

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	18.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Indirekter Gegenvorschlag
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Parlamentarische Initiative
Datum	01.01.1965 - 01.01.2022

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Bernhard, Laurent
Bühlmann, Marc
Dupraz, Laure
Flückiger, Bernadette
Freymond, Nicolas
Gerber, Marlène
Hirter, Hans
Mosimann, Andrea
Schneuwly, Joëlle
Schär, Suzanne
Zumofen, Guillaume

Bevorzugte Zitierweise

Bernhard, Laurent; Bühlmann, Marc; Dupraz, Laure; Flückiger, Bernadette; Freymond, Nicolas; Gerber, Marlène; Hirter, Hans; Mosimann, Andrea; Schneuwly, Joëlle; Schär, Suzanne; Zumofen, Guillaume 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Indirekter Gegenvorschlag, Parlamentarische Initiative, 1998 - 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 18.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Organisation der Bundesrechtspflege	1
Volksrechte	2
Wahl- und Abstimmungsverfahren	3
Wirtschaft	11
Wirtschaftspolitik	11
Strukturpolitik	11
Gesellschaftsrecht	11
Infrastruktur und Lebensraum	14
Energie	14
Energiepolitik	14
Wasserkraft	14
Raumplanung und Wohnungswesen	14
Wohnungsbau und -eigentum	14
Umweltschutz	15
Gewässerschutz	15
Klimapolitik	16
Sozialpolitik	18
Gesundheit, Sozialhilfe, Sport	18
Ärzte und Pflegepersonal	18

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
SGK-SR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
NGO	Nichtregierungsorganisation
UREK-NR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
UREK-SR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
WHO	World Health Organization
BJ	Bundesamt für Justiz
GK	Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung
FMH	Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte
GRECO	Staatengruppe gegen Korruption
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherungen
BV	Bundesverfassung
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
FH	Fachhochschule
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
KLV	Krankenpflege-Leistungsverordnung
HF	Höhere Fachschule

DFJP	Département fédéral de justice et police
CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
CSSS-CE	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États
CDF	Contrôle fédéral des finances
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
CEATE-CN	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des États
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États
CEATE-CE	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
DFI	Département fédéral de l'intérieur
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OFJ	Office fédéral de la justice
CJ	Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale
FMH	Fédération des médecins suisses
GRECO	Group d'états contre la corruption
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie
Cst	Constitution fédérale
AOS	Assurance obligatoire des soins
USAM	Union suisse des arts et métiers
HES	Haute école spécialisée
USP	Union Suisse des Paysans

UPS Union Patronale Suisse
OPAS Ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins
ES écoles supérieures

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Institutionen und Volksrechte

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 09.09.1998
HANS HIRTER

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats fasste ihre Beschlüsse zur sogenannten **Quoteninitiative**, welche eine zahlenmässig ausgeglichene Vertretung der Geschlechter im Parlament, im Bundesrat und im Bundesgericht fordert. Die Initiative selbst lehnte sie mit den gleichen Argumenten wie der Bundesrat ab: die Wahlfreiheit der Bürgerinnen und Bürger bei der Bestellung des Parlaments würde damit unzulässig eingeschränkt. Aus der Überzeugung, dass eine rasche Verbesserung des Frauenanteils im Nationalrat (1995: 21,5%) wünschbar ist und es dazu staatlicher Massnahmen bedarf, beschloss jedoch die SPK, der Initiative wenigstens einen **indirekten Gegenvorschlag** gegenüberzustellen. Dieser sieht vor, dass bei den nächsten drei Nationalratswahlen **auf den gemischtgeschlechtlichen Listen die Frauen mindestens einen Drittel aller Kandidaturen** ausmachen sollen. Reine Männerlisten wären nur zugelassen, wenn sie mit einer Frauenliste gleicher Bezeichnung verbunden sind. Dieser Eingriff ins Vereinsrecht ist nach Ansicht der Kommission zur Verwirklichung des Gleichstellungsgebots der Verfassung in Kauf zu nehmen. In einer Vernehmlassung hatten sich die FDP, die CVP, die SP und die GP – die beiden letzteren allerdings nur als Minimallösung – für diesen Vorschlag ausgesprochen; SVP, LP, SD und EDU lehnten ihn ab. Auswirkungen dieser neuen Regel verspricht sich die SPK bei denjenigen Parteien (v.a. SVP, FPS und SD) resp. Kantonen, wo es die Frauen bisher schwer hatten, nominiert zu werden (gesamtschweizerisch hatte der Frauenanteil an den Kandidierenden bereits 1995 34,9% betragen). Die Kommission beantragte dem Plenum zusätzlich, die Beratung der Volksinitiative zu verschieben und die Behandlungsfrist um ein Jahr bis auf März 2000 zu verlängern. Dieser Aufschub würde es erlauben, die Initiative in Kenntnis der Resultate der vorgeschlagenen Listenquoten zu beurteilen.

Der **Bundesrat** äusserte sich skeptisch zu diesem Gegenvorschlag, der ohne Einbettung in andere, von den Parteien zu ergreifende Massnahmen wenig bringen werde. Er wies zudem das Parlament darauf hin, dass ein allfälliger Beschluss bis spätestens am 20. März 1999 definitiv verabschiedet sein müsste, um bereits bei den Nationalratswahlen 1999 zur Anwendung zu gelangen.¹

Organisation der Bundesrechtspflege

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 02.12.2020
MARC BÜHLMANN

Anfang November 2020 reichte die RK-NR eine parlamentarische Initiative ein, mit der eine Grundlage für einen indirekten **Gegenvorschlag zur Justizinitiative** geschaffen werden soll. Der Vorschlag sah vor, dass die Richterinnen und Richter für alle Gerichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesgericht, Bundesstrafgericht, Bundesverwaltungsgericht, Bundespatentgericht) nach wie vor von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt werden sollen. Allerdings soll die Wahl nicht mehr nur auf einem Antrag der Gerichtskommission (GK) beruhen, sondern zusätzlich auf einer Vorselektion, die durch eine zu bestimmende Fachkommission getroffen wird, welche die fachliche und persönliche Eignung der Kandidierenden evaluiert. Die Amtsdauer aller nationalen Richterinnen und -richter soll auf sechs Jahre festgelegt werden, wobei die Wiederwahl automatisch geschehen soll – allenfalls durch die GK auf Empfehlung der genannten Fachkommission. Dies stellte eine Konzession an die Initianten dar, da im aktuellen Verfahren das Parlament die Wiederwahl vornimmt. Auch zukünftig soll Abberufung jedoch bei schwerer Pflichtverletzung möglich sein, wobei die Fachkommission den Sachverhalt zu klären hätte. Die Parteien selber müssten gemäss Vorschlag der RK-NR die Unabhängigkeit ihrer Richterinnen und Richter gewährleisten, wobei explizit Alternativen zu Mandatsabgaben gefordert werden. Letzteres wurde auch von einer noch nicht behandelten parlamentarischen Initiative Walti (fdp, ZH; Pa.lv. 20.468) vorgeschlagen.

Anfang Dezember stimmte die RK-SR dem Begehren ihrer Schwesterkommission knapp mit 6 zu 6 Stimmen bei einer Enthaltung und Stichentscheid des Präsidenten Beat Rieder zu. Die Kommission sei der Ansicht, dass sich das aktuelle Wahlsystem für Bundesrichterinnen und -richter bewährt habe, dass es aber prüfungswerte Fragen gebe. Die RK-NR solle aber nur «die für absolut notwendig erachteten Verbesserungen» ausarbeiten.²

Anfang Februar 2021 entschied die RK-NR mit 13 zu 11 Stimmen (1 Enthaltung), dem Nationalrat die Ablehnung der Justizinitiative zu beantragen und auf einen eigenen indirekten Gegenvorschlag zu verzichten. Zwei Minderheiten beantragten allerdings die Ausarbeitung eines indirekten Gegenvorschlags oder gar eines direkten Gegenentwurfs. Die Anträge fussten auf einem Arbeitspapier des BJ, das Vorschläge für die Umsetzung der parlamentarischen Initiative der Kommission für einen **Gegenvorschlag zur Justizinitiative** beinhaltet und das die Kommission trotz ihres ablehnenden Entscheids einige Tage später publizierte. Das Arbeitspapier erörtert konkret die zentralen Vorschläge der Kommissionsinitiative: Die Schaffung eines Fachbeirats, verschiedene Varianten für die Wiederwahl von Richterinnen und Richtern, Fragen zur Amtszeit, das Verfahren für eine Amtsenthebung und ein Verbot der Mandatsabgabe, also der finanziellen Beiträge, die Richterinnen und Richter an Parteien bezahlen.

Die Schaffung eines Fachbeirats, der die fachliche (inkl. sprachliche) Eignung von Kandidierenden zuhanden der GK beurteilen sollte, wurde im Arbeitspapier als einfach umsetzbar erachtet. Dessen Umsetzung in Form eines indirekten Gegenvorschlags sei mit einer Änderung des Parlamentsgesetzes leicht möglich. Als «wenig sinnvoll» wurde im Papier hingegen die Idee einer stillen, also automatischen Wiederwahl beurteilt. Weil das Parlament, ein Teil des Parlaments oder gar ein einzelnes Parlamentsmitglied die verfassungsrechtlich garantierte Kompetenz behalten müsse, eine Wiederwahl zu fordern und so Druckversuche durch Parteien weiterhin möglich wären, wäre die Einführung einer stillen Wahl keine Verbesserung im Sinne von mehr Unabhängigkeit der Judikative. Wenn alleine die GK die Kompetenz erhalten sollte, die Wiederwahl zu beschliessen (auch unter Beizug der Fachkommission), wäre eine Verfassungsänderung und entsprechend ein direkter Gegenentwurf (statt eines indirekten Gegenvorschlags) nötig. Auch für eine Neuregelung des Amtsenthebungsverfahrens und für die Verlängerung der Amtszeit (also die einmalige Wahl einer Richterin oder eines Richters bis zu einem bestimmten Altersjahr oder aber die Verlängerung der Amtsperiode von 6 auf 12 oder 16 Jahre) bräuchte es laut Arbeitspapier eine Verfassungsänderung. Ein indirekter Gegenvorschlag wäre hingegen möglich für eine Regelung hinsichtlich Mandatsabgabe, die nicht gesetzlich verankert ist. Das Arbeitspapier schlägt ein Verbot vor, das im Bundesgerichtsgesetz verankert werden könnte: Richterinnen und Richter dürften demnach keine finanziellen Beiträge an politische Parteien leisten. Ein Verbot auf Verfassungsstufe sei freilich vorzuziehen, weil so eine schweizweit einheitliche Regelung (auch auf Kantonsebene) garantiert und den Empfehlungen der GRECO für eine bessere Unabhängigkeit der Gerichte in der Schweiz entsprochen werden könnte. Dazu wäre jedoch wiederum ein direkter Gegenentwurf erforderlich. Im Arbeitspapier wurde für diesen Punkt auf die parlamentarische Initiative von Beat Walti (fdp, ZH; Pa.Iv. 20.468) verwiesen, die ein solches Verbot von Mandatsabgaben fordert.³

Volksrechte

Bei **Volksinitiativen** kommt es vor, dass die Initianten mit einem vom Parlament beschlossenen indirekten Gegenvorschlag zufrieden sind und ihr Begehren eigentlich **zurückziehen** möchten. Oft enthält dieser Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe die Klausel, dass er nur dann in Kraft treten kann, wenn die Initiative entweder zurückgezogen oder in der Volksabstimmung abgelehnt worden ist. Da damit die offizielle Publikation des Gegenvorschlags und der Beginn der Sammelfrist für ein allfälliges Referendum erst nach dem Rückzug erfolgen, sind die Initianten über dessen Schicksal im Ungewissen und verzichten aus diesem Grund manchmal auf einen Rückzug. Ständerat Lombardi (cvp, TI) schlug deshalb in der Form einer parlamentarischen Initiative die **Einführung des bedingten Rückzugs einer Volksinitiative** vor. Die SPK des Ständerats arbeitete eine entsprechende Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte aus. Da mit der Volksinitiative „Lebendiges Wasser“ und der als indirekten Gegenvorschlag konzipierten Revision des Gewässerschutzgesetzes ein konkreter Anwendungsfall im Parlament hängig war, drängte sie auf eine rasche Behandlung des Geschäfts. Sie beantragte, dass der Rückzug einer Volksinitiative nur dann gelten soll, wenn der Gegenvorschlag auch wirklich in Kraft tritt. Wird das Referendum ergriffen und der Gegenvorschlag vom Volk abgelehnt, dann findet anschliessend eine Abstimmung über die Volksinitiative statt. In der Vernehmlassung hatten sich FDP und SVP skeptisch gezeigt, der Bundesrat hingegen sprach sich für diese Neuerung aus.

Das **Parlament hiess die Einführung des bedingten Rückzugs einer Volksinitiative bereits in der Herbstsession gut**. Im Ständerat geschah dies einstimmig. Im Nationalrat stellte die SVP erfolglos einen Nichteintretensantrag, wobei die Begründung allerdings verwirrend war. Gemäss ihrem Sprecher Schibli (svp, ZH) würde diese bedingte

Rückzugsmöglichkeit die Rechte des Volkes einschränken, da dieses Anspruch darauf habe, in jedem Fall über eine Initiative abzustimmen. Auch eine Mehrheit der FDP war für Nichteintreten, da die Neuerung die Ausübung der Volksrechte komplizierter gestalten würde. In der Schlussabstimmung verabschiedete der Nationalrat die neuen Bestimmungen mit 106 zu 88 Stimmen; dagegen waren die praktisch geschlossene SVP und eine grosse Mehrheit der FDP. In der kleinen Kammer gab es keine Gegenstimmen.⁴

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 26.11.2012
MARC BÜHLMANN

Die SVP-Fraktion wollte mit einer parlamentarischen Initiative eine Änderung des Parlamentsgesetzes erwirken. Artikel 102 Absatz 2 sieht vor, dass das Parlament bei **gleichzeitigem Vorliegen einer Volksinitiative und eines Gegenvorschlages** nur den Gegenvorschlag zur Annahme empfehlen kann, nicht aber die Initiative. Die SVP wollte dieses Verbot mit der Begründung streichen, dass dadurch die freie Willensäußerung des Parlaments nicht mehr eingeschränkt werde. Mit 118 zu 64 Stimmen gab die grosse Kammer der Initiative allerdings keine Folge. Sie stützte sich dabei auf die Begründung ihrer Staatspolitischen Kommission, das Parlament dürfe Gegenvorschläge nicht aus taktischen Gründen entwerfen, sondern müsse den Gegenentwurf als bessere Lösung präsentieren. Abgelehnt wurde auch eine Motion Minder (parteilos, SH) (12.3963), die ein Verbot der Gleichzeitigkeit von direktem und indirektem Gegenvorschlag sowie ein Verfahren mit einer vorgängigen Eventualfrage (statt dem Stichentscheid) und zwei Abstimmungsfragen (Initiative vs. geltendes Recht bzw. Gegenvorschlag vs. geltendes Recht) vorgesehen hätte.⁵

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 15.10.2015
MARC BÜHLMANN

Laut Parlamentsgesetz hat die Bundesversammlung nach der Einreichung einer Volksinitiative 30 Monate Zeit, um zu entscheiden, ob sie das Begehren der Stimmbevölkerung zur Annahme oder zur Ablehnung empfiehlt. Wenn einer der beiden Räte einen Gegenentwurf oder einen mit der Initiative verbundenen Erlassentwurf beschliesst, so kann diese Frist um 12 Monate verlängert werden. Ende 2014 hatte die SPK-NR mit einer parlamentarischen Initiative angeregt, diese Frist, im Falle eines Beschlusses für einen Gegenvorschlag, um ein weiteres Jahr verlängern zu können. Bedingung für die Ausdehnung des von der SPK-NR als relativ knapp betrachteten Zeitfensters sollte allerdings sein, dass die Mehrheit der Mitglieder des Initiativkomitees ihr Einverständnis dafür gibt. Die Kommission wollte damit laut eigener Begründung vor allem jenen Initianten Rechnung tragen, die konstruktiv zu einem Gegenvorschlag Hand bieten möchten.

Die ständerätliche Schwesterkommission sah allerdings keinen Handlungsbedarf für eine **Verlängerung der Behandlungsfrist für Gegenvorschläge**. Erstens genüge die bestehende Frist, wenn der Wille des Parlaments wirklich da sei; zweitens sei es im Interesse der Initianten, dass Initiativbegehren rasch behandelt würden und drittens stiess sich die SPK-SR am Umstand, dass mit Initiativkomitees nicht-parlamentarische Gremien auf die Planung von parlamentarischen Prozessen Einfluss nehmen würden.⁶

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 05.02.2016
MARC BÜHLMANN

Anfang Februar 2016 entschied sich die SPK-NR, ihre parlamentarische Initiative für die **Verlängerung der Behandlungsfrist für Gegenvorschläge**, der von ihrer Schwesterkommission nicht Folge gegeben worden war, abzuschreiben.⁷

Wahl- und Abstimmungsverfahren

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 20.12.2006
HANS HIRTER

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats legte ihren in Form einer parlamentarischen Initiative gehaltenen Entwurf für einen indirekten Gegenvorschlag zur **Volksinitiative „Volksouveränität statt Behördenpropaganda“** vor (VI: 05.054). Diese gilt als Umsetzung der parlamentarischen Initiative Burkhalter (fdp, NE). Im Wesentlichen geht es dabei um die Aufnahme der bereits heute in Leitlinien festgelegten Grundsätze der Behördeninformation bei Volksabstimmungen in das Gesetz über die politischen Rechte. Diese Informationen sollen sachlich, transparent und verhältnismässig sein. Als Besonderheit soll der Bundesrat verpflichtet werden, umfassend zu eidgenössischen Volksabstimmungen zu informieren und dabei – das wäre eine Neuerung – immer den Standpunkt des Parlaments zu vertreten. Der Bundesrat sah weiterhin keinen Anlass, die bisher praktizierten Regeln von Leitlinien auf Gesetzesstufe zu befördern und sprach sich dezidiert dagegen aus, dass die Regierung in jedem Fall die Haltung des Parlaments vertreten müsse. Der Nationalrat befasste sich in der Dezembersession mit diesen Vorschlägen. Gegen die Anträge der

SVP, welche ihre eigene Volksinitiative bevorzugt, und des Bundesrates beschloss er Eintreten. In der Frage, ob der Bundesrat auch dann den Standpunkt der Bundesversammlung vertreten müsse, wenn er damit nicht einverstanden ist, beschloss der Rat auf Antrag Müller (fdp, AG) eine weniger rigide Lösung, indem er ihm untersagte, in diesem Fall eine abweichende Empfehlung abzugeben. Dieser Beschluss stützte sich auf ein Gutachten des EJPD, welches der Regierung die Propagierung einer vom Parlamentsentscheid abweichenden Parole untersagt, ihr aber erlaubt, sich in diesem Falle zurückzuhalten. Des weiteren verlängerte das Parlament die Behandlungsfrist für die Volksinitiative um ein Jahr.⁸

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 25.10.2019
MARC BÜHLMANN

Nachdem der Bundesrat seine Botschaft zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» vorgelegt und das Begehren zur Ablehnung empfohlen hatte, beschloss die SPK-SR mit 8 zu 3 Stimmen (2 Enthaltungen), Abklärungen für einen möglichen Gegenentwurf zu treffen. Es bestehe Handlungsbedarf, aber Regelungen für mehr **Transparenz in der Politikfinanzierung** sollten nicht Gegenstand der Verfassung sein. Mit einer Kommissionsinitiative sollte deshalb ein indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative geschaffen werden. Weil dieser Idee noch im Februar 2019 auch von der SPK-NR, wenn auch denkbar knapp mit 12 zu 11 Stimmen und einer Enthaltung, Folge gegeben worden war, machte sich die ständerätliche SPK an die Ausarbeitung einer Vorlage.

Der bereits im März präsentierte Vorschlag für eine Ergänzung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte sah Regelungen zur Offenlegung der Finanzierung politischer Akteure vor. Konkret sollten alle im Parlament vertretenen Parteien jährlich ihre Einnahmen sowie Spenden über CHF 25'000 offenlegen müssen. Natürliche und juristische Personen, die vor Wahlen oder Abstimmungen mehr als CHF 250'000 für Kampagnen und/oder Unterschriftensammlungen aufwenden, müssten deren Finanzierung offenlegen. Verboten werden sollten anonyme Spenden sowie Zuwendungen aus dem Ausland, womit die Kommission das Anliegen einer parlamentarischen Initiative Fournier (cvp, VS) aufnahm.

In der Vernehmlassung, die zwischen Mai und August 2019 durchgeführt wurde, stiess der Vorschlag auf unterschiedliches Wohlwollen. 14 Kantone (AG, BL, BS, FR, GE, GR, JU, NE, NW, OW, SO, TG, VD, VS) sowie fünf Parteien (BDP, EVP, GP, GLP, SP) begrüßten den Vorschlag. Auch der Trägerverein der Transparenzinitiative befürwortete grundsätzlich die Stossrichtung, brachte jedoch Verbesserungsbedarf an. Abgelehnt wurde die Idee von zehn Kantonen (AI, AR, BE, GL, LU, SG, SH, TI, UR, ZG) und den drei bürgerlichen Parteien CVP, FDP und SVP. Keine Stellung beziehen wollten die Kantone Zürich und Schwyz. Die Stellungnahmen gingen teilweise – etwa in der Frage der Höhe der Schwellenwerte, hinsichtlich des Kontrollsystems, aber auch bezüglich der Erlaubnis von Spenden aus dem Ausland – «in völlig unterschiedliche Richtungen», wie im Bericht zusammengefasst wurde. Dies bewog die Kommission dazu, den ursprünglichen Vorschlag mit Ausnahme kleinerer Präzisierungen zu belassen und den Räten vorzulegen. Gleichzeitig empfahl die SPK-SR die Transparenz-Initiative mit 8 zu 4 Stimmen zur Ablehnung.⁹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 16.12.2019
MARC BÜHLMANN

In der Wintersession 2019 beriet der Ständerat den indirekten Gegenentwurf seiner SPK-SR für mehr **Transparenz bei der Politikfinanzierung**, der in Folge der erfolgreich zustande gekommenen Transparenz-Initiative als parlamentarische Initiative ausgearbeitet worden und sowohl in der Vernehmlassung wie auch im Bundesrat auf mehrheitliche Zustimmung gestossen war.

Andrea Caroni (fdp, AR) beantragte Nichteintreten. Er sei zwar ein «grosser Freund der Transparenz in der Politik», hier handle es sich aber um eine schlecht ausbalancierte Vorlage, die zudem eher zu «Scheintransparenz» führe. Die Forderungen seien erstens ein Eingriff in die Privatsphäre, weil sie politische Präferenzen und finanzielle Möglichkeiten von Spenderinnen und Spendern offenlegten. Zweitens würden die Regelungen mit viel Bürokratie einhergehen und könnten wohl, drittens, sehr einfach umgangen werden, da zwangsläufig grosse Lücken bestehen blieben. In Ländern, die scharfe Regeln kennen, sei das Vertrauen in die Politik nicht grösser als in der Schweiz, betonte er. Viel Geld und Demokratie stünden in einem heiklen Verhältnis, zitierte in der Folge Paul Rechsteiner (sp, SG) Gottfried Keller. Demokratische Entscheide dürfe man nicht kaufen können. Die Transparenz-Initiative verbiete zwar den Einsatz grosser Geldmittel nicht, sie verlange aber Transparenz. Wer viel investiere, der solle auch dazu stehen. Dass die Sensibilität in der Bevölkerung wachse, zeigten die Volksabstimmungen in den Kantonen Schwyz und Freiburg, wo die Forderung nach Transparenzregeln an der Urne Erfolg hatte. Das Argument, dass Regeln umgangen werden könnten, dürfe nicht

gelten, weil man ansonsten überhaupt keine Regeln mehr aufstellen dürfe; man denke dabei etwa an den Strassenverkehr. Christian Levrat (sp, FR) schliesslich erörterte den in seinen Augen erfolgreichen Fall Freiburg und zitierte den aktuellen Sorgenbarometer, der einen Rückgang des politischen Vertrauens zeige. Dem könne vor allem mit vermehrter Transparenz begegnet werden. Beide SP-Vertreter forderten nicht nur Eintreten, sondern auch ein Ja zur Volksinitiative. Justizministerin Karin Keller-Sutter erörterte die Position der Regierung. Der Bundesrat habe in der ursprünglichen Botschaft für die zur Ablehnung empfohlene Initiative keinen Gegenentwurf vorgesehen, weil er Regelungen der Politikfinanzierung kritisch gegenüberstehe, da sie administrativ aufwändig und schwierig umsetzbar seien. Zudem sei der Bundesrat der Meinung, dass sich das Volk nicht kaufen lasse. Es gebe mehrere Beispiele von Abstimmungskampagnen, bei denen grosse Geldmittel eingesetzt worden seien, bei denen sich die Stimmbevölkerung aber auf die finanziell weniger gut bemittelte Seite geschlagen habe. Der jetzt durch die SPK-SR vorgelegte indirekte Gegenvorschlag habe gegenüber der Initiative Vorzüge und es sei sicherlich besser, Finanzierungsregeln auf Gesetzesstufe und nicht auf Verfassungsstufe einzuführen. Aus diesem Grund unterstütze der Bundesrat – nach wie vor mit einer gehörigen Portion Skepsis – den Gegenvorschlag, bei dem er allerdings einige Änderungswünsche anbringe.

Bevor über diese Änderungen debattiert wurde, wurde der Minderheitsantrag Caroni auf Nichteintreten mit 29 zu 14 Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt. Eine Minderheit Stöckli (sp, BE), die von Christian Levrat übernommen worden war, weil Hans Stöckli als Präsident amtierte, wollte den Katalog der Offenlegungspflichten für politische Parteien erweitern. Neben den Einnahmen hätten auch Ausgaben und Vermögenslage ausgewiesen werden sollen. Dieser Antrag scheiterte aber genauso wie ein Antrag, die Obergrenze für Zuwendungen nicht bei CHF 25'000, sondern schon bei CHF 10'000 festzulegen. Angenommen wurde ein Antrag des Bundesrats, auf eine Offenlegungspflicht bei Unterschriftensammlungen zu verzichten. Die SPK-SR war hier auf die Linie des Bundesrats umgeschwenkt, weil das öffentliche Interesse an Transparenz in diesem frühen Stadium weniger gross sei, wie Daniel Fässler (cvp, AI) für die Kommission ausführte. Zu diskutieren gab die Frage nach einem Verbot von Zuwendungen aus dem Ausland. Der Bundesrat hatte beantragt, dieses Verbot zu streichen und lediglich den Passus für ein Verbot von anonymen Zuwendungen zu belassen. Die SPK-SR hatte nach längerer Diskussion mit 7 zu 5 Stimmen entschieden, dem Antrag des Bundesrats zu folgen. Eine Minderheit Bischof (svp, SZ) wollte allerdings – auch gestützt auf eine parlamentarische Initiative Fournier (cvp, VS;Pa.Iv. 18.423) – am ursprünglichen Verbot festhalten. Pirmin Bischof warnte davor, dass Wahlen und Abstimmungen in verschiedenen Ländern durch ausländische Geldgeberinnen und Geldgeber finanziert worden seien. Dies sei beim Geldspielgesetz nachweislich auch in der Schweiz der Fall gewesen. Es stehe wohl nächstens eine Abstimmung über den Kauf von Kampfflugzeugen an, wo es um Milliardenbeträge gehe, an denen auch ausländische Player ein Interesse hätten. Im Inland müsse man für Transparenz sorgen, aber die direkte Demokratie werde gegen ausländische Gelder nur durch ein Verbot geschützt. Karin Keller-Sutter entgegnete, dass nicht auszuschliessen sei, dass ausländisches Geld in Abstimmungskampagnen fliesse. Dies werde aber in der Regel bekannt und es werde darüber diskutiert. Ein Verbot sei hingegen mittels Geldkurieren sehr leicht zu umgehen. Das magistrale Votum verhalte jedoch ungehört; der Antrag der Minderheit wurde mit 25 zu 18 Stimmen gutgeheissen.

In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf mit 29 zu 13 Stimmen (2 Enthaltungen) angenommen.¹⁰

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 17.09.2020
MARC BÜHLMANN

In der Herbstsession 2020 beugte sich der Nationalrat als Zweitrat über den von der SPK-SR ausgearbeiteten indirekten Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative, mit dem mehr **Transparenz bei der Politikfinanzierung** geschaffen werden soll. Nicht weniger als 40 Wortmeldungen zeugen von der Bedeutung, die der Vorlage auch in der grossen Kammer entgegengebracht wurde. Die beiden Sprecher der SPK-NR – Andri Silberschmidt (fdp, ZH) und Damien Cottier (fdp, NE) – plädierten für Eintreten und warben für einige von ihrer Kommission vorgenommene gewichtige Änderungen des ständerätlichen Vorschlags: Die Mehrheit der Kommission stelle sich, anders als von der kleinen Kammer vorgeschlagen, gegen jegliche Offenlegung des Namens von Spenderinnen und Spendern, verlange aber nebst der Offenlegung der Einnahmen auch jene der Ausgaben von politischen Akteuren, jedoch ohne dass hier erhaltene Zuwendungen offengelegt werden müssten. Ebenfalls abweichend zum Ständerat schlage die Mehrheit der Kommission vor, dass bei Abstimmungen und Wahlen bereits Kampagnenbudgets von CHF 50'000 offengelegt werden – der Ständerat hatte hier eine Obergrenze von CHF 250'000 vorgesehen und auch die Initiative sah eine höhere Obergrenze von CHF 100'000 vor. Schliesslich – so die beiden Kommissionssprecher –

müsse diese Offenlegungspflicht nicht nur für Kandidierende für den Nationalrat, sondern auch für jene für den Ständerat gelten.

Zuerst wurde über Eintreten verhandelt. Eine Kommissionsminderheit bestehend aus Mitgliedern der SVP-Fraktion begründete ihren Nichteintretensantrag mit den zu komplizierten Transparenzregeln, die vom Vorschlag vorgesehen seien; das Vertrauen in die Politik würde so eher geschwächt als gestärkt. Gregor Rutz (svp, ZH) bezeichnete die Vorlage gar als «Absurdität»: Es bestehe kein Handlungsbedarf und der Vorwurf, die Schweizer Politik sei korrupt, – Rutz nahm Explizit auf die Vorwürfe der GRECO Bezug – sei «Unsinn». Transparenz brauche man dort, wo demokratische Defizite bestünden, was in der Schweiz nicht der Fall sei. Nadine Masshardt (sp, BE), ihres Zeichens Co-Präsidentin des Trägervereins der Transparenz-Initiative, plädierte für die SP-Fraktion für Eintreten: Die SPK-NR habe den Gegenvorschlag wirkungslos gemacht, was insbesondere hinsichtlich der Offenlegung der Spenderinnen und Spender wieder zu korrigieren sei. Ins gleiche Horn stiess Irène Kälin (gp, AG) für die Fraktion der Grünen. Ohne Offenlegung von Spenden könne nicht von Transparenz gesprochen werden. Ihre Fraktion sei deshalb für Eintreten, um hier Korrekturen anzubringen. Auch die Mitte-Fraktion plädierte via ihre Sprecherin Marianne Binder-Keller (cvp, AG) für Eintreten, auch wenn die CVP sowohl gegen die Initiative als auch gegen den hier vorliegenden Vorschlag sei. Dies einerseits, weil die Bestrebungen letztlich auf eine staatliche Parteienfinanzierung hinausliefen, und andererseits, weil eine Forderung der CVP nicht erfüllt sei, nämlich die Offenlegung von indirekten Spenden und Querfinanzierungen beispielsweise durch Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände. Doris Fiala (fdp, ZH) sprach von «Zeitgeist», der im Moment mehr Transparenz fordere. Allerdings sei diese Forderung in einem Milizsystem umsichtiger umzusetzen als bei einem System mit Profipolitikerinnen und -politikern – Fiala nahm Bezug auf ihr Mandat im Europarat, bei dem sie einer sehr strengen Offenlegungspflicht unterworfen sei. Auch die FDP wolle keine staatliche Parteienfinanzierung und die Wahrung der Privatsphäre auch bei politischen Zuwendungen. Der Trend für mehr Transparenz werde «auch vor den Türen der Schweizer Parteien keinen Halt machen», vermutete Corina Gredig (glp, ZH) und plädierte für ihre GLP-Fraktion nicht nur für Eintreten, sondern auch für die Offenlegung der Namen von Spenderinnen und Spendern. Vor der Abstimmung über Eintreten meldete sich auch Justizministerin Karin Keller-Sutter zu Wort. Sie erinnerte daran, dass ein gänzlicher Verzicht der Offenlegung von Spenden ein Kernstück der Transparenzinitiative entfernen würde. Der wesentlich tiefere Schwellenwert von CHF 50'000 für die Offenlegung von Kampagnen wiederum ziehe wohl vor allem bürokratischen Aufwand nach sich. Zudem sei die Forderung nach einer Offenlegung der Kampagnenzuwendungen von Ständeratskandidierenden deshalb heikel, weil ja eigentlich die Kantone für die Wahlen in die kleine Kammer verantwortlich seien. Sie bat den Rat aber auch deshalb um Eintreten, weil es sinnvoller sei, eine Regelung auf Gesetzesstufe anzubringen als in der Verfassung. Wie aufgrund der Sprecherinnen und Sprecher nicht anders zu erwarten war, stimmte die Mehrheit der anwesenden Nationalrätinnen und Nationalräte für Eintreten. Die 57 Nein-Stimmen stammten aus der SVP- (52 Stimmen) und der FDP-Fraktion (5 Stimmen), hatten aber gegen die 136 Ja-Stimmen keine Chance.

In der Folge ging es um die bereits in der Eintretensdebatte angekündigten Änderungsanträge. Eine Mehrheit von 135 zu 56 Stimmen folgte dem Kommissionsvorschlag, dass Parteien nicht nur wie vom Ständerat vorgesehen ihre Einnahmen, sondern auch ihre Ausgaben offenlegen müssen. Der SVP-Minderheitsantrag, der dem Ständerat folgen wollte, scheiterte also deutlich. Wesentlich knapper scheiterte der Minderheitsantrag Streiff (evp, BE), mit dem die Offenlegung von Spenden gefordert worden wäre, nicht aber wie vom Ständerat vorgesehen mit einer Obergrenze von CHF 25'000, sondern mit einer Obergrenze von CHF 10'000. Die 94 Stimmen der geschlossenen Fraktionen von SP und Grünen, unterstützt von 15 Stimmen der Grünliberalen – einzig Martin Bäumle (glp, ZH) sprach sich für die Mehrheit aus, die die Offenlegung der Spenden ganz streichen wollte – sowie von 9 Stimmen aus der Mitte-Fraktion und den 2 SVP-Stimmen von Mike Egger (svp, SG) und Lukas Reimann (svp, SG) reichten gegen die 96 Stimmen für die Kommissionsmehrheit nicht aus. Der Vorschlag der Kommission oblagte auch bei der Frage nach der Höhe der Kampagnenausgaben. Nicht CHF 250'000 wie vom Ständerat und einer Minderheit Bircher (svp, AG) vorgesehen (130 zu 60 Stimmen), aber auch nicht CHF 100'000, wie von der Minderheit Streiff vorgeschlagen (171 zu 18 Stimmen), sondern Kampagnenausgaben von CHF 50'000 sollen neu eine Offenlegung zwingend machen. Angenommen wurde auch der Vorschlag, dass die einzureichenden Dokumente stichprobenweise zu kontrollieren seien.

Da damit aber keiner der Minderheitsanträge eine Mehrheit gefunden hatte und die von praktisch allen Fraktionen kritisierte, von der SPK-NR ziemlich verwässerte Vorlage so

insgesamt zu viele Gegnerinnen und Gegner hatte, kam es bei der Gesamtabstimmung wenig überraschend zu einer deutlichen Abfuhr. Lediglich noch 17 Stimmen aus der FDP-Fraktion sowie eine Stimme aus der Mitte-Fraktion (Martin Landolt (bdp, GL)) unterstützten die Vorlage; standen aber gegen die 168 Gegenstimmen (9 Enthaltungen) auf verlorenem Posten. Damit wird der Ball dem Ständerat zurückgespielt.¹¹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 17.12.2020
MARC BÜHLMANN

Nachdem der Nationalrat die als indirekter Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative gedachte Umsetzungsvorlage der parlamentarischen Initiative der SPK-SR für **Transparenz bei der Politikfinanzierung** in der Gesamtabstimmung deutlich abgelehnt hatte, kam das Geschäft zurück in den Ständerat. Die ständerätliche Kommission wollte nach wie vor auf den Vorschlag eintreten, nahm aber eine redaktionelle Änderung an ihrem Entwurf vor: der Begriff «Zuwendungen» sollte explizit mit den Adjektiven «monetär» und «nicht-monetär» ergänzt werden. Zudem wurden zwei Kommissionsminderheiten angemeldet. Die eine wollte über die Höhe dieser offenzulegenden Zuwendungen diskutieren: Der ursprüngliche Vorschlag sieht CHF 25'000 und der Minderheitsantrag CHF 10'000 vor, was der Forderung der Initiative entsprechen würde. Die zweite Minderheit wollte die Höhe des offenzulegenden Aufwands für Kampagnen auf CHF 50'000 senken. Der ursprüngliche Entwurf hatte CHF 250'000 vorgesehen. Damit wollte die Minderheit gar noch tiefer gehen als die Initiative, die einen Schwellenwert von CHF 100'000 verlangt. In ebendieser Diskussion wurde der Idee für mehr Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen erneut viel Wohlwollen zuteil. Transparenz in der Politik sei ein Gebot der Stunde, befand etwa Damian Müller (fdp, LU) bei der erneuten Eintretensdebatte und der Gegenvorschlag schütze die Privatsphäre besser als die Initiative. Eintreten war freilich unbestritten und wurde ohne Gegenantrag beschlossen. Für wenig Diskussionsstoff sorgte auch die redaktionelle Änderung, die gutgeheissen wurde. Mehr zu debattieren gaben erneut die Schwellenwerte. Dabei unterlag der Antrag von Links, den Initiantinnen und Initianten bei der Höhe der Spenden entgegenzukommen, mit 32 zu 12 Stimmen. Hingegen wurde die Höhe der Kampagnenausgaben, die zu einer Offenlegung verpflichtet, auf CHF 50'000 gesenkt – also gar unter den Schwellenwert, wie er von der Volksinitiative vorgesehen ist. Um wirklich Transparenz herstellen zu können, brauche es einen möglichst tiefen Wert, begründete Damian Müller seinen Minderheitsantrag. Es sei nicht einzusehen, weshalb für kleinere Kampagnen keine Offenlegungspflicht gelten solle. Das Ziel der Initianten «grössere Geldbeträge zu skandalisieren und kleinere Beträge zu legitimieren», sei nicht zu unterstützen. Viele kleinere Beträge ergäben am Schluss einen grossen oder mit Verweis auf die Konzernverantwortungsinitiative «sogar einen extrem grossen Betrag.» Es gebe kein gutes oder schlechtes Geld, entsprechend sollten alle Kampagnenorganisationen in die Pflicht genommen werden. Mit 25 zu 15 Stimmen hiess der Ständerat den tieferen Schwellenwert gut.¹²

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 03.03.2021
MARC BÜHLMANN

Nachdem der Ständerat in der Wintersession 2020 auf dem indirekten Gegenvorschlag seiner SPK-SR zur Transparenzinitiative beharrt hatte, musste sich die Volksschammer noch einmal über das Geschäft beugen, mit dem mehr **Transparenz bei der Politikfinanzierung** hergestellt werden soll. Die SPK-NR wollte der Idee eine zweite Chance geben, beantragte mit 14 zu 10 Stimmen Eintreten und schlug drei Ergänzungen zum Entwurf des Ständerats vor: Parteien sollen auch die Beträge offenlegen müssen, die sie von ihren Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern erhalten, auch Ständeratsmitglieder sollten ihr Wahlkampfbudget offenlegen müssen und die Dokumente, auf denen die verschiedenen Beträge ausgewiesen werden müssen, sollten stichprobenartig kontrolliert werden. Zudem schlug die SPK-NR bei den Schwellenwerten vor, die Vorschläge des Ständerats zu übernehmen: Kampagnenbudgets sollten ab einer Höhe von CHF 50'000 und Spenden ab CHF 25'000 offengelegt werden müssen.

Zur Diskussion standen in der Frühjahrsession 2021 auch einige Minderheitsanträge. Zuerst forderte eine von SVP-Mitgliedern angeführte Kommissionsminderheit, nicht auf die Vorlage einzutreten. Mit dem Gegenvorschlag wie auch mit der Initiative selber würde höchstens «Scheintransparenz» geschaffen und «der Bevölkerung Sand in die Augen» gestreut, argumentierte Martina Bircher (svp, AG) für diese Minderheit. Mit dem «administrativen Monster», das etwa durch Stückelung von Spenden einfach umgangen werden könne, werde über kurz oder lang eine staatliche Parteienfinanzierung eingeführt und das «bewährte Milizsystem zu Grabe» getragen. Die links-grünen Votantinnen (Nadine Masshardt, sp, BE; Ada Marra, sp, VD und Irène Kälin, gp, AG) hoben hingegen im Namen ihrer Fraktionen hervor, dass Transparenz nicht nur immer

stärker von der Bevölkerung gefordert werde, sondern auch ein zentrales Element der Demokratie sei, um verlorenes Vertrauen wiederherzustellen. Auch die FDP votierte – gemäss ihrem Sprecher Andri Silberschmidt (fdp, ZH) – für Eintreten, auch wenn volle Transparenz nicht möglich sei und das Vertrauen der Bevölkerung auch heute nach wie vor hoch sei. Auch die GLP sprach sich für einen Gegenvorschlag aus: Niemand könne heute ernsthaft gegen mehr Transparenz eintreten, argumentierte Michel Matter (glp, GE). Gegen Eintreten stimmten dann neben der fast geschlossenen SVP-Fraktion – nur Lukas Reimann (svp, SG) wich von der Fraktionslinie ab und Mike Egger (svp SG) enthielt sich der Stimme – lediglich noch 17 Angehörige der Mitte-Fraktion und vier Freisinnige (5 enthielten sich der Stimme). Die gesamthaft 70 Gegenstimmen waren aber gegen die 115 Stimmen, die für Eintreten votierten, chancenlos.

Eine von Marianne Streiff-Feller (evp, BE) angeführte Minderheit forderte für Spenden einen Mindestbetrag von CHF 10'000 und eine von Andri Silberschmidt angeführte Minderheit wollte diesen Betrag als Kompromissvorschlag bei CHF 15'000 ansetzen. Die Initiative selber sah hier CHF 10'000 vor und der Ständerat hatte sich für CHF 25'000 ausgesprochen. Nachdem die Minderheit Streiff-Feller zugunsten des Kompromissvorschlags zurückgezogen worden war, wurde dieser mit 118 zu 76 Stimmen angenommen, wobei die Gegenstimmen aus der SVP- und der Mitte-Fraktion stammten.

Eine SVP-Minderheit, angeführt von Michael Buffat (svp, VD), beantragte, den Vorschlag der SPK-NR für die Offenlegungspflicht der Beiträge von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern abzulehnen. Der Vaudois machte geltend, dass das Gesetz mit Aufnahme dieser Offenlegungspflicht noch weiter verkompliziert werde, weil Mandatsbeiträge ja an unterschiedliche Parteistufen (national, kantonale, kommunale) ausbezahlt würden. Auch hier unterlag eine SVP-Mitte-Koalition aus 77 Stimmen einer 117-Stimmen-Mehrheit, die sich für Beibehalten des neuen Vorschlags entschied.

Die gleiche SVP-Minderheit Buffat wollte auch vom Vorschlag der Kommission, Transparenz auch bei Kampagnen zu Ständeratswahlen herzustellen, nichts wissen. Michael Buffat argumentierte, dass es sich bei Ständeratswahlen um eine kantonale Angelegenheit handle und dass der Schwellenwert von CHF 50'000 ungerecht sei, weil dieser zwar bei grossen, aber wohl nicht bei kleinen Kantonen erreicht würde. Auch diese Minderheit scheiterte allerdings und der Nationalrat hiess die neue Regelung mit 139 zu 55 Stimmen gut. Erneut fand sich die SVP-Fraktion in der Minderheit, diesmal allerdings ohne Unterstützung der Mitte-Fraktion.

Eine weitere Minderheit, angeführt von Marianne Binder-Keller (mitte, AG), griff schliesslich auch den dritten Vorschlag der SPK-NR an, der stichprobenweise Kontrollen vorsah. Aufwand und Ertrag stünden hier in keinem Verhältnis, argumentierte die Aargauerin, die in ihrem Votum auch bekannt gab, dass die Mitte-Fraktion sowohl die Initiative als auch den Gegenvorschlag ablehne. Was nämlich bei beiden vergessen ginge, sei die Transparenz bei den «indirekten» Spenden. Eigentlich müssten alle Organisationen, also auch die Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände und NGOs ihre Budgets offenlegen, damit wirklich Transparenz in der Politik herrschen könne. Mit 112 zu 82 Stimmen wurde erneut der Vorschlag der SPK-NR unterstützt.

Auch von der linken Ratsseite wurden Minderheitsanträge gestellt. Eine von Irène Kälin (gp, AG) angeführte Minderheit wollte auf einen im Ständerat abgelehnten Vorschlag der SPK-SR zurückkommen und eine Busse von CHF 20'000 für Zuwiderhandlung gegen die Transparenzregeln einführen. Der von den Grünen und der SP-Fraktion unterstützte Vorschlag kam auf 68 Stimmen (unterstützt von den drei EVP-Mitgliedern), wurde aber von den 125 Voten aus den anderen Fraktionen überstimmt.

Zu reden gab schliesslich auch ein kurzfristig schriftlich eingereichter Antrag von Thomas Aeschi (svp, ZG), der die von Marianne Binder geäusserte Kritik aufnahm und Transparenz für «alle politischen Organisationen» forderte. Verbände hätten viel grössere Beträge zur Verfügung als Parteien, weshalb sie ebenfalls in die Pflicht genommen werden müssten, war die schriftliche Begründung des Antrags. Hier schaltete sich Bundesrätin Karin Keller-Sutter in die Diskussion ein und argumentierte, dass es wohl zu «rechtlich kaum lösbaren Abgrenzungsschwierigkeiten» kommen würde, wenn dieser Antrag gutgeheissen würde. Die Argumentation der Justizministerin schien zu verfangen, wurde der Antrag Aeschi doch mit 121 Stimmen abgelehnt. Die 69 Stimmen, die ihn gutgeheissen hätten, stammten aus der geschlossen stimmenden SVP-Fraktion und einer Mehrheit der Mitte-Fraktion.

In der Gesamtabstimmung standen 113 befürwortende 78 ablehnenden Stimmen gegenüber (3 Enthaltungen). Der Wind hatte damit gedreht, wie die Presse kommentierte: Im Gegensatz zur Gesamtabstimmung in der Herbstsession 2020 stimmten diesmal nicht nur die FDP, sondern auch die SP, die GP und die GLP für den Entwurf. Skepsis weckte er nach wie vor bei der SVP-Fraktion, die ihn mit 51 zu 2 Stimmen ablehnte, und bei der Mitte-Fraktion, bei der sich allerdings von 29 Stimmenden immerhin sieben für die Vorlage aussprachen. Der Ständerat wird sich in

der Folge mit den drei neu geschaffenen Differenzen auseinandersetzen müssen.¹³

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 18.06.2021
MARC BÜHLMANN

In der Sommersession 2021 räumten die Räte die noch bestehenden Differenzen beim indirekten Gegenvorschlag für mehr **Transparenz bei der Politikfinanzierung** aus, der die Anliegen der Transparenzinitiative aufnehmen will. Als erstes war der **Ständerat** an der Reihe. Daniel Fässler (mitte, AI), der für die SPK-SR Bericht erstattete, informierte die Mitglieder der kleinen Kammer vorab, dass der Trägerverein der Transparenzinitiative in einem an die Kommission gerichteten Schreiben von Ende Mai 2021 den bedingten Rückzug der Initiative in Aussicht stellte, wenn der Ständerat in zwei der vier beim Gegenvorschlag verbleibenden Differenzen auf die Linie des Nationalrats umschwenke – bei der Höhe der Offenlegungspflicht von Zuwendungen an Parteien und Initiativkomitees sowie bei der Regelung der Kontrollen. Beide Differenzen wurden in der Folge ohne Diskussion gutgeheissen: Damit müssen neu Geld- oder Sachspenden, die an Parteien oder Komitees gerichtet werden und über einem Schwellenwert von CHF 15'000 liegen, offengelegt werden. Die Initiative hätte hier einen Wert von CHF 10'000 und der Ständerat ursprünglich CHF 25'000 gefordert. Bereits geeinigt hatten sich die Räte auf die Obergrenze der offenzulegenden Wahl- und Abstimmungsbudgets von CHF 50'000. Zudem muss eine Behörde, die vom Bundesrat noch zu bestimmen sein wird, die Einhaltung der Offenlegungspflichten und die Vollständigkeit der eingereichten Dokumente kontrollieren und die Angaben veröffentlichen. Auch der Ständerat war dafür, dass diese Behörde darüber hinaus Stichprobenkontrollen durchführen muss, mit denen die Richtigkeit der Angaben verifiziert werden soll. Der Vorschlag der SPK-SR, eine sprachliche Anpassung hinsichtlich der Offenlegungspflicht der so genannten Mandatssteuern, also der Abgaben, die von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern an ihre Parteien erbracht werden, vorzunehmen, wurde ebenfalls stillschweigend gutgeheissen. Zu diskutieren gab allerdings die letzte Differenz, nämlich die Frage, ob die Offenlegungspflicht auch für Wahlkampfkampagnen von Ständerätinnen und Ständeräten gelten soll. Die Mehrheit der kleinen Kammer hatte sich bei der ersten Beratung auf den Standpunkt gestellt, dass Wahlen von Kantonsvertreterinnen und -vertretern kantonalem Recht unterstünden und hierfür deshalb keine nationale Regel gelten dürfe. Kommissionssprecher Daniel Fässler wies darauf hin, dass das Initiativkomitee diesen Punkt nicht als Bedingung für den Rückzug der Initiative betrachte. Der Nationalrat habe in seiner Debatte in der Frühjahrsession 2021 allerdings gefordert, dass alle Mitglieder des gesamten Parlaments gleichgestellt werden müssten. Die SPK-SR schlage eine Offenlegungspflicht nur für jene Ständeratsmitglieder vor, die auch tatsächlich gewählt würden, erklärt Fässler den Kompromissvorschlag seiner Kommission. Nur diese gehörten ja aufgrund der erfolgten Wahl einer Bundesbehörde an und würden dann auch nationalem Recht unterstellt. Eine Minderheit beantragte allerdings Festhalten am ursprünglichen Entscheid. Begründet wurde diese Position von Thomas Hefti (fdp, GL) damit, dass in einigen Kantonen bereits Transparenzregeln eingeführt worden seien und man dies also getrost den Kantonen überlassen dürfe, die zudem spezifischer auf die unterschiedlichen Wahlkampfaufrorderungen für den Ständerat Rücksicht nehmen könnten. Obwohl vor allem die Ratslinke in Person von Lisa Mazzone (gp, GE) oder Hans Stöckli (sp, BE) für die Mehrheit argumentierte und gleichberechtigte Transparenz auch für die kleine Kammer forderte, folgte eine Mehrheit von 25 zu 19 Stimmen dem Minderheitsantrag und beharrte somit auf dieser letzten Differenz.

Der **Nationalrat** befasste sich zwei Tage später somit nur noch mit der Frage, ob Ständeratsmitglieder gleich behandelt werden sollen wie Nationalratsmitglieder. Die SPK-NR, für die Corina Gredig (glp, ZH) das Wort ergriff, sprach sich für die Bejahung dieser Frage aus. Der Wählerschaft diesen Unterschied zu erklären sei schwierig. Dennoch wolle die Kommission dem Ständerat entgegenkommen und übernehme deshalb den im Ständerat gescheiterten Vorschlag der Mehrheit der Schwesterkommission, eine Offenlegungspflicht nur von effektiv gewählten Kantonsvertreterinnen und -vertretern zu verlangen. Eine von Andri Silberschmidt (fdp, ZH) angeführte Minderheit beantragte, dem ständerätlichen Entscheid zu folgen und auf eine Offenlegung der Wahlbudgets für Ständerätinnen und Ständeräte ganz zu verzichten, um das gesamte Projekt nicht mit einem Element zu gefährden, dass letztlich «nicht matchentscheidend» sei. Die Mehrheit war hingegen anderer Meinung. Marianne Binder-Keller (mitte, AG) zeigte sich erstaunt über die «grandiose Pirouette» des Ständerats, der ja eigentlich den Gegenvorschlag angestossen habe, um mehr Transparenz zu schaffen, sich selber jetzt aber davon ausnehmen wolle. Nachdem Bundesrätin Karin Keller-Sutter versicherte, dass der Vorschlag der Offenlegungspflicht nach erfolgter Wahl verfassungskonform sei, weil ein Ständeratsmitglied mit der Wahl dem Bundesrecht unterstellt werde, erhielt der Kommissionsvorschlag 114 Stimmen. Die

30 Stimmen, die den Ständerat gänzlich von der Offenlegungspflicht der Wahlkampfbudgets befreien wollten, stammten aus der FDP (21) und der SVP-Fraktion (9).

Damit musste eine **Einigungskonferenz** eingesetzt werden, die es in Anbetracht der Ausgangslage aber relativ einfach hatte und mit 21 zu 3 Stimmen beschloss, die Version des Nationalrats bzw. die im Ständerat abgelehnte Version der Mehrheit der SPK-SR als Kompromissvorschlag zu unterbreiten. Im Ständerat gab es zwar noch einige Stimmen, die sich mit diesem Kompromiss nicht anfreunden konnten – so nannte Jakob Stark (svp, TG) die Regelung einen «nicht zulässigen Kunstgriff», weil während der Wahl kantonales Recht, nach der Wahl aber eidgenössische Recht gelte – nachdem die Justizministerin aber davor warnte, dass die Initiative, die wohl bei einer Volksabstimmung «grosse Chancen» hätte, wesentlich weitgehendere Offenlegungspflichten für alle eidgenössischen Wahlen fordere, schwenkte die kleine Kammer mit 31 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen auf den Kompromissvorschlag ein. Auch der Nationalrat stimmte dem Kompromissvorschlag mit 132 zu 50 Stimmen erwartungsgemäss zu – nur die fast geschlossene SVP-Fraktion mit Ausnahme von Lukas Reimann (svp, SG) stimmte dagegen.

Am Schluss der Sommersession 2021 hiess der Nationalrat die Vorlage mit 139 zu 52 Stimmen (4 Enthaltungen) und der Ständerat mit 35 zu 7 Stimmen (2 Enthaltungen) gut. In der Folge zog das Initiativkomitee sein Begehren bedingt zurück. Nach Ablauf der Referendumsfrist kündete der Bundesrat an, dass die neue Regelung im Bundesgesetz über die politischen Rechte im Herbst 2022 in Kraft treten sollen.¹⁴

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 24.08.2021
MARC BÜHLMANN

Ende August verabschiedete der Bundesrat die Verordnung über die **Transparenz bei der Politikfinanzierung**. Das geänderte Bundesgesetz über die politischen Rechte wurde per 23. Oktober 2022 in Kraft gesetzt. Die neuen Regelungen basieren auf einem indirekten Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative, welche in der Folge zurückgezogen worden war. Die Revision der Verordnung sah nun zwei grundlegende Änderungen vor: Erstmals für das Kalenderjahr 2023 müssen einerseits alle Parteien sowie alle Parteilosen, die im eidgenössischen Parlament vertreten sind, sämtliche Einnahmen melden. Zudem sind die Namen von Spenderinnen und Spendern von Beträgen über CHF 15'000 sowie alle Beiträge von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern (z.B. Parteimitglieder im Bundesrat oder in eidgenössischen Gerichten) einzeln in dieser Jahresrechnung aufzuführen. Parteilose Parlamentsmitglieder müssen ebenfalls alle Spenden ausweisen. Als Spenden gelten dabei monetäre wie auch nichtmonetäre Zuwendungen. Anonyme Zuwendungen oder Spenden aus dem Ausland dürfen nicht angenommen werden. Die Angaben sind jeweils spätestens bis Mitte des Folgejahres der EFK vorzulegen.

Andererseits wird auch mehr Transparenz bei Abstimmungs- und Wahlkampagnen geschaffen. Politische Akteure, die solche Kampagnen führen, müssen deren Finanzierung offenlegen, wenn diese mehr als CHF 50'000 beträgt. Auch in diesem Fall sind Zuwendungen von mehr als CHF 15'000 einzeln auszuweisen – auch wenn diese über die Zeit verteilt von der gleichen Urheberin oder dem gleichen Urheber stammen. 45 Tage vor einer Wahl oder einer Abstimmung müssen zudem die Kampagnenbudgets gemeldet werden. Die Schlussrechnungen müssen spätestens 60 Tage nach einem Urnengang ebenfalls bei der EFK eingereicht werden. Führen mehrere Akteure eine Kampagne gemeinsam, werden die Finanzen zusammengezählt. Erreichen diese CHF 50'000 oder mehr, gelten für die Akteure die gleichen Regeln.

Sonderregeln gelten für Ständeratswahlen. Kandidierende für die kleine Kammer müssen kein Budget vorlegen, wohl aber eine Schlussrechnung, in der Zuwendungen über CHF 15'000 ebenfalls einzeln offenzulegen sind.

Der Bundesrat machte die EFK zur verantwortlichen Prüfstelle. Sie muss die eingereichten Parteibudgets spätestens am 31. August eines Jahres im Folgejahr und die Kampagnenbudgets jeweils 15 Tage nach deren Eintreffen, also spätestens 30 Tage vor einem Urnengang, veröffentlichen. Die EFK hat dabei die Einhaltung der Fristen zu kontrollieren. Sie kann Stichproben zur Korrektheit der Angaben durchführen, wobei sie aber lediglich materielle Kontrollen vornimmt, also lediglich prüft, ob die Angaben inhaltlich korrekt und die Quellen, Zuwendungen und Beträge vermutlich vollständig sind. Bei Mängeln muss sie eine Frist zur Nachmeldung setzen und bei Verdacht auf Verstösse Anzeige bei den Strafverfolgungsbehörden erstatten. Sanktionen – vorgesehen sind Bussen bis zu CHF 40'000 – können lediglich von einem Gericht ausgesprochen werden.

Diese endgültige Fassung der Verordnung entsprach praktisch gänzlich dem Entwurf, der in der **Vernehmlassung** von der Mehrheit der Teilnehmenden grundsätzlich positiv

aufgenommen worden war. Einzelne Verbesserungsvorschläge wurden in Form von Präzisierungen vor allem in einer begleitenden Erörterung aufgenommen – so etwa die genauen Anforderungen an Parteien und Kampagnenführende oder eine präzise Definition von «gemeinsamen Kampagnen». Vor allem die Wirtschaftsverbände (Economiesuisse, SAV, SGV, SBV) hatten sich in der Vernehmlassung freilich sehr kritisch gezeigt und von «Scheintransparenz» gesprochen, weil es nach wie vor zu viele Schlupflöcher gebe.

Der Bundesrat entschied zudem, dass die Regeln erstmals bei den eidgenössischen Wahlen 2023 gelten sollen.¹⁵

Wirtschaft

Wirtschaftspolitik

Strukturpolitik

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 11.12.2017

GUILLAUME ZUMOFEN

L'adoption, en 2011, des Principes directeurs des Nations Unies (ONU) relatifs aux entreprises et aux droits l'homme a largement médiatisé la problématique de la responsabilité des entreprises. Dans cette optique, une **initiative populaire «Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement»** a été déposée. La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-CE) a soumis un **contre-projet indirect** par l'intermédiaire d'une initiative parlementaire. L'objectif de cette initiative parlementaire est de compenser la formulation vague et l'extrémisme de l'initiative populaire initiale, afin de proposer une mise en œuvre contraignante et cohérente. Cette initiative parlementaire précise que les activités à risque doivent être définies par le législateur, que le respect de l'obligation de diligence doit être non seulement contrôlée, mais également sanctionnée, et que les violations graves doivent engager la responsabilité civile de la société mère. La Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) a refusé de donner suite à l'initiative parlementaire. L'élaboration d'un contre-projet indirect a été intégré à la révision du droit de la société anonyme (16.077).¹⁶

Gesellschaftsrecht

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 20.05.2010

SUZANNE SCHÄR

Um die bestehende Pattsituation zu lösen, lancierte die Rechtskommission des Ständerats eine parlamentarische Initiative mit dem Ziel, einen **neuen, mehrheitsfähigen indirekten Gegenvorschlag** auszuarbeiten. Dieser soll die gesamte Vergütungsfrage auf Stufe des Obligationenrechts und in inhaltlicher Übereinstimmung mit der laufenden Aktienrechtsrevision regeln und dabei sowohl die Grundanliegen der Abzocker-Initiative als auch des nationalrätlichen Gegenentwurfs berücksichtigen. Dabei äussert er sich generell zur Vergütungsfrage bei börsenkotierten Gesellschaften (Entwurf 1), aber auch zur konzeptionell darauf aufbauenden Regelung von Vergütungen (i.e. Boni) ab 3 Mio. Fr. pro Geschäftsjahr (Entwurf 2, d.h. Tantiemenmodell). Letztere nimmt das Anliegen einer zusätzlichen Initiative der ständerätlichen Kommission für Wirtschaft und Abgaben auf. In der Eintretensdebatte des Ständerats herrschte von rechts bis links Einigkeit darüber, dass aktienrechtliche Bestimmungen nicht in die Verfassung gehören, das Problem inakzeptabler Lohn- und Entschädigungsexzesse aber angegangen werden muss. Sowohl in Bezug auf Entwurf 1 als auch auf Entwurf 2 folgte der Ständerat nicht in allen Punkten dem Kommissionsvorschlag. Während Entwurf 1 die Schlussabstimmung einstimmig passierte – und damit vom Ständerat als neuer, indirekter Gegenvorschlag zur Abzocker-Initiative akzeptiert wurde – waren sowohl Eintreten (28 zu 10) als auch die Zustimmung zum Tantiemenmodell (36 zu 16) umstrittener. Nach Annahme des indirekten Gegenentwurfs empfahl der Ständerat dem Volk sowohl erneut die Initiative als auch den direkten Gegenvorschlag des Nationalrats zur Ablehnung und begab sich damit Ende Jahr erneut in eine Differenz zum Nationalrat.¹⁷

Das Parlament hatte auch im Jahre 2011 Mühe, sich inhaltlich und in der Form auf eine kohärente Gegenvorschlags-Strategie zur bereits 2008 eingereichten **Abzocker-Initiative** zu einigen. Dennoch nahm der indirekte Gegenvorschlag ohne Bonussteuer im Verlauf des Berichtjahres sukzessive Kontur an. Dieser beinhaltete eine Revision des Aktienrechts, der gewisse Forderungen der Initiative aufnahm.

Im Dezember 2010 hatte der Ständerat mit klarer Mehrheit einem indirekten Gegenvorschlag auf Gesetzesebene inklusive der der sogenannten Bonussteuer zugestimmt. Diese sah vor, dass Unternehmen Boni von über drei Millionen Franken versteuern müssen. Der Ständerat unterbreitete dem Nationalrat den indirekten Gegenvorschlag in zwei Varianten – mit oder ohne Bonussteuer. In der Märzsession 2011 beschloss die grosse Kammer, mit 97 zu 92 Stimmen nicht auf den indirekten Gegenvorschlag mit Bonussteuer einzutreten. Dieser Entscheid kam durch eine geschlossene Allianz aus SVP, FDP und BDP zu Stande, die sich kategorisch gegen die Einführung einer neuen Unternehmenssteuer zur Wehr setzte. Die Vertreter der SP, der Grünen und der CVP (bei einer Gegenstimme und zwei Enthaltungen) plädierten vergeblich dafür, der Initiative einen attraktiven Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Hingegen sprach sich eine Mehrheit von 100 zu 88 Stimmen für das Eintreten zum **indirekten Gegenvorschlag ohne Bonussteuer** aus. In der Detailberatung schuf der Nationalrat zahlreiche Differenzen zur kleinen Kammer, indem er auf strafrechtliche Bestimmungen verzichtete, keine Stimmeteiligungspflicht von Personalvorsorgeeinrichtungen an Generalversammlungen beschloss und sich auf weniger einschränkende Regelung bei den Ausnahmen zum grundsätzlichen Verbot und Abgangsentschädigungen und Vorauszahlungen einigte. Der Nationalrat insistierte jedoch darauf, dass nicht nur die Bezüge des Verwaltungsrates, sondern auch jene der Geschäftsleitung zwingend einer Aktionärsabstimmung zu unterliegen haben. Zudem sah er eine Sonderregelung für Finanzdienstleister vor, die eine Abstimmung über den konzernweiten Bonuspool verlangte.

In der Herbstsession übernahm der Ständerat einige Punkte der nationalrätlichen Version. So beschloss die kleine Kammer, auf strafrechtliche Bestimmungen bei exzessiven Vergütungen zu verzichten. Auch liess der Ständerat die Stimmeteiligungspflicht von Personalvorsorgeeinrichtungen bei Aktionärsversammlungen fallen. In anderen Bereichen blieben allerdings wichtige Differenzen bestehen. Im Gegensatz zum Nationalrat, der dafür eintrat, dass an der Generalversammlung jährlich zwingend nicht nur über die Vergütungen des Verwaltungsrates, sondern auch über jene der Geschäftsleitung abzustimmen wäre, beharrte der Ständerat darauf, dass die Statuten davon abweichen könnten. Der Ständerat lehnte auch eine zwingende Abstimmung über den konzernweiten Bonuspool für Finanzdienstleister ab. Was das Grundsatzverbot von Abgangsentschädigungen und Vorauszahlungen betraf, waren sich beide Räte darin einig, dass die Generalversammlung Ausnahmen beschliessen konnte. Während der Nationalrat der Meinung war, dass eine einfache Mehrheit dazu genüge, erachtete der Ständerat jedoch eine Zweidrittelmehrheit als erforderlich. Schliesslich blieb die Bonussteuer umstritten, da der Ständerat diesbezüglich an seinem Eintretensentscheid festhielt.

In der Wintersession näherte sich der Nationalrat dem Ständerat etwas an. Zum einen verzichtete eine Mehrheit der grossen Kammer auf die Bestimmung, dass Finanzdienstleister zwingend eine jährliche Aktionärsabstimmung über ihren gesamten Bonuspool durchführen mussten. Somit schloss sich der Nationalrat dem Ständerat an, welcher sich einer Sonderbehandlung dieser Branche im Aktienrecht widersetzte. Zum anderen setzte sich bezüglich der Vergütungen der Geschäftsleitung ein Kompromissvorschlag durch. Der erfolgreiche Einzelantrag von Martin Bäumle (glp, ZH) sah zwar eine zwingende Aktionärsabstimmung über die Bezüge der Geschäftsleitung vor, doch die Statuten sollten festlegen, ob solche Beschlüsse bindende oder konsultative Wirkung hätten. Die Ratslinke setzte sich vergebens gegen diese weniger einschränkende Bestimmung ein. In Bezug auf die Bonussteuer beschloss der Nationalrat zum zweiten Mal Nichteintreten. Somit stand fest, dass die **Bonussteuer definitiv nicht Bestandteil des indirekten Gegenvorschlags** war.¹⁸

Wie in den vergangenen Jahren stand auch 2012 die **Abzocker-Initiative** im Zentrum des öffentlichen Interesses. Die eidgenössischen Räte einigten sich darauf, der Volksinitiative einen indirekten Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe gegenüberzustellen. Dieser beinhaltete eine Revision des Aktienrechts, welche die Forderungen der Volksinitiative teilweise aufnahm. Mit der Bereinigung der Differenzen aus dem Vorjahr setzte sich im Berichtsjahr zuerst der Ständerat auseinander. Bei der zentralen Frage der Abstimmungen über die Vergütungen der Geschäftsleitung schloss sich die kleine Kammer der Version des Nationalrats an. Demnach sollte die Generalversammlung jährlich über die Vergütung der Geschäftsleitung abstimmen. Allerdings sollten die Statuten festlegen, ob dieser Abstimmung bindende oder konsultative Wirkung zukam. Auch in Bezug auf das Vergütungsreglement kam der Ständerat dem Nationalrat entgegen. Die Kantonsvertreter verzichteten darauf, ein Maximalverhältnis zwischen Grundentschädigung und Boni festzulegen. Hingegen hielt der Ständerat bezüglich der Ausnahmeregelung für Abgangsentschädigungen und Vorauszahlungen an seiner Fassung fest. Nach dem Willen des Ständerates sollte hierzu eine Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung erforderlich sein. In der Frühjahrsession stimmte der Nationalrat in sämtlichen Punkten der ständerätlichen Version zu. Die einzige Ausnahme betraf die Zulassungskriterien von Abgangsentschädigungen und Vorauszahlungen. Die Ratslinke setzte sich vergebens für die strengere Lösung des Ständerates ein. Das nationalrätliche Ratsplenum bestand jedoch darauf, dass solche Transaktionen entweder im Vergütungsreglement oder durch einen einfachen Entscheid der Generalversammlung beschlossen werden konnten. Aufgrund dieser Divergenz musste eine **Einigungskonferenz** einberufen werden. Diese sprach sich für die Version des Ständerates aus. In der Schlussabstimmung wurde der indirekte Gegenvorschlag vom Nationalrat einstimmig und vom Ständerat mit 42 zu einer Stimme angenommen. Die einzige Nein-Stimme stammte von Thomas Minder, dem parteilosen Vater der Abzocker-Initiative. Im Falle einer Ablehnung der Volksinitiative wären die Gesetzesbestimmungen des Gegenvorschlags in Kraft getreten.

Der indirekte Gegenvorschlag kam der Volksinitiative weit entgegen. Von den 24 Forderungen der Abzocker-Initiative übernahm er deren sechs vollständig (jährliche Aktionärsabstimmung über die Vergütung vom Verwaltungsrat, jährliche Aktionärsabstimmung über die Gesamtsumme aller Vergütungen des Beirats, jährliche Wahl der unabhängigen Stimmrechtsvertretung, Verbot der Organstimmrechtsvertretung, Verbot des Depotstimmrechts und Stimmrechtsoffenlegung durch Pensionskassen). Ausserdem ging der indirekte Gegenvorschlag in zwei Bereichen sogar über die Forderungen der Volksinitiative hinaus. So beinhaltete er eine griffigere Ausgestaltung der Klage auf Rückerstattung ungerechtfertigter Leistungen. Zudem wurden die Sorgfaltspflichten in Bezug auf die Festlegung der Vergütungen konkretisiert. Das Parlament übernahm vierzehn Forderungen teilweise, wobei im Gegensatz zu den zwingenden Vorschriften der Initiative meist dispositive Regelungen vorgesehen wurden. Vier Forderungen blieben unberücksichtigt (jährliche Wahl des Verwaltungsratspräsidenten durch die Generalversammlung, jährliche Wahl der Mitglieder des Vergütungsausschusses, Verbot der Delegation der Gesellschaft an eine juristische Person und strafrechtliche Bestimmungen).

Nachdem das Parlament im Vorjahr im Rahmen des indirekten Gegenvorschlags auf eine **Bonussteuer** verzichtet hatte, kam dieses Anliegen im Berichtsjahr erneut auf das Tapet. Zahlreiche Parlamentarier erachteten es als notwendig, der populären Volksinitiative eine solche Steuer in Form eines direkten Gegenvorschlags auf Verfassungsebene gegenüberzustellen. In der Frühjahrsession nahm der Nationalrat die Bonussteuer mit 100 zu 87 Stimmen an. Demnach hatten Unternehmungen Boni von über drei Millionen Franken zu versteuern. Im Gegensatz zum Vorjahr schlugen sich die Grünliberalen zunächst auf die Seite der befürwortenden Fraktionen der SP, der Grünen und der CVP. Die Vertreter der SVP, der FDP und einer Mehrheit der BDP sprachen sich vehement gegen die Einführung einer neuen Unternehmenssteuer aus. In der Sommersession hiess auch der Ständerat die Bonussteuer gut. Mit 23 zu 15 Stimmen folgte er dem Entscheid des Nationalrats. Nachdem der Ständerat den direkten Gegenvorschlag in der Schlussabstimmung mit 26 zu 14 Stimmen annahm, scheiterte das Vorhaben aber schliesslich im Nationalrat mit 87 zu 104 Stimmen. Den Ausschlag gaben wiederum die Abgeordneten der Grünliberalen Partei, die sich letztlich geschlossen gegen die Bonussteuer aussprachen. Der Bundesrat setzte die mit Spannung erwartete Abstimmung über die Abzocker-Initiative auf den 3. März 2013 an.¹⁹

Infrastruktur und Lebensraum

Energie

Energiepolitik

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 05.02.1999
LAURE DUPRAZ

En février, la Ceate du **Conseil des Etats a publié son projet d'arrêté fédéral relatif à une taxe d'encouragement en matière énergétique (ATE)** sous la forme d'une initiative parlementaire, ainsi qu'un rapport. Il s'agit du texte d'application d'une nouvelle disposition transitoire de la Constitution fédérale, contre-projet à l'initiative «solaire». L'ATE remplace l'arrêté sur une taxe énergétique voté par le Conseil national en 1998. La Ceate a publié ainsi son projet avant l'entrée en vigueur de la disposition constitutionnelle transitoire sur laquelle l'ATE se fonde et également avant son adoption au parlement. Cette procédure spéciale a été décidée pour des motifs de rapidité, le Conseil national ayant déjà adopté son arrêté en 1998. La Ceate a souhaité que l'ATE et le projet de disposition constitutionnelle fassent l'objet d'un traitement conjoint par les Chambres. L'ATE propose de prélever une **taxe incitative d'un montant de 0.2 ct/kWh** sur les agents énergétiques non renouvelables. L'importation et la production sur territoire suisse de carburants et de combustibles fossiles et d'électricité seront soumis à la taxe qui pourra être restituée dans certaines cas, notamment lorsque le courant aura été produit par des énergies renouvelables ou pour des entreprises tributaires de grandes quantités d'énergie. Le produit de la taxe permettra des investissements initiaux pour encourager les énergies renouvelables, des travaux d'assainissement énergétique ou d'amélioration de rendement énergétique, ainsi que le maintien et la rénovation des centrales hydrauliques suisses. L'arrêté sera valable jusqu'à l'entrée en vigueur de la disposition constitutionnelle relative à la taxe, mais au plus tard pendant 15 ans.²⁰

Wasserkraft

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 05.10.2008
NICOLAS FREYMOND

Saisi d'une motion Inderkum (pdc, UR) (Mo. 07.3911) visant à **augmenter la redevance hydraulique**, le Conseil des Etats a décidé de soumettre cette proposition à l'examen préalable de sa CEATE au motif que celle-ci menait une réflexion sur cette question dans le cadre de l'élaboration du contre-projet indirect à l'initiative «Eaux Vivantes». Lors de cet examen, la commission unanime a décidé de déposer une initiative parlementaire visant à modifier la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques afin d'augmenter la limite supérieure de la redevance tout en tenant compte de la politique environnementale et énergétique. Concrètement, il s'agit d'une hausse progressive prenant en considération le renchérissement et la valeur de l'énergie. Suite à l'approbation de son homologue du national, la CEATE-CN a élaboré et mis en consultation un projet prévoyant que la redevance annuelle maximale soit relevée de 80 à 100 francs par kilowatt d'ici 2014, puis à 110 francs d'ici 2019. L'examen de la motion Inderkum a par conséquent été suspendu.²¹

Raumplanung und Wohnungswesen

Wohnungsbau und -eigentum

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 17.06.2011
MARLÈNE GERBER

Anfang Jahr wurden die Vernehmlassungsergebnisse zum **indirekten Gegenentwurf zu den beiden Bausparinitiativen** präsentiert. Der Gegenvorschlag, der von der ständerätlichen Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK-SR) gefordert und ausgearbeitet worden war, orientierte sich stark an der Volksinitiative des HEV, welche im Gegensatz zur Initiative der Schweizerischen Gesellschaft für Bausparen (SGFB) eine obligatorische Einführung des Bausparens in den Kantonen vorsieht. Der Gegenentwurf unterscheidet sich aber in zwei wesentlichen Punkten von der HEV-Initiative: Zum einen verfügt er über moderatere steuerliche Anreize, da die Vermögenserträge der Einkommenssteuer und die Bausparguthaben der kantonalen Vermögenssteuer unterstellt würden, und zum anderen enthält er klarere Regelungen im Falle zweckwidriger Verwendung der Bauspareinlagen. In der Vernehmlassung äusserten sich die CVP, CSP und SVP positiv zum Gegenentwurf. Die FDP stimmte dem Entwurf unter dem Vorbehalt zu, dass er durch die in der SGFB-Initiative geforderten Abzugsmöglichkeiten für Energie- und Umweltinvestitionen ergänzt werde. Eine klar ablehnende Haltung gegenüber dem Anliegen vertraten die EVP, die Grünen und die SP sowie nicht weniger als 22 Kantone. Nur gerade der Kanton Genf und der Kanton Basel-Land, welcher als einziger Kanton über die Möglichkeit des steuerbegünstigten

Bausparens verfügt, unterstützen das Vorhaben. Die Urheber der beiden Initiativen sprachen sich ebenfalls für den Gegenvorschlag aus. Abgelehnt wurde der indirekte Gegenvorschlag von den Mieterverbänden. Der Bundesrat gab ebenfalls eine ablehnende Stellungnahme ab. Der wichtigste Einwand der Landesregierung war, dass die Zielgruppe der Schwellenhaushalte (Haushaltseinkommen zwischen CHF 60'000 und CHF 100'000) mangels Eigenkapital nicht in der Lage sein würden, innerhalb von 10 Jahren ausreichend Mittel zum Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum zu äufnen. Das Bausparen widerspräche dem Rechtsgleichheitsgebot, da gerade einkommensstarke Steuerpflichtige, welche sich auch ohne die vorgesehenen Massnahmen Eigenwohnheim leisten könnten, überdurchschnittlich vom Bausparen profitieren würden. Der Bundesrat verwies zudem auf den Kommissionsbericht der WAK-SR, der bei zweckwidriger Verwendung der Bauspareinlagen trotz Nachbesteuerung in einigen Fällen von Steuerausfällen im fünfstelligen Bereich pro Person oder Ehepaar ausgeht. Weiter befürchtete er wegen Raumknappheit steigende Haus- und Bodenpreise, was den Effekt der steuerlichen Fördermassnahmen zumindest teilweise aushebeln könnte. In der Frühjahrsession des Berichtsjahres behandelte der **Ständerat** den indirekten Gegenentwurf. Die Kommissionsmehrheit der WAK-SR empfahl Eintreten. Unter anderem würde dies dem Nationalrat ermöglichen, seine im Vorjahr ausgesprochene Unterstützung der beiden Volksinitiativen zu Gunsten des moderateren Gegenvorschlages zurückzuziehen. Die kleine Kammer trat mit 20 zu 15 Stimmen auf den Entwurf ein und verabschiedete ihn bei 17 zu 17 Stimmen nur dank Stichentscheid des Präsidenten Inderkum (cvp, UR). Der Nationalrat trat dann in der Sommersession mit deutlichem Mehr auf den Gegenentwurf ein und empfahl ihn ebenfalls zur Annahme. Praktisch geschlossen gegen den Entwurf votierten SP und Grüne mit Unterstützung einer Minderheit der CVP. In der Schlussabstimmung fand das Anliegen im Nationalrat mit 111 zu 64 Stimmen Zustimmung. In der ständerätlichen Schlussabstimmung wurde der indirekte Gegenentwurf dann aber doch noch zu Fall gebracht, nämlich mit 22 zu 17 Stimmen bei 3 Enthaltungen. Was die Stimmung im Ständerat schlussendlich kippen liess, darüber konnte nur spekuliert werden. Zum einen hätten einige freisinnige Ständeräte aus gewichtigen Gründen der Schlussabstimmung fernbleiben müssen, zum anderen hätten die kantonalen Finanzdirektionen mit ihrer Warnung vor Steuerausfällen von jährlich über CHF 100 Mio. die kleine Kammer erfolgreich mobilisiert, liess Ansgar Gmür, Direktor des HEV, verlauten. Bei Annahme des Gegenvorschlages hätte der HEV den Rückzug seiner Initiative in Aussicht gestellt. Auf der anderen Seite hatte die SP bei Annahme des Gegenvorschlages bereits mit dem Referendum gedroht.²²

Umweltschutz

Gewässerschutz

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 24.11.2007
ANDREA MOSIMANN

Die Umwelt-, Raumplanungs- und Energiekommission des Ständerates wurde im November tätig und begann mit der **Ausarbeitung eines indirekten Gegenvorschlags**. Die Kommission möchte eine Vorlage die sowohl den Interessen der Wassernutzung als auch denjenigen des Gewässerschutzes ausreichend Rechnung trägt. Bei der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs sollen Gesetzesbestimmungen in verschiedenen Bereichen geprüft werden. Konkret sind das die Revitalisierung der Gewässer, die Verminderung der negativen Auswirkungen von Schwall und Sunk unterhalb von Speicherkraftwerken, Ausnahmen von Mindestrestwassermengen bei Gewässerabschnitten mit geringem ökologischem Potential sowie die Gewährleistung der Wasserqualität durch ausreichende Restwassermengen und Reaktivierung des Geschiebehaushalts. Zudem soll ein Vorschlag zur Finanzierung entsprechender Massnahmen erarbeitet werden.²³

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 01.10.2008
NICOLAS FREYMOND

Fin 2007, la commission de l'environnement du Conseil des Etats (CEATE-CE) avait déposé une **initiative parlementaire intitulée « Protection et utilisation des eaux » au titre de contre-projet indirect à l'initiative populaire « Eaux vivantes (Initiative pour la renaturation) »**. À l'instar du Conseil fédéral, les commissaires estimaient qu'il convenait de recommander le rejet de l'initiative populaire en raison des droits de requête et de recours excessifs qu'elle entendait accorder aux organisations de pêcheurs et de protection de l'environnement et des conditions très restrictives auxquelles elle voulait soumettre la production hydroélectrique. Mais contrairement au gouvernement, ils jugeaient nécessaire que la Confédération entreprît rapidement des mesures en matière de renaturation des cours d'eau. Après avoir obtenu l'aval de son homologue du Conseil national, la CEATE-CE a ainsi élaboré, puis mis en consultation,

au printemps de l'année sous revue, un projet inscrivant dans la loi l'encouragement de la revitalisation des eaux publiques, l'atténuation des effets nuisibles des éclusées en aval des centrales hydroélectriques et la garantie de la qualité de l'eau, tout en conservant les droits acquis pour la production d'énergie hydraulique. Il se distingue de l'initiative populaire par ses ambitions plus modestes, par le financement qu'il propose pour les mesures précitées, ainsi que par le refus de toute extension des droits des organisations. Le coût des mesures de revitalisation et d'assainissement, estimé à 50 millions de francs par an sur vingt ans (soit au total 1 milliard de francs), sera financé au moyen d'une taxe de 0,1 centime par kilowattheure prélevée par la société exploitant le réseau national d'acheminement de l'électricité (Swissgrid).

Lors de la consultation, le projet a reçu un accueil globalement favorable sur le principe, seule l'UDC préconisant le rejet pur et simple de l'initiative populaire. Les avis ont été plus partagés sur le fond, les milieux électriques exigeant plus de dérogations en matière de débit résiduel, afin de faciliter l'utilisation de la force hydraulique, alors que les associations écologistes souhaitaient au contraire restreindre cette possibilité. En dépit de son refus initial d'opposer un contre-projet à l'initiative populaire, le Conseil fédéral a réagi favorablement au projet de la CEATE-CE, saluant son caractère raisonnable et ne demandant que des modifications mineures. En fonction des résultats de la consultation, la commission a modifié son initiative parlementaire de sorte à entériner l'obligation pour les cantons d'élaborer des programmes de revitalisation, à faciliter l'acquisition de terrains pour la mise en œuvre de ces derniers et à octroyer une indemnisation complète aux propriétaires de centrales hydroélectriques pour les coûts des mesures d'assainissement.

Lors de la session d'automne, le Conseil des Etats s'est ainsi penché non seulement sur le message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « Eaux vivantes », mais également sur le contre-projet indirect élaboré par sa commission de l'environnement. Par 23 voix contre 6, il a suivi le gouvernement et approuvé le projet d'arrêté recommandant au peuple de rejeter l'initiative populaire, jugée dangereuse pour le secteur hydroélectrique et excessive du point de vue des droits des organisations. Partageant l'avis de leur commission concernant l'importance d'entreprendre rapidement la renaturation des cours d'eau, les sénateurs ont approuvé à l'unanimité son initiative parlementaire. Ils ont en outre décidé de proroger le délai de traitement de l'initiative populaire jusqu'au 3 janvier 2010, de sorte à laisser le temps au Conseil national de traiter les deux objets. La chambre basse ayant approuvé cette prorogation, elle débattit de ces questions en 2009.²⁴

Klimapolitik

Zusammenfassung

Indirekter Gegenvorschlag zur Gletscher-Initiative. Netto-Null-Treibhausgasemissionen bis 2050 (Pa. Iv. 21.501)

Währenddem die Räte die Gletscherinitiative zur Ablehnung empfahlen, fand der indirekte Gegenvorschlag zur Gletscherinitiative im Parlament eine Mehrheit. Die beiden Kammern entschieden, in Umsetzung der parlamentarischen Initiative der UREK-NR ein neues Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit zu schaffen. Mit Reduktionszielen in den verschiedenen Bereichen, wie etwa Verkehr, Gebäude und Industrie, soll insgesamt das Netto-Null-Ziel bis 2050 erreicht werden. Sie hiessen dafür auch zwei Bundesbeschlüsse über die Förderung neuer Technologien und über ein Programm zum Heizungsersatz gut. Gegen dieses neue Gesetz kündigte die SVP ein Referendum an. Darüber hinaus stimmten die Räte für die Schaffung eines dringlichen Gesetzes über Massnahmen zur kurzfristigen Erstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter, welches den Ausbau der Photovoltaik, insbesondere in den Bergen, sowie die Erhöhung der Grimsel-Staumauer sicherstellen sollte. Das von der SVP ergriffene Referendum kam zustande, weswegen sich die Stimmberechtigten am 18. Juni 2023 zum Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit äusserten. Mit 59,1 Prozent Ja-Stimmen wurde das Klima- und Innovationsgesetz an der Urne angenommen.

Chronologie

Beschluss für indirekten Gegenvorschlag

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 14.11.2021

BERNADETTE FLÜCKIGER

Präsentation der Vorlage
Erste Behandlung im Nationalrat
Erste Behandlung im Ständerat
Differenzen
Vorlage wird bereinigt
Referendum kommt zustande

Résumé

Contre-projet indirect à l'initiative sur les glaciers. Zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici à 2050 (lv. Pa. 21.501)

(Traduction: Chloé Magnin)

Alors que les Conseils recommandaient le rejet de l'initiative sur les glaciers, le contre-projet indirect à l'initiative populaire a trouvé une majorité au Parlement. Les deux chambres ont décidé, dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire de la CEATE-CN, de créer une nouvelle loi fédérale avec des objectifs visant la protection du climat, l'innovation et le renforcement de la sécurité énergétique. Avec diverses mesures dans différents secteurs, comme les transports, les bâtiments et l'industrie, l'objectif zéro émission nette devrait être atteint d'ici 2050. Les chambres ont aussi accepté deux arrêtés fédéraux sur la promotion de nouvelles technologies et sur un programme de remplacement de chauffage. Dans la foulée, l'UDC a annoncé un référendum contre la nouvelle loi. En outre, les Conseils ont voté pour la création d'une loi urgente pour prendre des mesures à court terme concernant une source d'énergie sûre en hiver, laquelle sécuriserait l'expansion photovoltaïque, principalement en montagne, ainsi que le rehaussement du barrage de Grimsel. Le référendum lancé par l'UDC ayant abouti, le corps électoral s'est prononcé le 18 juin 2023 sur la Loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique. La loi sur le climat et l'innovation a été acceptée dans les urnes par 59,1 % des votant.e.s.

Chronologie

Décision pour le contre-projet indirect
Présentation du projet
Premier passage au Conseil national
Premier passage au Conseil des Etats
Divergences
Projet est finalisé
Le référendum a abouti

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 15.11.2021
BERNADETTE FLÜCKIGER

Die UREK-NR entschied sich im Oktober 2021 dazu, **der Gletscherinitiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen**, «damit rasch eine griffige Lösung auf Gesetzesstufe vorliegt». Dafür reichte sie eine parlamentarische Initiative ein, durch welche die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden sollen, um den Verbrauch fossiler Brenn- und Treibstoffe stark zu reduzieren, damit das Netto-Null-Ziel bis 2050 erreicht werden kann, und um einen Absenkpfad für die Treibhausgasemissionen bis 2050 zu definieren. Die dafür notwendigen Massnahmen sollen sozialverträglich ausgestaltet werden und die Schweizer Volkswirtschaft stärken.

Die UREK-SR befasste sich im November 2021 mit der Initiative und stimmte für Folgegeben; dadurch fiel der Startschuss für die Ausarbeitung einer Vorlage durch die UREK-NR.²⁵

Sozialpolitik

Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

Ärzte und Pflegepersonal

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 25.01.2019
JOËLLE SCHNEUWLY

Ende Januar befasste sich die SGK-NR mit der Volksinitiative «Für eine starke Pflege». Nach Anhörungen des Initiativkomitees und einer ersten Aussprache kam sie grossmehrheitlich zum Schluss, dass in diesem Bereich Handlungsbedarf bestehe, ihr eine Regelung auf Verfassungsstufe aber zu weit gehe. Daher ergriff sie mit 16 zu 5 Stimmen (bei 1 Enthaltung) eine Kommissionsinitiative, um einen **indirekten Gegenentwurf** zu lancieren und somit das Anliegen auf Gesetzesstufe regeln zu können. Wichtig sei der Kommission vor allem die eigenverantwortliche Erbringung von Pflegeleistungen und die angemessene Abgeltung ebendieser, wie ihrer Medienmitteilung zu entnehmen ist. Mitte Februar beschäftigte sich die SGK-NR mit der Ausgestaltung des von ihr gewünschten indirekten Gegenentwurfs, wobei sie in erster Linie bei der Anerkennung der Kompetenzen wie auch bei der Aus- und Weiterbildung von Pflegefachpersonen ansetzen will.²⁶

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 12.03.2019
JOËLLE SCHNEUWLY

Die SGK-SR stimmte ihrer Schwesterkommission im März 2019 bezüglich der **Ausarbeitung eines indirekten Gegenentwurfs zur Pflegeinitiative** mit 10 zu 2 Stimmen zu. Sie forderte jedoch, dass dadurch keine Mehrkosten entstünden und die Rolle der Kantone berücksichtigt werde.

Im April 2019 gab die SGK-NR die Eckwerte dieses indirekten Gegenvorschlages bekannt. Zum einen soll der Bund die Anzahl Ausbildungsplätze festlegen dürfen, die die Spitäler, Spitex-Organisationen und Altersheime Pflegefachleuten von Fachhochschulen und höheren Fachschulen bereitstellen müssen. Zum anderen müssen Bund und Kantone aber auch einen Teil der ungedeckten Kosten tragen. So sollen zum Beispiel die Löhne angehender Pflegefachpersonen erhöht werden. Weiter sollen Pflegefachleute mehr Kompetenzen erhalten und Grundpflegeleistungen ohne Anweisung eines Arztes oder einer Ärztin durchführen dürfen, wobei die Kantone bei überdurchschnittlichem Anstieg der Pflegekosten die Zulassung von Spitex-Organisationen und Pflegefachpersonen unterbrechen dürfen sollen. Die Versicherungen sollen weiterhin nicht auswählen können, mit wem sie zusammenarbeiten.

Anfang Mai 2019 beendete die SGK-NR ihre Beratungen und nahm den Vorentwurf «Für eine Stärkung der Pflege – für mehr Patientensicherheit und mehr Pflegequalität» mit 17 zu 8 Stimmen an. Gemäss vertieften Kostenschätzungen der Verwaltung soll die Ausbildungsoffensive des Bundes über acht Jahre hinweg CHF 502 Mio. kosten. Verschiedene Minderheitsanträge würden die Gesamtkosten auf CHF 301 Mio. respektive CHF 401 Mio. senken, je nachdem ob überhaupt individuelle Ausbildungsbeiträge vorgesehen beziehungsweise auf angehende Pflegefachleute mit Familienpflichten beschränkt sein sollen. Zudem wurde der Vorentwurf mit einem Passus ergänzt, der es dem Bund ermöglichen soll, eine Abstufung seiner Beiträge an die Kantone in Abhängigkeit der Zweckmässigkeit der ausgestalteten Massnahmen vorzunehmen.

Am 20. Mai 2019 eröffnete die Kommission die Vernehmlassung zu ihrem Entwurf.²⁷

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 14.08.2019
JOËLLE SCHNEUWLY

Zu dem am 20. Mai 2019 in **Vernehmlassung** gegebenen Vorentwurf der SGK-NR **zum indirekten Gegenvorschlag der Pflegeinitiative** gingen bis zum 14. August 2019 insgesamt 152 Stellungnahmen ein. Während die Vorlage von weiten Kreisen grundsätzlich befürwortet wurde, nahmen drei Kantone (SZ, ZG und ZH), die SVP, Economiesuisse, Santésuisse und die Helsana eine ablehnende Haltung ein, die sie unter anderem mit dem Föderalismus oder im Falle von Santésuisse mit einem fehlenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf begründeten.

Bezüglich der einzelnen Massnahmen, die von der Kommission vorgeschlagen worden waren, zeigte sich, dass insbesondere die Beiträge der Kantone zu den Ausbildungsleistungen der Spitäler, Pflegeheime und Spitexorganisationen im Allgemeinen sehr gut aufgenommen wurden – dies unter anderem von der GDK, 18 Kantonen, von allen Parteien (ausser der SVP), dem SGV, dem Centre Patronal, aber auch von den Gewerkschaftsdachverbänden, den Leistungserbringenden, Berufsverbänden und Bildungseinrichtungen sowie von Curafutura und drei der Santésuisse angehörigen Versicherern.

Nicht unterstützt wurden von der GDK und 14 Kantonen indes Beiträge für Auszubildende in der Krankenpflege an einer HF oder FH. Dabei stellte für sie vor allem die Verpflichtung der Kantone ein Problem dar; einer Kann-Formulierung würden sie jedoch zustimmen. Mit Ausnahme der FDP.Liberalen und der SVP befürworteten neben allen Parteien auch die Gewerkschaften, alle Leistungserbringende, Berufsverbände und Bildungsinstitutionen die Ausbildungsbeiträge. Gespalten zeigten sich die Versicherer.

Ebenfalls umstritten war die Begrenzung der Gültigkeitsdauer des Gesetzes auf acht Jahre. Während die GDK, 17 Kantone wie auch vier Parteien, die Gewerkschaften, der SGV und eine Mehrheit der Leistungserbringenden sich dagegen aussprachen, weil sie eine zeitliche Limitierung nicht für wirksam hielten, resp. der Ansicht waren, dass das Problem des Fachkräftemangels innerhalb dieses Zeitrahmens nicht gelöst werden könne, unterstützten diejenigen Versicherer, die dem Gegenvorschlag positiv gegenüberstanden, eine solche Begrenzung.

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer sprach sich für eine gesetzliche Verankerung von bestimmten Leistungen, welche die Pflegefachpersonen selbstständig durchführen dürfen, aus. Es wurden allerdings einige Änderungsvorschläge angebracht. So war es der GDK und 17 Kantonen wichtig, dass Pflegefachkräfte nicht nur in der Lage seien, die pflegerische Grundversorgung in eigener Verantwortung durchzuführen, sondern diese für limitierte Zeiträume selbst auch delegieren zu können. Curafutura, Swica und Visana befürworteten die Einräumung der neuen Kompetenzen, forderten aber eine Vereinbarung der Modalitäten zwischen den Versicherern und den Pflegeverbänden. Die FDP, Die Liberalen, die GLP und der SGV wollten, dass ein Zulassungsvertrag mit einem oder mehreren Versicherern abgeschlossen werden müsse. Gutgeheissen wurde die Kompetenzerweiterung im Bereich der Grundpflege von der FMH, für den Bereich der psychiatrischen Grundpflege hingegen sprach sie sich dagegen aus.

Für die beiden Dachverbände der Versicherer, Curafutura und Santésuisse, hatten Leistungsaufträge, die verbindliche Regelungen über die zu erbringenden Ausbildungsleistungen enthalten, im KVG keinen Platz. Bei den Kantonen war die Mehrzahl der Auffassung, dass sie selbst über diese Regelung verfügen können sollten. Leistungserbringende und Berufsverbände wünschten sich eine Verknüpfung solcher Leistungsaufträge mit den von den Kantonen erteilten Betriebsbewilligungen.

Was die Einführung der Vertragsfreiheit von Pflegefachleuten betrifft, so stiess diese bei den meisten Kantonen, den Gewerkschaften, Leistungserbringenden, Berufsverbänden wie auch bei Curafutura und der Visana nicht auf offene Ohren. Wenn es hingegen nach Santésuisse ginge, müssten, falls die Kompetenzen der Pflegefachfrauen und -männern erweitert würden, der Vertragszwang gelockert oder eine Einzelvereinbarung zwischen den Versicherern und den Pflegevertretern getroffen werden.

Die Pflicht, einen Gesamtarbeitsvertrag abzuschliessen, fand abgesehen von den Gewerkschaften, linksgrünen Parteien und Bildungsinstitutionen keine Unterstützung.²⁸

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 17.10.2019
JOËLLE SCHNEUWLY

Nachdem die SGK-NR die Ergebnisse der Vernehmlassung zum **indirekten Gegenvorschlag zur Pflegeinitiative** zur Kenntnis genommen hatte, unterbreitete sie Mitte Oktober 2019 ihrem Rat den entsprechenden **Gesetzesentwurf**. Dabei stellte sie folgende Massnahmen vor, wie dem Fachkräftemangel und der fehlenden Attraktivität des Pflegeberufs begegnet werden könne: Zum einen sollen dem Pflegepersonal mehr Kompetenzen zugestanden werden. So sollen Pflegefachfrauen und -männer nach Vereinbarung mit den Versicherern gewisse Leistungen, die vom Bundesrat definiert werden, selbständig ohne ärztliche Anordnung durchführen dürfen. Zum anderen sollen Spitäler, Pflegeheime und Spitexorganisationen verpflichtet werden, Pflegefachleute auszubilden. Dabei müssten die Kantone für mindestens einen Teil der ungedeckten Kosten, die im Rahmen der praktischen Ausbildungsleistungen anfallen, aufkommen, wobei sie vom Bund während acht Jahren unterstützt würden. Weiter sah die SGK-NR eine Verpflichtung der Kantone vor, Personen die eine Pflegeausbildung an einer Höheren Fachschule oder Fachhochschule absolvierten, während ihrer Ausbildung mit finanziellen Beiträgen unter die Arme zu greifen. Auch hier solle der Bund den Kantonen während acht Jahren mit finanziellen Mitteln zur Seite stehen. Um das Potential von Leuten auszuschöpfen, die nach altem Recht ein Pflegediplom erworben hatten, und diesen den Zugang zu heutigen Aus- und Weiterbildungen zu eröffnen, beabsichtigte die Kommission zudem, ein Anschlussangebot für diese Personengruppe zu schaffen. Der Verpflichtungskredit, mit dem die SGK-NR die Ausbildungsoffensive während den acht Jahren zu finanzieren plante, soll einen Umfang von maximal CHF 469 Mio. aufweisen. Eine Minderheit der Courten (svp, BL) wollte nicht auf die Vorlage eintreten, da sie der Ansicht war, dass dadurch in einem Bereich hohe Kosten zu Lasten

des Bundes verursacht würden, der in die Zuständigkeit der Kantone und der Branche falle. Ferner bestünde die Gefahr einer Mengenausweitung, wenn das Pflegefachpersonal gewisse Leistungen ohne ärztliche Anordnung durchführen könnte.²⁹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 27.11.2019
JOËLLE SCHNEUWLY

Ende November 2019 nahm der Bundesrat **Stellung zum Bericht der SGK-NR bezüglich des indirekten Gegenvorschlages zur Pflegeinitiative**. Er erklärte, er sei prinzipiell damit einverstanden, die Pflegeausbildung zu stärken. So sollten Lehrbetriebe zur verstärkten Ausbildung von Pflegefachpersonen verpflichtet und dabei vom Bund und den Kantonen unterstützt werden. Die Regierung stimmte der SGK-NR zu, dass Pflegende in Ausbildung an einer Höheren Fachschule oder einer Fachhochschule mittels Ausbildungsbeiträgen durch die Kantone finanziell unterstützt werden könnten, wollte aber von einer diesbezüglichen Verpflichtung absehen und stattdessen auf Freiwilligkeit seitens der Kantone setzen. Würden sich diese zu Ausbildungsbeiträgen entschliessen, wäre der Bund jedoch bereit, sich an den Kosten zu beteiligen. Dadurch erhoffte sich der Bundesrat unter anderem, mehr Menschen für die Ausbildung in der Diplompflege motivieren zu können. Betreffend der Anschubfinanzierung sprach sich der Bundesrat für CHF 369 Mio. aus, was CHF 100 Mio. weniger entspricht als der Gegenvorschlag einplante. Darüber hinaus sollen weitere Massnahmen ergriffen werden, um die Zahl der Ausbildungsabschlüsse an Höheren Fachschulen und Fachhochschulen im Bereich der Pflege von 2'700 auf 4'300 pro Jahr zu steigern. Eine ablehnende Haltung nahm die Regierung gegenüber der Forderung ein, dass Pflegefachpersonen ihre Leistungen direkt mit den Krankenkassen abrechnen können sollen. Dies hätte unerwünschte Mehrkosten für die OKP zur Folge, was dem Ziel des Bundesrates, die Gesundheitskosten zu drosseln, zuwiderlaufe. Das EDI habe ferner eine Änderung der KLV verabschiedet, um die Selbständigkeit der Pflegefachfrauen und -männer zu stärken. Mit dieser Anpassung erfahre die Pflege eine Aufwertung und gleichzeitig werde eine Anforderung der Initiative erfüllt, denn künftig könnte somit für gewisse Leistungen der Pflegebedarf selbständig durch Pflegefachkräfte ermittelt und durchgeführt werden, ohne dass auf eine ärztliche Beurteilung zurückgegriffen werden müsste.³⁰

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 17.12.2019
JOËLLE SCHNEUWLY

Im Dezember 2019 nahm sich der Nationalrat der **Pflegeinitiative und dem von der SGK-NR ausgearbeiteten indirekten Gegenvorschlag** an. Das Begehren des Berufsverbandes der Pflegefachfrauen und -männer hatte laut Initiativtext «eine ausreichende, allen zugängliche Pflege von hoher Qualität», die Sicherstellung von genügend diplomierten Pflegefachpersonen und einem ihrer Ausbildung und ihren Kompetenzen entsprechenden Einsatz zum Ziel.

Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier waren sich darüber einig, dass die aktuelle Situation problematisch sei und durch das steigende Alter der Bevölkerung der Pflegebedarf erhöht werde. So rechne man zwischen 2017 und 2035 unter anderem mit einem Anstieg von rund 200'000 auf 360'000 über 80-Jährigen, die allenfalls pflegebedürftig würden, erklärte Ruth Humbel (cvp, AG). Gemäss Philippe Nantermod (fdp, VS) würden gegenwärtig lediglich 43 Prozent des erforderlichen Personals ausgebildet und 2030 würden hierzulande 65'000 Pflegende fehlen. Um den Mangel zu beheben, würden Pflegefachpersonen aus dem Ausland rekrutiert, was nicht nur ethisch fragwürdig sei – da die Ausbildung von einem Staat bezahlt werde, der nicht von dieser Investition profitiere –, sondern auch kostspielig werden könnte, erwäge doch die WHO, eine Steuer zur Entschädigung der Ausbildungsländer einzuführen, so Greta Gysin (gp, TI). Darüber dass Handlungsbedarf bestehe, herrschte Konsens. Der Rat war sich jedoch uneinig, ob die Pflegeinitiative das richtige Mittel sei, um der Problematik zu begegnen.

Von den Unterstützerinnen und Unterstützer der Initiative hervorgehoben wurde, dass der Beruf nicht die Anerkennung erhalte, die er verdiene. Zudem komme ihm laut Barbara Gysi (sp, SG) im Krankenkassengesetz nach wie vor der «Status eines Hilfsberufs» zu. Christian Lohr (cvp, TG), Dozent an verschiedenen Fachhochschulen für Pflegeberufe, unterstrich die Wichtigkeit der Pflegequalität, der Ausbildungsförderung und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Es müsse auch etwas gegen die 46 Prozent Berufsaussteigerinnen und -aussteiger unternommen werden, zu denen sie selber auch gehöre, erklärte Manuela Weichelt-Picard (al, ZG). Die Sicherheit und das Leben der Bevölkerung stehe auf dem Spiel, so Franziska Rysler (gp, SG). Betont wurde von den Gegnerinnen und Gegnern der Initiative hingegen, dass das Regeln einzelner Berufsgruppen in der Verfassung nicht angezeigt sei und die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen in Frage gestellt würde. Zudem sei die

medizinische Grundversorgung bereits in Artikel 117a BV erwähnt, was in den Augen von Verena Herzog (svp, TG) genügte, um die Pflege zu stärken.

Der von der SGK-NR ausgearbeitete Gegenentwurf kam im Nationalrat besser an als die Volksinitiative. Jedoch gab es auch bezüglich Gegenvorschlag einige Abänderungswünsche bzw. Uneinigkeiten. Um dem Beruf Attraktivität zu verleihen, beabsichtigte eine Mehrheit der SGK-NR, den Pflegefachpersonen die selbständige Erbringung und Abrechnung einiger vom Bundesrat festgelegter Leistungen zu Lasten der OKP, die ohne ärztliche Anweisung erfolgen könne, einzuräumen. So könnten pro Jahr CHF 13 Mio. eingespart werden, erläuterte Benjamin Roduit (cvp, VS). Gegen diese Forderung sprachen sich neben dem Bundesrat auch die SVP und die FDP aus. Es bestehe die Gefahr, dass dadurch ein Präjudiz geschaffen würde und durch die grössere Zahl an Leistungserbringenden die Kosten für das Gesundheitssystem nicht abnähmen, sondern stiegen, was höhere Prämien zur Folge hätte. Eine Mehrheit der grossen Kammer liess sich allerdings nicht von diesen Worten überzeugen. Auf Anregung von Pierre-Yves Maillard (sp, VD) lehnte der Nationalrat ausserdem den Mehrheitsantrag der SGK-NR ab, dass entsprechende Leistungen Gegenstand von Vereinbarungen mit Versicherern sein müssten.

Weiter wurde bezüglich Ausbildungsförderung beschlossen, dass die Kantone den Krankenhäusern, Pflegeheimen und Spitex-Organisationen eine bestimmte Anzahl Ausbildungsplätze, die diese zur Verfügung stellen müssen, vorgeben sollen. Ebenfalls gutgeheissen wurde die Forderung, dass die Kantone dazu verpflichtet werden sollen, den angehenden Pflegefachpersonen an einer Höheren Fachschule oder Fachhochschule mit Ausbildungsbeiträgen zur Seite zu stehen. Der Bund soll die Kantone während acht Jahren für die beiden ebengenannten Punkte mit CHF 469 Mio. unterstützen. Betreffend Ausbildungsbeiträge hätten die SVP und die FDP gerne Einschränkungen auf hilfs- und unterhaltsbedürftige Personen vorgenommen. Regine Sauter (fdp, ZH) betonte, es gebe neben den Pflegestudiengängen HF oder FH auch andere Berufsbereiche, wo eine Weiterbildung anzustreben sei, dort werde allerdings auf die Eigenverantwortung der Studierenden gezählt. Damit konnte sie die Mehrheit ihrer Ratskolleginnen und -kollegen jedoch nicht überzeugen, gegen die Beiträge zu stimmen.

In der Gesamtabstimmung wurde der indirekte Gegenvorschlag mit 124 zu 68 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) angenommen. Abgesehen von der SVP und einer Mehrheit der FDP stimmten alle Parteien dem Gegenentwurf zu. Die Pflegeinitiative konnte die Mehrheit des Nationalrates indes nicht überzeugen und so empfahl er dem Volk und den Ständen das Begehren mit 107 zu 82 Stimmen (bei 6 Enthaltungen) zur Ablehnung, wobei die SP, die Grünen, aber auch vereinzelt Mitglieder der FDP.Liberalen-, der GLP- sowie der Mitte-Faktionen für Annahme der Initiative plädierten.³¹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 17.01.2020
JOËLLE SCHNEUWLY

Nachdem der Nationalrat im Dezember 2019 das **Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich Pflege als indirekter Gegenvorschlag** zur Pflegeinitiative gutgeheissen hatte, trat die SGK-SR im darauffolgenden Januar einstimmig auf die Vorlage ein. Da sich ein Mangel an Pflegefachpersonen abzeichne, war die Kommission der Ansicht, dass auf gesetzgeberischer Ebene rasch wirksame Schritte ergriffen werden müssten. Dazu gehörten eine Ausbildungsoffensive, mit welcher der Nachwuchs sichergestellt werden soll, und mehr Kompetenzen, um den Beruf attraktiver zu machen.³²

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 12.02.2020
JOËLLE SCHNEUWLY

Im Februar 2020 begann die SGK-SR mit der **Detailberatung zum indirekten Gegenvorschlag zur Pflegeinitiative**. Dabei sei ausführlich darüber diskutiert worden, ob die Kantone die Studierenden in Pflegeausbildungen an höheren Fachschulen und Fachhochschulen mit Ausbildungsbeiträgen zur Deckung ihres Lebensunterhaltes finanziell unterstützen sollen, um dadurch den Zugang zu den entsprechenden Ausbildungen zu fördern, so die Kommission in ihrer Medienmitteilung. Mit 7 zu 6 Stimmen habe sie sich jedoch dazu entschieden, dem Ständerat zu beantragen, auf diese Beiträge zu verzichten, da es nicht gerechtfertigt sei, Auszubildenden im Pflegebereich finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen, nicht aber anderen Studierenden. Ausserdem sei die Bereitstellung solcher Gelder aus ordnungspolitischen Gründen nicht zu begrüssen, weil damit die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen untergraben würde. Während sich eine Kommissionsminderheit grundsätzlich für die Beibehaltung der Beiträge aussprach, es aber den Kantonen freistellen wollte, ob sie dieses Instrument nutzen wollen, war eine zweite Minderheit in Übereinstimmung mit dem Beschluss des Nationalrates der Meinung, dass die Kantone zu den Zahlungen verpflichtet werden sollten.³³

Im Mai 2020 führte die SGK-SR **die Beratung zum indirekten Gegenvorschlag zur Pflegeinitiative** fort. Während der Covid-19-Pandemie sei die essentielle Rolle von Pflegefachpersonen ersichtlich geworden, schrieb die Kommission in ihrer Medienmitteilung. Daher habe sie sich noch einmal mit dem im Februar getroffenen Entscheid zur finanziellen Unterstützung von Auszubildenden im Pflegebereich befasst. Mit 6 zu 6 Stimmen und dem Stichentscheid des Präsidenten Paul Rechsteiner (sp, SG) habe sie sich im Gegensatz zur vorhergehenden Kommissionssitzung für die entsprechenden Beiträge ausgesprochen, wenn die Kantone die Pflegefachkräfte in Ausbildung mit Lebensunterhaltsbeiträgen unterstützten. Infolgedessen sollen für acht Jahre rund CHF 400 Mio. – also gut CHF 100 Mio. mehr als noch im Februar vorgesehen – für die Ausbildungsoffensive bereitgestellt werden. Wie der Nationalrat beabsichtigte die SGK-SR zudem die Stärkung der Kompetenzen des Pflegefachpersonals. So sollen Pflegefachpersonen in der Lage sein, gewisse Leistungen ohne die Anordnung eines Arztes oder einer Ärztin zu erbringen, diese direkt mit der Krankenkasse abzurechnen und «einfachere Pflegeleistungen an weniger gut qualifiziertes Personal [zu] delegieren». Mit 7 zu 6 Stimmen entschied sich die Kommission jedoch dafür, dass dies nur für Spitexorganisationen, Pflegeheime und Pflegefachpersonen gelten soll, die im Vorfeld mit den Krankenkassen eine entsprechende Vereinbarung eingegangen sind. Die Vorlage wurde schlussendlich mit 10 zu 0 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) verabschiedet.³⁴

In der Sommersession 2020 befasste sich der Ständerat mit dem **indirekten Gegenvorschlag zur Pflegeinitiative**. Bevor das Stöckli ohne Gegenantrag auf die Vorlage eintrat, bedankten sich zahlreiche Rednerinnen und Redner beim Pflegepersonal und würdigten dieses für den geleisteten Einsatz während der Covid-19-Pandemie. Doch Applaus alleine reiche nicht; diesbezüglich waren sich viele Ständesvertreterinnen und -vertreter einig. Es seien Massnahmen gefordert, um die Attraktivität des Pflegeberufes zu steigern und somit dem Pflegemangel entgegenzuwirken. Die Schweiz sei heute nicht in der Lage, auch nur die Hälfte der benötigten Pflegefachpersonen auszubilden, so Maya Graf (gp, BL). Marina Carobbio Guscetti (sp, TI) fügte an, es müsse mittels Bezahlung, Wertschätzung und zugestandenen Kompetenzen dafür gesorgt werden, dass die ausgebildeten Fachkräfte ihrem Beruf nicht vorzeitig den Rücken zukehren würden. Erreichen wolle dies der indirekte Gegenvorschlag einerseits mit einer Ausbildungsoffensive und andererseits mit mehr Verantwortung für das Pflegepersonal.

Für ersteres müssten die entsprechenden Mittel bereitgestellt werden, wolle man nicht vom Ausland abhängig werden, hob Pirmin Bischof (cvp, SO) hervor. Dazu gehörten die finanzielle Unterstützung der Kantone durch den Bund, wenn sie Pflegefachkräften in Ausbildung bezüglich Lebenshaltungskosten unter die Arme greifen. Dieser Entscheid konnte mit 23 zu 22 Stimmen knapp gegenüber einer Minderheit Dittli (fdp, UR) durchgesetzt werden, der die Finanzierung als Sache der Kantone betrachtete. Anders als der Nationalrat und linke Ratsmitglieder rund um eine Minderheit Carobbio Guscetti, welche die Kantone zu entsprechenden Beiträgen verpflichten wollten, setzte die Mehrheit des Ständerates diesbezüglich jedoch mit 32 zu 13 Stimmen auf Freiwilligkeit. Allgemein gutgeheissen wurde die Ausbildungsverpflichtung von Krankenhäusern, Pflegeheimen und Spitexorganisationen und die damit zusammenhängende Pflicht der Kantone mindestens einen Teil der ungedeckten Kosten der praktischen Ausbildungsleistungen, die bei den Leistungserbringern anfallen, zu übernehmen. Dabei soll ihnen während acht Jahren die Unterstützung des Bundes zukommen. Der Ständerat kalkulierte für die beiden Punkte der Ausbildungsoffensive CHF 369 Mio. seitens des Bundes ein, also gut CHF 100 Mio. weniger als der Nationalrat.

Bezüglich des zweiten Instruments zur Aufwertung der Pflege – die Ausweitung der Kompetenzen –, stimmte das Stöckli mit 32 zu 10 Stimmen dafür, dass Pflegefachpersonen gewisse vom Bundesrat festgelegte Leistungen selbständig ohne ärztliche Anordnung durchführen und zu Lasten der Krankenkassen abrechnen sollen dürfen, womit der Rat der Kommissionmehrheit statt einer Minderheit Hegglin (cvp, ZG) folgte. Im Unterschied zum Nationalrat beabsichtigte der Ständerat mit 28 zu 16 Stimmen allerdings, dass dazu im Vorfeld Vereinbarungen zwischen Pflegenden, Spitexorganisationen und Pflegeheimen auf der einen Seite und den Versicherern auf der anderen Seite getroffen werden müssten. Während diese Kompetenzerweiterung einer Minderheit Carobbio Guscetti zu wenig weit ging und sie erklärte, dass damit die Initianten und Initiantinnen kaum überzeugt werden könnten, ihr Volksbegehren zurückzuziehen, zeigte sich neben gewissen Ratsmitgliedern auch Gesundheitsminister Berset grundsätzlich nicht einverstanden mit der Möglichkeit zur direkten Abrechnung. So befürchtete der Bundesrat Mehrkosten und warnte davor, die Liste der

Leistungserbringenden zu verlängern.

In der Gesamtabstimmung stimmte der Ständerat dem indirekten Gegenvorschlag mit 36 zu 4 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) zu.³⁵

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 28.08.2020
JOËLLE SCHNEUWLY

Ende August 2020 machte sich die SGK-NR an die **Differenzbereinigung zum indirekten Gegenvorschlag zur Pflegeinitiative**. Sie teilte dabei in den wesentlichen Punkten die vom Nationalrat eingenommene Haltung. Mit 14 zu 11 Stimmen bekräftigte die Kommission ihre Position zur Verpflichtung der Kantone, Auszubildende im Pflegebereich finanziell zu unterstützen, indem sie mit einem gewissen Betrag dazu beitragen, ihren Lebensunterhalt zu decken, wobei sich auch der Bund an den Kosten beteiligen soll. Hinsichtlich der Kompetenzen des Pflegepersonals folgte die SGK-NR mit 20 zu 5 Stimmen dem Ständerat und forderte, diese so zu erweitern, dass neben der Erbringung von Pflegeleistungen auch die Delegation von einfachen Aufgaben an weniger gut qualifiziertes Personal möglich sein soll. Im Unterschied zum Stöckli lehnte die Kommission mit einer knappen Mehrheit von 13 zu 12 Stimmen die Forderung ab, dass Pflegepersonen, Spitex-Organisationen und Pflegeheime selbständig erbrachte Leistungen nur dann in Rechnung stellen dürfen, wenn sie zuvor eine Vereinbarung mit den Krankenkassen getroffen haben.³⁶

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 15.09.2020
JOËLLE SCHNEUWLY

Obwohl sich National- und Ständerat einig waren, dass es einer Stärkung des Pflegesektors bedürfe, gingen die Meinungen zur diesbezüglichen Umsetzung im Rahmen des **indirekten Gegenvorschlags zur Pflegeinitiative** auseinander. In der Herbstsession 2020 nahm sich der Nationalrat erneut dem Geschäft an.

Mit 115 zu 76 Stimmen hielt er an seiner Position fest, dass die Kantone dazu verpflichtet werden sollen, Pflegefachkräften in Ausbildung mit einem Beitrag an die Lebenshaltungskosten finanziell unter die Arme zu greifen. Die Kantone sollen dabei während acht Jahren vom Bund unterstützt werden. Für die Ausbildungsoffensive kalkulierte die grosse Kammer CHF 469 Mio. seitens des Bundes ein. Damit blieb die Differenz zum Ständerat bestehen, der sich für die Freiwilligkeit seitens der Kantone ausgesprochen hatte und dessen Ansichten auch von Bundesrat Berset vertreten wurden. Durch das Prinzip der Freiwilligkeit könne eine übermässige Einmischung in die Autonomie der Kantone vermieden werden und die Kosten um rund CHF 100 Mio. auf CHF 369 Mio. gesenkt werden, so der Gesundheitsminister. Während Regine Sauter (fdp, ZH) derselben Auffassung war, da durch die Covid-19-Pandemie die öffentlichen Gelder bereits genug strapaziert würden, machte sich Barbara Gysi (sp, SG) für eine Verpflichtung der Kantone stark. Eine Kann-Formulierung könne zur Folge haben, dass sich nicht alle Kantone zur Unterstützung der angehenden Pflegefachleute bereiterklärten. Es sei allerdings notwendig, dass sich alle an der Pflegeoffensive beteiligen, denn um den Beruf attraktiver zu machen, müsse in die Ausbildung investiert werden. Nur so könne man verhindern, dass bis 2030 65'000 Pflegefachmänner und -frauen fehlten. Manuela Weichelt-Picard (al, ZG) merkte zudem an, dass gerade in den Grenzregionen viele Einrichtungen ohne die Grenzgängerinnen und -gänger schliessen müssten, die etwa im Kanton Genf 38 Prozent des Personals ausmachten.

Die zweite Differenz betraf die Kompetenzerweiterung bezüglich selbständiger Abrechnung gewisser Leistungen durch die Pflegenden ohne ärztliche Anordnung, wobei der Bundesrat diese Leistungen festlegen soll. Verena Herzog (svp, TG) erklärte für die SVP, dass man aufgrund der grösseren Zahl an Leistungserbringenden mit Mehrkosten rechnen müsse. Ähnlich sah dies die FDP.Libérale-Fraktion. Daher unterstützten die beiden Parteien die Version des Ständerates, der die selbständige Leistungsabrechnung an eine im Vorfeld mit den Krankenkassen abgeschlossene Vereinbarung binden wollte. Mitglieder der Ratslinken erachteten die Angst vor Mehrkosten hingegen als unbegründet und hoben hervor, dass durch die Kompetenzerweiterung vielmehr Kosten gespart werden könnten, da die Ärzteschaft, die nicht mehr für jede Leistung eine Anordnung verfassen müsste, entlastet würde. Diese Worte schienen den Nationalrat mehr zu überzeugen und so sprach er sich mit 114 zu 79 Stimmen (bei 1 Enthaltung) gegen eine Vereinbarungspflicht mit den Versicherern aus.

Bezüglich der Ausweitung der Kompetenzen im Bereich der Delegation von Aufgaben an weniger qualifiziertes Personal durch Pflegefachpersonen folgte die grosse Kammer auf Anraten ihrer Kommission jedoch der kleinen, womit zumindest eine Differenz beseitigt werden konnte.³⁷

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 20.10.2020
JOËLLE SCHNEUWLY

Im Oktober 2020 befasste sich die SGK-SR mit den Differenzen bezüglich des **indirekten Gegenvorschlags zur Pflegeinitiative**. Dabei wollte sie für die beiden verbleibenden Differenzen an der Version des Ständerates festhalten. Zum einen war sie der Ansicht, dass die Kantone vom Bund finanzielle Unterstützung erhalten sollten, falls sie Pflegefachpersonen in Ausbildung mit einem gewissen Betrag zur Deckung ihrer Lebenshaltungskosten unter die Arme greifen. Anders als der Nationalrat stimmte die Kommission jedoch mit 8 zu 5 Stimmen dafür, dass es den Kantonen selber überlassen sein sollte, ob sie den angehenden Pflegefachfrauen und -männern solche Beiträge überhaupt zur Verfügung stellen wollen. Zum anderen sprach sich die SGK-SR mit 7 zu 6 Stimmen dafür aus, dass die Abrechnung gewisser Pflegeleistungen ohne ärztliche Anordnung lediglich durch Pflegefachpersonen, Spitexorganisationen und Pflegeheime erfolgen dürfe, die im Vorfeld mit den Krankenversicherungen eine entsprechende Vereinbarung getroffen haben. Im Hinblick auf die Behandlung des Geschäfts im Ständerat gibt es für beide Differenzen je einen Minderheitsantrag, der jeweils den im Nationalrat getroffenen Beschlüssen entspricht.³⁸

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 30.11.2020
JOËLLE SCHNEUWLY

In der Wintersession 2020 beschäftigte sich der Ständerat erneut mit dem **indirekten Gegenvorschlag zur Pflegeinitiative**. Dabei hielt er an den beiden bestehenden Differenzen fest. Zum einen stimmte die kleine Kammer mit 29 zu 14 Stimmen dafür, dass die Kantone angehende Pflegefachpersonen mit Ausbildungsbeiträgen ausstatten können und dabei vom Bund während acht Jahren unterstützt werden, allerdings – anders als vom Nationalrat gefordert – nicht dazu verpflichtet werden sollen. Während Gesundheitsminister Berset die Kann-Formulierung befürwortete und argumentierte, auf diese Weise würden CHF 100 Mio. eingespart, fanden die Worte von Minderheitssprecherin und Mitglied des Initiativkomitees, Marina Carobbio Guscetti (sp, TI), welche von 65'000 fehlenden Pflegefachkräften im Jahr 2030 und der Abhängigkeit vom Ausland sprach, bei ihren Ratskolleginnen und -kollegen nicht genügend Gehör. Zum anderen beharrte das Stöckli mit 23 zu 18 Stimmen darauf, dass bezüglich der selbständigen Abrechnung von Leistungen durch die Pflegefachpersonen mit der OKP die Leistungserbringenden im Vorfeld eine Vereinbarung mit den Versicherern abschliessen müssten. Auch hier hielt Carobbio vergeblich entgegen, dass es sich dabei «faktisch [um] eine Aufhebung des Vertragszwangs durch die Hintertür» handle, wodurch ein Rückzug der Initiative unwahrscheinlich werde.³⁹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 03.03.2021
JOËLLE SCHNEUWLY

Der Nationalrat folgte in der Frühjahrsession 2021 der Mehrheit seiner vorberatenden SGK-NR, die – wie bereits zuvor der Ständerat und die SGK-SR – nicht bereit war, vom eigenen Standpunkt bezüglich der **beiden verbleibenden Differenzen zum indirekten Gegenvorschlag der Pflegeinitiative** abzurücken. Sinnbildlich dafür stand Manuela Weichert-Picards (al, ZG) Aussage, wonach «[i]m Yoga [...] gerne gesagt [wird], dass man ein Mantra mindestens 108-mal wiederholen soll. Zum Glück haben wir das Parlamentsgesetz, das uns ein 108-maliges Pingpong nicht erlaubt».

Die erste noch bestehende Differenz hatte die Ausbildungsbeiträge durch die Kanton zum Inhalt. Verena Herzog (svp, TG) appellierte für eine zum Grosse teil aus SVP-Mitgliedern bestehende Minderheit, die Lebensunterhaltsbeiträge an angehende Pflegefachpersonen für die Kantone nicht verpflichtend, sondern – wie vom Ständerat vorgesehen – freiwillig zu gestalten. Dadurch würde der jeweiligen Situation der Kantone Rechnung getragen. Denn diese wären am besten dazu in der Lage, den eigenen Handlungsbedarf einzuschätzen. Barbara Gysi (sp, SG) hielt dem allerdings entgegen, dass ein drastischer Mangel an Pflegefachpersonen bestehe und viele interessierte Personen gerade durch diese Freiwilligkeit und den tiefen Ausbildungslohn von einer entsprechenden Ausbildung abgebracht würden. Es sei daher wichtig, an der Beitragspflicht festzuhalten. Mit 115 zu 72 Stimmen (bei 8 Enthaltungen) stimmte die grosse Kammer für den Antrag der Kommissionsmehrheit, die ebendiese Pflicht vorsah.

Der zweite Punkt, in dem die Volksvertreterinnen und -vertreter mit den Ständesvertreterinnen und -vertretern uneinig waren, betraf die selbständige Abrechnung durch Pflegefachpersonen, Spitex-Organisationen und Pflegeheime mit der OKP. Anders als das Stöckli wollte der Nationalrat mit 109 zu 84 Stimmen (bei 1 Enthaltung) von einer im Vorfeld getroffene Vereinbarung mit den Versicherern bezüglich der entsprechenden Leistungen absehen. Die gleiche Kommissionsminderheit wie bei der ersten Differenz argumentierte vergeblich mit Mengenausweitungen, die ohne entsprechende Vereinbarung aufträten – ein Einwand, den Kommissionsprecherin Ruth Humbel (mitte, AG) nicht gelten liess, da mit der direkten Abrechnung auch eine Reduktion der Arztbesuche einhergehe und somit

Arztkosten verringert werden könnten.⁴⁰

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 08.03.2021
JOËLLE SCHNEUWLY

Fünf Tage nach der Nationalratsdebatte war es im März 2021 bereits wieder am Ständerat, die **beiden noch offenen Differenzen bezüglich des Gegenvorschlags zur Pflegeinitiative** zu debattieren. Erich Ettlín (mitte, OW) verkündete, es hätten im Nachgang der Behandlungen in der Wintersession 2020 vielversprechende Gespräche zwischen Vertreterinnen und Vertretern der beiden Kammern, des Initiativkomitees und der Arbeitgeberorganisationen stattgefunden, mit dem Ziel, eine Kompromisslösung zu finden. Vor dem Hintergrund dieser Gespräche schlug Ettlín im Namen der SGK-SR vor, bezüglich der Differenz zu den Ausbildungsbeiträgen dem Vorschlag des Nationalrates zuzustimmen und somit die Kantone zur Finanzierung entsprechender Beiträge in die Pflicht zu nehmen. Für die zweite Differenz, bei welcher es um die selbständige Erbringung von Pflegeleistungen und um die Abrechnung über die OKP ging, sah die Kommission eine Kompromisslösung vor. Sie hielt zwar daran fest, dass Vereinbarungen zwischen Leistungserbringenden und Versicherungen getroffen werden sollten, um eine Mengenausweitung zu verhindern. Anders als ursprünglich vorgesehen sollten die entsprechenden Verträge allerdings nicht zwischen einzelnen Leistungserbringenden und der OKP abgeschlossen werden, sondern landesweit zwischen ihren Verbänden. Ettlín erachtete die Vorlage in dieser Form als «einen griffigen und auch für die Initiantinnen vorteilhaften Gegenvorschlag». Marina Carobbio Guscetti (sp, TI) sicherte als Mitglied des Initiativkomitees dem vorliegenden Kompromiss ihre Unterstützung zu. Stillschweigend folgte der Ständerat in beiden Punkten seiner Kommission. Da immer noch eine Differenz vorhanden war, gelangte das Geschäft in die Einigungskonferenz.⁴¹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 17.03.2021
JOËLLE SCHNEUWLY

Die Einigungskonferenz zum **indirekten Gegenvorschlag zur Pflegeinitiative** empfahl dem Parlament mit 23 zu 0 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) bei der noch offenen Differenz zur selbständigen Erbringung und Abrechnung von Pflegeleistungen dem vom Ständerat ausgearbeiteten Kompromiss zu folgen. Dies taten die beiden Kammern in der Frühjahrsession 2021 denn auch mit 175 zu 2 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) respektive ohne Gegenstimme mit 42 Stimmen (ohne Enthaltungen). In der Schlussabstimmung stimmte die grosse Kammer dem Geschäft mit 194 zu 1 Stimme zu, die kleine Kammer mit 43 zu 0 Stimmen (bei 1 Enthaltung). Der einzige Parlamentarier, der sich gegen den Gegenvorschlag aussprach, war Nationalrat Philippe Nantermod (fdp, VS).⁴²

1) BBl, 1998, S. 4759 ff.; BBl, 1998, S. 4769 ff.

2) Medienmitteilung RK-SR vom 3.12.20; Pa.Iv, 20.480; TA, 7.11.20

3) Bericht BJ vom 4.11.20; Medienmitteilung RK-NR vom 15.1.21; Medienmitteilung RK-NR vom 5.2.21

4) AB SR, 2009, S. 694 ff., 919 f. und 1003; AB NR, 2009, S. 1627 ff. und 1827; BBl, 2009, S. 6655 ff.; BBl, 2009, S. 3591 ff. und 3609 f. (BR).

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

6) Medienmitteilung SPK-S vom 15.10.15

7) Pa.Iv, 14.457

8) BBl, 2006, S. 9259 ff. und 9279 ff. (BR); AB NR, 2006, S. 1959 ff.; AB NR, 2006, S. 1972; AB SR, 2006, S. 1223.

9) Bericht SPK-SR vom 24.10.19; Medienmitteilung SPK-SR vom 25.10.19; NZZ, 23.1.19

10) AB SR, 2019 S. 1164 ff.; AB SR, 2019 S. 1169 ff.; BBl 2019, S. 8207 ff.; AZ, 3.12.19; AZ, CdT, LT, NZZ, TA, 17.12.19

11) AB NR, 2020, S. 1604 ff.

12) AB SR, 2020, S. 1412 ff.; Medienmitteilung SPK-SR vom 23.10.2020; TA, 18.12.20

13) AB NR, 2021, S. 80 ff.; AZ, BU, Blick, CdT, Lib, 4.3.21

14) AB NR, 2021 S. 1334 f.; AB NR, 2021 S. 1521; AB NR, 2021 S. 945 ff.; AB SR, 2021 S. 347 ff.; AB SR, 2021 S. 569 ff.; AB SR, 2021 S. 735; BBl 2021, 1492; BBl, 2021 1492; AZ, CdT, NZZ, TA, 1.6.21; LT, 3.6.21; AZ, TA, 9.6.21; NZZ, 19.6.21

15) Erläuternder Bericht Bundesamt für Justiz: Erörterungen des Bundesamts für Justiz; Medienmitteilung Bundesrat vom 24.8.22; Verordnung 161.18; NZZ, 7.4., 25.8.22

16) Communiqué de presse CAJ-CE du 14.11.2017; Communiqué de presse CAJ-CE du 16.01.2018; Communiqué de presse CAJ-CN du 18.05.2018; TG, 4.6.18; LT, 12.6.18; TG, 15.6.18

17) AB SR, 2010, 1233 ff.; AB SR, 2010, 1241 ff.; AB SR, 2010, S. 1262 ff., 1341; Presse vom 30.6.10; NZZ, 20.5., 22.5., 7.7., 23.7., 28.8., 8.9., 18.11., 24.11., 4.12. und 16.12.10, TA, 22.5., 2.6., 14.7., 8.9. und 24.11.10; SN, 2.6.10 und 18.12.10; Handelszeitung 10.11.10; Presse vom 14.12., 15.12. und 17.12.10.

18) AB NR, 2011, S. 253 ff.; AB SR, 2011, S. 725 ff.; NZZ, 10.3., 13.9. und 8.12.11.

19) AB SR, 2012, S. 61ff.; AB NR, 2012, S. 226ff.; AB NR, 2012, S. 229ff.; AB SR, 2012, S. 343ff.; NZZ, 3.12.12.

20) FF, 1999, III, p. 3088 ss.

21) BO CE, 2008, p. 196 s.; BO CE, 2008, p. 196 s.; FF, 2008, p. 7929; CEATE-CE, communiqué de presse, 24.6 et 5.10.08; CEATE-CN, communiqué de presse, 19.8.08.

22) Pa.Iv, 10.459; Vernehmlassungsbericht der ESTV (www.admin.ch); BBl, 2011, S. 2235 ff. und 2269 ff.; AB SR, 2011, S. 89 ff. und 713; AB NR, 2011, S. 784 ff. und 1295; NZZ, 18.6.11.

23) NZZ, 24.11.07.

24) FF, 2007, p. 5237 ss. et 2008, p. 7307 ss. (CEATE) et 7343 ss. (CF); BO CE, 2008, p. 778 ss., 790 ss. et Annexes IV, p. 69; BO CN, 2008, p. 177; NZZ, 1.7 et 14.8.08; presse du 20.9.08.

25) Medienmitteilung UREK-NR vom 13.10.2021; Medienmitteilung UREK-SR vom 16.11.2021; Pa. Iv, 21.501

26) Medienmitteilung SGK-NR vom 15.2.19; Medienmitteilung SGK-NR vom 25.1.19; NZZ, 26.1.19

27) Medienmitteilung SGK-NR vom 20.5.19; Medienmitteilung SGK-NR vom 3.5.19; Medienmitteilung SGK-NR vom 5.4.19;

- Medienmitteilung SGK-SR vom 12.3.19
- 28) BBl 2019, S. 8015 ff.; Ergebnisbericht Vernehmlassung
 - 29) BBl 2019, S. 8015 ff.
 - 30) BBl, 2019, S. 8377 ff.; Medienmitteilung BR vom 27.11.19
 - 31) AB NR, 2019, S. 2276 ff.; AB NR, 2019, S. 2291 ff.; AB NR, 2019, S. 2304 ff.; BBl 2018, S. 7653 ff.
 - 32) Medienmitteilung SGK-SR vom 17.1.20
 - 33) Medienmitteilung SGK-SR vom 12.2.20
 - 34) Medienmitteilung SGK-SR vom 26.5.20
 - 35) AB SR, 2020, S. 461 ff.; NZZ, 9.6.20; LT, NZZ, 10.6.20; AZ, LT, NZZ, 11.6.20
 - 36) Medienmitteilung SGK-NR vom 28.8.20
 - 37) AB NR, 2020, S. 1505 ff.
 - 38) Medienmitteilung SGK-SR vom 20.10.20
 - 39) AB SR, 2020, S. 1085 ff.
 - 40) AB NR, 2021, S. 113 ff.; Medienmitteilung SGK-NR vom 15.1.21
 - 41) AB SR, 2021, S. 111 ff.
 - 42) AB NR, 2021, S. 527 ff.; AB NR, 2021, S. 711; AB SR, 2021, S. 305 f.; AB SR, 2021, S. 337