

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	23.04.2024
Thema	Institutionen und Volksrechte
Schlagworte	Keine Einschränkung
Akteure	Zopfi, Mathias (gp/verts, GL) SR/CE
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2023

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Bühlmann, Marc

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Institutionen und Volksrechte, 2019 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 23.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Bundesrat	1
Bundesverwaltung - Organisation	2
Bundesverwaltung - Personal	3
Parlamentsmandat	4
Parlamentsorganisation	5
Organisation der Bundesrechtspflege	5
Volksrechte	11
Wahl- und Abstimmungsverfahren	11

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Büro-SR	Büro des Ständerates
GK	Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des États
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
Bureau-CE	Bureau du Conseil des États
CJ	Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Bundesrat

MOTION
DATUM: 18.06.2020
MARC BÜHLMANN

Die Motion Rutz (svp, ZH) war eines jener Geschäfte, das dem Abbruch der Frühjahrssession zum Opfer gefallen war. Das Geschäft, das eine Neugestaltung der Broschüre «**Der Bund kurz erklärt**» verlangte, und zwar dergestalt, dass alle Parlamentsmitglieder – aber nicht mehr die Verwaltungsdirektionen – namentlich und bildlich aufgeführt werden, kam deshalb erst in der Sommersession in den Zweirat. Dort hatte der Vorstoss, der von der grossen Kammer noch ohne Gegenstimmen angenommen worden war, einen schweren Stand und wurde ohne Diskussion versenkt. Dies hatte vor allem damit zu tun, dass die Broschüre in der Zwischenzeit angepasst und das Anliegen damit bereits umgesetzt worden war. Mathias Zopfi (gp, GL), der Sprecher der SPK-SR, die aus diesem Grund bereits im Januar die Motion mit 11 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen zur Ablehnung empfohlen hatte, konnte sich allerdings ein paar Seitenhiebe auf den Nationalrat nicht verkneifen. Die Kommission stelle sich nicht gegen die Überlegungen der Motion, dass es nicht unwesentlich sei, in welcher Form und mit welchem Inhalt die verschiedenen Staatsgewalten in der 200'000 Auflagen starken – Walter Thurnherr korrigierte diese Zahl in der Debatte auf 180'000 – und für den Staatskundeunterricht eingesetzten Broschüre dargestellt würden. Das Falblatt in der Mitte der Broschüre, auf dem die Mitglieder von National- und Ständerat abgebildet und namentlich erwähnt seien, sei aber eine zweckmässige Lösung. Darüber hinaus ermögliche es «unseren grössten Fans sogar, das Poster herauszunehmen und übers Bett zu hängen». Die Frage, die sich dann allerdings stelle sei, welche Seite vorne sein müsse, jene mit dem Nationalrat oder jene mit dem Ständerat. Diese Frage würde aber nach der Lektüre der Broschüre sicherlich richtig beantwortet werden.¹

WAHLGESCHÄFT
DATUM: 27.11.2022
MARC BÜHLMANN

Reaktion der anderen Parteien – Angriff der Grünen?

Nach den eidgenössischen Wahlen 2019 und ihrem damaligen Wahlerfolg hatten die **Grünen** mit einiger Vehemenz einen **Anspruch auf einen Bundesratssitz** angemeldet und anschliessend auch den Sitz von Ignazio Cassis angegriffen – allerdings ohne Erfolg. Mit dem Rücktritt von Ueli Maurer eröffnete sich der grünen Partei eine neuerliche Möglichkeit für einen Angriff. Allerdings schätzen die Medien die Chancen für eine Sitzeroberung als äusserst gering ein, weil kaum eine Partei Hand bieten werde, den unbestrittenen Anspruch der stärksten Partei auf zwei Sitze in Frage zu stellen. Die Frage war zudem, ob sich bei den Grünen überhaupt eine Kandidatin oder ein Kandidat finden würde, die oder der sich sozusagen «verheizen» lassen und mögliche Chancen für eine Bundesratswahl nach den eidgenössischen Wahlen 2023 zum Vornherein vergeben würde – der Blick sprach von einem «Opferlamm». Zwar wurden in den Medien einige Namen genannt, etwa Ständerat Mathias Zopfi (gp, GL), Nationalrätin Aline Trede (gp, BE) oder der Baselbieter Regierungsrat Issac Reber (BL, gp). Das Zögern der Grünen, die erst am 18. Oktober an einer Fraktionssitzung entscheiden wollten, ob sie überhaupt antreten wollen oder nicht, wurde von den Medien aber kritisiert. Auch bei den eidgenössischen Wahlen 2019 habe man zu lange gewartet; die Geschichte scheine sich deshalb zu wiederholen, argwöhnte die Aargauer Zeitung. Kurz vor der entsprechenden Fraktionssitzung präsentierte der Sonntagsblick eine Umfrage, die zeigte, dass sich total 32 Prozent der Befragten für eine Kandidatur der Grünen aussprachen. Dieser Anteil lag bei GP- und SP-Sympathisierenden bei knapp 70 Prozent, erreichte bei Anhängerinnen und Anhängern der bürgerlichen Parteien aber nicht einmal 20 Prozent.

An einer Medienkonferenz gaben die Grünen dann tags darauf bekannt, den SVP-Sitz nicht angreifen zu wollen. Man wolle gegen das «abgekartete Spiel» des «Machtkartells», das sich durch Untätigkeit in Klima-, Umwelt- und Europafragen auszeichne, nicht unnötig Zeit «vergeuden», so Aline Trede vor der Presse. Es sei erfolgversprechender, die Gesamterneuerungswahlen im Nachgang an die eidgenössischen Wahlen 2023 abzuwarten, weil momentan keine einzige Fraktion für Gespräche über einen grünen Bundesratssitz bereit sei. Die Partei werde gestärkt aus den Wahlen hervorgehen und ihren Anspruch auf eine Regierungsbeteiligung festigen. Die Medien zeigten Verständnis für den Verzicht. Sei ihr Konkordanz wichtig, dann dürfe die GP nicht die SVP angreifen, deren Anspruch auf zwei Sitze aufgrund von deren

Grösse unbestritten sei, argumentierte die NZZ. Die Aargauer Zeitung erklärte den Verzicht auch damit, dass sich keine Kandidierenden finden liessen. Die Grünen brächen damit aber mit einer 35-jährigen Tradition: Die Partei habe bisher die Sitze der SVP stets angegriffen. Die Weltwoche vermutete, das unentschlossene Vorgehen zeige, dass es den Grünen auch früher nie wirklich ernst gewesen sei mit der Eroberung eines eigenen Bundesratssitzes. Die «Kamikaze-Aktion» hätte wohl viel Energie gekostet, aber letztlich nicht viel gebracht, schloss der Tages-Anzeiger. Wenn sie aber künftig wirklich Regierungsmacht wollten, dann dürften sie sich vor einem Angriff auf die SP-Sitze nicht mehr scheuen. Die NZZ schliesslich nannte die Grünen gar «naiv»: Wenn sie nicht «zu harmlos für den Bundesrat» bleiben wolle, müsse die Partei bei den Gesamterneuerungswahlen einen Sitz der SP angreifen.

Nach der Rücktrittsankündigung von Simonetta Sommaruga Ende Oktober wurde dieses von den Medien angemahnte Szenario dann freilich plötzlich realistisch. Die Grünen reagierten diesmal wesentlich rascher und kündigten lediglich eine Stunde nach dem Rücktritt der Berner Magistratin an, den Sitz der SP ebenfalls nicht anzugreifen. Es brauche mehr Kraft für die Bekämpfung der Klimakrise im Bundesrat; auf Kosten der SP könne sich das entsprechende Gewicht aber sicherlich nicht verschieben, so die Begründung von Aline Trede in den Medien. Diese Argumentation weckte freilich Kritik bei der GLP und der FDP, die den Grünen vorwarfen, nicht zur Konkordanz zu stehen, sondern eine inhaltliche Koalition anzustreben. Mit drei Sitzen sei die Linke definitiv übervertreten. Auch die NZZ kritisierte, dass die Grünen «auf ihre historische Chance» verzichteten, da sie bei einem Angriff auf den SP-Sitz wohl durchaus Unterstützung von rechts erhalten hätten.

Bundesverwaltung – Organisation

Weil der **Ständerat** in der Wintersession 2021 entgegen dem Antrag seiner SPK-SR letztlich doch auf das Geschäft eingetreten war, gelangte die auf eine parlamentarische Initiative von Edith Graf-Litscher (sp, TG) zurückgehende **Revision des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung** in der Frühjahrsession 2022 in die ständerätliche Detailberatung. Der von der SPK-SR gemachte Vorschlag wurde mit 38 zu 2 Stimmen gutgeheissen: Für Einsichtsgesuche in amtliche Dokumente sollen künftig keine Gebühren mehr verlangt werden. Ausgenommen werden sollen allerdings Gesuche mit erheblichem Rechercheaufwand für die Verwaltung. Hier schuf der Ständerat eine Differenz zum Nationalrat. Im Gegensatz zur grossen Kammer hatte die SPK-SR nämlich vorgeschlagen, keine maximale Obergrenze für solche Ausnahmegebühren festzulegen. Der Nationalrat hatte sich zuvor auf einen solchen Maximalbetrag von CHF 2'000 geeinigt. Sie seien zwar selten, es gebe aber durchaus Gesuche, die erheblichen Aufwand verursachten, die auch entsprechend verrechnet werden können müssten, so Kommissionssprecher Mathias Zopfi (gp, GL). Er erwähnte ein Beispiel, bei dem verwaltungsintern ganze 80 Stunden geleistet werden mussten, was mit CHF 8'000 verrechnet worden sei. Im Gesetz werde ja zudem geregelt – hier schwenkte der Ständerat entgegen der Empfehlung des Bundesrates auf die Linie des Nationalrats ein –, dass Gesuchstellende vorgängig informiert werden müssen, ob und in welcher Höhe der Verwaltungsaufwand Gebühren verursachen werde. Nachdem Bundesrätin Karin Keller-Sutter bekräftigt hatte, dass der Bundesrat mit beiden Änderungen gut leben könne, schritt der Ständerat zur Abstimmung und schickte die veränderte Vorlage zurück an den Nationalrat.²

In der Herbstsession 2022 stand die Behandlung der **Revision des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung** in beiden Kammern auf der Traktandenliste. Beide Räte waren sich schon zuvor grundsätzlich einig, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten gebührenfrei möglich sein muss. Allerdings – dies hatte bereits die parlamentarische Initiative von Edith Graf-Litscher (sp, TG), auf die die Vorlage zurückging, so vorgesehen – sollten in hohe Kosten verursachenden Ausnahmefällen den Gesuchstellenden Rechnungen ausgestellt werden dürfen. Nicht einig waren sich National- und Ständerat darüber, ob für diese Ausnahmefälle eine Kostenobergrenze festgelegt werden soll. Der Nationalrat hatte diese auf CHF 2'000 fixieren wollen. Der **Ständerat** hielt allerdings – unterstützt vom Bundesrat – diskussionslos und einstimmig daran fest, keine solche Obergrenze festzulegen. Sie seien zwar sehr selten, es gebe aber durchaus Gesuche, die Kosten von weit mehr als CHF 2'000 verursachten, argumentierte der Sprecher der SPK-SR, Mathias Zopfi (gp, GL). Die Kommission sei zudem der Meinung, dass der Erlass von Gebühren Sache des

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 07.03.2022
MARC BÜHLMANN

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 22.09.2022
MARC BÜHLMANN

Bundesrats sei.

Tags darauf schwenkte der **Nationalrat** auf diesen Beschluss des Ständerats ein. Die Kommission sei zwar «inhaltlich» nicht einverstanden, sie wolle aber auf «eine aussichtslose Differenzbereinigungsrunde» verzichten. Mit einer Gebührenobergrenze hätte die Unterwanderung des grundsätzlich gebührenfreien Zugangs zu amtlichen Dokumenten verhindert werden können; trotzdem sei auch die ständerätliche Lösung noch ein «Schritt zur Stärkung des Öffentlichkeitsprinzips», argumentierte die Sprecherin der SPK-NR, Céline Widmer (sp, ZH) in der grossen Kammer. Diese folgte anschliessend stillschweigend dem Kommissionsantrag.

In den **Schlussabstimmungen** hiess der Nationalrat die Vorlage mit 193 zu 0 Stimmen gut und der Ständerat stimmte ihr mit 44 zu 1 Stimme zu.³

Bundesverwaltung – Personal

MOTION
DATUM: 22.09.2020
MARC BÜHLMANN

Neben der Motion Bigler (fdp, ZH) debattierte der Ständerat in der Herbstsession 2020 auch die Motion seiner SPK-SR, mit der diese ein **öffentliches Register der Nebenbeschäftigungen von höheren Kadern in der Bundesverwaltung** forderte. Die vom Nationalrat im Juni 2019 angenommene Motion Bigler (Mo. 17.4127) war der Kommission zu weit gegangen, forderte sie doch im Gegensatz zum eigenen Vorstoss die Offenlegung von Interessenbindungen sämtlicher Kaderangestellten in der Verwaltung. Überdies sah die Kommission ein solches Register auch mit zu hohem administrativen Aufwand verbunden. Allerdings hiess sie die grundsätzliche Idee hinter dem Vorstoss gut und schlug deshalb die Ablehnung der Motion Bigler, aber die Annahme der eigenen Motion vor, gemäss der Verwaltungsangestellte mit Lohnklasse 30 und höher ihre Nebenbeschäftigungen offenlegen müssten. Dies würde rund 800 Personen betreffen, führte Kommissionssprecher Philippe Bauer (fdp, NE) im Rat aus, und wäre entsprechend weniger aufwändig als die Umsetzung der Motion Bigler. Eine von Mathias Zopfi (gp, GL) angeführte links-grüne Kommissionsminderheit wollte freilich auch von der abgeschwächten Motion nichts wissen. Die Aargauer Zeitung hatte sich bereits im Vorfeld der Debatte darüber gewundert, dass das links-grüne Lager die von ihm in der Regel geforderte Transparenz hier nicht unterstützen wolle – schliesslich sei doch gerade die Bundesverwaltung zunehmend Einfallstor für Lobbyisten und Verwaltungsangestellte mit Nebenbeschäftigungen und deshalb auch anfällig für Interessenkonflikte. Transparenz sei wichtig, nahm der Glarner Kantonsvertreter den Ball auf. Dies gelte aber vor allem für zu wählende oder gewählte Politikerinnen und Politiker, bei denen die Bürgerinnen und Bürger wissen müssten, welche Interessenvertretungen sie sozusagen mit-wählen. Bei nicht gewählten Verwaltungsangestellten gehe es eher um den Schutz der Privatsphäre. Der Bundesrat habe in seiner Antwort auf die beiden Motionen ausgeführt, dass Kader ihre Interessenbindungen und Nebenbeschäftigungen heute schon auswiesen, allerdings lediglich gegenüber ihren Vorgesetzten, die sie ja eben auch auswählten und beurteilten. Auf der Basis des Öffentlichkeitsprinzips könnten Bindungen von Kadermitarbeitenden überdies auch von der Öffentlichkeit nachgefragt werden. Eine Kontrollmöglichkeit – etwa durch die Medien – bestehe also durchaus heute schon. Eigentlich handle es sich also um eine Holschuld, mit der Forderung der beiden Motionen würde diese aber in eine Bringschuld verwandelt, was nicht nur Geld koste, sondern auch einen «destabilisierenden Effekt auf die Verwaltung» haben könnte, weil dies Potenzial für Skandalisierungen berge. Der Bundesrat befürchtete, dass man mit einer Annahme der Motionen nicht Transparenz, sondern ein Register schaffen würde «für politische Interessengruppen und für Politiker [...], die, ohne Aufwand zu haben, etwas Druck auf die Verwaltung ausüben möchten». Auch der für die Verwaltung zuständige Finanzminister Ueli Maurer stiess in dieses Horn: Ein laufend aktualisiertes Register für 800 Mitarbeitende sei eher «Voyeurismus» als nützlich. Mit einer aktiven Veröffentlichung «wird es sicher zwei, drei Journalisten geben, die einen Namen finden und dann eine Skandalgeschichte machen». Beide Motionen, auch die weniger weit gehende Kommissionsmotion, würden deshalb eher Schaden als Nutzen mit sich bringen, weshalb der Bundesrat deren Ablehnung beantrage. Während die Motion Bigler deutlich versenkt wurde, kam es bei der Kommissionsmotion zu einer sehr knappen Ablehnung von 19 zu 18 Stimmen.⁴

Parlamentsmandat

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

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

Insgesamt wurden also 22 neue Ratsmitglieder vereidigt, eine Rekordzahl in der Geschichte des Bundesstaates. Damit wurde fast die Hälfte der Sitze in der kleinen Kammer neu besetzt. 11 der 22 Neuen waren sowohl in den Nationalrat als auch in den Ständerat gewählt worden. Sie mussten sich – da laut Bundesverfassung ein Doppelmandat nicht möglich ist – für eines der beiden Mandate entscheiden, wie dies das Büro-SR in seinem Bericht zur Feststellung der Unvereinbarkeiten (19.058) festhielt.⁵

In der Herbstsession 2021 beugte sich der Ständerat über die auf eine parlamentarische Initiative von Marco Chiesa (svp, TI) zurückgehende Revision der Parlamentsverwaltungsverordnung, mit der die **Veröffentlichung zusätzlicher Staatsangehörigkeiten von Parlaments- und Regierungsmitgliedern** geregelt werden soll. Der Initiant selber sprach sich im Namen der SPK-SR für seine ursprüngliche Idee aus. Alle allfälligen Staatsbürgerschaften anzugeben sei eine notwendige Etappe hin zu einem transparenteren Parlament. Zu wissen, ob ein Legislativ- oder Exekutivmitglied neben der Schweizer eine zweite Staatsbürgerschaft habe, sei ebenso bedeutsam für die Wählerinnen und Wähler wie die Kenntnis von Beruf oder Interessenbindungen. Dies werde allerdings von einer Kommissionsminderheit bestritten, so Chiesa. Die Kommission habe auch über den Änderungsantrag des Nationalrats diskutiert, künftig nur noch die Mail- aber nicht mehr die Postadresse zu veröffentlichen. Die SPK-SR beantrage, diese Modifikation der grossen Kammer nicht anzunehmen, weil dies dem Anliegen für mehr Transparenz nicht gerecht würde.

Für die Minderheit, die gegen eine Veröffentlichung weiterer Staatsangehörigkeiten eintrat, gab Mathias Zopfi (gp, GL) zu bedenken, dass die Veröffentlichung einer zweiten Staatsbürgerschaft sozusagen als eine Art Interessenbindung einen negativen Beigeschmack habe. Als sei eine Doppelbürgerschaft ein Zeichen dafür, dass jemand nicht zu den «richtigen Eidgenossen» gehöre. Das sei ähnlich wie bei der Fussballnationalmannschaft, wo vermutet werde, dass ein Spieler mit Migrationshintergrund «nicht so richtig für uns tschuttet». Vielleicht sei eine doppelte Staatsbürgerschaft interessant für Wählerinnen oder Wähler, genauso interessant wären dann aber die Hobbies. Vielleicht würde ja jemand auch gewählt, weil er gerne jasse. Die Bilder von Zopfi verfielen nicht – der Mehrheitsantrag passierte mit 28 zu 13 Stimmen. Weil in der Gesamtabstimmung, die ein Stimmenverhältnis von 29 zu 13 Stimmen (keine Enthaltungen) zeigte, auch der Vorschlag des Nationalrats, auf die Postanschrift zu verzichten, abgelehnt wurde, muss das Geschäft noch einmal in die grosse Kammer.⁶

Parlamentsorganisation

Nachdem der Nationalrat in der Sommersession 2022 der parlamentarischen Initiative von Matthias Jauslin (fdp, AG), die einen vollständigen **Zugriff auf alle Kommissionsunterlagen** forderte, einstimmig zugestimmt hatte, wurde sie in der darauffolgenden Herbstsession im Ständerat beraten. Die zuständige SPK-SR stand dem Geschäft skeptisch gegenüber und empfahl mit 10 zu 3 Stimmen, keine Folge zu geben. Kommissionssprecher Mathias Zopfi (gp, GL) führte die Gründe für das Nein der SPK-SR aus. Es gehe hier nicht wie im Nationalrat diskutiert um eine Digitalisierungs-, sondern um eine rechtliche Frage. Seit der Reform des Parlamentsrechts von 2019 sei geregelt, wer Zugriff auf welche Dokumente haben solle. Explizit keinen Zugriff habe man damals für Dokumente aus kommissionsinternen Geschäften gewähren wollen, die lediglich von den entsprechenden Kommissionsmitgliedern und den Fraktionssekretariaten einsehbar sein sollen. Damals wie in der heutigen Empfehlung gehe es der SPK-SR um den Schutz des Kommissionsgeheimnisses. Es müsse zudem möglich bleiben, dass Themen zuerst einmal kommissionsintern beraten würden, ohne dass zugehörige Dokumente bereits von allen Ratsmitgliedern einsehbar seien. In einem Einzelantrag plädierte Hannes Germann (svp, SH) für Folgegeben. Es könne nicht angehen, dass Parlamentsmitglieder schlechter gestellt würden als Angestellte der Fraktionssekretariate. Es sei der Arbeit eines Parlamentarierers oder einer Parlamentarierin unwürdig, wenn Dokumente im Fraktionssekretariat bestellt werden müssten, wenn man sie einsehen wolle. Für das Problem mit dem Fraktionsgeheimnis würden sich bei der Umsetzung der Initiative Lösungen finden – so Germann. Man sei ja erst «in Phase eins». Mit 26 zu 18 Stimmen folgte der Ständerat allerdings seiner Kommissionsmehrheit und versenkte damit das Geschäft.⁷

Organisation der Bundesrechtspflege

Die in der Regel als relativ unbestritten geltenden **Gesamterneuerungswahlen des Bundesgerichts** wurden 2020 zur Vorlage für eine fast epische Diskussion um die Gewaltenteilung. Den Wahlen für die **Amtsperiode 2021–2026** war nämlich die medial virulent diskutierte Ankündigung der SVP vorausgegangen, Yves Donzallaz, einen der SVP angehörenden Bundesrichter, nicht wiederzuwählen.

Ursprung der Weigerung der SVP war unter anderem ein Entscheid des Bundesgerichtes im Sommer 2019, einem Amtshilfegesuch Frankreichs zuzustimmen, das die Auslieferung von Bankkundendaten verlangte. In diesem Urteil hatte besagter Donzallaz laut Blick «das Zünglein an der Waage» gespielt, zum Unverständnis seiner Partei. In der Folge stellten SVP-Politiker in den Medien offen die Frage, «ob wir Bundesrichter unserer Partei wiederwählen wollen, wenn sie in keiner Weise unser Gedankengut vertreten» – so etwa Fraktionschef Thomas Aeschi (svp, ZG) in der Sonntagszeitung. Pirmin Schwander (svp, SZ) forderte in der gleichen Zeitung gar ein Amtsenthebungsverfahren gegen den eigenen Bundesrichter. Thomas Matter (svp, ZH) wiederum kündigte in der Liberté an, dass er den Namen dieses Richters bei dessen Wiederwahl sicher nicht vergessen werde. Donzallaz war laut der Basler Zeitung bereits 2015 von der Weltwoche als «Abweichler» bezeichnet worden, weil er mitentschieden hatte, dass das Freizügigkeitsabkommen mit der EU Vorrang vor der Masseneinwanderungsinitiative der SVP habe.

Gegen die Reaktion der SVP wurde in den Medien rasch Kritik laut. Sie wurde von vielen Kommentatorinnen und Kommentatoren als Angriff auf die Unabhängigkeit der Judikative oder als Respektlosigkeit gegenüber der Gewaltenteilung verurteilt. Diskutiert wurde in der Folge auch, ob Parteipolitik überhaupt einen Einfluss auf die Rechtsprechung haben dürfe – eine Frage, die auch mit der Justizinitiative einer Antwort harrt, die im Tages-Anzeiger als «grösste Profiteurin der Querelen» bezeichnet wurde. Auch die Weltwoche kritisierte einen Angriff auf die Gewaltenteilung, allerdings aus alternativer Perspektive: Die Judikative setze sich beim Urteil über die Herausgabe der Bankkundendaten im Verbund mit der Exekutive über die Legislative und den Souverän hinweg. Zu reden gab schliesslich auch der unmittelbar nach der SVP-Kritik gefällte Entscheid des SVP-Fraktionschefs Thomas Aeschi, in der Gerichtskommission Einsitz zu nehmen. Die SVP mache «die Richterwahlen zur Chefsache», urteilte die Aargauer Zeitung.

Kurz nach der Entscheidung des Bundesgerichtes im Herbst 2019 ebte die entsprechende Diskussion zwar wieder ab, allerdings nur um rund ein Jahr später bei der Vorbereitung der Wiederwahl der Richterinnen und Richter des Bundesgerichts wieder sehr laut zu werden. Der Sonntagsblick berichtete rund drei Wochen vor der für die Herbstsession 2020 angesetzten Wahl von mehreren Quellen, die bestätigten, dass

die SVP in der vorberatenden GK beantragt habe, Yves Donzallaz nicht mehr als Vertreter der SVP zu behandeln und ihn nicht mehr zur Wiederwahl zu empfehlen. Die Kommissionsmehrheit habe jedoch nicht auf die Forderungen eingehen wollen. In der NZZ gab Donzallaz zu Protokoll, dass die SVP seit Jahren versuche, die Justiz zu instrumentalisieren. Den Versuchen, das Recht einer politischen Ideologie zu unterwerfen, müsse aber entschieden entgegengetreten werden. Er sei nicht verpflichtet, gegenüber einer Partei Entscheidungen zu rechtfertigen. Zwar sei es legitim, die Rechtsprechung zu kritisieren, nicht aber Richterinnen und Richter persönlich anzugreifen. Donzallaz berichtete auch, dass er von keinen Druckversuchen durch andere Parteien wisse. «Ganz ehrlich glaube ich, es handelt sich dabei um ein spezifisches Problem der SVP», betonte er. In der Aargauer Zeitung bestätigte ein ehemaliger SVP-Bundesrichter, der jedoch nicht namentlich genannt werden wollte, dass Druckversuche der Volkspartei schon in den 1990er Jahren vorgekommen seien. Man habe sich aber stets auf den Standpunkt gestellt, dass man nicht auf das Parteibuch vereidigt worden sei.

Einige Wellen warf auch, dass Donzallaz von seiner eigenen Partei vor dem Wahlgeschäft zu einem Hearing eingeladen wurde. Der Bundesrichter selber sprach von einer «Gewissensprüfung». Er habe während der Diskussion vor der Fraktion ausgeschlossen, dass er beim Urteilen ein Parteiprogramm anwenden könne, da er nur Verfassung und Gesetz verpflichtet sei. Für die SVP-Fraktion argumentierte hingegen Gregor Rutz (svp, ZH), dass jede Richterin und jeder Richter eine politische Grundhaltung habe, die das eigene Urteil beeinflussen würde. Der Parteienproporz sei dazu da, dies zu berücksichtigen und auszugleichen. Wenn nun aber ein Richter die Grundhaltung «seiner Partei» nicht mehr teile, dann müsse Letztere korrigierend eingreifen. Laut Tages-Anzeiger machte die SVP ihrem Richter das Angebot, aus der Partei auszutreten. Als Parteiloser würde er auch von der SVP wiedergewählt, sei ihm beschieden worden.

Die politische Kritik am Verhalten der SVP wurde in der Folge lauter. Dass die Volkspartei die Institutionen nicht mehr respektiere, müsse Konsequenzen haben, forderte CVP-Präsident Gerhard Pfister (cvp, ZG) im Tages-Anzeiger. SP-Präsident Christian Levrat (sp, FR) forderte ein Nachdenken über ein neues Wahlsystem, wenn sich die SVP aus dem Konsens über einen freiwilligen Parteienproporz und die Unabhängigkeit der eigenen Richterinnen und Richter verabschiede. Diskutiert wurde etwa eine Wahl auf Lebenszeit, um Unabhängigkeit nach einer gewissen pluralistisch garantierten Wahl zu garantieren. Kritisiert wurden auch die Mandatssteuern, mit denen Richter zu stark an die eigene Partei gebunden würden. Zudem müsste auch eine Anzahl parteiloser Richter gewählt werden, vorgeschlagen etwa von einer unabhängigen Fachkommission. Freilich gab CVP-Bundesrichterin Julia Hänni im Blick zu bedenken, dass die Unabhängigkeit der Judikative in jedem System vor allem auch vom Respekt der Politik vor dieser Unabhängigkeit abhängt.

Am 9. September 2020 entschied die GK, alle wieder antretenden Bundesrichterinnen und Bundesrichter zur Wiederwahl zu empfehlen. Tags darauf gaben die Parteispitzen der CVP, FDP und SP bekannt, den eigentlich für die anstehende Herbstsession geplanten «Konkordanzgipfel», bei dem das Verfahren für die Besetzung des Bundesrats beziehungsweise die Suche nach einer neuen Zauberformel hätten diskutiert werden sollen, nicht durchführen zu wollen. Man könne mit einer Partei, welche die Institutionen geringschätze, nicht über Konkordanz diskutieren – so die Begründung. Die NZZ schlussfolgerte daraus, dass die SVP nicht nur die Unabhängigkeit der Justiz gefährde, sondern auch ihre eigene Position – auf dem Spiel stünden gar die eigenen Bundesratssitze. SVP-Fraktionschef Thomas Aeschi wehrte sich gegen den Vorwurf, die Partei halte nichts von der Gewaltentrennung. Bei den Gesprächen mit Donzallaz habe sich gezeigt, dass dieser die Werte der SVP nicht mehr vertrete. Die Partei könne deshalb die Verantwortung für dessen Wahl nicht mittragen. Seine Weigerung, aus der Partei auszutreten, zeuge zudem von «Charakterschwäche». Über Konkordanz werde man so oder so wieder reden; die Absage des Gipfels sei wohl eher dem Umstand geschuldet, dass man dafür keinen geeigneten Termin gefunden habe.

Noch mehr Öl ins Feuer goss dann die SP mit der Forderung, die Richterwahlen zu verschieben. Fraktionschef Roger Nordmann (sp, VD) wollte einen entsprechenden Ordnungsantrag einreichen. Es sei vor der Wahl abzuklären, wie unabhängig die Richterinnen und Richter der SVP seien. Sollte dieser Antrag nicht durchkommen, drohte Christian Levrat im Sonntagsblick, würde er gegen die Wiederwahl aller SVP-Richterinnen und -Richter stimmen. Auch dies provozierte Kritik: So äusserte sich etwa der Grüne Ständerat Matthias Zopfi (gp, GL) im Tages-Anzeiger, dass die anderen Parteien die Richterwahlen nicht noch mehr «verpolitisieren» sollten. Für GLP-

Präsident Jürg Grossen (glp, BE) wäre eine kollektive Nichtwahl eine weitere Schwächung der Institution. Man habe ja kein Problem mit dem Gericht, sondern mit der SVP.

Wie so vieles in der Schweizer Politik wurde dann auch die Wahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter parlamentarisch wesentlich weniger heiss gegessen als es im Vorfeld medial aufgeköcht wurde. Freilich wurden am 23. September 2020 in der Vereinigten Bundesversammlung im Rahmen des Ordnungsantrags der SP-Fraktion nochmals die parteipolitischen Klängen gekreuzt. Daniel Jositsch (sp, ZH) führte für seine Partei aus, dass die SVP «den politischen Kampf aus dem Parlament hinaus ins Bundesgericht tragen» wolle. Die Abwahlempfehlung eines eigenen Bundesrichters werfe die Frage auf, ob andere SVP-Richterinnen und -Richter noch unabhängig urteilen würden, wenn sie eine Abwahl befürchten müssten. Die Frage nach der Unabhängigkeit der SVP-Richterinnen und -Richter müsse die GK ab sofort vor jeder Wiederwahl prüfen, weshalb die Wahlen auf die Wintersession verschoben werden sollten. Andrea Caroni (fdp, AR) fasste als Sprecher der GK das Prozedere zusammen: Weil bei keiner der 37 wieder kandidierenden Personen Hinweise auf Amtspflichtverletzung gefunden worden seien, würden auch alle zur Wiederwahl empfohlen – diese Überprüfung sei nota bene die einzige Aufgabe der GK. Alle Fraktionen hätten den Entscheid, alle Richterinnen und Richter zur Wiederwahl zu empfehlen, unterstützt – mit Ausnahme der SVP, die die Wiederwahl von Bundesrichter Yves Donzallaz nicht unterstütze. Man habe in der GK auch über eine Verschiebung der Wahl und eine Art Gewissensprüfung diskutiert, dies aber verworfen, eben gerade weil die Unabhängigkeit der Judikative geschützt werden müsse. Mit einer Verschiebung würden alle 37 Kandidierenden dem Generalverdacht ausgesetzt, «Parteisoldaten» zu sein. Andererseits sei kaum zu erwarten, dass sich aufgrund einer Gewissensprüfung jemand als «fremdgesteuerten Parteisoldat» bezeichnen werde.

In der Folge legte Thomas Aeschi für die SVP auch im Parlament noch einmal dar, weshalb sie ihren Bundesrichter nicht zur Wiederwahl empfehlen könne. «Nicht die SVP politisiert die Justiz; die Justiz hat begonnen zu politisieren», führte der Fraktionschef aus. Da dürfe es nicht verwundern, dass die Zusammensetzung des Bundesgerichtes zum Thema werde. Man befürchte insbesondere, dass EU-Recht über Schweizer Recht gestellt werde, wogegen sich die SVP vehement wehre. Wenn nun aber ein eigener Richter die Werthaltungen seiner Partei nicht mehr teile, dann könne die SVP die Verantwortung für ihn nicht mehr tragen. «Wenn Sie, die anderen Fraktionen, Yves Donzallaz wiederwählen, sind Sie verantwortlich für sein künftiges richterliches Wirken: Dann ist er Ihr Richter, dann ist es Ihre Verantwortung», so Aeschi zum Schluss.

In der Folge wurde der Ordnungsantrag der SP-Fraktion mit 42 zu 190 Stimmen (6 Enthaltungen) abgelehnt – Zustimmung fand er ausschliesslich bei den Mitgliedern der SP-Fraktion. Anschliessend wurden alle 37 Kandidierenden wiedergewählt. Da auf den Wahlzetteln alle 37 Namen standen und lediglich gestrichen werden konnten, interessierten natürlich die individuellen Resultate. Am wenigsten von den 239 möglichen Stimmen erhielt wie erwartet Yves Donzallaz. Seine 177 Stimmen lagen aber klar über den nötigen 120 (absolutes Mehr). Die restlichen Kandidierenden erhielten zwischen 197 (Andreas Zünd, SP) und 236 Stimmen (Luca Marazzi, FDP; Thomas Stadelmann, CVP).

Auch die zur Wiederwahl stehenden 12 nebenamtlichen Bundesrichterinnen und -richter schafften die erneute Wahl problemlos (mit zwischen 220 und 236 von 240 möglichen Stimmen). Für den zurücktretenden Ulrich Meyer (SP) wurde Christoph Hurni (GLP) zum ordentlichen Richter gewählt (mit 232 von 241 Stimmen; 9 Wahlzettel blieben leer). Und schliesslich barg auch die Ergänzungswahl von sechs nebenamtlichen Richterinnen und Richtern keine Überraschungen mehr. Auch hier erhielten alle mehr als 200 von 239 möglichen Stimmen.

Freilich – so schloss die NZZ bereits am Tag vor der Wahl – stand das Schweizer Justizsystem bei diesen Wiederwahlen auf dem Prüfstand, auch wenn der Wahltag selbst ohne Überraschung endete. Eine Justizreform sei unumgänglich, folgte auch der Tages-Anzeiger. Der Angriff der SVP sei zwar gescheitert und ein «Psychodrama» sei verhindert worden – so auch Le Temps, Tribune de Genève und Liberté –, die Justiz stehe nun aber unter Spannung. Dafür, dass die Diskussionen um die Wahl von Richterinnen und Richtern nicht versandet, wird auf jeden Fall die Justiz-Initiative sorgen.⁸

In der Sommersession 2021 beriet der Ständerat die **Justiz-Initiative**. Im Vorfeld hatte die RK-SR die Initiative einstimmig zur Ablehnung empfohlen. Allerdings lag – wie bereits in der Frühjahrssession im Nationalrat – ein Minderheitenantrag auf einen direkten Gegenentwurf vor, mit dem die Möglichkeit für eine stille Wiederwahl von Bundesrichterinnen und Bundesrichtern geschaffen werden sollte. Diesen Antrag empfahl die Kommission mit 9 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung zur Ablehnung.

In der Ratsdebatte führte der Präsident der RK-SR, Beat Rieder (mitte, VS), als Kommissionssprecher die Argumente aus, mit welcher seine Kommission ihre Ablehnung gegen das Begehren begründete. Mit dem Losverfahren würde ein direktdemokratisches Wahlverfahren durch ein «aleatorisches» ersetzt, was der Tradition der Schweiz widerspreche. Ein solches Verfahren würde nicht nur die Legitimation der Gerichte untergraben, sondern auch die Vereinigte Bundesversammlung eines ihrer Rechte berauben und sie so schwächen. Darüber hinaus sehe die Initiative zwar eine angemessene sprachliche Verteilung vor, eine Repräsentation der Geschlechter oder verschiedener Landesteile und Regionen sei aber nicht vorgesehen und würde durch das Los wohl kaum abgedeckt. Eine möglichst repräsentative Vertretung sei aber eben Bedingung für eine hohe Akzeptanz der Judikative. Auch eine Expertenkommission, die gemäss der Initiative anstelle der Gerichtskommission (GK) die geeigneten Richterinnen und Richter bestimmen soll, die dann zum Losverfahren zugelassen würden, bestehe aus Mitgliedern, die «persönliche und gesellschaftspolitische Ansichten» hätten. Politische Neutralität, wie sie vom Begehren angestrebt werde, sei auch von einem solchen Gremium nicht zu erwarten. Zudem hätten auch ausgeloste Richterinnen und Richter politische Grundhaltungen, die per Los aber nicht unbedingt ausgewogen verteilt wären. Nicht das Los, sondern der freiwillige Parteienproporz sorge eben dafür, dass unterschiedliche politische Werthaltungen möglichst ausgewogen vertreten seien. Zwar könne ein Expertengremium nach objektiven Kriterien wohl über fachliche Eignung und Qualität von Gerichtspersonen befinden. Innerhalb dieser Qualifikationen dürfte es aber Unterschiede geben und mit dem Losverfahren würden dann eben wahrscheinlich nicht die Personen mit der besten Eignung gewählt. Allerdings sei die Idee, mehr Expertise in die Auswahl der Richterinnen und Richter aufzunehmen, gut. Die RK-SR habe deshalb eine parlamentarische Initiative für einen Fachbeirat eingereicht, der die GK beim Auswahlverfahren unterstützen solle. Ein weiteres Problem der Justizinitiative sei, dass sie keine Wiederwahl, sondern lediglich eine Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern durch Bundesrat und Parlament vorsehe. Auch hier gebe es viel Potenzial für Misstrauen und Legitimationsverlust. Das jetzige System habe sich bewährt, schloss Rieder sein Plädoyer gegen die Initiative; das «Schweizerische Bundesgericht kann als eines der weltweit besten angesehen werden».

Lisa Mazzone (gp, GE) warb für den Gegenvorschlag. Einen solchen brauche es nur schon, um der Initiative möglichst viel Unterstützung zu entziehen. Jedes Ja-Prozent sei nämlich ein Zeichen für schädliches Misstrauen gegen die Judikative. Das Parlament dürfe nicht so tun, als gäbe es keine Probleme. Ein solches Problem stelle die Wiederwahl der Richterinnen und Richter dar, die immer wieder von unschönen Tönen begleitet werde und stark politisiert sei. Der Gegenvorschlag, der freilich im Nationalrat abgelehnt worden sei und deshalb von der Kommission noch verbessert werden müsste, müsse ein Verfahren anstreben, mit dem die Wiederwahl durch das Parlament und die damit verbundenen, in der Bevölkerung Misstrauen schürenden, politischen Spielchen vermieden werden. Andrea Caroni (fdp, AR) nahm den Ball auf und erwähnte, dass es in der Geschichte lediglich in drei Fällen zu Abwahlen gekommen sei. Im 19. Jahrhundert sei dies aufgrund des Alters zweier Richter geschehen. Dem sei mit der gesetzlich geregelten Alterslimite – Amtsausübung bis längstens fünf Jahre nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters – begegnet worden. «Das institutionelle Immunsystem» habe aber auch im dritten Fall, bei der «persönlich motivierten» Abwahl von Bundesrichter Schubarth 1990, funktioniert, weil dieser anschliessend sofort wiedergewählt worden sei. Das System sei nicht perfekt, aber sehr gut und es brauche entsprechend auch keinen Gegenvorschlag. In der Debatte wurden weitere Analogien zur Geschichte gezogen: Heidi Z'graggen (mitte, UR) führte die ausgelosten Richter ins Feld, die Sokrates zum Tod verurteilt hatten, und Mathias Zopfi (gp, GL) berichtete, dass das Losverfahren im Kanton Glarus bis ins 17. Jahrhundert angewendet worden sei, sich aber nicht bewährt habe. Justizministerin Karin Keller-Sutter schloss die Debatte schliesslich mit dem Hinweis, dass eine einmalige Wahl und eine lange Amtsdauer die Unabhängigkeit der Judikative in der Tat grundsätzlich stärken und Parteilose mit dem Losverfahren eher eine Richterstelle erhalten würden. Trotzdem sei der Bundesrat gegen das Begehren, weil das Losverfahren nicht dem Leistungsprinzip entspreche, die demokratische Legitimation der Judikative untergrabe und die Vorzüge des tief im System der Schweiz verankerten freiwilligen Parteienproporz, wie etwa Transparenz und Repräsentativität, ohne Not verschenke. Auch das Bundesgericht selber sehe zudem

keinen Handlungsbedarf und sei mit der Stellungnahme des Bundesrats einverstanden. Die Magistratin verwies schliesslich auf die bereits angestossenen Revisionen, die auf Teilforderungen der Initiative eingingen – etwa die Diskussionen in der GK für ein besseres Auswahlverfahren, das auch Parteilose berücksichtigen könnte, die parlamentarische Initiative der RK-SR für einen Fachbeirat oder die parlamentarische Initiative von Beat Walti (fdp, ZH; Pa.lv. 20.468), mit der die Mandatssteuern geregelt werden sollen. Eine stille Wahl – so das Argument des Bundesrats gegen den Antrag für einen Gegenvorschlag – wäre zudem weniger demokratisch und transparent als eine Wiederwahl. Und auch eine von einer Expertenkommission beantragbare Nichtwiederwahl mache «sogenannte Denkwort» möglich. Ein solcher Gegenvorschlag würde zudem den Erwartungen der Initiantinnen und Initianten wohl zu wenig stark entgegenkommen und sei deshalb nicht geeignet, der Initiative den Wind aus den Segeln zu nehmen. In der darauffolgenden Abstimmung lehnte der Ständerat Eintreten auf den Minderheitenantrag für einen Gegenvorschlag mit 26 zu 8 Stimmen (0 Enthaltungen) ab und empfahl die Initiative zur Ablehnung.

In den am Ende der Sommersession 2021 abgehaltenen Schlussabstimmungen zum Bundesbeschluss über die Justizinitiative, mit dem die Initiative zur Ablehnung empfohlen werden sollte, waren die Verhältnisse dann sehr deutlich. Im Nationalrat stimmte einzig Lukas Reimann (svp, SG) für eine Empfehlung auf Annahme der Initiative. Er stand 191 Gegenstimmen und 4 Enthaltungen gegenüber. Im Ständerat fiel die Empfehlung zur Ablehnung des Begehrens mit 44 Stimmen einstimmig aus (0 Enthaltungen).⁹

MOTION
DATUM: 22.09.2021
MARC BÜHLMANN

Einen neuen Anlauf zur **Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit** forderten zwei gleichlautende Motionen von Stefan Engler (mitte, GR; Mo. 21.3689) und von Mathias Zopfi (gp, GL; Mo. 21.3690). Seit der letzten diesbezüglichen Diskussion seien mittlerweile zehn Jahre vergangen. In der Zwischenzeit habe es verschiedene Beispiele gegeben, aufgrund derer die Frage nach einer Stärkung des Rechtsstaates durch Einführung einer richterlichen Kontrolle von Bundesgesetzen neu diskutiert werden müsse, so die identische Begründung beider Vorstösse. Zudem würde der Föderalismus gestärkt, wenn auch die Kantone ein Gericht anrufen könnten, das prüfe, ob die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen verfassungskonform sei. In seinen identischen Stellungnahmen verwies der Bundesrat auf die bisher gescheiterten Versuche, ein Bundesverfassungsgericht einzuführen (Pa.lv. Müller-Hemmi und Pa.lv. Studer; Mo. Caroni). Die Bestrebungen seien damals «nicht zuletzt am klaren Widerstand des Ständerats» gescheitert. Der Bundesrat sehe überdies keine Notwendigkeit für neuerliche Diskussionen und beantrage deshalb die Ablehnung beider Motionen. Dies sah die kleine Kammer, die beide Motionen gleichzeitig behandelte, hingegen leicht anders. Sie hiess einen Ordnungsantrag von Hans Stöckli (sp, BE) gut, der die beiden Motionen der SPK-SR zur Vorprüfung zuweisen wollte. Sie solle die Veränderung der Praxis beleuchten und insbesondere auch die Frage einer Verfassungsgerichtsbarkeit bei Notrechtskompetenzen wie im Falle der Covid-19-Pandemie betrachten.¹⁰

MOTION
DATUM: 08.04.2022
MARC BÜHLMANN

Anfang April nahm die SPK-SR die Vorprüfung der vom Ständerat an sie zugewiesenen Motionen Engler (mitte, GR; Mo. 21.3689) und Zopfi (gp, GL; Mo. 21.3690), mit denen die **Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit** verlangt wird, vor. Die Kommission zeigte sich mit 6 gegen 6 Stimmen gespalten. Erst mit dem Stimmentscheid des Präsidenten – Mathias Zopfi – wurden die beiden Motionen zur Annahme empfohlen. Es sei «an der Zeit, das Gleichgewicht zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wieder einmal zu überprüfen», so die Begründung in der Medienmitteilung. Es gab bisher schon einige gescheiterte Versuche, ein Verfassungsgericht einzuführen. Es sei stossend, dass die Grundrechte via EMRK richterlich kontrolliert werden könnten, die Artikel in der Bundesverfassung aber nicht. Die starke Minderheit gab zu bedenken, dass eine Beurteilung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen durch ein entsprechendes Gericht in vielen Fällen nicht nur schwierig, sondern häufig auch politisch sein dürfte. Ob sich der knappe Kommissionsentscheid in einer spannenden Debatte im Ständerat widerspiegeln wird, wird sich in der Sommersession 2022 zeigen.¹¹

Nicht wie geplant in der Sommersession, sondern erst in der Herbstsession 2022 befasste sich der Ständerat mit den beiden Motionen (Mo. 21.3689; Mo. 21.3690), die eine **Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit** forderten. Als «Evergreen» bezeichnete Daniel Fässler (mitte, AI) die Frage, ob es eine Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen brauche. In der Tat gab es schon einige entsprechende, allerdings stets erfolglose Vorstösse. Eine nur durch präsidentiale Stichentscheid zustande gekommene Mehrheit der SPK-SR wollte einen neuen Anlauf versuchen und Kommissionssprecher Stefan Engler (mitte, GR) brachte entsprechend fünf Pro-Argumente vor: Erstens müsse die Bundesverfassung über den Gesetzen stehen, damit Grundrechte von Bürgerinnen und Bürgern effektiv geschützt würden. Zweitens sei die Autonomie der Kantone besser geschützt, wenn sich die Gliedstaaten bei einem Verfassungsgericht etwa gegen verfassungswidrige Zentralisierungsbestrebungen wehren könnten. Drittens würde das Ständemehr in seiner Rolle gewahrt, wenn kein Gesetz zur Anwendung komme, das nicht auf einer von Volk und Ständen angenommene Verfassungsgrundlage beruhe. Viertens seien die Grundrechte nicht nur durch die EMRK, sondern auch durch die nationale Verfassung effektiv geschützt – ein Schutz, der bei Gesetzesänderungen eingeklagt werden können muss. Fünftens ergäbe sich eine präventive Wirkung, weil sich das Parlament bei der Umsetzung von angenommenen Initiativen nicht mehr zu weit von der Verfassungsidee entfernen könne, wenn es eine Rüge von einer verfassungsgerichtlichen Instanz befürchten müsse. Um der starken Kommissionsminderheit gerecht zu werden, führte Engler auch fünf Argumente gegen die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit an: Es gebe erstens keinen Handlungsbedarf, weil der historische Verfassungsgeber eine schwache Stellung der Judikative bewusst gewollt habe. Ein Verfassungsgericht drohe zum Gesetzgeber zu werden, wenn nicht mehr die Stimmbevölkerung das letzte Wort habe, ob sie ein Gesetz gutheissen wolle oder nicht. Drittens sei eine «Verpolitisierung» der Judikative zu befürchten. Das Parlament sei viertens besser geeignet, die letztlich stets politische Einschätzung vorzunehmen, ob ein Gesetz der Verfassung widerspreche oder nicht. Das Parlament würde sich also mit der Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit fünftens seiner eigenen Kompetenzen berauben.

In der darauffolgenden Debatte wurden zwar keine wirklich neuen Argumente mehr vorgebracht, einige langjährige Kantonsvertreter gaben aber zu Protokoll, weshalb sie ihre Meinung seit der letzten Diskussion vor rund elf Jahren geändert bzw. nicht geändert hatten. Andrea Caroni (fdp, AR) etwa – als Nationalrat selbst einst Urheber einer entsprechenden Motion – befürwortete nach wie vor eine bessere «Abfolge des Dialogs zwischen den Gewalten». Mathias Zopfi (gp, GL) sorgte für Heiterkeit, indem er die Verteidigung der Verfassungsgerichtsbarkeit eines jungen Rechtswissenschaftlers zitierte, der heute gegen die Motion kämpfe. «Wer hat nun recht: Fässler der Jüngere oder Fässler der Ältere?» Auch Carlo Sommaruga (sp, GE) erklärte, dass er seine Meinung innerhalb eines Jahrzehnts geändert habe. Er sei zum Schluss gekommen, dass das aktuelle System nicht nur sehr gut, sondern mit Blick auf die Vereinigten Staaten auch besser ohne Verfassungsgerichtsbarkeit funktioniere. Schliesslich wies auch Justizministerin Karin Keller-Sutter darauf hin, dass sie dieselbe Diskussion bereits 2012 «mitverfolgen durfte, allerdings in einer anderen Rolle». Sie erinnerte daran, dass die kleine Kammer das bestehende System bisher stets als gut austariert betrachtet habe. Auch der Bundesrat sei der Meinung, dass das stark gewichtete direktdemokratische Element einer Ausweitung der Verfassungsgerichtsbarkeit vorzuziehen sei, die zudem einen fundamentalen Eingriff in das politische System der Schweiz bedeuten würde. Die Kantone hätten zudem bereits heute zahlreiche Möglichkeiten, sich zu wehren. Wie schon 2012 sei der Bundesrat der Meinung, dass ein Nein kein Nein zum Rechtsstaat, sondern ein Ja zur heute gut funktionierenden Gewaltenteilung sei. Mit 29 zu 15 Stimmen (1 Enthaltung) folgte der Ständerat seiner Kommissionsminderheit und der Empfehlung des Bundesrats und lehnte die beiden Motionen ab.¹²

MOTION
DATUM: 14.12.2022
MARC BÜHLMANN

Volksrechte

Die SPK-SR beantrage dem **Ständerat** einstimmig, die Motion der Mitte-Fraktion, die **Fristenstillstand und Verschieben von Wahlterminen in Krisenzeiten** gesetzlich regeln will, aus formalen Gründen abzulehnen, führte Mathias Zopfi (gp, GL) für die Kommission in der Wintersession 2022 aus. Zwar habe der Nationalrat diese Motion in der Sommersession angenommen, das Anliegen entspreche aber wortwörtlich einer Motion Rieder (mitte, VS, Mo. 20.3419), die von beiden Räten bereits früher angenommen worden sei. Der Auftrag an den Bundesrat müsse nicht ein zweites Mal erteilt werden. Auch Bundeskanzler Walter Thurnherr ersuchte den Ständerat, die Motion aus «verfahrensökonomischen Gründen» abzulehnen. Dies tat die kleine Kammer in der Folge diskussionslos.¹³

Wahl- und Abstimmungsverfahren

MOTION
DATUM: 18.06.2020
MARC BÜHLMANN

Eigentlich wäre die Motion Zanetti (svp, ZH), die eine **elektronische Zustellung von Abstimmungsunterlagen** forderte, im Ständerat in der Frühjahrsession 2020 terminiert gewesen, konnte aber aufgrund des Sessionsabbruchs nicht mehr beraten werden.

Die SPK-SR hatte ihren Bericht mit dem Antrag zur einstimmigen Ablehnung der Motion bereits Ende Januar 2020 vorgelegt. Die elektronische Zustellung würde nur einigen wenigen Auslandschweizerinnen und -schweizern nutzen, wobei eine Verzögerung der Rücksendung – die elektronisch zugestellten Dokumente müssten ausgedruckt und auf postalischem Wege zurückgesandt werden – trotzdem nicht ausgeschlossen werden könne. Ein Versand per E-Mail würde zudem ein hohes Missbrauchsrisiko bergen. Schliesslich würde der Druck der Unterlagen auf unterschiedliches Papier eine maschinelle Auszählung der Stimmzettel verunmöglichen. Mathias Zopfi (gp, GL), der für die SPK-SR Bericht erstattete, schloss sein Plädoyer für ein Nein mit dem Hinweis, dass mit der Motion die tatsächlich bestehenden Probleme der Schweizerinnen und Schweizer im Ausland nicht behoben, sondern neue Baustellen geschaffen würden. Bundeskanzler Walter Thurnherr hob in die gleiche Kerbe und wies darauf hin, dass der E-Versand kein Ersatz für E-Voting sein könne, weniger sicher sei und erheblichen Mehraufwand bedeute. Die kleine Kammer versenkte in der Folge die Vorlage diskussionslos.¹⁴

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 19.09.2022
MARC BÜHLMANN

Die Mehrheit der SPK-SR sprach sich ein zweites Mal dagegen aus, der parlamentarischen Initiative ihrer Schwesterkommission Folge zu geben, mit der eine **Präzisierung von Unterlistenverbindungen** angestrebt werden sollte. In der ständerätlichen Debatte stand zwar kein Minderheitenantrag, aber ein Einzelantrag von Jakob Stark (svp, TG) zur Diskussion, weshalb Kommissionsprecher Mathias Zopfi (gp, GL) die Idee der Initiative ausführte. Auslöser der Diskussion seien wohl Unterlistenverbindungen bei den Nationalratswahlen 2019 gewesen. So habe etwa die GLP im Kanton Basel-Stadt auch deshalb einen Sitz gewonnen, weil sie sich zusammen mit der jungen GLP, aber auch der BDP und der EVP zur Unterlistenverbindung «Mitte» zusammengeschlossen habe. Zusätzlich habe aber auch eine Listenverbindung all dieser vier jeweils als «Mitte» betitelten Parteien (Mitte-GLP, Mitte-BDP, Mitte-EVP, Mitte-JGLP) mit der FDP, der CVP und der LDP bestanden. Auch in der staatsrechtlichen Literatur sei umstritten, ob besagte Unterlistenverbindung rechtlich zulässig gewesen sei, weil es sich hier eigentlich um «Unterlistenverbindungen zwischen verschiedenen Gruppierungen» handle. Hier wolle die SPK-NR Klarheit schaffen und explizit Unterlistenverbindungen nur noch zwischen «Flügeln von Parteien», aber nicht mehr zwischen «ähnlichen Gruppierungen» zulassen, wie es heute geregelt sei. Allerdings – und das sei der Grund für die Empfehlung der SPK-SR, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben – würde diese Regelung erstens Parteien bevorzugen und Gruppierungen schaden, die ebenfalls bei Wahlen antreten, und zweitens würde sie nichts zur Klärung beitragen: Weder eine «Gruppierung» noch eine «Partei» könnten eindeutig definiert werden, so Zopfi. Jakob Stark erachtete dies als wichtige staatspolitische Frage. Unterlistenverbindungen seien mit viel Intransparenz verbunden und die Wählenden wüssten deshalb häufig nicht, wem sie eigentlich ihre Stimme gäben. Mit der neuen Lösung könnte etwas mehr Transparenz geschaffen werden, weil nur noch Unterlistenverbindungen innerhalb der gleichen Partei ermöglicht würden. Dies könnte im Gegensatz zur geltenden Regelung einfach kontrolliert werden. Dem widersprach Mathias Zopfi allerdings in einem weiteren Votum. Die aktuelle Regelung erachtete er als ausreichend: Auch mit dem Begriff «Gruppierung» hätten die Kantone die Handhabe, Entscheidungen wie in Basel-Stadt zu unterbinden. Es dürfe nicht jedes

Mal zu Gesetzesänderungen kommen, bloss weil in den Kantonen bestehende Gesetze nicht richtig angewendet würden. Mit 32 zu 7 Stimmen (2 Enthaltungen) sprach sich die Ratsmehrheit gegen Folgegeben aus und erledigte den Vorstoss.¹⁵

MOTION
DATUM: 14.12.2022
MARC BÜHLMANN

Die 182 zu 1 Stimmen im Nationalrat liessen darauf schliessen, dass die Motion Dobler (fdp, SG), die bei eidgenössischen Abstimmungen auf dem Stimmzettel einen **Hinweis auf bestehende indirekte Gegenvorschläge** verlangt, auf den ersten Blick «nachvollziehbar und sympathisch» sei, führte Mathias Zopfi (gp, GL) als Sprecher der SPK-SR die **ständerrätliche Debatte** zum Vorstoss in der Wintersession 2022 ein. Der Kommission habe allerdings ein zweiter Blick genügt, um die Ablehnung der Motion zu beantragen. Im Gegensatz zum Motionär sei die Kommission der Meinung, dass die Willensbildung durch zusätzliche Informationen auf dem Stimmzettel nicht gefördert, sondern im Gegenteil gefährdet werde. Ein indirekter Gegenvorschlag sei ein politisches Argument und gehöre deshalb sicher nicht auf den Stimmzettel, der möglichst schlicht bleiben und nicht mit Hinweisen überladen werden soll. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger seien sehr wohl in der Lage, sich zum Beispiel im Abstimmungsbüchlein über bestehende Gegenvorschläge zu informieren. In der Tat war die Information über indirekte Gegenvorschläge in den Abstimmungserläuterungen mit deren Überarbeitung 2018 stark verbessert worden. Einen Minderheitsantrag auf Annahme gab es nicht, obwohl die SPK-SR die Ablehnungsempfehlung mit 9 zu 1 Stimmen und 1 Enthaltung beschloss. Weil er als Einziger in der Kommission für die Motion gestimmt habe, habe er auf einen Antrag verzichtet, so Thomas Minder (parteilos, SH). Er fände es aber eigentlich «logisch», wenn auf dem Stimmzettel vermerkt würde, über welche Alternativen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verfügten beziehungsweise welche Folgen die Ablehnung einer Initiative habe. Er denke nicht, dass alle Stimmberechtigten wüssten, was ein indirekter Gegenvorschlag sei. Auch Bundeskanzler Walter Thurnherr ergriff das Wort und führte für den Bundesrat, der die Motion ebenfalls zur Ablehnung empfohlen hatte, aus, dass das geltende Recht vorsehe, dass Abstimmungsfragen neutral formuliert sein und keinen Informationsauftrag erfüllen müssen. Es wäre unzulässig, ein Argument für oder gegen eine Vorlage in die Abstimmungsfrage einzufügen, und auch «demokratiepolitisch problematisch», wenn Hinweise auf Stimmzetteln die Meinungsbildung beeinflussen würden. Ohne Abstimmung lehnte die kleine Kammer die Motion in der Folge ab.¹⁶

1) AB SR, 2020, S. 588; Bericht SPK-SR vom 31.1.20

2) AB SR, 2022, S. 87ff.

3) AB NR, 2022, S. 1639 ff.; AB NR, 2022, S. 1925; AB SR, 2022, S. 1048; AB SR, 2022, S. 1048; AB SR, 2022, S. 639

4) AB SR, 2020, S. 972 ff.; AZ, 15.7.20

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

6) AB SR, 2021, S. 1024 f.; AZ, 30.9.21

7) AB SR, 2022, S. 837 ff.; Bericht SPK-SR vom 20.6.22

8) AB VB 2020, S. 1971 ff.; Blick, 26.7., 27.7.19; SoZ, 28.7.19; Lib, 29.7.19; BaZ, TA, 30.7.19; AZ, 31.7.19; BaZ, TA, 3.8.19; AZ, 5.8.19; NZZ, 6.8.19; WW, 8.8.19; BaZ, 10.8.19; So-Bli, 11.8.19; WW, 15.8.19; NZZ, 13.9.19; So-Bli, 30.8.20; NZZ, WW, 3.9.20; NZZ, 7.9.20; NZZ, TA, 9.9.20; AZ, Blick, NZZ, WW, 10.9.20; AZ, 11.9.20; So-Bli, 13.9.20; NZZ, 15.9.20; TA, 16.9.20; AZ, TA, WW, 17.9.20; TA, 18.9.20; So-Bli, 20.9.20; Lib, TA, 21.9.20; AZ, CdT, NZZ, 22.9.20; Blick, NZZ, 23.9.20; AZ, LT, Lib, NZZ, TA, TG, TZ, 24.9.20; Bund, 29.9.20

9) AB NR, 2021, S. 1522; AB SR, 2021, S. 573 ff.; AB SR, 2021, S. 736; BBl, 2021 1490; AZ, 26.3.21; CdT, Lib, TG, 11.6.21

10) AB SR, 2021, S. 944 f.; Mo, 21.3689; Mo, 21.3690

11) Medienmitteilung SPK-SR vom 8.4.22

12) AB SR, 2022, S. 652 ff.; Bericht SPK-SR vom 8.4.22; NZZ, 11.6., 15.8.22; AZ, NZZ, TA, 13.9.22; NZZ, 5.10., 20.10., 28.10.22

13) AB SR, 2022, S. 1323 f.; Bericht SPK-SR vom 18.10.22

14) AB SR, 2020, S. 588 f.; Bericht SPK-SR vom 31.1.20

15) AB SR, 2022, S. 774 ff.; Bericht SPK-SR vom 8.4.22

16) AB SR, 2022, S. 1324 ff.; Bericht SPK-SR vom 18.10.22; AZ, 18.3.22