

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

| | |
|--------------|---|
| Suchabfrage | 20.04.2024 |
| Thema | Keine Einschränkung |
| Schlagnote | Parlamentsorganisation |
| Akteure | Flach, Beat (glp/pvl, AG) NR/CN, Marti, Min Li (sp/ps, ZH) NR/CN |
| Prozesstypen | Keine Einschränkung |
| Datum | 01.01.1965 - 01.01.2024 |

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Bühlmann, Marc

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Parlamentsorganisation, 2019 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-------------------------------------|---|
| Allgemeine Chronik | 1 |
| Grundlagen der Staatsordnung | 1 |
| Institutionen und Volksrechte | 1 |
| Regierungspolitik | 1 |
| Parlamentsorganisation | 2 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------------|--|
| SPK-NR | Staatspolitische Kommission des Nationalrats |
| BAG | Bundesamt für Gesundheit |
| Büro-NR | Büro des Nationalrates |

| | |
|------------------|--|
| CIP-CN | Commission des institutions politiques du Conseil national |
| OFSP | Office fédéral de la santé publique |
| Bureau-CN | Bureau du Conseil national |

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Regierungspolitik

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 18.06.2019
MARC BÜHLMANN

Bevor der Nationalrat in der Sommersession über die Umsetzung der parlamentarischen Initiative Aeschi (svp, ZG) zur Einführung eines **Verordnungsvetos** debattierte, hatte sich der Bundesrat in die Diskussion eingebracht. In ihrer Stellungnahme beantragte die Regierung, nicht auf das Geschäft einzutreten. Sie machte dabei geltend, dass dem Parlament bereits wirksame Instrumente (Motion, parlamentarische Initiative, Konsultationsrechte) zur Verfügung stünden, um Einfluss auf die Verordnungsgebung des Bundesrats zu nehmen. Ein Veto würde hingegen nicht nur zu Verzögerungen führen, sondern sei – weil es die Gewaltenteilung verletze – auch verfassungswidrig. Im Falle eines Eintretens verlangte der Bundesrat Ausnahmen etwa im Falle völkerrechtlicher Verpflichtungen, für Verordnungen rein technischen Inhalts oder für Verordnungen zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit. Zudem seien Verordnungen auszunehmen, die bei dringlichen Bundesgesetzen erlassen werden müssen. In seiner Stellungnahme äusserte sich der Bundesrat zudem zu den verschiedenen Anträgen der von der SPK-NR ausgearbeiteten Vorlage.

Der Entwurf der SPK-NR sieht vor, dass ein Drittel der Mitglieder eines Rates innerhalb von 15 Tagen nach deren Veröffentlichung gegen Verordnungen des Bundesrats ein Veto einlegen kann. Nach höchstens 60 Tagen muss die verantwortliche Kommission über den Antrag befinden. Lehnt sie diesen ab, ist er erledigt; stimmt sie ihm zu, wird er von den Räten in der nachfolgenden ordentlichen Session behandelt. Diese entscheiden dann, ob eine Verordnung der Ansicht des Gesetzgebers widerspricht und folglich neu verfasst werden muss oder nicht. Ziel sei es, dem Eindruck zu begegnen, dass die Umsetzung von vom Parlament beschlossenen Gesetzen durch die bundesrätlichen Verordnungen nicht immer dem Willen des Gesetzgebers entsprächen. Das Veto hätte so also auch präventive Wirkung, warb Kommissionssprecher Matthias Jauslin (fdp, AG) in der Eintretensdebatte für die Vorlage.

Diese Eintretensdebatte wurde ziemlich ausführlich geführt und machte die Kontrahentinnen und Kontrahenten sichtbar, die sich insbesondere am zentralen Element der Gewaltenteilung rieben. Die vom Bundesrat unterstützte, gegen Eintreten optierende Minderheit, bestehend aus den geschlossen stimmenden Fraktionen der SP und der GP sowie aus Minderheiten der CVP- und der FDP-Fraktion, erachtete das Veto gegen Verordnungen als Instrument, mit dem die Teilung der Gewalten je nach Lesart «geritzt» oder gar «verletzt» werde. Die gesetzgebende Gewalt dürfe sich nicht in die technische Arbeit der vollziehenden Gewalt einmischen, wurde argumentiert. Angelo Barrile (sp, ZH) warnte mit Blick auf die Vernehmlassungsantworten, in denen sich die «Lobbys» für ein Verordnungsveto ausgesprochen hätten, dass der Einfluss von Interessenorganisationen mit dem neuen Instrument auch auf die Umsetzung von Gesetzen ausgedehnt würde. Die Minderheit verwies zudem auf das «Verzögerungs- und Blockadepotenzial» des Verordnungsvetos, so etwa Nadine Masshardt (sp, BE). Das Veto lade zudem dazu ein, politisch zu taktieren, und erteile keinen Auftrag, weil man mit ihm Verordnungen nur ablehnen oder gutheissen könne, monierte Marianne Streiff-Feller (evp, BE) für die Minderheit der CVP-Fraktion. Und Balthasar Glättli (gp, ZH) wies darauf hin, dass das Parlament mit der parlamentarischen Initiative ja ein viel stärkeres Instrument habe, selber Gesetze zu verfassen. Die Mehrheit beharrte hingegen darauf, dass der Bundesrat sich mit Verordnungen immer wieder dem Willen des Souveräns widersetze. Wirklich stossende Abweichungen der Gesetzgebung durch Verordnungen müssten darum sozusagen mittels «Notbremse» verhindert werden können, so Beat Flach (glp, AG) für die GLP-Fraktion. Es handle sich um ein staatsrechtliches Experiment, auf das man sich einlassen und das man diskutieren solle. Es gehe nicht um die Frage, ob dieser Vorstoss verfassungskonform sei oder nicht – nahm Gregor Rutz (svp, ZH) für die SVP-Fraktion Stellung –, sondern um den Schutz der Verfassung selber. Man habe zwar kein Verfassungsgericht, aber die Kontrolle gegen ein Gesetz könne mittels Referendum wahrgenommen werden. Dies sei nun aber bei Verordnungen eben nicht möglich. Heute stamme ein Drittel aller Regelungen aus Verordnungen und lediglich 12 Prozent aus Gesetzen. Deshalb sei ein Korrekturinstrument dringend. Für die FDP-Fraktion ergriff schliesslich Kurt Fluri (fdp, SO) das Wort: Es sei wichtig, zu sehen, dass das Veto kassatorisch sei. Es gehe eben gerade nicht darum, neue Regelungen zu diskutieren oder anzustossen – was mit den parlamentarischen Anstossinstrumenten mitunter Jahre dauere –, sondern einzig darum, den Bundesrat

aufzufordern, Gesetze im Sinne des Parlaments und nicht «seinen eigenen Willen» umzusetzen. Fluri ging zudem auf die Erfahrungen in seinem Kanton Solothurn ein, der ein Verordnungsveto kennt. In den 30 Jahren zwischen 1988 und 2018 sei lediglich gegen 77 von 1115 Verordnungen ein Veto eingelegt worden, acht dieser beanstandeten Verordnungen seien von der Regierung zurückgezogen und etwa jede fünfte korrigiert worden. Es könne – zumindest im Kanton Solothurn – nicht von systematischer Blockade gesprochen werden. Bundeskanzler Walter Thurnherr äusserte sich am Schluss der Eintretensdebatte im Namen des Bundesrats und warnte vor der Vermischung der Gewalten und einem unverhältnismässigen Aufwand. Zudem fehle aus Sicht der Regierung die verfassungsmässige Grundlage für das neue Instrument. Mit 115 zu 64 Stimmen wurde dann – aufgrund der Positionen der einzelnen Fraktionen eher wenig überraschend – Eintreten beschlossen.

Bei der Detailberatung wurden alle Vorschläge des Bundesrates für zusätzliche Ausnahmen abgelehnt. Auch ein Minderheitsantrag der SVP, wonach nicht die Kommissionmehrheit das letzte Wort haben soll, sondern ein Minderheitsantrag auch im Rat diskutiert werden sollte, fand keine Mehrheit. Es soll also die Kommission beziehungsweise deren Mehrheit sein, die entscheidet, ob über einen Antrag auf ein Veto abgestimmt wird oder nicht. Das gleiche Schicksal der Ablehnung erteilte ein Minderheitsantrag der SP, mit dem die Erläuterungen zu den Verordnungen im Bundesblatt hätten veröffentlicht werden sollen. Alle weiteren Minderheitsanträge, mit denen Ausnahmen geschaffen werden sollten, lehnte die Ratsmehrheit ab. Mit ein Grund dafür war wohl das von Kommissionssprecher Jauslin vorgebrachte Argument, dass hier ein neues Instrument geschaffen werde und man zuerst Erfahrungen sammeln müsse, um dann vielleicht später in einzelnen Bereichen Ausnahmen zu schaffen. In der Gesamtabstimmung erhielt die unveränderte Vorlage der SPK-NR 113 Stimmen. Die 67 Gegenstimmen stammten von allen anwesenden GP- (11) und SP-Mitgliedern (40) sowie von 10 Mitgliedern der FDP- und 6 der CVP-Fraktion. Sechs der acht Grünliberalen enthielten sich der Stimme. Damit ging die Vorlage an den Ständerat.¹

Parlamentsorganisation

«Die Schweizer Demokratie machte eine Pause» fasste die WoZ rückblickend die Ereignisse um den 15. März 2020 zusammen, als Covid-19 auch das Parlament erfasste und dieses zu einem **Abbruch der Frühlingssession** veranlasste. Dabei zeigt die Chronologie der Ereignisse nicht nur exemplarisch, wie unvermittelt die Pandemie auch über die Schweiz hereinbrach, sondern sie regte auch Diskussionen über die Krisenresistenz der Legislative an.

Zwar waren zu Beginn der Frühjahrssession am 2. März schon dunkle Wolken am Horizont zu sehen und entsprechend hatte die Verwaltungsdelegation schon vor der Session beschlossen, keine Besucher zuzulassen. Halten sich an einem Sessionstag normalerweise mehr als tausend Personen im Bundeshaus auf, wurde – neben den mit einem Badge ausgerüsteten Interessenvertreterinnen und -vertretern – nur noch fest akkreditierten Medienschaffenden ein Aufenthalt in den Räumlichkeiten gewährt, was in der WoZ einen geharnischten Kommentar nach sich zog: Das Parlament schliesse lieber die Presse aus statt die Lobbys. Neben dem Besuchsverbot galt – wie überall – auch im Bundeshaus die Empfehlung, keine Hände zu schütteln. Allerdings war die ebenfalls empfohlene Distanz von zwei Metern in den engen Ratssälen nicht einzuhalten.

Für einen medial breit kommentierten «Eklat» (Tages-Anzeiger) sorgte dann am ersten Sessionstag Magdalena Martullo-Blocher (svp, GR), die als Einzige mit einer Schutzmaske den Ratssaal betrat und deshalb von Nationalratspräsidentin Isabelle Moret aus dem Saal gewiesen wurde – das Tragen von Masken ist in den Ratssälen nicht erlaubt. Sie wolle sich vor Ansteckungen schützen und hätte eine Absage der Session begrüsst, gab die SVP-Politikerin zu Protokoll, die dann ihren Platz immerhin für die Abstimmungen wieder einnehmen durfte, die Debatten aber im Fraktionszimmer verfolgen musste. Die «Maskerade» (Blick) wurde als «Kindergarten» (Min Li Marti, sp, ZH) oder als «coup médiatique» (Le Temps) der SVP gewertet, die damit Angst bewirtschaftete. Die SVP sei jetzt plötzlich «für Verhüllung und Maulkörbe», kommentierte der Blick lapidar. Einige SVP-Ratsmitglieder verteidigten freilich die Aktion Martullo-Blochers. So berichtete etwa Alfred Heer (svp, ZH), dass er als Europaratsmitglied nicht nach Strassburg dürfte, wenn er sich in den letzten 14 Tagen in Risikogebieten aufgehalten hätte. Hier in Bern sei er freilich nicht nach seinen Auslandsreisen gefragt worden.

Zu Beginn der zweiten Woche war es erneut die SVP, die auf die vor allem im Nachbarland Italien stark ansteigenden Corona-Ansteckungen reagieren wollte. Mit einem Ordnungsantrag (20.9004) verlangte SVP-Fraktionschef Thomas Aeschi (svp, ZG) einen Sessionsunterbruch. Das BAG habe neben dem «Social Distancing» auch ein

ANDERES
DATUM: 15.03.2020
MARC BÜHLMANN

Fernbleiben von öffentlichen Veranstaltungen vor allem für Risikogruppen empfohlen. Nicht nur sei im Parlament das Einhalten des Abstands nicht möglich, es gäbe auch zahlreiche Risikogruppen, so die Begründung für den Ordnungsantrag. «Analog zur Begrenzungsinitiative wäre es richtig gewesen, zu kontrollieren, wer überhaupt ins Land kommt», kritisierte Aeschi in seiner Begründung die vorangegangenen Entscheidungen des Bundesrats. Der Sprecher des Büros, Andreas Aebi (svp, BE), empfahl eine mit 10 zu 1 Stimmen (1 Enthaltung) beschlossene Ablehnung des Antrags. Man müsse sich auf Fakten stützen und solle keine Ängste schüren. Es würde als schlechtes Beispiel gewertet werden, wenn sich das Parlament «aus der Verantwortung stehlen würde». Mit 155 zu 13 Stimmen (8 Enthaltungen) wurde der Antrag deutlich abgelehnt. In der Presse wurden der Antrag der SVP und vor allem das Votum Aeschis zur eigenen Initiative als «taktisches Spielchen» (Blick) kritisiert. Mit Schüren von Angst wolle die Partei Stimmung für ihre Begrenzungsinitiative machen, vermutete etwa Roger Nordmann (sp, VD). Es wäre der SVP wohl auch gelegen gekommen, wenn mit einem Abbruch die Beratungen zu den Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose, welche vielerseits als Massnahme gegen die Begrenzungsinitiative verstanden wird, auf Eis gelegt worden wären, vermutete der Blick weiter.

Freilich wurde für die zweite Woche der Zugang zum Bundeshaus noch einmal eingeschränkt. Mitgliedern des diplomatischen Corps und ehemaligen Parlamentarierinnen und Parlamentariern wurde der Zutritt verwehrt. Darüber hinaus galt die dringende Empfehlung, zu Hause zu bleiben, wenn man sich krank fühlte. Den Fraktionen wurden zudem grössere Räume für ihre Sitzungen zur Verfügung gestellt.

Den am darauffolgenden Freitag vor der dritten Sessionswoche gefällten Entscheid der Verwaltungsdelegation, die Session nicht abubrechen – schliesslich sei das Parlament Arbeitsort und nicht «Veranstaltung» – machten dann jedoch die sich überstürzenden Ereignisse obsolet. So wurden sich die Fraktionen noch am Sonntag vor der dritten Sessionswoche einig, dass der Abbruch der dritten Sessionswoche in Anbetracht der sich rapide verschlechternden Situation – tags zuvor waren in der Schweiz 1'563 Neuinfektionen verzeichnet worden – für die Gesundheit der Parlamentsmitglieder, die einer Risikogruppe angehörten, das Beste sei. Politische Geschäfte könnten jetzt warten, gab Andrea Gmür (cvp, LU), Präsidentin der Mitte-Fraktion, der Aargauer Zeitung zu Protokoll, «wir Politikerinnen und Politiker werden nun zuerst zu Hause benötigt».

Das Parlament sei nun also doch noch zur «Einsicht» gekommen, urteilte die NZZ. Mit der Fortführung der Session hätte man ein fragwürdiges Signal an die Bevölkerung gesendet. Zwar käme es nun zwar bei einigen Geschäften zu Verzögerungen, aber es sei «nicht anzunehmen, dass Menschenleben gefährdet sind, weil National- und Ständerat ihre Entscheide erst später fällen». Freilich wurde auch Kritik am Sessionsabbruch laut. Gerade in einer Krisensituation müsse das Parlament handlungsfähig sein und entscheiden können, gab etwa Claude Longchamp in der Aargauer Zeitung zu Protokoll. Auch die nun wohl fehlende Meinungsbildung für die geplanten Abstimmungen im Mai (Begrenzungsinitiative, Jagdgesetz und Erhöhung der Kinderabzüge) wurde angemahnt. Das sei einer Musterdemokratie, als die sich die Schweiz verstehe, unwürdig, so ein weiterer Kommentar in der Aargauer Zeitung; man habe fast «den Eindruck, gewisse Nationalräte seien froh, die Verantwortung an den Bundesrat delegieren zu können. Diese Haltung ist inakzeptabel». Als Folge wurden auch die Forderungen nach einer Digitalisierung des Ratsbetriebs oder der direkten Demokratie lauter.

Zudem wurden für die für Anfang Mai anstehende Sondersession alternative Standorte gesucht. Diese solle wenn immer möglich durchgeführt werden, allerdings nicht im Bundeshaus, gaben die Ratsbüros bekannt. Diese – wie auch vor allem die Finanzkommission – tagten dann in der Tat relativ schnell wieder; vor allem virtuell. Der Abbruch der Session sei nötig gewesen, weil die Hygienemassnahmen nicht hatten eingehalten werden können, die Handlungsfähigkeit des Parlaments sei dank der Arbeit der Kommissionen aber immer gewährt gewesen, verteidigte denn auch Ständeratspräsident Hans Stöckli (sp, BE) den Entscheid. Einig waren sich Presse und Politiker immerhin darin, dass man über die Krisenresistenz des Parlaments nachdenken müsse.²

Das von Balthasar Glättli (gp, ZH) mittels parlamentarischer Initiative geforderte **Obligatorium für die freie Rede bei Ratsdebatten** löste in der Sommersession 2022 im **Nationalrat** ein von einiger Heiterkeit begleitetes Frage-Antwort-Spiel aus. Der Initiator legte dar, dass es zu Beginn des Parlamentsbetriebs, also vor 172 Jahren, verboten gewesen sei, eine Rede abzulesen. Er glaube, dass frei gesprochene Reden nicht nur spannendere, sondern auch verständlichere Debatten nach sich ziehen würden, was «der Demokratie guttäte». Wer frei spreche, habe sich mit dem Thema besser auseinandergesetzt, als wer einfach ablese. Er fordere kein Verbot von Unterlagen, aber

er wolle verhindern, dass eine Rede lediglich abgelesen werde. Auf die Frage von Roger Nordmann (sp, VD), ob sich Glättli bewusst sei, dass es sprachliche und rhetorisch nicht so begabte Minderheiten gebe, für die die freie Rede nicht so einfach sei – ein Punkt, den auch das Büro-NR in seinem Bericht gegen die parlamentarische Initiative vorgebracht hatte –, erwiderte der Initiant, dass es in der Tat nicht gut sei, dass man einander nicht verstehe, dies aber mit der freien Rede nichts zu tun habe. Beat Flach (glp, AG) wollte von Glättli wissen, ob er mit einem Verbot nicht überschiessende. Hier brachte der Initiant das Beispiel Grossbritanniens vor, wo man ebenfalls ein Ableseverbot kenne, das freilich mit Augenmass umgesetzt werde: «Aber es gibt dann im britischen Parlament auch den Moment, wo es aus den Reihen schallt <He is reading!>, weil man merkt, dass jemand nicht mehr bei der Sache ist, sondern nur noch am Papier klebt. Das will ich verhindern.». Ob denn die freie Rede nicht einfach «in zielloses, polemisches Geschwafel» ausarte, wollte Kurt Fluri (fdp, SO) wissen. Man müsse hierfür wohl zuerst Erfahrungen sammeln und dann allenfalls korrigieren, verteidigte sich Glättli. Es brauche keine Kontrolle, sondern individuelle Abwägung, wie viel man von einem Spickzettel ablesen wolle, antwortete Glättli eine Frage von Lorenz Hess (mitte, BE) und auch die Frage von Benjamin Roduit (mitte, VS), ob denn mit freier Rede nicht die Gefahr eines Überziehens der Zeit bestehe, konterte Glättli: Auch diese Regel müsste eigentlich überdacht werden und auch hier könnte man eine gewisse «souplesse» oder Flexibilität walten lassen.

Das Büro hatte zuvor mit 10 zu 1 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) entschieden, dem Vorstoss keine Folge zu geben. Neben den in den Fragen angesprochenen Kritikpunkten (Überforderung von Minderheiten, schwierige Kontrolle, Bedeutung der «Legiferierung» statt Debattenkultur in der Schweiz) fügte das Büro im Bericht auch noch das Argument der nötigen Präzision von Reden an: Komplexe Geschäfte sowie die Berichterstattung von Kommissionsdiskussionen bedingten eine möglichst präzise und doch möglichst knappe Sprache. Dies sei in freier Rede kaum möglich. Mit Ausnahme der GLP- und der FDP-Fraktion fanden sich aus allen Fraktionen Unterstützerinnen und Unterstützer des Antrags. Die insgesamt 30 befürwortenden Stimmen reichten allerdings gegen die 129 Stimmen, die der Initiative keine Folge geben wollten, nicht aus. Ins Auge fielen die 32 Enthaltungen, die wiederum mit Ausnahme der FDP-Fraktion aus allen parlamentarischen Gruppen stammten. Damit ist die parlamentarische Initiative erledigt.³

1) AB NR, 2019, S. 1157 ff.; BBl. 2019, S. 3185 ff.; BBl. 2019, S. 697 ff.; Medienmitteilung BR vom 2.5.19; AZ, 12.4.19; BaZ, 19.6.19; AZ, 1.7.19

2) AB NR, 2020, S. 168 ff.; Lib, 6.2.20; AZ, 29.2.20; NZZ, 2.3.20; Blick, Cdt, TA, 3.3.20; Blick, 4.3.20; WoZ, 5.3.20; Blick, 9.3.20; Blick, Lib, NZZ, 10.3.20; WoZ, 12.3.20; TA, 14.3.20; AZ, NZZ, TA, 16.3.20; AZ, Lib, 17.3.20; Blick, 18.3.20; TA, 20.3.20; AZ, 21.3., 23.3.20; WoZ, 30.4.20

3) AB NR, 2022, S. 1259 ff.; Bericht Büro-NR vom 13.5.22