

Wirkung der parlamentarischen Vorstösse verpufft

In den vergangenen Jahren ist die Zahl der parlamentarischen Vorstösse stark angestiegen. Während die Vorstösse der Polparteien SVP und SP meist versandeten, erwiesen sich die breiter abgestützten Anliegen aus der Mitte als erfolgreicher.

Adrian Vatter, Jonas Brüscheiler

Abstract Die Gesetzgebung gilt als die wichtigste und anspruchsvollste Aufgabe des Parlaments, und diese nimmt es vornehmlich durch seine eigenen Instrumente wahr. Gleichzeitig wurde schon Anfang der Neunzigerjahre ein Respektverlust von Regierung und Verwaltung gegenüber parlamentarischen Gesetzaufträgen festgestellt. Unsere Studie geht der Frage der Nutzung und dem Erfolg von parlamentarischen Instrumenten nach, aber auch, wie sich der Gebrauch der einzelnen Instrumente der Bundesversammlung über die Zeit verändert hat und wie sich der Gebrauch auf die verschiedenen Fraktionen und Einreichungsarten verteilt. Dabei zeigt sich, dass das Bundesparlament heute seine Instrumente häufiger nutzt als noch vor einigen Jahrzehnten. Gleichzeitig stehen den stark gestiegenen parlamentarischen Aktivitäten eher bescheidene direkte Erfolge gegenüber.

Während das Bundesparlament lange Zeit als relativ schwach und inaktiv galt, weisen neuere Entwicklungen darauf hin, dass der National- und der Ständerat in den letzten Jahren den Gesetzgebungsprozess massgeblich mitgestaltet haben.¹ In der Tat bestätigt sich auch für die neueste Zeit die weitverbreitete Hypothese der steigenden Vorstossflut.² Heute nutzt das Parlament alle Instrumente mit Ausnahme der parlamentarischen Anfrage häufiger als Mitte der Neunzigerjahre (siehe *Abbildung auf Seite 28*). Die wesentlichen Gründe dafür sind die Einführung der ständigen parlamentarischen Kommissionen sowie der Ausbau der parlamentarischen Initiativrechte.³

Unsere Auswertungen weisen im Weiteren eine besonders intensive Nutzung der parlamentarischen Instrumente durch die Polparteien SVP und SP nach (für Methodik siehe *Kasten*). Allerdings haben die einzelnen Parteien im Verlaufe der Zeit unterschiedliche Vorlieben entwickelt. Bei den von einzelnen Parlamentsmitgliedern eingereichten Postulaten, Motionen und parlamentarischen Initiativen ist die SP besonders

aktiv. Demgegenüber setzt die FDP besonders auf Fraktionspostulate und die SVP auf die Fraktionsmotionen und -initiativen. Die Auswertungen machen zudem deutlich, dass die Vorstösse in Wahljahren weniger oft eingesetzt werden als in Jahren ohne eidgenössischen Wahltermin. In besonders deutlichem Masse trifft dies bei den Anfragen, Interpellationen und Postulaten zu.

Einflussreicher Ständerat

Ebenfalls deutlich bestätigt sich die Annahme, wonach der Nationalrat bei der Einreichung von Vorstössen aktiver ist als der Ständerat, während es sich beim Erfolgsgrad gerade umgekehrt verhält. Dies ist auf die grössere parteipolitische Homogenität, die höhere Präsenz und das regierungstreue Verhalten der zweiten Kammer zurückzuführen. Damit bestätigt sich einmal mehr, dass der Ständerat generell die einflussreichere Parlamentskammer ist.

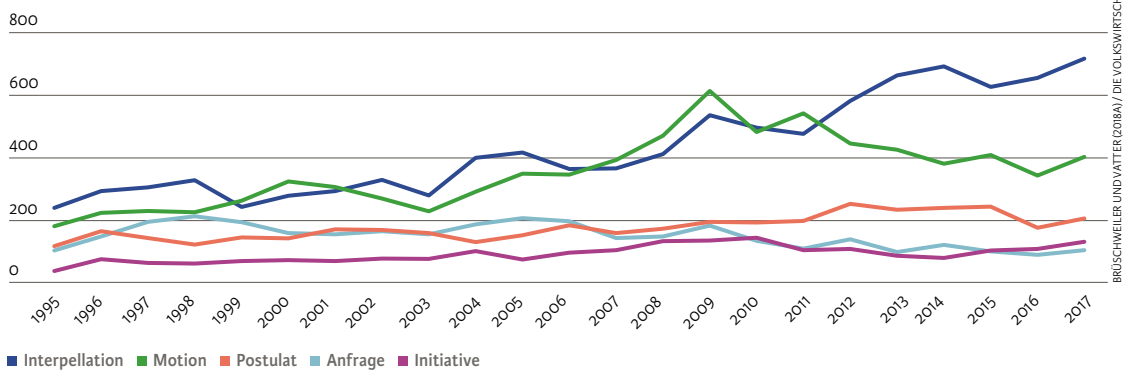
Die empirischen Analysen über die Erfolgsaussichten der verschiedenen Fraktionen zeigen zudem auf, dass die Erfolgsquoten der Polparteien meist signifikant geringer ausfallen als bei den übrigen Parteien. Umgekehrt erweist sich vor allem die CVP-Fraktion als besonders mehrheitsfähig und erfolgreich. Dies lässt sich

Methodik

Die in Brüscheiler und Vatter (2018) verwendeten Daten stammen von den Parlamentsdiensten des Bundes. Für die Studie wurden alle Vorstösse berücksichtigt, die von 1994 bis 2014 bzw. 2015 eingereicht wurden. Insgesamt wurden 3210 Anfragen, 8835 Interpellationen, 3321 Postulate, 7112 Motionen und 1763 parlamentarische Initiativen berücksichtigt. Neben einer deskriptiven Auswertung wurden auch logistische Regressionsschätzungen zu den Erfolgsfaktoren durchgeführt.

1 Der Beitrag basiert auf Brüscheiler und Vatter (2018a und 2018b).
2 Vgl. Graf (1991) sowie Wirz und Vatter (2015).
3 Lüthi (2014); Vatter (2018a).

Anzahl parlamentarischer Vorstösse (1995 bis 2017)



mit ihrer Position als bürgerliche Mittepartei und ihrer Nähe zum Medianparlamentarier begründen sowie mit ihren vielfältigen Koalitionsmöglichkeiten nach links und rechts, um Mehrheiten in den beiden Räten zu schaffen. In Bezug auf den Erfolgsgrad von Motionen und parlamentarischen Initiativen hat die CVP den Spitzenplatz allerdings erst in den Nullerjahren von der FDP übernommen.

Kommissionsvorstösse sind für alle parlamentarischen Instrumente signifikant und deutlich erfolgreicher als Fraktions- und Einzelvorstösse. Die repräsentative Zusammensetzung der Kommissionen scheint damit einen mässigenden Effekt auf den Inhalt der Vorstösse auszuüben, was die Unterstützung über die Parteigrenzen hinweg fördert. Wenn die Kommis-

sionsvorstösse von einer Mehrheit der Kommission unterstützt werden, haben sie bereits eine wichtige Hürde genommen – weshalb dann häufig auch die Unterstützung in den Räten folgt.

Deutlich sichtbar ist schliesslich die abnehmende Erfolgsquote bei steigendem Wirkungsgrad eines parlamentarischen Instruments: Je wirkungsvoller ein Instrument ist, desto geringer ist die Aussicht auf Erfolg. So wies die parlamentarische Initiative als stärkstes Instrument der Legislative zwischen 1994 und 2015 eine Erfolgsquote von nur 14 Prozent auf. Sprich: Nur in 14 Prozent der Fälle sagten beide Kammern Ja zu einer parlamentarischen Initiative. Auch die Motion war mit einer Erfolgsquote von 18 Prozent nicht wesentlich erfolgreicher. Besser stand das Postulat mit einer Quote von 43 Prozent da.

Die besten Erfolgschancen haben Vorstösse in der kleinen Kammer: Der St. Galler CVP-Ständerat Benedikt Würth (l.) hört einem Votum zu.



Eine kürzlich veröffentlichte Studie des Berner Politologen Raphael Wälter zu den Erfolgsfaktoren von Motionen in der Legislatur 2011 bis 2015 untermauert unsere Ergebnisse.⁴ Sie bestätigt, dass Motionen von Sachbereichskommissionen viel erfolgreicher sind als Einzel- und Fraktionsmotionen. Positiv wirkt sich dabei aus, wenn gleichzeitig auch die Schwesterkommission des anderen Rates dasselbe Anliegen in Form einer Motion einreicht. Zudem steigen die Annahmehancen, wenn die Kommissionen möglichst ausführlich schriftlich begründet und in der zweiten Hälfte der Legislatur eingereicht werden. Entgegen den Erwartungen führen aber gemäss Wälter viele zusätzliche Mitunterzeichnerinnen und -unterzeichner aus dem Rat zu keiner signifikant höheren Annahme von Motionen. Diesen Aufwand für das Unterschriftensammeln können sich die Motionäre also sparen.

Nachkontrolle wichtig

Nach der Annahme von parlamentarischen Vorstössen im Parlament kann allerdings nicht automatisch von einer raschen und vollständigen Umsetzung durch die Exekutive ausgegangen werden. Immer wieder werden parlamentarische Vorstösse, die durch die Räte angenommen wurden, verzögert oder nicht vollständig umgesetzt. Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) der beiden Räte haben deshalb im vergangenen Jahr die Parlamentarische Verwaltungskontrolle mit einer Evaluation der Erfüllung angenommener Motionen und Postulate beauftragt. Der entsprechende Bericht wird für Ende Jahr erwartet. Er wird unter anderem aufzeigen, ob die Umsetzung von Motionen und Postulaten durch den Bundesrat und die Bundesverwaltung zeit- und sachgerecht erfolgt.

Zudem wird er allfällige Unterschiede zwischen den Verwaltungsstellen analysieren.

Zusammenfassend kann man sagen: Das Bundesparlament nutzt heute seine Instrumente häufiger als noch vor 15 Jahren, was Ausdruck einer zunehmend selbstbewussten und selbstständigen Legislative sowie eine Folge des modernisierten Parlamentsrechts ist.⁵ Gleichzeitig stehen den stark gestiegenen parlamentarischen Aktivitäten eher bescheidene direkte Erfolge gegenüber. Ein wichtiger Grund hierfür liegt darin, dass die grosse Mehrzahl der parlamentarischen Vorstösse nicht von den Mitteparteien, sondern von den linken und rechten Polparteien zur eigenen Profilierung eingereicht wird. Die höchste Erfolgswahrscheinlichkeit besteht, wenn parlamentarische Vorstösse von einer Kommission oder der CVP-Fraktion stammen und wenn sie zunächst im Ständerat behandelt werden, gleichzeitig aber auch ein ähnliches Anliegen im Nationalrat eingebracht wird. Nicht zu unterschätzen sind aber auch die vielfältigen indirekten Wirkungen der verworfenen Vorstösse, die im Fokus zukünftiger Untersuchungen stehen sollten.

4 Wälter (2019)
5 Vatter (2018b).



Adrian Vatter
Professor für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Schweizer Politik und Direktor am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern

Jonas Brüscheweiler
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Soziale Dienste der Stadt Zürich

Literatur

Brüscheweiler, Jonas und Adrian Vatter (2018a). Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung, in: Adrian Vatter (Hg.). Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung. NZZ Libro: Zürich, S. 69–99.
Brüscheweiler, Jonas und Adrian Vatter (2018b). Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung. Erschienen auf der Plattform Defacto.expert am 1. Oktober 2018.

Graf, Martin (1991). Motion und Parlamentarische Initiative. Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischen Funktion. In: Parlamentsdienste (Hg.), Das Parlament – «Oberste Gewalt des Bundes»? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft: 203–221. Bern/Stuttgart: Haupt.
Lüthi, Ruth (2014). Das Parlament. In: Knoepfel, Peter; Papadopoulos, Yannis; Sciarini, Pascal; Vatter, Adrian; Hausermann, Silja (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik, 5. Auflage: 169–192. Zürich: NZZ Libro.
Vatter, Adrian (2018a). Das politische System der Schweiz. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Vatter, Adrian (2018b). Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung. Zürich: NZZ Libro.
Wälter, Raphael (2019). Erfolg und Misserfolg von Motionen in der Bundesversammlung. Eine Analyse der 49. Legislatur (2011–2015). KPM-Schriftenreihe Nr. 69. Bern: KPM-Verlag.
Wirz, Rolf und Adrian Vatter (2015). Die Parlamentarische Initiative in der Bundesversammlung: ein wirkungsloses Instrument der Polparteien? Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 18(2): 30–40.