

**Schweizerische Bundesversammlung:
ein aktives Gesetzgebungsorgan.
Eine empirische Untersuchung des Gesetzgebungsprozesses
in den Jahren 1995-97**

Auftraggeber: Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung,
Bern, vertreten durch Dr. Christoph Lanz, Leiter der wissen-
schaftlichen Dienste
Auftragnehmer: Institut für Politikwissenschaft (IPW), Universität Bern
Annina Jegher, Dr. rer. soc. (Sachbearbeitung)
Prof. Wolf Linder (Projektleitung)

Bern, Herbst 1998

Die Studie ist zu beziehen bei: Dokumentationszentrale der Bundesversammlung,
3003 Bern.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	4
2 Bisherige Forschungen zum Einfluss des Parlaments auf die Gesetzgebung in der Schweiz	5
3 Forschungsplan	7
3.1 Fragestellung.....	7
3.2 Methodisches Vorgehen.....	8
3.3 Definition und Operationalisierung der Variablen.....	9
4 Überblick über die Gesetzgebungstätigkeit	12
4.1 Anzahl Vorlagen	12
4.2 Politikfelder.....	13
4.3 Departemente	15
4.4 Erlassformen	16
4.5 Beratungskategorien des Nationalrats.....	18
4.6 Dauer der Beratungen, Verfahrensart und Erstrat.....	19
4.7 Zusammenfassung.....	22
4.8 Überblick über Veränderungsquote und Gesamtveränderungsgrad	26
5 Verlauf des vorparlamentarischen Verfahrens und der parlamentarischen Beratungen	28
5.1 Vorparlamentarisches Verfahren.....	28
5.1.1 Anzahl durchgeführter Vernehmlassungen	28
5.1.2 Reaktionen auf den Vernehmlassungsentwurf	30
5.1.3 Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse in der Bundesratsvorlage.....	31
5.1.4 Kompromissfindung im vorparlamentarischen Verfahren.....	32
5.2 Kommissionsberatungen	34
5.2.1 Reaktion der Kommission auf die Bundesratsvorlage	39
5.2.2 Einigkeit der Kommission bei der Beratungen der Vorlagen	41
5.2.3 Resultat der Gesamtabstimmung in den Kommissionen.....	44
5.3 Plenumsberatungen	45
5.3.1 Änderungsanträge	46
5.3.2 Rückweisungsanträge und Anträge auf Nichteintreten	51
5.3.3 Wortmeldungen	53
5.3.4 Umstrittenheit.....	57
5.3.5 Gesamtabstimmung im Nationalrat.....	59
5.4 Differenzbereinigungsverfahren.....	60
5.4.1 Auftreten von Differenzen zwischen National- und Ständerat	61
5.4.2 Stärke der Differenzen.....	62
5.4.3 Durchsetzungsstärke von National- und Ständerat	63
5.5 Referendum.....	64

6	Veränderungsquote und Gesamtveränderungsgrad.....	66
6.1	Einfluss des vorparlamentarischen Verfahrens auf die Veränderungstätigkeit.....	66
6.2	Einfluss der Kommissionen auf die Veränderungstätigkeit.....	69
6.3	Einfluss des Plenums auf die Veränderungstätigkeit.....	72
6.4	Einfluss von inhaltlichen Kriterien auf die Veränderungstätigkeit.....	73
6.4.1	Erlassform.....	73
6.4.2	Departemente	75
6.4.3	Politikfelder.....	77
6.4.4	Beratungskategorie	78
6.4.5	Wichtigkeit	80
7	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	84
7.1	Zusammenfassung der Ergebnisse	84
7.2	Schlussfolgerungen.....	86
8	Abkürzungsverzeichnis	91
9	Verzeichnis der Tabellen und Graphiken.....	93
10	Ausgewähltes Literaturverzeichnis.....	95
11	Anhang: Codierung der Erlasse.....	98

1 Einleitung

Das Ziel dieser Untersuchung ist es, den Einfluss des eidgenössischen Parlaments auf die Gesetzgebung zu analysieren.¹ Ein Vergleich zwischen den demokratisch regierten westlichen Industriestaaten zeigt, dass den einzelnen Abgeordnetenkammern eine jeweils sehr unterschiedliche Bedeutung im Legiferierungsprozess beigemessen wird. Auf der einen Seite stehen Parlamente wie das britische Unter- und Oberhaus, dessen Bedeutung weniger in ihrer gesetzgeberischen als vielmehr in der legitimato- rischen Funktion zu sehen ist.² Das Gegenbeispiel stellt der US-amerikanische Kongress dar, dessen starke Stellung, die ihm die Bezeichnung "das mächtigste Parla- ment der Welt"³ eingetragen hat, auf seine Gesetzgebungskompetenz zurückzufüh- ren ist.⁴

Wie steht es mit der Schweizerischen Bundesversammlung? Welche Rolle spielt sie im Gesetzgebungsprozess? Im Folgenden geht es darum, den Einfluss, den das Par- lament auf die Ausarbeitung der Gesetze nimmt - oder zu nehmen versucht - zu analysieren. Im Zentrum stehen folgende Hauptfragen: Wie und unter welchen Be- dingungen beeinflusst das Parlament die Gesetzgebung? Welche parlamentarischen Gremien setzen sich dabei am besten durch? Wie gross ist der Anteil der Schweizeri- schen Bundesversammlung an der Gesetzesausarbeitung?

Die Untersuchung basiert auf der Auswertung von 162 Rechtsetzungs- und Budget- geschäften, die zwischen der Wintersession 1995 und der Herbstsession 1997 vom Parlament verabschiedet wurden. Das entscheidende Kriterium, das für die Beurtei- lung des parlamentarischen Einflusses beigezogen wurde, war die Frage, wie oft und wie stark National- und Ständerat eine Bundesratsvorlage veränderten.

Die Studie ist folgendermassen aufgebaut: Im Kapitel 2 wird der Forschungsstand zum Einfluss des Parlaments auf die Gesetzgebung in der Schweiz zusammengefasst. Anschliessend (Kapitel 3) werden die Fragestellung und das methodische Vorgehen erläutert, und Kapitel 4 gibt einen Überblick über inhaltliche und formale Charakte- ristika der untersuchten Vorlagen und der Veränderungstätigkeit. Im Hauptteil wer- den die Ergebnisse aus dem vorparlamentarischen Verfahren und den parlamentari- schen Beratungen dargestellt (Kapitel 5), und im darauffolgenden Kapitel 6 wird der Einfluss der Beratungen auf die Gesetzgebung aufgezeigt. Die Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen sind in Kapitel 7 festgehalten. Im Anhang sind alle erfassten Vorlagen mit dem jeweiligen Veränderungsgrad aufgeführt.

¹ Der Begriff "Gesetzgebung" wird im Folgenden gleichbedeutend mit "Legiferierung" verwendet. Weil in dieser Untersuchung nebst Gesetzen auch Bundesbeschlüsse erfasst wurden, ist die Bezeichnung Gesetzgebung nicht im juristisch-technischen, sondern im alltagssprachlichen Sinn zu verstehen. Zu den Begriffen der Gesetzgebung und Rechtsetzung vgl.: Ehrenzeller 1993: 77 ff. (Kapitel: "Die Bundes- versammlung als gesetzgebende Gewalt").

² Norton 1993: 201 ff.

³ Schmid 1971: 222.

⁴ Vgl. Peterson 1990.

2 Bisherige Forschungen zum Einfluss des Parlaments auf die Gesetzgebung in der Schweiz

Mit Gründung des Bundesstaats 1848 wurde dem Parlament - unter dem Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone - die "oberste Gewalt im Bunde" zugesprochen (Art. 71 BV). Gerhard Schmid sieht dahinter die Absicht, "ein Übergewicht der Bundesversammlung über einen nicht gerade machtlosen, aber doch einigermaßen 'gefügigen' und nicht allzu selbständigen Bundesrat" einzurichten.⁵

Was die Gesetzgebungstätigkeit anbelangt⁶, ist es in der Praxis meistens der Bundesrat bzw. die von ihm damit beauftragte Verwaltung, welche die Gesetzesentwürfe ausarbeitet, die später dem Parlament zur Beratung unterbreitet werden.⁷ Inwiefern es sich dabei um einen Widerspruch zwischen Verfassungsnorm und Realität handelt, steht hier nicht im Vordergrund. Vielmehr interessiert die demokratietheoretische Frage, inwieweit sich das Parlament als demokratisch legitimierte Volksvertretung faktisch tatsächlich um die Inhalte einer Vorlage kümmert bzw. kümmern kann: Beteiligt sich das Parlament auch inhaltlich an der Gesetzgebung oder beschränkt es sich auf die legitimatorische Funktion der Gesetzesverabschiedung?

Bisher hat sich die schweizerische Parlamentsforschung nur am Rande mit der Frage des parlamentarischen Einflusses auf die Gesetzgebung befasst, und die nachfolgend zusammengefassten Forschungsergebnisse zeigen, dass die Antworten darauf sehr unterschiedlich, oft sogar widersprüchlich ausfielen.

Bis in die 70er Jahre wurde die Stellung des Parlaments im Gesetzgebungsprozess hauptsächlich aus staatsrechtlicher Sicht untersucht. Die Beurteilung fiel damals hart aus. Kurt Eichenberger sprach von der "partiellen Abdankung der Bundesversammlung" und folgerte, dass das Parlament "in der Gesetzgebung (...) nur an der administrativ-gouvernementalen Krücke" gehen könne.⁸ In eine ähnliche Richtung zielte auch die Einschätzung von Gerhard Schmid, der die Bundesversammlung als "hilflos ohne den Bundesrat" bezeichnete.⁹

⁵ Schmid 1971: 185.

⁶ Die Aufgaben der Bundesversammlung lassen sich unter vier Funktionen zusammenfassen: Wahlfunktion, Rekrutierungsfunktion, Gesetzgebungsfunktion und Kontrollfunktion; Riklin/Ochsner 1984: 81. Diese Untersuchung befasst sich ausschliesslich mit der Gesetzgebungstätigkeit. Zu Funktion und Stellung des Parlaments allgemein siehe auch: Lüthi 1998.

⁷ Diese Entwicklung, weg vom Parlament und hin zu Verwaltung und Exekutive, lässt sich in den meisten andern Staaten ebenfalls feststellen und äusserte sich in der in den 70er Jahren aktuell gewordenen Diskussion über den 'Bedeutungsverlust' und die 'Krise' des Parlaments; siehe dazu: Loewenberg 1971.

⁸ Eichenberger 1949: 188 und Eichenberger 1965: 285.

⁹ Schmid 1971: 194. Neuere juristische Untersuchungen gelangen zu differenzierteren Einschätzungen, was die Bedeutung der Bundesversammlung betrifft. Vgl.: Büchler-Tschudin 1980; Gut-Winterberger 1986; Seiler u.a. 1996; Ehrenzeller 1993; Kiener 1994.

Bereits 1967 rief der Staatsrechtler Jean-François Aubert dazu auf, die Beziehungen zwischen Bundesversammlung und Bundesrat auch empirisch zu untersuchen.¹⁰ Bis heute sind die empirischen Befunde dazu jedoch rar und beruhen vorwiegend auf Studien aus den 70ern oder über die 70er Jahre.¹¹ Christoph Lanz hat den parlamentarischen Einfluss auf die politische Planung untersucht, und kam zum Schluss, dass bei der Initiierung der politischen Planung das Parlament eine aktive Rolle einnimmt, während es sich im weiteren Verlauf weitgehend passiv verhält.¹² Wolf Linder, Beat Hotz und Hans Werder folgerten aus ihren Fallstudienanalysen, dass die Verfahren parlamentarischer Beratungen es kaum erlauben, auf die strategische Hauptlinie einer Planung einzuwirken, sondern dass sie meistens auf Nebenpunkte und Details führen.¹³

Alain-Valéry Poitry hat nicht den unmittelbaren parlamentarischen Einfluss, sondern die "mécanismes et déterminants sélectifs dans le processus législatif suisse" analysiert.¹⁴ Für seine Untersuchung hat er 180 Vorlagen, die zwischen 1971 und 1976 beraten wurden und dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstanden, ausgewählt.¹⁵ In der parlamentarischen Phase des Legiferierungsprozesses stand der Grad der "conflictualité" einer Vorlage im Vordergrund. 17 Prozent der Vorlagen wiesen eine "conflictualité très importante", 31 Prozent eine "conflictualité importante", 16 Prozent eine "conflictualité moyenne" und 36 Prozent eine "conflictualité faible" auf.¹⁶ Als Indikatoren für die Konfliktivität hat Poitry das Differenzbereinigungsverfahren zwischen National- und Ständerat, die Anzahl Wortmeldungen im Plenum sowie die Anzahl vorgenommener Modifikationen erfasst.¹⁷ Als Determinanten für die parlamentarische Phase hat Poitry auch die Erlassform, den Politikbereich und die Wichtigkeit einer Vorlage untersucht.

Zur Frage des konkreten Anteils des Parlaments an der Gesetzesausarbeitung - bzw. dem parlamentarischen Einfluss auf die Legiferierung - liegen bislang erst zwei grössere Untersuchungen vor. Ernst Zehnder hat die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räte von 1971-75 empirisch untersucht.¹⁸ Mittels einer quantitativen Auswertung überprüfte er den Erfolg bundesrätlicher Vorlagen, gemessen an den vom Parlament daran vorgenommenen Änderungen. Seine abhängigen Variablen waren Erlassform, Politikbereich, politische Bedeutung und Lowi-Typologie. Er stellte fest,

¹⁰ Aubert 1967: 105.

¹¹ Die empirischen Studien im Bereich der schweizerischen Parlamentsforschung sind in den Literaturberichten von Ruth Lüthi unter den Kapiteln "Forschungsstand Schweiz" zusammengefasst (Lüthi 1993a; Lüthi 1993b; Lüthi 1992); vgl. auch den Aufsatzband: Parlamentsdienste 1991 und das umfassende aber schon etwas ältere Werk von: Gruner 1970.

¹² Lanz 1977.

¹³ Linder/Hotz/Werder 1979.

¹⁴ Poitry 1989.

¹⁵ Poitry 1989: 137.

¹⁶ Poitry 1989: 300.

¹⁷ Der Anteil veränderter Vorlagen betrug bei Poitry 60 %. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass er nur Erlasse in die Untersuchung einbezogen hat, die dem Referendum unterstanden; Poitry 1989: 298.

¹⁸ Zehnder 1988.

dass 109 von insgesamt 312 Bundesratsvorlagen (34.9 %) vom Parlament modifiziert wurden; innerhalb der veränderten Vorlagen galten 21 Prozent als stark verändert.¹⁹ In einem zweiten Schritt untersuchte Zehnder die Rolle des Parlaments in zehn ausgewählten Gesetzesprojekten. Aus diesen Fallstudien geht hervor, dass zwischen National- und Ständerat Unterschiede bezüglich Veränderungsimpuls, thematischem Engagement und Interessenvertretung bestanden. In der Gesamteinschätzung unterscheidet sich Zehnder deutlich von den oben zitierten Aussagen von Eichenberger und Schmid: "dem Parlament [kommt] bei der Überprüfung bundesrätlicher Gesetzes- und Beschlussentwürfe ein beachtlicher Einfluss zu."²⁰

Ein ähnliches Vorgehen wie bei Ernst Zehnder wurde auch für das dieser Untersuchung zugrunde liegende Vorprojekt gewählt.²¹ In zehn Fallstudien und einer quantitativen Grobanalyse wurde die 44. Legislaturperiode 1991-95 auf die vom Parlament an Bundesratsvorlagen vorgenommenen Veränderungen untersucht. Von den 490 behandelten Bundesratsvorlagen wurden 43.3 Prozent verändert (212). Der Vergleich mit Zehnder zeigt, dass 20 Jahre nach seiner Untersuchung der Veränderungsanteil um fast 10 Prozent grösser war. Wie schon bei den Studien von Poitry und Zehnder wurden hauptsächlich die dem Referendum unterstellten Vorlagen verändert; die Veränderungsquote dieser Erlasse lag bei über 60 Prozent. Überdurchschnittlich häufig wurden auch Vorlagen aus den Departementen EFD, EJPD und EDI sowie Erlasse, die von den Kommissionen FK, WAK, SiK und RK vorberaten wurden, modifiziert. Die parallel dazu durchgeführte Fallstudienanalyse zeigte, dass das Parlament seinen "Gestaltungsspielraum" zu nutzen wusste, indem es in bestimmten Fällen "intensiv in die Ausarbeitung einer Vorlage eingreift".²²

3 Forschungsplan

3.1 Fragestellung

Diese Untersuchung baut auf der bereits erwähnten Studie "Der Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess. Eine Analyse quantitativer und qualitativer Aspekte der parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit, 1991-95"²³ auf. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse über den Einfluss des Parlaments auf die Ge-

¹⁹ Von den 312 Bundesratsvorlagen wurden 15 redaktionell verändert; sie werden hier zu den nicht veränderten Vorlagen gezählt. Somit wurden 65.1 % der Bundesratsvorlagen (203) unverändert vom Parlament übernommen, 34 Vorlagen wurden schwach (10.9 %), 52 mittel (16.7 %) und 23 stark verändert (7.4 %); Zehnder 1988: 83.

²⁰ Zehnder 1988: 160.

²¹ Jegher 1996.

²² Jegher 1996: 3. Die festgestellte verstärkte parlamentarische Einflussnahme kann zumindest teilweise auf die Einführung neuer Verfahrensmöglichkeiten und auf das reformierte Kommissionensystem zurückgeführt werden. Diese Einschätzung wird bekräftigt durch die Resultate der Dissertation von Ruth Lüthi, welche die Tätigkeit der Legislativkommissionen vor und nach der Reform von 1991 untersucht hat (Lüthi 1997). Zur Parlamentsreform vgl.: Graf 1991a.

²³ Jegher 1996.

setzung werden hier - mittels systematischer Erfassung aller beratener Vorlagen - vertieft überprüft, um zu generellen Aussagen über die parlamentarische Gesetzgebungstätigkeit zu gelangen.²⁴

Folgende Hauptfragen standen im Vordergrund:

- Wie oft und wie stark veränderte das Parlament Bundesratsvorlagen (Veränderungsquote und Gesamtveränderungsgrad)?
- Welche Vorlagen wurden verändert (inhaltliche Aspekte)?
- Warum wurden diese Vorlagen verändert (Bedeutung des vorparlamentarischen Verfahrens, Grad der Umstrittenheit) ?
- Auf wen waren die Veränderungen zurückzuführen (Rolle der Kommissionen, des Zweikammersystems, der Fraktionen)?

3.2 Methodisches Vorgehen

Den Untersuchungszeitraum bildeten die acht ordentlichen sowie eine ausserordentliche Session(en) der Eidgenössischen Räte zwischen der Wintersession 1995 und der Herbstsession 1997. Als Untersuchungsgegenstand galten sämtliche parlamentarischen Beschlüsse zu Budget- und Rechtsetzungsgeschäften, welche vom Parlament in Ausübung ihrer Budgetbeschluss- und Gesetzgebungsfunktion verabschiedet wurden, einer im Geschäftsverkehrsgesetz genannten Erlassform entsprachen²⁵ und dem Bundesrat zur Ausarbeitung unterstanden.²⁶

Insgesamt entsprachen 162 Erlasse diesen Kriterien. Jeder Erlass wurde auf das Ergebnis des vorparlamentarischen Verfahrens, auf die Kommissions- und Plenumsberatungen, auf die durchgeführten Abstimmungen unter Namensaufruf im Nationalrat (Gesamt- und Schlussabstimmungen sowie Namensabstimmungen) sowie auf ein allfälliges Referendum hin untersucht.

Die Datenerhebung erfolgte in drei Stufen: Für die Phase der Kommissionsberatungen standen oftmals die Kommissionssekretär/innen der Bundesversammlung zur Verfügung, die einen standardisierten Fragebogen pro Vorlage beantworteten.²⁷ Für die Plenumsberatungen, das vorparlamentarische Verfahren und die allfällige Volksabstimmung wurde ein Erhebungsprotokoll erstellt, das aufgrund von amtlichen

²⁴ Siehe dazu auch: Jegher 1998.

²⁵ Vgl. Art. 4-8 Geschäftsverkehrsgesetz.

²⁶ Von der Untersuchung ausgeklammert, weil sie diesen Kriterien nicht entsprachen, blieben insbesondere folgende Geschäfte: Parlamentarische Initiativen; Wahlentscheide; Überweisung bzw. Abschreibung von Motionen und Postulaten; Kenntnisnahme von Berichten von Bundesrat und parlamentarischen Kommissionen; Genehmigung von Rechnungen der PTT, der SBB und der Alkoholverwaltung; Staatsrechnung; Volksinitiativen; Standesinitiativen.

²⁷ Wo nicht auf die Unterstützung der Kommissionssekretär/innen oder ihrer Mitarbeiter/innen zurückgegriffen werden konnte, wurde der Fragebogen aufgrund der Kommissionsberichterstattung im Plenum oder über die Kommissionsprotokolle ausgefüllt.

Dokumenten²⁸, Publikationen und Zeitungsartikeln bearbeitet wurde. In einem dritten Schritt wurden die im Amtlichen Bulletin publizierten Resultate der Namens-, Gesamt- und Schlussabstimmungen des Nationalrats erfasst. Die so erhobenen Daten wurden in einer Datenbank auf SPSS erfasst und ausgewertet.

3.3 Definition und Operationalisierung der Variablen

Wie aus dem eben beschriebenen Vorgehen bei der Datenerhebung hervorgeht, beruhte sie stark auf der *qualitativen Analyse* von Dokumenten, Protokollen, Anträgen usw. Diese qualitativen Ergebnisse galt es in quantitative Daten überzuführen, daraus sozusagen *quantifizierbare unabhängige Variablen* zu bilden, die eine statistische Auswertung ermöglichen. Dasselbe Vorgehen galt auch für die Erfassung der *abhängigen Variablen*, dem "Einfluss des Parlaments". Dazu mussten die Gesetzestexte und Änderungsanträge inhaltlich ausgewertet und zu vier bzw. fünf Kategorien der Einflussnahme zusammengefasst werden.

Die zu erklärende, abhängige Variable ist der parlamentarische Einfluss auf die Legiferierung. *Einfluss* wird definiert als *vom Parlament vorgenommene Veränderung(en) an Bundesratsvorlagen*. Die *abhängige Variable* ist die "*Veränderungsquote bzw. der Gesamtveränderungsgrad*" einer Vorlage (siehe unten).

Hinter dieser Definition steht folgende Überlegung: In der heutigen Praxis lässt sich der Grossteil der Vorlagen - zumindest was ihre Ausarbeitung betrifft - auf den Bundesrat bzw. die Verwaltung zurückführen: Der Bundesrat lässt einen Departementsentwurf ausarbeiten, der in bestimmten Fällen in die Vernehmlassung geschickt und danach eventuell überarbeitet wird. Später wird der Bundesratsentwurf dem Parlament zur Beratung vorgelegt, das ihn auch verabschiedet. Der Einfluss, den das Parlament ausübt, kann also beurteilt werden, indem die *inhaltliche Differenz zwischen dem im Parlament vorliegenden Bundesratsentwurf und der vom Parlament verabschiedeten Vorlage gemessen* wird. Die inhaltliche Differenz wiederum lässt sich über die Anzahl und Stärke der vorgenommenen Änderungen überprüfen. Diese *vorgenommenen Änderungen* entsprechen den im Parlament *gestellten und dort angenommenen Änderungsanträgen*.²⁹ Ausgangspunkt der Analyse ist somit der Bundesratsentwurf, und gemessen werden Anzahl und Stärke der daran vorgenommenen

²⁸ Im Amtlichen Bulletin von National- und Ständerat (Amtl. Bull. N bzw. S) sind die Plenumsdebatten als Wortprotokoll festgehalten. Auf diese Weise konnten alle Voten nachgelesen und der Inhalt der Anträge erfasst werden. Aus den Bundesblättern (BBl) geht das Ergebnis des vorparlamentarischen Verfahrens hervor, zudem werden darin Hintergrund, Inhalt und Auswirkungen eines Erlasses erläutert, die einzelnen Artikel kommentiert und der Wortlaut des vom Bundesrat vorgeschlagenen und später vom Parlament verabschiedeten Erlasses publiziert.

²⁹ Diese Untersuchung konzentriert sich ausschliesslich auf die parlamentarische Phase, d.h. auf das Parlament als Kollektiv. Inwiefern Parlamentsmitglieder im Vorfeld der parlamentarischen Phase oder auch während der Beratungen über andere Wege Einfluss ausüben, ist nicht Gegenstand dieser Arbeit.

Veränderungen. Die abhängige Variable "Gesamtveränderungsgrad" weist vier bzw. fünf Ausprägungen auf.³⁰

Gesamtveränderungsgrad

- *starke Gesamtveränderung*: Wenn eine sehr wesentliche Einzelveränderung und/oder mehr als fünf wesentliche Einzelveränderungen vorliegen (siehe unten: Einzelveränderungen).
- *mittlere Gesamtveränderung*: Wenn mindestens eine wesentliche Einzelveränderung und/oder zehn unwesentliche Einzelveränderungen vorliegen.
- *schwache Gesamtveränderung*: Wenn nur unwesentliche Veränderungen vorgenommen werden.
- *keine oder bloss redaktionelle Gesamtveränderung*
- Spezialfall *negativ entschiedene Vorlage*: Wenn eine Vorlage entweder an den Bundesrat zur Überarbeitung zurückgewiesen wird (Rückweisung) oder wenn das Parlament die Vorlage ablehnt (Verwerfung in der Gesamtabstimmung) oder wenn es beschliesst, nicht darauf einzutreten (Nichteintreten).

Die Beurteilung des Gesamtveränderungsgrads basierte somit auf der Analyse der einzelnen vorgenommenen Veränderungen. Diese wurden folgendermassen bewertet:

Einzelveränderungen

- *sehr wesentliche Einzelveränderungen*: Eingriffe, welche Grundsatzfragen/Kernpunkte der Vorlage betreffen; in der Regel prinzipielle Veränderungen, die in ihrer Tragweite die Vorlage als Ganzes beeinflussen.
- *wesentliche Einzelveränderungen*: Eingriffe, welche die materielle Ausgestaltung einer Vorlage in mittlerem bis starkem Ausmass beeinflussen.
- *unwesentliche Einzelveränderungen*: materielle Veränderungen von geringer Tragweite (redaktionelle Veränderungen zählen nicht als Veränderung)

Im Anhang "Codierung der Erlasse" sind alle 162 untersuchten Erlasse aufgeführt; gleichzeitig ist dort auch festgehalten, wie stark der Gesamtveränderungsgrad der einzelnen Vorlagen beurteilt wurde.

Im Folgenden wird auch häufig von der *Veränderungsquote* die Rede sein. Diese misst den Anteil veränderter und unveränderter Vorlagen. Sie fasst mit anderen Worten

³⁰ Bezüglich der Definition von starker, mittlerer und schwacher Gesamtveränderung wird auf das Konzept von Zehnder abgestützt; Zehnder 1988: 61 ff.

die Kategorien der *Gesamtveränderung* (schwache, mittlere und starke Gesamtveränderung sowie die negativ entschiedenen Vorlagen) zusammen und stellt diese den unveränderten Erlassen gegenüber.

4 Überblick über die Gesetzgebungstätigkeit

4.1 Anzahl Vorlagen

Die Untersuchung setzte mit der ersten Session in der 45. Legislaturperiode im Dezember 1995 ein und endete nach Ablauf der Herbstsession 1997. In diesen zwei Jahren wurden 162 Budget- und Rechtsetzungsgeschäfte vom Parlament zu Ende beraten. Der Grossteil der Vorlagen gelangte im Verlauf der aktuellen Legislatur ins Parlament, etwa ein Drittel der Geschäfte stammte noch aus der vergangenen Legislatur. Bei rund der Hälfte dieser aus der 44. Legislaturperiode stammenden Geschäfte (30 Vorlagen) fand ein Teil der Plenumsberatungen noch unter der alten Zusammensetzung der Bundesversammlung statt.

Wie eingangs erwähnt, wurde die parlamentarische Gesetzgebungstätigkeit bereits in zwei früheren Studien untersucht. Der Vergleich mit den zwei Vollerhebungen der Jahre 1971-75 und 1991-95 zeigt, dass die Anzahl verabschiedeter Vorlagen anfangs der 70er Jahre mit der vorliegenden Untersuchung ziemlich exakt übereinstimmt: Umgerechnet auf zwei Jahre, was dem Untersuchungszeitraum der vorliegenden Studie entspricht (Halbzeit der Legislatur), wurden in der Studie von Zehnder anfangs der 70er Jahre 156 Vorlagen verabschiedet, was nur 6 Erlasse weniger sind als in dieser Studie (162 Erlasse).³¹ Deutlich mehr Vorlagen wurden zu Beginn der 90er Jahre in das Parlament getragen, auf zwei Jahre umgerechnet wurden 239 Bundesratserlasse verabschiedet.³² Dabei gilt jedoch zu beachten, dass zwischen 1991 und 1995 relativ viele 'zusätzliche' bzw. 'ausserordentliche' Vorlagen zu beraten waren: 77 Erlasse liessen sich auf die EWR-Abstimmung zurückführen³³ und 19 Vorlagen gelangten als Folge der GATT-Uruguay-Runde ins Parlament. Werden diese Erlasse vom Total abgezogen, fallen auf zwei parlamentarische Jahre der 44. Legislatur 191 Vorlagen, was rund 15 Prozent mehr sind als in der Untersuchungszeit 1995-97.

Die folgenden Kurzkapitel geben einen Überblick über die formalen und inhaltlichen Aspekte einer Vorlage: Welche sachpolitischen Themenfelder waren betroffen? Aus welchen Departementen stammten die Vorlagen? Welche Erlassformen traten wie oft auf? In welcher Beratungskategorie erfolgte die Beratung des Nationalrats? Wie hoch war die durchschnittliche Beratungsdauer einer Bundesratsvorlage? Wie oft und wie stark wurden die Erlasse verändert?

³¹ Das Total aller in der Legislatur 1971-75 vom Parlament verabschiedeten Vorlagen beträgt 312.

³² Insgesamt wurden in den vier Jahren gemäss den vorliegenden Kriterien 478 Erlasse verabschiedet, wenn die Beschlüsse zu Volksinitiativen mitgezählt werden, sind es 490. Zum Problem der Vergleichbarkeit zwischen den Studien von Zehnder 1988 und Jegher 1996 siehe Anm. 27 in: Jegher 1996: 12.

³³ Darunter fielen 50 Vorlagen zur Anpassung des Bundesrechts an die EWR-Bestimmungen (Eurolex-Paket) sowie die als Folge des EWR-Nein unterbreiteten 27 Swisslex-Vorlagen; vgl. Jegher 1996: 24.

4.2 Politikfelder

Graphik 1 zeigt, zu welchen Politikfeldern wieviel Erlasse behandelt wurden. Die Kategorisierung der Sachgebiete wurde dem Nachschlagewerk *Année politique suisse* entnommen. Darin wird die eidgenössische Politik in 8 Oberthemen (kursiv) mit insgesamt 19 Unterthemen unterteilt (in Klammern ist die Anzahl Vorlagen aufgeführt).³⁴

Grundlagen der Staatsordnung (17):

Rechtsordnung (8), Politische Grundfragen und Nationalbewusstsein (6), Institutionen und Volksrechte (2), Föderativer Aufbau (1)

Schweizerische Aussenpolitik (67)

Bilaterale Beziehungen (22), Internationale Organisationen (19), Aussenwirtschaftspolitik (10), Schweizer Aussenhandel (9), Entwicklungsländer (3), Europa: andere Institutionen (3), Europa: EWR und EU (1)

Landesverteidigung (7)

Rüstung (5), Militärische Bauten (2)

Wirtschaft (18)

Allgemeine Wirtschaftspolitik (7), Landwirtschaft (8), Geld, Währung, Kredit (3)

Öffentliche Finanzen (20)

Voranschlag (15), Bundesfinanzordnung (2), Indirekte Steuern (2), Direkte Steuern (1)

Infrastruktur und Lebensraum (17)

Verkehr (8), Energie (4), Erhaltung der Umwelt (3), Boden und Wohnwirtschaft (2)

Sozialpolitik (13)

Sozialversicherungen (6), Soziale Gruppen (3), Bevölkerung und Arbeit (2), Gesundheit, Sozialhilfe, Sport (2)

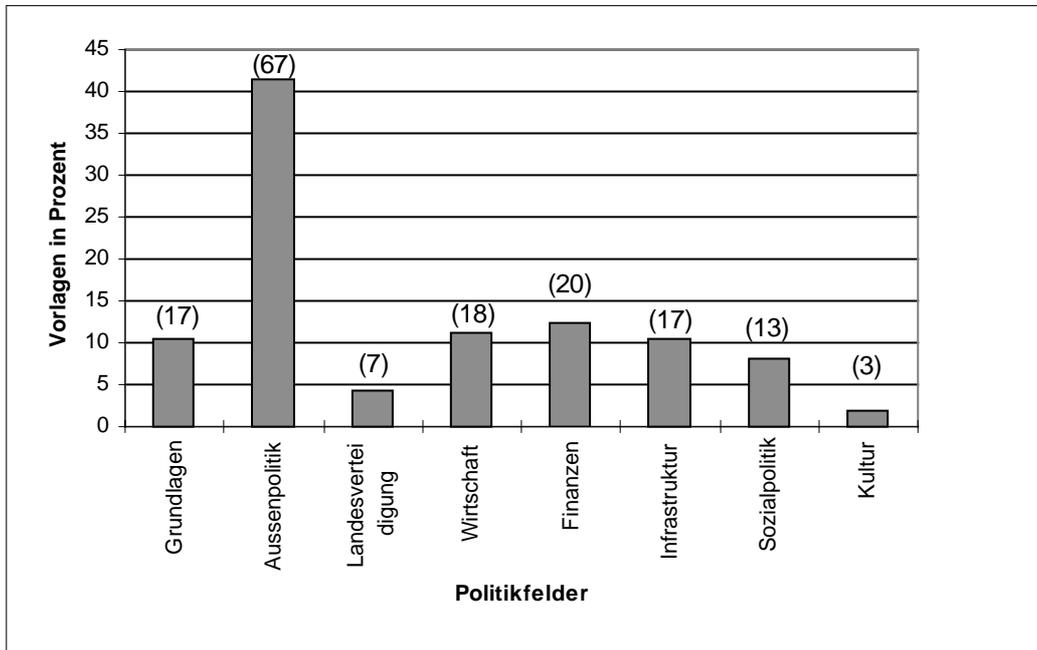
Kultur, Bildung, Medien (3)

Je eine Vorlage pro Sachbereich

Graphik 1 zeigt, wie oft welche Politikbereiche tangiert wurden. Auf den ersten Blick fällt die überdurchschnittlich hohe Anzahl aussenpolitischer Vorlagen auf (67); über 40 Prozent der 162 untersuchten Vorlagen lassen sich diesem Bereich zuordnen. Die Themen Grundlagen der Staatsordnung, Wirtschaft, Finanzen, Infrastruktur und Sozialpolitik wurden etwa gleich oft angeschnitten, nämlich zwischen 13 und 20 Mal. Relativ wenig Vorlagen stammten aus den Politikbereichen Landesverteidigung (7) und insbesondere dem Themenfeld Kultur/Bildung/Medien (3).

³⁴ *Année politique suisse* 1997.

Graphik 1: Verteilung der Vorlagen auf Politikfelder (N=162)



Da im Folgenden noch öfters vom überdurchschnittlich hohen Anteil der aussenpolitischen Vorlagen die Rede sein wird, sei hier gezeigt, wie sich diese 67 Erlasse zusammensetzten und was zumindest einige von ihnen von anderen Vorlagen unterschied. Rund 50 dieser 67 Erlasse wiesen nämlich einen besonderen Charakter auf: Es waren entweder Genehmigungen internationaler Übereinkommen oder bilateraler Verträge (Doppelbesteuerungsabkommen, (Zusatz-)Abkommen zur sozialen Sicherheit usw.), die in Form eines Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlusses vorgelegt wurden (Erlassform siehe Kapitel 0). Die Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse sind insofern ein Spezialfall innerhalb der untersuchten Bundesratsvorlagen, als die Legislative bei völkerrechtlichen Verträgen und Abkommen bloss als Genehmigungsinstanz fungiert und Vorlagen dieser Kategorie nur in Form von Vorbehalten verändern kann. Meistens wurden Vorlagen dieser Art im Nationalrat in der Kategorie V (schriftliches Verfahren, siehe Kapitel 0) beraten und waren im Parlament entsprechend unbestritten.³⁵

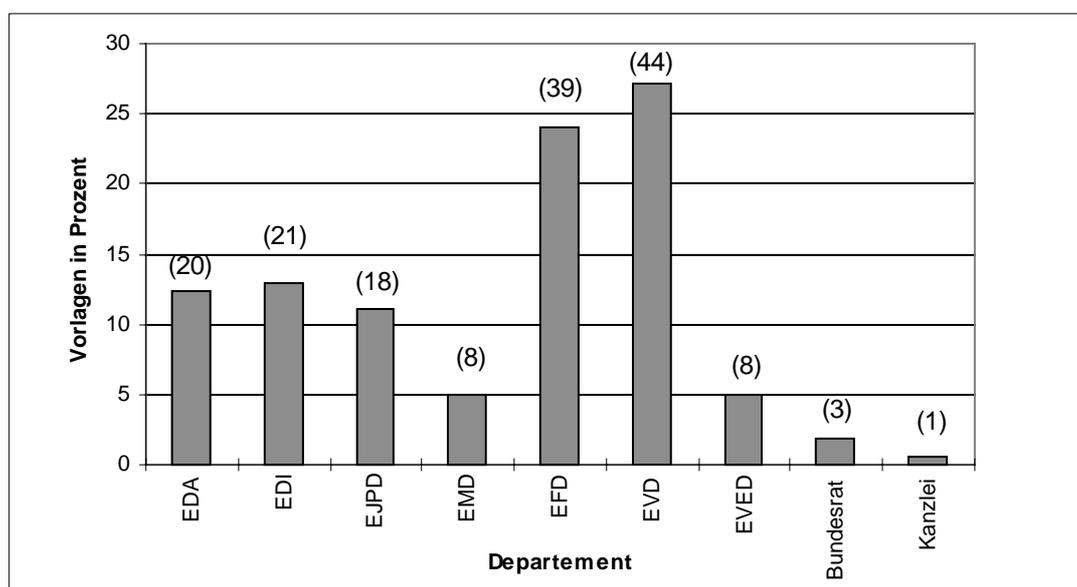
³⁵ Zum Staatsvertrag allgemein sowie den Befugnissen des Bundesrats und der Bundesversammlung beim Abschluss und bei der Genehmigung eines Staatsvertrages siehe: Gesetzgebungsleitfaden 1995: 213 ff., insbesondere auch 215.

4.3 Departemente

Aus der Graphik 2 geht hervor, wie sich die Vorlagen auf die sieben Departemente verteilten. Dabei stechen als erstes das Eidg. Finanzdepartement (EFD) und das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD) ins Auge: Aus diesen beiden Departementen stammten über 50 Prozent der Vorlagen. Das Mittelfeld bildeten das Eidg. Departement des Innern (EDI), das Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie das Justiz- und Polizeidepartement (EJPD); sie machten je rund 12 Prozent der Vorlagen aus. Mit nur je acht Vorlagen, was jeweils 5 Prozent entspricht, bildeten das Eidg. Militärdepartement (EMD) und das Verkehrs- und Energiedepartement (EVED) das Schlusslicht.³⁶ Vier Vorlagen galten nicht als Departementsvorlagen, sondern wurden von der Bundeskanzlei oder dem Bundesrat vorgelegt; im Folgenden werden diese vier Erlasse unter der Bezeichnung "BR/Kanzlei" zusammengefasst.

War es oben die grosse Anzahl aussenpolitischer Vorlagen, ist es nun die Dominanz von EFD und EVD, die eine Erklärung verlangt. Wiederum hängt dieser hohe Anteil mit den erwähnten Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüssen im aussenpolitischen Bereich zusammen. Der Grossteil dieser rund 50 Vorlagen wurden von EFD und EVD, in geringerem Mass auch von EDI und EDA vorgelegt.³⁷

Graphik 2: Verteilung der Vorlagen auf Departemente (N=162)



³⁶ Da die neue Bezeichnungen und entsprechende Ämterumverteilungen in EMD und EVED erst nach Ablauf der Untersuchungszeit in Kraft traten, werden im Weiteren die Namen EMD und EVED beibehalten.

³⁷ Im EFD waren es hauptsächlich Doppelbesteuerungsabkommen, im EDI Abkommen zur sozialen Sicherheit.

Der Vergleich mit der Studie 1991-95 zeigt, dass zwischen 1995 und 1997 vergleichsmässig wenig Erlasse aus den Departementen EJP, EDI und insbesondere EVED vorlagen, währenddem der Anteil des EDA relativ gesehen leicht höher war. Die Anzahl Vorlagen aus EVD, EFD und EMD wiederum entspricht ziemlich genau denjenigen aus der Studie 1991-95.³⁸

4.4 Erlassformen

Ein weiteres inhaltliches Kriterium stellt die Erlassform dar. Grundsätzlich können Rechtsetzungs- oder Budgetbeschlüsse eine der folgenden Erlassformen aufweisen:³⁹

- Verfassungsänderungs-Beschluss (Art. 123 BV)
- Bundesgesetz (Art. 89 Abs. 2 BV; Art. 5 GVG)
- allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss mit Referendum (Art. 89 Abs. 2 BV; Art. 6 Abs. 1 GVG)
- allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss ohne Referendum (Art. 7 sowie Art. 8^{bis} Abs. 1 GVG)
- einfacher Bundesbeschluss (Art. 8 GVG)
- dringlicher, allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss; verfassungskonform, Referendum fakultativ (Art. 89^{bis} Abs. 1 BV; Art. 6 Abs. 3 GVG)
- dringlicher allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss; nicht verfassungskonform, obligatorisches Referendum (Art. 89^{bis} Abs. 3 BV)
- Staatsvertrags-Genehmigungsbeschluss mit fakultativem Referendum (Art. 89 Abs. 3 und Abs. 4 BV)
- Staatsvertrags-Genehmigungsbeschluss ohne Referendum (Art. 89 Abs. 3 BV)
- Bundesbeschluss betreffend den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften; obligatorisches Staatsvertragsreferendum (Art. 89 Abs. 5 BV)

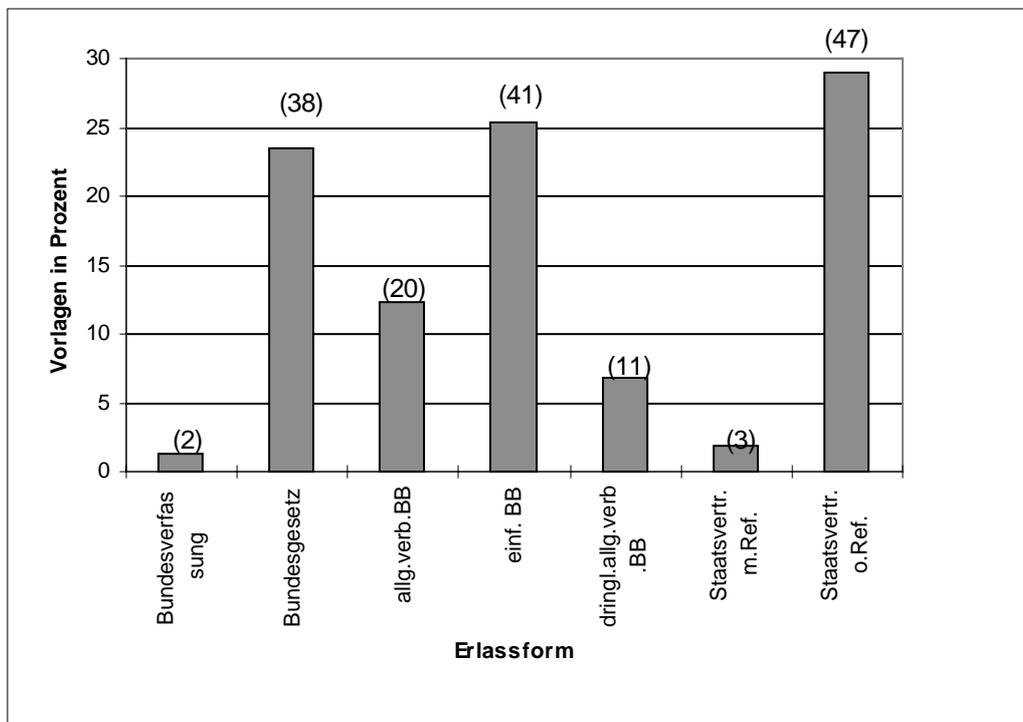
Wie Graphik 3 zeigt, traten in der hier untersuchten Zeitspanne von den zehn möglichen Erlassformen nur deren sieben auf. Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse ohne Referendum, dringlich allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse mit obligatorischem Referendum sowie Beschlüsse mit obligatorischem Staatsvertragsreferendum wurden in der untersuchten Zeitspanne nicht verabschiedet. Tief war die Anzahl Beschlüsse zu Verfassungsänderungen (2) und Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse mit Referendum (3). Rund 20 Prozent der Vorlagen waren allgemeinverbindliche (20) und dringlich allgemeinverbindliche (11) Bundesbeschlüsse. Die mit Abstand grössten Anteile entfielen auf Bundesgesetze (38), einfache Bundesbeschlüsse (41) und die

³⁸ Jegher 1996: 25.

³⁹ Zur Rechtsetzung und den verschiedenen Erlassformen siehe auch: Gesetzgebungsleitfaden 1995: 117-129.

schon mehrfach erwähnten Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse *ohne* Referendum (47); zusammen machten sie fast 80 Prozent aller Erlasse aus.

Graphik 3: Verteilung der Vorlagen auf Erlassformen (N=162)



Werden die Zahlen proportional mit denjenigen der Studie 1991-95 verglichen, zeigt sich folgendes Bild: Unterdurchschnittlich gross ist die Anzahl Verfassungsänderungsbeschlüsse, Bundesgesetze und einfacher Bundesbeschlüsse. Die Zahlen zu den allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen mit Referendum und den Staatsverträgen mit Referendum entsprechen in etwa denjenigen von 1991-95, währenddem in dieser Untersuchung verhältnismässig mehr dringlich allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse mit fakultativem Referendum und Staatsverträge ohne Referendum gezählt wurden.⁴⁰

Der Vergleich mit der Zehnder-Studie bestätigt, dass in der Untersuchungszeit 1995-97 weniger Verfassungsänderungsbeschlüsse und einfache Bundesbeschlüsse verabschiedet wurden als in der ersten Hälfte der 70er Jahre. Gestiegen ist hingegen die Anzahl Bundesgesetze und Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse ohne Referendum sowie insbesondere die allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse (fakultatives Referendum).⁴¹

⁴⁰ Die in der 1991-95er Studie gezählten allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse ohne Referendum entfielen vorwiegend auf das Eurolex-Paket; Jegher 1996.

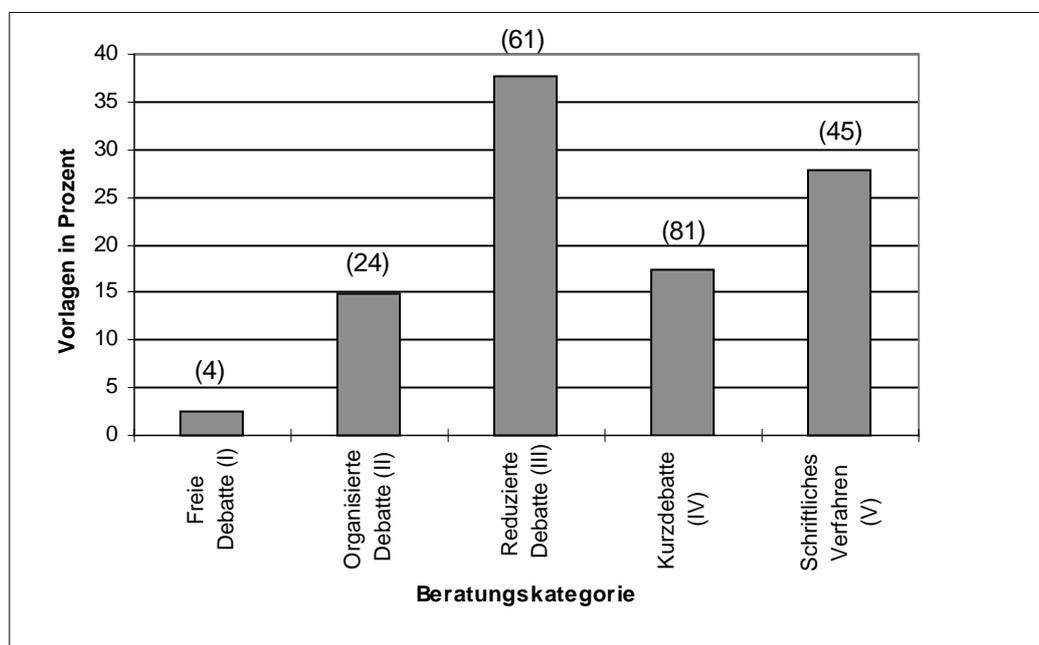
⁴¹ Zehnder 1988.

4.5 Beratungskategorien des Nationalrats

Ein weiteres formales Merkmal betrifft die Beratungskategorien im Nationalrat. Diese wurden 1990 mit der Absicht eingeführt, die Vorlagen effizienter beraten zu können.⁴² Insgesamt sind fünf Kategorien vorgesehen: Freie Debatte (I), Organisierte Debatte (II), Reduzierte Debatte (III), Kurzdebatte (IV), Schriftliches Verfahren (V). In der höchsten Kategorie I dürfen alle Ratsmitglieder das Wort ergreifen, in den folgenden drei schränkt sich das Rederecht immer weiter ein, und in der tiefsten Kategorie V besteht für die Parlamentarier/innen kein Recht auf Wortmeldung (vgl. dazu Art. 68 Abs. 4 Geschäftsreglement Nationalrat).

Graphik 4 zeigt, dass nur in Ausnahmefällen die freie Debatte beschlossen wurde (2.5 %). Die organisierten (14.8 %) und reduzierten (37.7 %) Debatten machten zusammen gut die Hälfte aus; 17.3 Prozent unterstanden der Kurzdebatte und relativ viele Vorlagen (27.8 %) wurden nicht öffentlich debattiert, sondern im schriftlichen Verfahren ohne Wortmeldung behandelt. Der Grossteil der in Kategorie V 'beratenen' Vorlagen betraf die Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse.

Graphik 4: Verteilung der Vorlagen auf Beratungskategorien (N=162)



Auch die Untersuchung der Jahre 1991-95 hatte die Beratungskategorie in die Analyse einbezogen. Der Vergleich zeigt, dass damals die Kategorien I und III deutlich

⁴² Gemäss Art. 68 (Geschäftsreglement Nationalrat) beantragt das Büro dem Rat gleichzeitig mit dem Sessionsprogramm, in welcher Kategorie ein Geschäft beraten werden soll.

häufiger auftraten, währenddem die Anzahl in Kategorie II beratener Vorlagen verhältnismässig tiefer war. In einer ähnlichen Grössenordnung bewegten sich in beiden Studien die Anzahl Erlasse der Kategorien IV und V.⁴³

4.6 Dauer der Beratungen, Verfahrensart und Erstrat

Als weiteres formales Kriterium interessierte, wie lange die Beratungsdauer einer Vorlage war. Gemessen wurde der Zeitraum zwischen der Überweisung der Bundesratsbotschaft ans Parlament und der Verabschiedung einer Vorlage.

Wie die unterste Zeile in Tabelle 1 zeigt, benötigte das Parlament im Durchschnitt 233 Tage, um eine Vorlage zu beraten (Median 204).⁴⁴ Die kürzeste Behandlungsdauer betrug 35 Tage (z.B. die verschiedenen Beschlüsse zum Investitionsprogramm 1997; Erlass-Nrn. 110-115 im Anhang), die Höchstwerte liegen bei knapp 1200 Tagen (u.a. Bundesgesetz über Massnahmen zur Inneren Sicherheit; Erlass-Nr. 162).

Auf Antrag des Bundesrates können Vorlagen auch im *beschleunigten Verfahren* beraten werden, was bedeutet, dass das Geschäft durch beide Kammern in der gleichen Session behandelt wird.⁴⁵ Rund ein Drittel der Vorlagen (53) wurden in den untersuchten zwei Jahren auf diese Weise beraten (Tabelle 1). In diesen Fällen verkürzte sich die durchschnittliche Behandlungsdauer auf 89 Tage. Unterstand das Geschäft dem *ordentlichen Verfahren* (109 Erlasse), war die Behandlungsdauer gut dreimal länger, nämlich 303 Tage.

Diese Durchschnittswerte weichen nur wenig von den für die Legislaturperiode 1991-95 berechneten Werten ab. Die durchschnittliche Behandlungsdauer betrug damals etwas mehr, nämlich rund 250 Tage; die Anzahl im beschleunigten Verfahren beratener Vorlagen lag mit 30 Prozent nur rund 3 Prozentpunkte unter dem hier berechneten Wert. Vorlagen, die dem beschleunigten Verfahren unterstanden, wurden damals wie heute in rund 100 Tagen beraten, für die im ordentlichen Verfahren beratenen Vorlagen wurden jeweils um die 300 Tage gezählt.⁴⁶

⁴³ Vgl. Jegher 1996: 27.

⁴⁴ Gemessen wurde der Zeitraum zwischen Datum der Bundesratsbotschaft und Datum der Gesamtabstimmung im Zweirat bzw. der Schlussabstimmung in beiden Räten (vgl. Geschäftsverkehrsgesetz Art. 36 Abs. 1).

⁴⁵ Geschäftsverkehrsgesetz Art. 11 Abs. 2 und 3.

⁴⁶ Vgl. Jegher 1996: 16.

Tabelle 1: Beratungsdauer (N=162)

	Anzahl Vorlagen	in Prozent	Minimal-Wert	Maximal-Wert	Mittelwert	Median
Ordentliches Verfahren	109	67.3 %	75	1196	303.6	226
Beschleunigtes Verfahren	53	32.7 %	35	203	89.5	74
Total	162	100 %	35	1196	233.6	204

Wird im Detail geschaut, wie lange die Beratungsdauer der einzelnen Vorlagen ist, lassen sich die Resultate folgendermassen zusammenfassen: Ein Viertel der Vorlagen wurde innerhalb von 100 Tagen verabschiedet, ungefähr die Hälfte der 162 Erlasse weist eine Beratungsdauer von weniger als 200 Tagen auf, und nach spätestens 250 Tagen waren bereits über 75 Prozent der Erlasse zu Ende beraten.

Die folgenden Tabellen zeigen, welche Vorlagen welcher Verfahrensart (beschleunigtes oder ordentliches Verfahren) zugewiesen wurden und somit einer tendenziell eher kürzeren oder längeren Beratungsdauer unterlagen.

Wird der Durchschnittswert von 67.3 Prozent im ordentlichen Verfahren behandelte Vorlagen als Massstab genommen, zeigt sich, dass Vorlagen aus den Departementen EVED, EDI, EMD und EDA überdurchschnittlich oft im ordentlichen Verfahren beraten wurden (Tabelle 2). Vorlagen aus dem EVD werden hingegen deutlich öfter dem beschleunigten Verfahren unterstellt, währenddem sich EJPD und EFD im errechneten Mittel befinden.

Tabelle 2: Verfahrensart nach Departement (N=162)

Departement	Ordentliches Verfahren		Beschleunigtes Verfahren		Total
EDA	17	85 %	3	15 %	20
EDI	19	90.5 %	2	9.5 %	21
EJPD	12	66.7 %	6	33.3 %	18
EMD	7	87.5 %	1	12.5 %	8
EFD	26	66.7 %	13	33.3 %	39
EVD	18	40.9 %	26	59.1	44
EVED	8	100 %	0	-	8
BR/Kanzlei	2	50 %	2	50 %	4
Total	109	67.3 %	53	32.7 %	162

Die Unterscheidung in Sachbereiche (Tabelle 3) zeigt, dass Themen aus den Bereichen Kultur/Bildung/Medien, Grundlagen der Staatsordnung, Landesverteidigung und Infrastrukturvorlagen vorwiegend im ordentlichen, finanzpolitische Erlasse hingegen deutlich öfter im beschleunigten Verfahren abgewickelt werden, aussenpo-

litische Erlasse und Wirtschaftsvorlagen entsprechen dem Durchschnittswert, der Bereich Sozialpolitik liegt leicht darunter.

Tabelle 3: Verfahrensart nach Sachbereich (N=162)

Departement	Ordentliches Verfahren		Beschleunigtes Verfahren		Total
Grundlagen	15	88.2 %	2	11.8 %	17
Aussenpolitik	45	67.2 %	22	32.8 %	67
Landesvert.	6	85.7 %	1	14.3 %	7
Wirtschaft	12	66.7 %	6	33.3 %	18
Finanzen	7	35 %	13	65 %	20
Infrastruktur	13	76.5 %	4	23.5 %	17
Sozialpolitik	8	61.5 %	5	38.5 %	13
Kultur	3	100 %	0	-	3
Total	109	67.3 %	53	32.7 %	162

Tabelle 4 zeigt deutlich, dass vorwiegend die verschiedenen Formen von Bundesbeschlüssen im beschleunigten Verfahren beraten werden (über 70 % sind Bundesbeschlüsse). An der Spitze stehen per Definition die dringlichen, gefolgt von den allgemeinverbindlichen und den einfachen Bundesbeschlüssen. Eher selten bis nie werden Bundesgesetze, Bundesverfassungs-Beschlüsse und Staatsverträge mit Referendum dem beschleunigten Verfahren unterstellt.

Tabelle 4: Verfahrensart nach Erlassform (N=162)

Departement	Ordentliches Verfahren		Beschleunigtes Verfahren		Total
BVB	2	100 %	0	-	2
BG	33	86.8 %	5	13.2 %	38
aBB	10	50 %	10	50 %	20
eBB	24	58.5 %	17	41.5 %	41
dringl. aBB	0	-	11	100 %	11
SV m. Ref.	3	100 %	0	0 %	3
SV o. Ref.	37	78.7 %	10	21.3 %	47
Total	109	67.3 %	53	32.7 %	162

Den Ratspräsident/innen von National- und Ständerat obliegt es, die prioritäre Zuweisung eines Geschäftes an den einen oder anderen Rat vorzunehmen.⁴⁷ Wie oft bestimmen sie den National- und wie oft den Ständerat als Erstrat? Die Überprüfung zeigt, dass der Ständerat etwas häufiger, nämlich in 53.7 Prozent der 162 Fälle (87), mit der Erstberatung einer Vorlage betraut wurde; der Nationalrat fungierte 75 Mal (46.3 %) als Erstrat. In der Studie über die 44. Legislaturperiode waren die Differen-

⁴⁷ Geschäftsverkehrsgesetz Art. 9; die Zuweisung erfolgt unter Vorbehalt der Zustimmung der Koordinationskonferenz.

zen einiges grösser: Damals wurde der Ständerat für 61 Prozent der Vorlagen als Erstrat eingesetzt.⁴⁸

4.7 Zusammenfassung

Die Kapitel 0 bis 0 haben gezeigt, wie sich gewisse formale und inhaltliche Kriterien auf die 162 Vorlagen verteilten. Hier wird in tabellarischer Form dargestellt, wie diese Merkmale zusammenhängen.

Aus Tabelle 5 geht hervor, welche Themen die sieben Departemente dominieren. Wie nicht anders zu erwarten, werden im EDA überwiegend aussenpolitische Themen behandelt (75 %); allerdings stammen bei weitem nicht alle aussenpolitischen Vorlagen aus dem Aussendepartement: Nur 22 Prozent dieser 67 Erlasse sind dem EDA zugeteilt worden, die übrigen verteilen sich ziemlich gleichmässig auf EDI, EFD und EVD. So haben über 50 Prozent der EDI-Erlasse einen aussenpolitischen Inhalt; die verbleibenden 10 Vorlagen dieses Departements beschäftigen sich mit den Bereichen Sozialpolitik, Infrastruktur und Kultur/Bildung/Medien. Im EJPD machen Vorlagen, welche die Grundlagen der Staatsordnung betreffen, über 60 Prozent aus; im EMD dominiert erwartungsgemäss die Landesverteidigung (88 %). Das EFD beschäftigt sich nebst aussenpolitischen Vorlagen (36 %) hauptsächlich mit finanzpolitischen Fragen (46 %). Die Hälfte der 44 Vorlagen aus dem EVD betreffen die Aussen(wirtschafts)politik und 30 Prozent behandeln die Wirtschaftspolitik allgemein; mit 14 Prozent nehmen jedoch auch Infrastrukturvorlagen einen prominenten Platz im EVD ein. Der Bereich Infrastruktur macht im EVED zwar 89 Prozent aller behandelten Vorlagen aus, was aber nur gut 40 Prozent aller Infrastrukturerlasse ausmacht.

Tabelle 5: Zusammenhang zwischen Sachbereich und Departement (N=162)

	EDA	EDI	EJPD	EMD	EFD	EVD	EVED	BR/Kanzlei	Total
Grundlagen	1		11		2	1		2	17
Aussenpolitik	15	11	3	1	14	22	1		67
Landesvert.				7					7
Wirtschaft			1		4	13			18
Finanzen					18			2	20
Infrastruktur	1	3				6	7		17
Sozialpolitik	3	5	2		1	2			13
Kultur		2	1						3
Total	20	21	18	8	39	44	8	4	162

Die folgenden zwei Tabellen zeigen, welche Zusammenhänge zwischen Erlassform und Politikfeld bzw. Departementszugehörigkeit bestehen. Aus Tabelle 6 geht her-

⁴⁸ Vgl. Jegher 1996: 15.

vor, in welche Erlassform die Vorlagen der einzelnen Sachbereiche gepackt werden. Vorlagen, welche die Grundlagen der Staatsordnung betreffen, werden hauptsächlich in Form von Bundesgesetzen und einfachen Bundesbeschlüssen (zusammen über 80 %) verfasst. In der Aussenpolitik dominieren die Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse ohne Referendum (über 60 %), in der Landesverteidigung die einfachen Bundesbeschlüsse (fast 60 %). Wirtschaftspolitische Erlasse verteilen sich ziemlich gleichmässig auf Bundesgesetze, allgemeinverbindliche und einfache Bundesbeschlüsse. Die Hälfte der finanzpolitischen Vorlagen betrafen einfache Bundesbeschlüsse; im Infrastrukturbereich fällt der hohe Anteil Bundesgesetze (fast 65 %) auf, während im Gebiet der Sozialpolitik die allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse den grössten Anteil ausmachen (46 %).

Tabelle 6: Zusammenhang zwischen Politikbereich und Erlassform (N=162)

	BVB	BG	aBB	eBB	dring.aBB	SV m. Ref.	SV o. Ref.	Total
Grundlagen	5.9 % (1)	41.2 % (7)	5.9 % (1)	41.2 % (7)	-	-	5.8 % (1)	100 % (17)
Aussenpolitik	-	4.5 % (3)	8.9 % (6)	17.9 % (12)	1.5 % (1)	4.5 % (3)	62.7 % (42)	100 % (67)
Landesvert.	14.3 % (1)	28.6 % (2)	-	57.1 % (4)	-	-	-	100 % (7)
Wirtschaft	-	33.3 % (6)	27.8 % (5)	27.8 % (5)	11.1 % (2)	-	-	100 % (18)
Finanzen	-	20 % (4)	5 % (1)	50 % (10)	25 % (5)	-	-	100 % (20)
Infrastruktur	-	64.7 % (11)	5.9 % (1)	11.8 % (2)	11.8 % (2)	-	5.9 % (1)	100 % (17)
Sozialpolitik	-	30.8 % (4)	46.2 % (6)	-	7.7 % (1)	-	15.4 % (2)	100 % (13)
Kultur	-	33.3 % (1)	-	33.3 % (1)	-	-	33.3 % (1)	100 % (3)
Total	1.2 % (2)	23.5 % (38)	12.3 % (20)	25.3 % (41)	6.8 % (11)	1.9 % (3)	29 % (47)	100 % (162)

Tabelle 7 zeigt den Zusammenhang zwischen Departement und Erlassform. Den grössten Anteil Bundesgesetze weist das EVED (62.5 %) auf, rund ein Drittel machen sie bei EJPD und EMD aus; der Anteil allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse schwankt in den meisten Departementen zwischen 10 und 20 Prozent. Einfache Bundesbeschlüsse sind oft bei Vorlagen aus EDA, EJPD, EFD, EVD (zwischen 25 und 30 %) und EMD (50 %) zu finden; im EDI und EVED ist diese Erlassform eher der Aufnahme fall. Die Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse sind in den Departementen EDI und EDA sehr dominant (57 bzw. 40 %); relativ häufig sind sie auch in EFD und EVD zu finden.

Tabelle 7: Zusammenhang zwischen Departement und Erlassform (N=162)

	BVB	BG	aBB	eBB	dring.aBB	SV m. Ref.	SV o. Ref.	Total
EDA	-	5 % (1)	20 % (4)	25 % (5)	-	10 % (2)	40 % (8)	100 % (20)
EDI	-	19 % (4)	14.3 % (3)	4.8 % (1)	-	4.8 % (1)	57.1 % (12)	100 % (21)
EJPD	5.6 % (1)	33.3 % (6)	11.1 % (2)	27.8 % (5)	5.6 % (1)	-	16.7 % (3)	100 % (18)
EMD	12.5 % (1)	37.5 % (3)	-	50 % (4)	-	-	-	100 % (8)
EFD	-	23.1 % (9)	5.1 % (2)	30.8 % (12)	12.8 % (5)	-	28.2 % (11)	100 % (39)
EVD	-	18.2 % (8)	18.2 % (8)	25 % (11)	11.4 % (5)	-	27.3 % (12)	100 % (44)
EVED	-	62.5 % (5)	12.5 % (1)	12.5 % (1)	-	-	12.5 % (1)	100 % (8)
BR/Kanzlei	-	50 % (2)	-	50 % (2)	-	-	-	100 % (4)
Total	1.2 % (2)	23.5 % (38)	12.3 % (20)	25.3 % (41)	6.8 % (11)	1.9 % (3)	29 % (47)	100 % (162)

Die nächsten zwei Tabellen zeigen, welche Vorlagen (Departement und Politikbereich) in welchen Beratungskategorien behandelt werden.

Zwischen 50 und 66 Prozent der Vorlagen, die den Bereichen Grundlagen, Landesverteidigung und Wirtschaft zuzurechnen sind, werden in der mittleren Beratungskategorie III beraten. Finanzpolitische und Infrastrukturvorlagen werden überdurchschnittlich häufig in Form der organisierten Debatte (II) behandelt, währenddem im Bereich Sozialpolitik der hohe Anteil der Kurzdebatte (IV) und bei der Aussenpolitik die Dominanz (über 50 %) des schriftlichen Verfahrens (V) auffällt.

Tabelle 8: Zusammenhang zwischen Sachbereich und Beratungskategorie im Nationalrat (N=162)

	Freie Debatte (I)	Organisierte Debatte (II)	Reduzierte Debatte (III)	Kurzdebatte (IV)	Schriftliches Verfahren (V)	Total
Grundlagen	-	5.9 % (1)	52.9 % (9)	23.5 % (4)	17.6 % (3)	100 % (17)
Aussenpolitik	1.5 % (1)	1.5 % (1)	29.9 % (20)	14.9 % (10)	52.2 % (35)	100 % (67)
Landesvert.	14.3 % (1)	-	57.1 % (4)	28.6 % (2)	-	100 % (7)
Wirtschaft	-	11.1 % (2)	66.7 % (12)	22.2 % (4)	-	100 % (18)
Finanzen	5 % (1)	45 % (9)	40 % (8)	10 % (2)	-	100 % (20)
Infrastruktur	-	58.8 % (10)	11.8 % (2)	-	29.4 % (5)	100 % (17)
Sozialpolitik	7.7 % (1)	7.7 % (1)	38.5 % (5)	30.8 % (4)	15.4 % (2)	100 % (13)
Kultur	-	-	33.3 % (1)	66.7 % (2)	-	100 % (3)
Total	2.5 % (4)	14.8 % (24)	37.7 % (61)	17.3 % (28)	27.8 % (45)	100 % (162)

Werden die Departemente als Ausgangspunkte genommen, wird deutlich, dass in EDA und EDI das schriftliche Verfahren (V) mit mindestens 50 Prozent die Beratungen bestimmt. Im EJPD liegt der Schwerpunkt bei den reduzierten (33.3 %) und Kurz-Debatten (38.9 %); im EMD findet die Hälfte der Beratungen als reduzierte Debatte statt. Im EFD sind die Vorlagen relativ gleichmässig auf alle Kategorien verteilt (Ausnahme freie Debatte), und im EVD machen die reduzierten Debatten über 60 Prozent aus. Vorlagen aus dem EVED werden tendenziell in der zweithöchsten Kategorie beraten (75 % organisierte Debatte).

Tabelle 9: Zusammenhang zwischen Departement und Beratungskategorie des Nationalrats

	Freie Debatte (I)	Organisierte Debatte (II)	Reduzierte Debatte (III)	Kurzdebatte (IV)	Schriftliches Verfahren (V)	Total
EDA	5 % (1)	-	20 % (4)	25 % (5)	50 % (10)	100 % (20)
EDI	4.8 % (1)	4.8 % (1)	23.8 % (5)	14.3 % (3)	52.4 % (11)	100 % (21)
EJPD	-	5.6 % (1)	33.3 % (6)	38.9 % (7)	22.2 % (4)	100 % (18)
EMD	12.5 % (1)	12.5 % (1)	50 % (4)	25 % (2)	-	100 % (8)
EFD	2.6 % (1)	20.5 % (8)	30.7 % (12)	20.5 % (8)	25.6 % (10)	100 % (39)
EVD	-	13.6 % (6)	61.4 % (27)	6.8 % (3)	18.2 % (8)	100 % (44)
EVED	-	75 % (6)	-	-	25 % (2)	100 % (8)
BR/Kanzlei	-	25 % (1)	75 % (3)	-	-	100 % (4)
Total	2.5 % (4)	14.8 % (24)	37.7 % (61)	17.3 % (28)	27.8 % (45)	100 % (162)

4.8 Überblick über Veränderungsquote und Gesamtveränderungsgrad

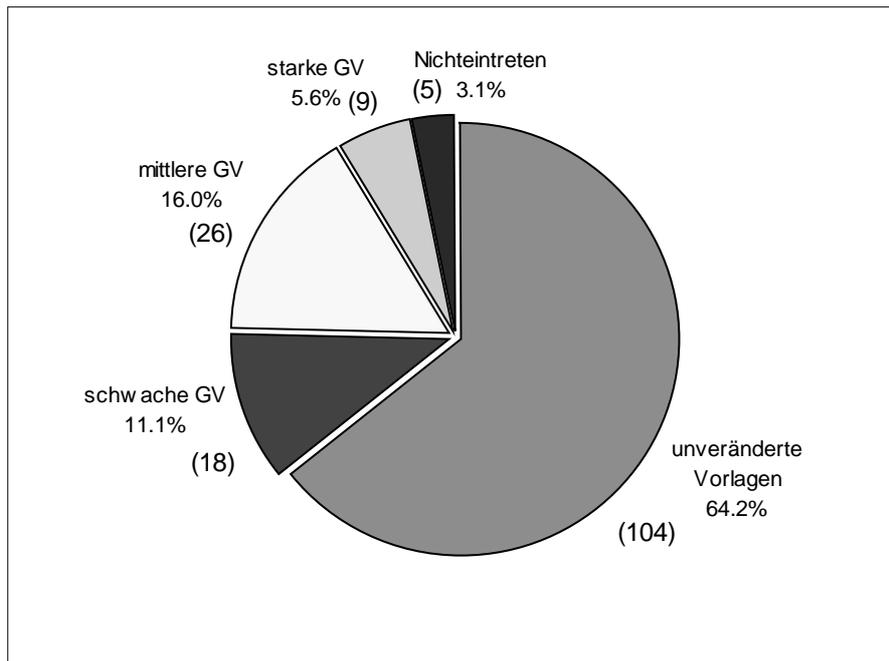
Die *zentrale Frage* dieser Untersuchung lautet, wie oft und wie stark das Parlament *Änderungen an Bundesratsvorlagen* vornahm bzw. unter welchen Umständen die Veränderungen häufiger und stärker waren.

Graphik 5 zeigt, dass 104 von 162 Vorlagen, das entspricht rund zwei Dritteln aller Erlasse, vom Parlament nicht verändert wurden (64.2 %). Das heisst, dass die Bundesratsvorlagen vom Parlament im vorgeschlagenen Wortlaut übernommen wurden, was jedoch nicht bedeuten muss, dass nicht versucht wurde, Modifikationen vorzunehmen, oder dass nicht Kritik am vorliegenden Entwurf geäussert wurde.

58 Vorlagen wurden im Verlauf der parlamentarischen Beratungen verändert; das entspricht einer *Veränderungsquote* von 35.8 Prozent. Graphik 5 zeigt, wie stark die vorgenommenen Veränderungen waren, die über den *Gesamtveränderungsgrad* (GV) gemessen wurden (vgl. Kapitel 0 "3.3 Definition und Operationalisierung"). Aufgrund der qualitativen Beurteilung der 162 Vorlagen wurden 11.1 Prozent als schwach verändert codiert (18), 16 Prozent wiesen einen mittleren Gesamtveränderungsgrad auf (26), 5.6 Prozent wurden stark verändert (9), und auf 3.1 Prozent der Vorlagen wurde Nichteintreten beschlossen (5).⁴⁹ Zurückgewiesene oder abgelehnte Bundesratsvorlagen kamen in der untersuchten Zeitperiode nicht vor.⁵⁰

⁴⁹ Die Nichteintretensbeschlüsse betrafen folgende fünf Erlasse: zwei Bundesbeschlüsse zum Vorschlag 1996 (Geschäftsnummer: 95.055): BB Finanzierung Arbeitslosenversicherung (Erlass Nr. 82 im

Graphik 5: Gesamtveränderungsgrad der Bundesratsvorlagen (N=162)



Im Vergleich mit früheren Studien ist von einer etwas tieferen *Veränderungsquote* des Parlaments auszugehen.⁵¹ Gleichzeitig gilt es jedoch festzuhalten, dass rund die Hälfte dieser 104 unveränderten Vorlagen in die bereits mehrfach erwähnte Kategorie der Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse gehört. Bei der Beratung dieser Erlasse ging es weniger darum, das Parlament an der Ausarbeitung einer Gesetzesnorm zu beteiligen, sondern ein von zwei Vertragsparteien ausgehandeltes, meistens unbestrittenes, politisch oft eher unwichtiges Abkommen zu genehmigen. Dieser Tatsache gilt es im Folgenden Rechnung zu tragen, wenn von der Veränderungsquote die Rede sein wird.

Anhang "Codierung der Erlasse") und BB Kredite und Forschung 1996-99 (Erlass-Nr. 81 im Anhang); 4. Revision der Invalidenversicherung (97.952; Erlass-Nr. 150); Holocaust/Shoa: Fonds zugunsten bedürftiger Opfer (97.051; Erlass-Nr. 152); BB zur Teilrevision des Atomgesetzes (94.008; Erlass-Nr. 69).

⁵⁰ Die Räte verfügen über fünf Möglichkeiten bei der Beratung einer Bundesratsvorlage. Zunächst beschliessen sie über Eintreten oder Nichteintreten auf die Vorlage. Wenn das Parlament auf das Geschäft eintritt, kann es einen Bundesratsentwurf unverändert übernehmen, abschliessend Änderungen daran vornehmen, die Vorlage mit bestimmten Auflagen an den Bundesrat zurückweisen oder eine Vorlage in der Gesamtabstimmung ablehnen.

⁵¹ Im Vergleich mit der Studie von Jegher 1996 fällt auf, dass der Anteil unveränderter Vorlagen in den Jahren 1991-95 um gut 7 Prozentpunkte tiefer war (56.7 %). Allerdings kann daraus nicht direkt geschlossen werden, dass weniger Vorlagen verändert wurden, denn die frühere Studie hatte nicht die effektive Veränderung als Grundlage, sondern nahm diejenigen Vorlagen als "verändert" auf, zu denen mindestens ein Rat einen vom Bundesratsentwurf abweichenden Beschluss fasste; ob dieser Beschluss später rückgängig gemacht wurde oder zu einer Modifikation führte, bleibt offen. Zudem galten in der vorliegenden Untersuchung redaktionelle Veränderungen - im Unterschied zu Zehnder - nicht als Modifikationen. Der Vergleich mit der Studie von Zehnder (1988) über die 70er Jahre (34.9 % veränderte Vorlagen) zeigt, dass die Veränderungsquote in der Zeit 1995-97 (35.8 % veränderte Vorlagen) leicht höher war. Werden bei allen drei Studien jedoch die (höchst selten veränderten) Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse abgezogen, zeigt sich, dass die Veränderungsquote bei Zehnder rund 45 % betrug und in den zwei Untersuchungen über die 90er Jahre bei gut 50 % lag.

5 Verlauf des vorparlamentarischen Verfahrens und der parlamentarischen Beratungen

5.1 Vorparlamentarisches Verfahren

Der Einbezug von Expert/innen und die Anhörung oder Befragung organisierter Interessen und der Kantone in der vorparlamentarischen Phase sind in der schweizerischen Gesetzgebung fest verankert. Das vordringliche Ziel des Vernehmlassungsverfahrens ist es, die Konsensfähigkeit der Vorlage in Erfahrung zu bringen. Dies ist um so wichtiger, als mit dem Referendumsrecht die Möglichkeit besteht, eine Vorlage durch eine Volksabstimmung zu Fall zu bringen. Um nicht das Risiko einer Referendumsabstimmung einzugehen, wird deshalb bereits während der Ausarbeitung eines Entwurfs versucht, den Ausgleich zwischen den organisierten Interessen zu finden.⁵² Diese "Referendumsdemokratie" kann dazu führen, dass die dem Parlament zur Beratung überwiesenen Vorlagen die 'referendumsmächtigen' Interessen bereits berücksichtigt haben.⁵³

Hier gilt es zu untersuchen, welche Vorlagen in die Vernehmlassung gelangen, wie sie dort aufgenommen werden und wie weit das vorparlamentarische Verfahren dazu beiträgt, konsensfähige Bundesratsvorlagen ins Parlament zu tragen.

5.1.1 Anzahl durchgeführter Vernehmlassungen

Wie die unterste Zeile in Tabelle 10 zeigt, wurde fast jede dritte Vorlage in die Vernehmlassung geschickt (53 von 162). Bezogen auf die Departemente wurden überdurchschnittlich viele Vorlagen aus EVED, EMD und EDI einer Vernehmlassung unterzogen. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Vorlage aus EDA, EJPD, EFD oder EVD davon betroffen war, war deutlich tiefer (zwischen 20 und 27 %).

⁵² Leonard Neidhart spricht im Zusammenhang mit dem fakultativen Referendum von der "Teilung der legislativen Sanktionsgewalt". Durch die plebiszitären Elemente des Bundesstaates werde der "legislative Handlungsspielraum des Parlaments eingeengt und dessen Entscheidungen stark präjudiziert"; Neidhart 1970b: 73 und 65. Zur Entstehung und Auswirkung des Gesetzesreferendums siehe auch: Neidhart 1970a.

Von seiner Wirkung her beurteilt Neidhart das Referendum als "eher konservativ, also im Sinne der vorherrschenden Interessen, sodann antietatistisch und antizentralistisch, aber zugleich auch in einem erheblichen Ausmass sozial und politisch integrativ und damit politisch befriedend"; Neidhart 1992: 32.

⁵³ Sehr deutlich widerspiegelt der Wirtschaftsartikel von 1947 diese "institutionell gestärkte Referendumsdemokratie". Darin wurde nämlich ausdrücklich die Anhörung von Wirtschaftsverbänden bei wirtschaftspolitischen Fragen in der Verfassung festgeschrieben (Art. 32 BV). Vgl.: Linder 1983: 287.

Tabelle 10: Durchgeführte Vernehmlassungen nach Departement

Departement	Vernehmlassungsverfahren durchgeführt		kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt		Total
EDA	4	20 %	16	80 %	20
EDI	10	47.6 %	11	52.4 %	21
EJPD	5	27.8 %	13	72.2	18
EMD	4	50 %	4	50 %	8
EFD	11	28.2 %	28	71.8 %	39
EVD	12	27.3 %	32	72.7 %	44
EVED	6	75 %	2	25 %	8
BR/Kanzlei	1	25 %	3	75 %	4
Total	53	32.7 %	109	67.3 %	162

Innerhalb der acht Politikfelder wurden Vorlagen aus den Bereichen Kultur/Bildung/Medien, Infrastruktur, Sozialpolitik, Wirtschaft und Landesverteidigung überdurchschnittlich oft in die Vernehmlassung geschickt (Tabelle 11). Unter dem Durchschnittswert von 32.7 Prozent liegen die Bereiche Grundlagen der Staatsordnung, Aussenpolitik und insbesondere der Politikbereich öffentliche Finanzen.

Tabelle 11: Durchgeführte Vernehmlassungen nach Politikfeldern

Departement	Vernehmlassungsverfahren durchgeführt		kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt		Total
Grundlagen	5	29.4 %	12	70.6 %	17
Aussenpolitik	14	20.9 %	53	79.1 %	67
Landesvert.	3	42.9 %	4	57.1 %	7
Wirtschaft	8	44.4 %	10	55.6 %	18
Finanzen	3	15 %	17	85 %	20
Infrastruktur	11	64.7 %	6	35.3 %	17
Sozialpolitik	7	53.8 %	6	46.2 %	13
Kultur	2	66.7 %	1	33.3 %	3
Total	53	32.7 %	109	67.3 %	162

Die Aufschlüsselung nach Erlassform zeigt, dass Bundesverfassungs-Beschlüsse, Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse überdurchschnittlich oft in die Vernehmlassung gelangten; knapp über dem Durchschnitt liegen auch die Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse mit Referendum. Die übrigen drei Erlassformen weisen einen tiefen bis sehr tiefen (eBB) Anteil Vernehmlassungsvorlagen auf. Es sind also vorwiegend die dem Referendum unterstellten Erlasse, welche in die Vernehmlassung geschickt werden.

Tabelle 12: Durchgeführte Vernehmlassungen nach Erlassform

Departement	Vernehmlassungsverfahren durchgeführt		kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt		Total
BVB	1	50 %	1	50 %	2
BG	28	73.7 %	10	26.3 %	38
aBB	8	40 %	12	60 %	20
eBB	3	7.3 %	38	92.7 %	41
dringl. aBB	2	18.2 %	9	81.8 %	11
SV m. Ref.	1	33.3 %	2	66.7 %	3
SV o. Ref.	10	21.3 %	37	78.7 %	47
Total	53	32.7 %	109	67.3 %	162

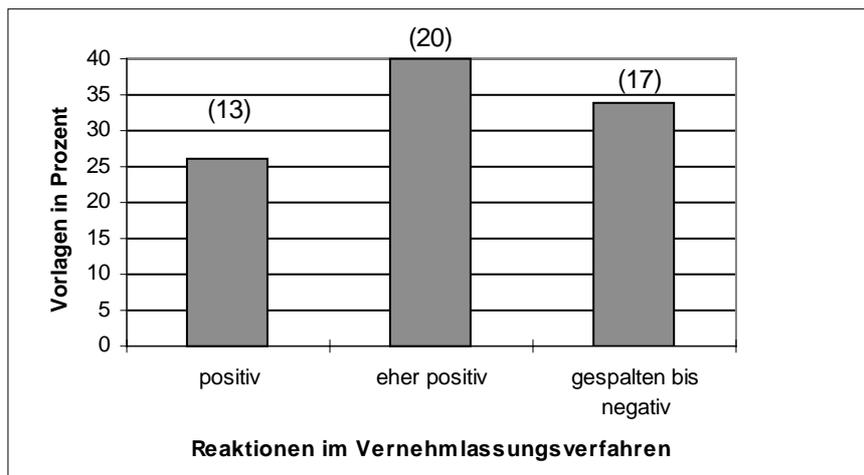
5.1.2 Reaktionen auf den Vernehmlassungsentwurf

Mittels Auswertung der Bundesratsbotschaften (ergänzt durch die Pressedokumentation) liess sich feststellen, wie die an der Vernehmlassung beteiligten Parteien, Verbände und Kantone auf den präsentierten Entwurf reagierten.

Insgesamt wurde ein Viertel der 50 Vorlagen (13) grundsätzlich positiv beurteilt. Mit "grundsätzlich positiv" ist gemeint, dass die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer/-innen positiv auf den Vernehmlassungsentwurf reagierten. In 40 Prozent der Fälle (20) liessen sich die Reaktionen als mehrheitlich "tendenziell positiv" beurteilen. Auf rund ein Drittel der Vorlagen (17) fielen die Reaktionen "(eher) negativ oder gespalten" aus.⁵⁴

⁵⁴ Insgesamt wurden 53 Vorlagen in die Vernehmlassung geschickt; da bei 3 Erlassen die Reaktionen der Vernehmlassung nicht in der Botschaft festgehalten wurden, können hier nur 50 Erlasse berücksichtigt werden. Unter Bezugnahme auf Bundesratsbotschaft und Presseartikel wurden die Reaktionen aller Parteien, Verbände und Kantone, die sich in der Vernehmlassung äusserten, in einer Skala, die von "deutlich positiv", "tendenziell positiv", "gespalten" über "tendenziell negativ" bis zu "negativ" reichte, eingereiht. In einem zweiten Schritt wurden diese Einzelreaktionen für jeweils eine Vorlage zusammengetragen und in eine Gesamtbewertung übergeführt. Die zwei Ausprägungen "tendenziell negativ" und "negativ" wurden der Ausprägung "gespalten" angerechnet, da zu keiner Vorlage ausschliesslich "negative" und nur sehr selten "tendenziell negative" Reaktionen vorlagen.

Graphik 6: Reaktionen auf den Vernehmlassungsentwurf (N=50)



Vernehmlassungs-Vorlagen aus dem EDA wurden grundsätzlich "positiv" beurteilt. Mehrheitlich "(eher) positiv" fielen auch die Reaktionen zu Vorlagen aus EDI, EFD und EVED aus, am häufigsten wurden Erlasse des EJPD, EMD und EVD "gespalten" bis "(eher) negativ" beurteilt.

Hinsichtlich der Politikbereiche ist festzustellen, dass die Bereiche Aussenpolitik, Infrastruktur und Kultur "(eher) positive" Reaktionen auslösten. Vorlagen zu öffentliche Finanzen, Landesverteidigung und Wirtschaft wurden gleich oft "(eher) positiv" bzw. "gespalten" bis "negativ" beurteilt. In den Bereichen Grundlagen der Staatsordnung und Sozialpolitik überwogen hingegen "negative" bzw. "gespaltene" Reaktionen.

Staatsverträge (mit oder ohne Referendum) und Bundesverfassungsbeschlüsse wurden ausschliesslich "(eher) positiv" bewertet. Bei Bundesgesetzen und einfachen Bundesbeschlüssen überwogen die "(eher) positiven" Reaktionen, bei allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen hingegen waren die "(eher) positiven" Kommentare die Ausnahme.

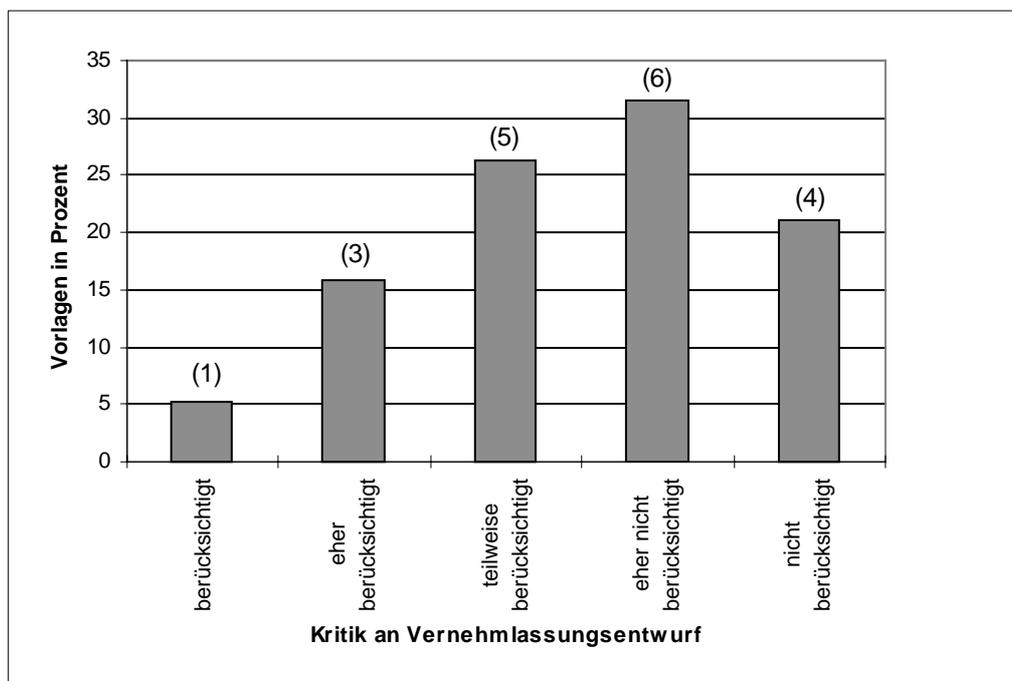
5.1.3 Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse in der Bundesratsvorlage

Die Auswertung der Bundesratsbotschaft gibt auch Aufschluss darüber, wie der Bundesrat mit der geäusserten Kritik umging, ob entsprechende Änderungen am Gesetzesentwurf vorgenommen wurden.

Wie aus Graphik 7 hervorgeht, wurde die Kritik nur in rund einem Viertel der 19 Fälle "(eher) berücksichtigt". Zumindest "teilweise berücksichtigt" wurden die eingebrachten Kritikpunkte in 25 Prozent der Vernehmlassungsvorlagen; in rund der

Hälfte der Fälle waren die in der Vernehmlassung geäusserten Anliegen im Bundesratsentwurf nicht aufgenommen worden.⁵⁵

Graphik 7: Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse in der Bundesratsvorlage (N=19)



5.1.4 Kompromissfindung im vorparlamentarischen Verfahren

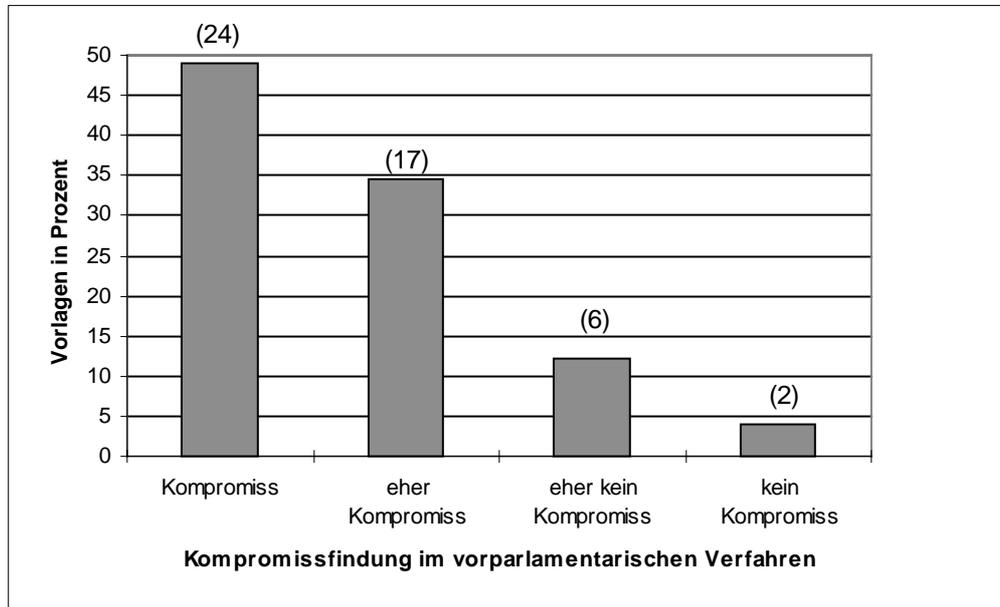
Mittels Auswertung von Bundesratsbotschaft, Zeitungsartikeln und Eintretensvoten in Stände- und Nationalrat bezüglich des Vernehmlassungsverfahrens wurde erfasst, wie viele Vorlagen nach Abschluss des vorparlamentarischen Verfahrens als "kompromissfähig" galten. "Kompromiss" ist in diesem Zusammenhang so zu verstehen, dass die wichtigen Kräfte - sei es von Anfang an oder als Ergebnis der Vernehmlassung - ihre Interessen gewahrt sahen und hinter der Vorlage standen.

In fast der Hälfte der untersuchten 49 Vorlagen wurde ein "Kompromiss gefunden", das heisst, die Vorlage galt als konsensfähig. Ein Drittel der Fälle wurde mit "eher Kompromiss gefunden" codiert; nur knapp 20 Prozent der Vorlagen gelten als nicht

⁵⁵ Aufgrund der Botschaft konnten nur die Ergebnisse von 19 Vorlagen kategorisiert werden. Die in der Botschaft aufgeführten wichtigen Kritikpunkte und Änderungsvorschläge sowie ihre allfällige Berücksichtigung in der Bundesratsvorlage wurden (gemäss Anzahl und Wichtigkeit der einzelnen Kritikpunkte) in einer Gesamtbewertung der Vorlage zu den Kategorien "vollständig berücksichtigt", "eher berücksichtigt", "teilweise berücksichtigt", "eher nicht berücksichtigt" und "nicht berücksichtigt" zusammengefasst. In der Graphik sind je zwei Kategorien zusammengefasst worden.

konsensfähig, weil wichtige Kompromisse im vorparlamentarischen Verfahren nicht gefunden wurden.⁵⁶

Graphik 8: Kompromissfindung im vorparlamentarischen Verfahren (N=49)



Je zwei als "(eher) nicht Kompromiss gefunden" codierte Vorlagen stammten aus den Departementen EJPD, EFD und EVD, und je eine kam aus dem EDI bzw. EVED. Eher Schwierigkeiten bei der Kompromissfindung bereiteten Vorlagen aus den Sachbereichen Grundlagen der Staatsordnung, Wirtschaft und Sozialpolitik (je 2) und öffentliche Finanzen bzw. Infrastruktur (je 1). Bezüglich der Erlassform waren hauptsächlich Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse in der Kategorie "(eher) kein Kompromiss" zu finden.

⁵⁶ Aufgrund der in der Botschaft zusammengefassten Einschätzung des Bundesrats bzw. der Verwaltung zum vorparlamentarischen Verfahren sowie Äusserungen der involvierten Interessensvertreter/-innen in Interviews oder Parlamentsvoten wurde für jede Vorlage die Gesamteinschätzung vorgenommen, ob die ins Parlament gelangte Vorlage als "Kompromisswerk" bezeichnet werden konnte, ob sie "eher" Kompromisscharakter hatte oder ob "eher kein Kompromiss" oder "kein Kompromiss" gefunden wurde. Dabei wurden Vorlagen, die nicht umstritten waren und entsprechend keines Kompromisses bedurften, der Kategorie "Kompromiss gefunden" zugeordnet. In der Tabelle wurden jeweils zwei Ausprägungen zusammengefasst.

5.2 Kommissionsberatungen

Jeder Erlass, der dem Parlament zur Legiferierung vorgelegt wird, gelangt zunächst in die jeweils vorberatende Kommission von National- und Ständerat. Die Kommissionen nehmen unabhängig voneinander eine artikelweise Beratung vor und unterbreiten dem jeweiligen Ratsplenum ihre Anträge. Sie können entweder Zustimmung zum bundesrätlichen Vorschlag beantragen oder für bestimmte Artikel eine andere Variante vorlegen. Die Kommissionen können den Räten aber auch Anträge auf Nichteintreten oder Rückweisung an die Regierung stellen. Das Plenum entscheidet bei jedem Antrag, ob es dem Vorschlag der Kommission folgen oder am Bundesratsentwurf festhalten will. Werden sich die Kommissionsmitglieder in der Beurteilung einer Vorlage nicht einig, können die unterlegenen Kommissionsmitglieder im Plenum sogenannte Minderheitsanträge einbringen. Der Gesamtrat hat dann zwischen Mehrheits- und Minderheitsantrag zu entscheiden.

Da das Antragsrecht jedem Ratsmitglied zusteht, können Änderungsanträge auch direkt im Plenum vorgebracht werden. Unabhängig von den Kommissionsberatungen lassen sich auf diesem Weg Modifikationen vorschlagen und vornehmen. So gilt es, zwischen Kommissionsanträgen und Einzel- bzw. Fraktionsanträgen (Plenumsanträgen) zu unterscheiden.

Mit der Parlamentsreform von 1991 fand der Wechsel von ad-hoc Kommissionen zum System der ständigen Kommissionen statt.⁵⁷ Die ständigen Kommissionen sind Fachkommissionen, d.h. sie sind thematisch auf die politischen Sachgebiete ausgerichtet.⁵⁸ Die nationalrätlichen Kommissionen bestehen aus 25 Mitgliedern, die ständerätlichen Kommissionen sind auf 13 Personen festgelegt. Bei der Zusammensetzung der Kommissionen ist gemäss Geschäftsverkehrsgesetz auf die Fraktionsstärke sowie auf eine angemessene Vertretung der Amtssprachen und Landesregionen Rücksicht zu nehmen.⁵⁹

Das vorrangige Ziel der Kommissionsberatungen ist es, den Dialog zwischen den wichtigsten Kräften im Parlament zu führen und ein Resultat zu präsentieren, dass die Plenumsberatungen wenn möglich antizipiert. In Fällen, in denen keine einvernehmliche Lösung gefunden werden kann, sollen sie die Plenumsberatungen zumindest insofern vereinfachen, als sich die Diskussion auf die umstritten gebliebenen Punkte konzentrieren lässt. In diesem Sinn charakterisiert Wolf Linder Kommissio-

⁵⁷ Zur Parlamentsreform vgl.: Graf 1991a. Vor der Reform wurde der Grossteil der wichtigen Vorlagen von ad-hoc bestellten Kommissionen vorberaten, "d.h. die Kommissionen wurden für die Beratung eines konkreten Geschäfts eingesetzt und nach dessen Erledigung wieder aufgelöst" (Lüthi 1997: 40). Ruth Lüthi hat in ihrer Dissertation die Auswirkungen der beiden Kommissionensysteme untersucht.

⁵⁸ "Nichtständige Spezialkommissionen werden nur noch in Ausnahmefällen und nach Anhörung der Präsidenten der für den entsprechenden Sachbereich zuständigen Kommissionen bestellt." (Lüthi 1997: 41).

⁵⁹ Das Geschlechterverhältnis in Kommissionen des Nationalrats entspricht im Durchschnitt dem Verhältnis zwischen Männern und Frauen im Nationalrat (22 % Frauen, 78 % Männer). Innerhalb der einzelnen Kommissionen sind jedoch grosse Unterschiede festzustellen: Im untersuchten Zeitraum waren in der KÖB ausschliesslich Männer vertreten, und in der WAK hatte nur eine Frau Einsitz, in der KVF waren es zwei, währenddem in WBK, SGK und RK Frauen mit 40 % im Verhältnis zur ihrer Ratsstärke überdurchschnittlich hoch vertreten waren; vgl. Jegher 1997: 16.

nen im Allgemeinen als "Problemlösungsinstanzen" eines Parlaments: "Eine Gruppe von 10 - 20 Personen ist gross genug, um alle Parteien einigermaßen proportional vertreten zu lassen, aber nicht zu gross, um Konflikte und Interessengegensätze auf dem Diskussionsweg zu klären und durch neue Vorschläge zu lösen".⁶⁰ Somit kommt dem Kommissionsentwurf "in fachlicher wie politischer Hinsicht (...) erhebliches Gewicht zu", wie Ursula Gut-Winterberger feststellte.⁶¹

Dieses Kapitel soll aufzeigen, wie die einzelnen Kommissionen auf die Bundesratsvorlagen reagierten, wie einig sie sich in der Beurteilung waren und wie hoch der Zustimmungsgangrad in der Gesamtabstimmung ausfiel.

In einem ersten Schritt gilt es zunächst darzulegen, wie oft welche Kommissionen in welchen Sachbereichen mit der Vorberatung beauftragt waren.

Insgesamt gibt es 11 ständige Kommissionen, die für die Behandlung der Rechtsetzungs- und Budgetbeschlüsse in Frage kommen.⁶² Für die 162 Vorlagen wurden die folgenden vorberatenden Kommissionen beigezogen:

APK	Aussenpolitische Kommission
FK	Finanzkommission
KöB	Kommission für öffentliche Bauten
KVF	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen
RK	Kommission für Rechtsfragen
SGK	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
SiK	Sicherheitspolitische Kommission
SPK	Staatspolitische Kommission
UREK	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
WAK	Kommission für Wirtschaft und Abgaben
WBK	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur

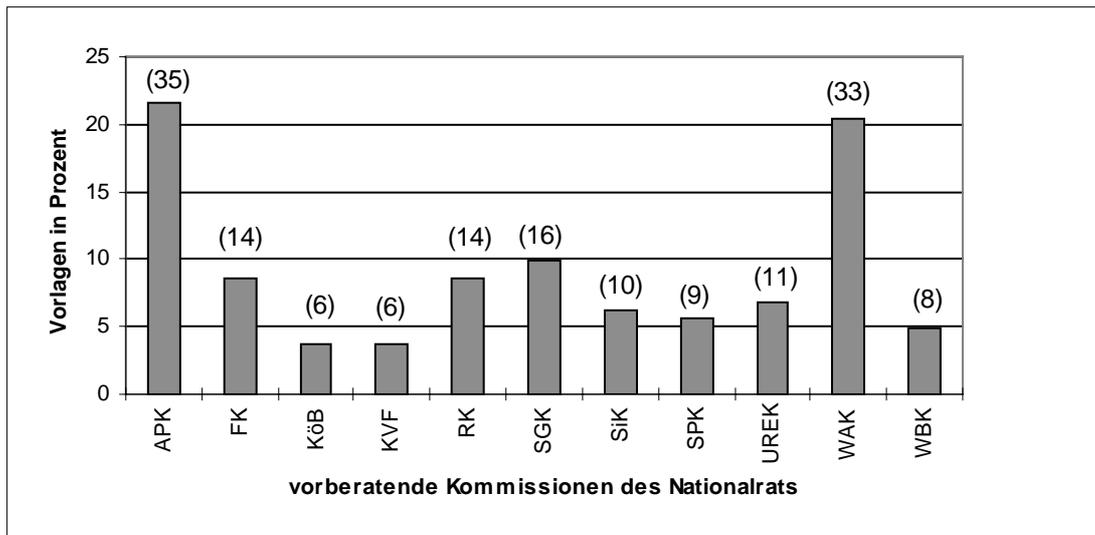
In Graphik 9 fällt auf, dass zwei Kommissionen - APK und WAK - zusammen über 50 Prozent aller Geschäfte zu beraten hatten, währenddem die verbleibenden neun Kommissionen jeweils Anteile zwischen 4 und 10 Prozent aufweisen. Die Erklärung für die hohe Anzahl APK- und WAK-Vorlagen hängt damit zusammen, dass ein Grossteil der erwähnten Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse von diesen Kommissionen vorberaten wurde.

⁶⁰ Linder 1998: 10 (Manuskript).

⁶¹ Gut-Winterberger 1986: 142.

⁶² Nur in äusserst seltenen Fällen kommt es vor, dass die Geschäftsprüfungskommission (GPK) mit der Beratung von Rechtsetzungsgeschäften beauftragt wird; in der vorliegenden Untersuchung trat diese Situation nie ein.

Graphik 9: Kommissionen im Nationalrat(N=162)⁶³



Der Vergleich mit den Jahren 1991-95 zeigt, dass die Kommissionen RK und insbesondere FK, KVF und WBK in der vorliegenden Untersuchung deutlich weniger oft auftraten, umgekehrt APK, UREK und KöB leicht überdurchschnittlich vertreten waren. WAK, SGK und SiK waren proportional zur Anzahl Vorlagen in etwa gleich oft mit der Vorberatung einer Vorlage beschäftigt wie anfangs der 90er Jahre.⁶⁴

In den folgenden drei Tabellen ist dargestellt, wie sich die Kommissionen auf die einzelnen Departemente verteilen, welche Politikfelder sie primär behandeln und welche Erlassform die von ihnen beratenen Vorlagen aufweisen. Die Erläuterungen und Graphiken beziehen sich auf den Nationalrat; wie in Anmerkung 63 erläutert wurde, weichen die Zahlen für den Ständerat nur unwesentlich davon ab.

Tabelle 13 zeigt, dass die meisten Vorlagen einen departementalen Schwerpunkt aufweisen: Um die 80 Prozent der von den Kommissionen FK, KVF, SiK und SPK vorberatenen Erlasse fallen jeweils in ein Departement (FK=EFD, KVF=EVED, SiK=EMD, SPK=EJPD). Die übrigen Kommissionen sind zwar etwas weniger auf ein einzelnes Departement konzentriert, weisen aber dennoch deutliche Prioritäten auf. In über 50 Prozent der Fälle behandelt die APK Vorlagen aus dem EVD und die WBK solche aus dem EDI. Zwischen 60 und 70 Prozent der von RK, SGK und WAK vorberatenen Erlasse entstammen den Departementen EJPD, EDI und EVD; einzig bei KöB und UREK verfügt kein Departement über die 'absolute Mehrheit'.

⁶³ Für den Ständerat gibt es nur eine kleine Differenz: Vier Vorlagen wurden dort nicht der WAK, sondern der APK zugeteilt; im Ständerat hatte die APK folglich 39, die WAK 29 Erlasse vorzubereiten.

⁶⁴ Jegher 1996: 21 f.

Tabelle 13: Verteilung der Kommissionen auf die Departemente (Nationalrat)

	EDA	EDI	EJPD	EMD	EFD	EVD	EVED	BR/Kanzlei	Total
APK	22.9 % (8)	-	-	-	25.7 % (9)	51.4 % (18)	-	-	100 % (35)
FK	-	-	-	-	85.7 % (12)	-	-	14.3 % (2)	100 % (14)
KöB	50 % (3)	-	16.7 % (1)	-	33.3 % (2)	-	-	-	100 % (6)
KVF	-	-	-	-	-	16.7 % (1)	83.3 % (5)	-	100 % (6)
RK	7.1 % (1)	7.1 % (1)	64.3 % (9)	-	14.3 % (2)	7.1 % (1)	-	-	100 % (14)
SGK	31.3 % (5)	68.8 % (11)	-	-	-	-	-	-	100 % (16)
SiK	-	-	10 % (1)	80 % (8)	10 % (1)	-	-	-	100 % (10)
SPK	-	-	77.8 % (7)	-	-	-	-	22.2 % (2)	100 % (9)
UREK	-	45.5 % (5)	-	-	-	27.3 % (3)	27.3 % (3)	-	100 % (11)
WAK	-	-	-	-	39.4 % (13)	60.6 % (20)	-	-	100 % (33)
WBK	37.5 % (3)	50 % (4)	-	-	-	12.5 % (1)	-	-	100 % (8)
Total	12.3 % (20)	12.9 % (21)	11.1 % (18)	4.9 % (8)	24.1 % (39)	27.2 % (44)	4.9 % (8)	2.5 % (4)	100 % (162)

Innerhalb der einzelnen Politikfelder kommen die Themenschwerpunkte der Kommissionen noch deutlicher zum Vorschein (Tabelle 14). FK, KVF und APK befassen sich (fast) ausschliesslich mit Finanz- bzw. Infrastrukturvorlagen oder der Aussenpolitik. Das Schwergewicht von SiK und SPK liegt bei der Landesverteidigung bzw. Grundlagen der Staatsordnung (mind. 70 %). Rund die Hälfte der vorberatenen Erlasse stammten sowohl für KöB, SGK und WBK aus der Aussenpolitik; UREK und WAK befassten sich zu rund 50 Prozent mit Vorlagen der Bereiche Infrastruktur (UREK) bzw. Wirtschaftspolitik (WAK). Einzig für die RK lässt sich keine eindeutige Dominanz feststellen, dafür war sie mit Ausnahme der Themen Landesverteidigung und Finanzen als einzige Kommission in jedem Sachbereich vertreten.

Tabelle 14: Verteilung der Kommissionen auf die Politikfelder (Nationalrat)

	Grundlagen	Aussenpolitik	Landesverteid.	Wirtschaft	Finanzen	Infrastruktur	Sozialpolitik	Kultur	Total
APK	-	97.1 % (34)	-	-	-	2.9 % (1)	-	-	100 % (35)
FK	-	-	-	-	100 % (14)	-	-	-	100 % (14)
KöB	16.7 % (1)	50 % (3)	-	-	33.3 % (2)	-	-	-	100 % (6)
KVF	-	-	-	-	-	100 % (6)	-	-	100 % (6)
RK	42.9 % (6)	28.6 % (4)	-	7.1 % (1)	-	7.1 % (1)	7.1 % (1)	7.1 % (1)	100 % (14)
SGK	-	56.3 % (9)	-	-	-	-	43.8 % (7)	-	100 % (16)
SiK	10 % (1)	20 % (2)	70 % (7)	-	-	-	-	-	100 % (10)
SPK	77.8 % (7)	-	-	-	-	-	22.2 % (2)	-	100 % (9)
UREK	-	45.5 % (5)	-	-	-	54.5 % (6)	-	-	100 % (11)
WAK	-	18.2 % (6)	-	51.5 % (17)	12.1 % (4)	9.1 % (3)	9.1 % (3)	-	100 % (33)
WBK	25 % (2)	50 % (4)	-	-	-	-	-	25 % (2)	100 % (8)
Total	10.5 % (17)	41.4 % (67)	4.3 % (7)	11.1 % (18)	12.3 % (20)	10.5 % (17)	8 % (13)	1.9 % (3)	100 % (162)

Was die Erlassformen angeht, zeigt Tabelle 15, dass unter den Vorlagen, die von APK, SGK, UREK und WBK vorberaten wurden, mindestens die Hälfte Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse (mit und ohne Referendum) waren. Innerhalb von FK, KöB und SiK dominieren die einfachen Bundesbeschlüsse, und die KVF weist mit 66.7 Prozent einen grossen Anteil Bundesgesetze auf. Auch bei RK, SiK, UREK und WAK ist mit über einem Drittel der Anteil der Bundesgesetze relativ hoch.

Tabelle 15: Erlassformen der von Kommissionen vorberatenen Vorlagen (Nationalrat)

	BVB	BG	aBB	eBB	dringl. aBB	SV m. Ref.	SV o. Ref.	Total
APK	-	5.7 % (2)	14.3 % (5)	25.7 % (9)	-	2.9 % (1)	51.4 % (18)	100 % (35)
FK	-	7.1 % (1)	-	57.1 % (8)	35.7 % (5)	-	-	100 % (14)
KöB	-	16.7 % (1)	-	66.7 % (4)	-	-	16.7 % (1)	100 % (6)
KVF	-	66.7 % (4)	-	33.3 % (2)	-	-	-	100 % (6)
RK	-	42.9 % (6)	7.1 % (1)	7.1 % (1)	7.1 % (1)	7.1 % (1)	28.6 % (4)	100 % (14)
SGK	-	12.5 % (2)	25 % (4)	-	-	-	62.5 % (10)	100 % (16)
SiK	10 % (1)	40 % (4)	-	50 % (5)	-	-	-	100 % (10)
SPK	11.1 % (1)	22.2 % (2)	22.2 % (2)	44.4 % (4)	-	-	-	100 % (9)
UREK	-	36.4 % (4)	9.1 % (1)	-	-	-	54.5 % (6)	100 % (11)
WAK	-	36.4 % (12)	18.2 % (6)	15.1 % (5)	15.1 % (5)	-	15.1 % (5)	100 % (33)
WBK	-	-	12.5 % (1)	37.5 % (3)	-	12.5 % (1)	37.5 % (3)	100 % (8)
Total	1.2 % (2)	23.5 % (38)	12.3 % (20)	25.3 % (41)	6.8 % (11)	1.9 % (3)	29 % (47)	100 % (162)

5.2.1 Reaktion der Kommission auf die Bundesratsvorlage

Im Folgenden wird der Verlauf der Kommissionsberatungen näher beleuchtet. Als erstes interessiert, wie die Kommissionen auf die Bundesratsvorlagen reagierten. Dabei gilt es die Mehrheitsmeinung zu erfassen, die letztlich auch die Kommissionsentscheide prägte.⁶⁵

Wie aus Tabelle 16 hervorgeht, wurden zwei Drittel der Vorlagen von den nationalrätlichen Kommissionen gut aufgenommen. Darunter fallen alle Vorlagen, welche die APK vorzubereiten hatte, aber auch Mitglieder von KöB, SGK, SPK und UREK reagierten meistens positiv. In insgesamt 25 Prozent der Fälle wurde die Kommissionsmeinung als eher positiv beurteilt, was bedeutet, dass zwar keine grundsätzliche Kritik geübt wurde, die Vorlage aber nicht völlig unbestritten war. Über die Hälfte der Vorlagen der FK, KVF, SiK und WBK lassen sich auf diese Weise kategorisieren. Eher grundsätzliche Kritik wurde nur in den wenigsten Fällen vorgebracht (12 Mal); die geschah vor allem in RK, WAK (je vier Mal) und FK (2 Mal).

⁶⁵ Neben den Fragebögen der Kommissionssekretär/innen wurden die Berichterstattung im Plenum über den Verlauf der Kommissionsberatungen und in gewissen Fällen die Kommissionsprotokolle für die Beurteilung beigezogen.

Tabelle 16: Reaktionen auf Bundesratsvorlagen in Kommissionen des Nationalrats (N=162)

	positiv		eher positiv		eher negativ		negativ		Total	
APK	100 %	(35)	-	(0)	-	(0)	-	(0)	21.6 %	(35)
FK	21.4 %	(3)	64.3 %	(9)	-	(0)	14.3 %	(2)	8.6 %	(14)
KöB	83.3 %	(5)	16.7 %	(1)	-	(0)	-	(0)	3.7 %	(6)
KVF	33.3 %	(2)	66.7 %	(4)	-	(0)	-	(0)	3.7 %	(6)
RK	50 %	(7)	21.4 %	(3)	21.4 %	(3)	7.1 %	(1)	8.6 %	(14)
SGK	87.5 %	(14)	12.5 %	(2)	-	(0)	-	(0)	9.9 %	(16)
SiK	50 %	(5)	50 %	(5)	-	(0)	-	(0)	6.2 %	(10)
SPK	77.8 %	(7)	11.1 %	(1)	11.1 %	(1)	-	(0)	5.6 %	(9)
UREK	72.8 %	(8)	18.2 %	(2)	-	(0)	9.1 %	(1)	6.8 %	(11)
WAK	54.5 %	(18)	33.3 %	(11)	6.1 %	(2)	6.1 %	(2)	20.4 %	(33)
WBK	50 %	(4)	50 %	(4)	-	(0)	-	(0)	4.9 %	(8)
Total	66.7 %	(108)	25.9 %	(42)	3.7 %	(6)	3.7 %	(6)	100 %	(162)

Im Vergleich zum Nationalrat waren die Reaktionen der ständerätlichen Kommissionen grundsätzlich positiver (Tabelle 17). Fast vier Fünftel der Vorlagen stiessen hier auf positives Echo, und nur fünf Prozent erhielten eine (eher) negative Kritik. Die Skepsis gegenüber Bundesratsvorlagen war insbesondere in den Kommissionen FK, RK und WAK zum Teil auch bei KVF sowie SiK grösser, in einzelnen Fällen galt dies auch für SGK und UREK.

Tabelle 17: Reaktionen auf Bundesratsvorlagen in Kommissionen des Ständerats (N=162)

	positiv		eher positiv		eher negativ		negativ		Total	
APK	100 %	(39)	-	(0)	-	(0)	-	(0)	24.1 %	(39)
FK	57.1 %	(8)	28.6 %	(4)	-	(0)	14.3 %	(2)	8.6 %	(14)
KöB	83.3 %	(5)	16.7 %	(1)	-	(0)	-	(0)	3.7 %	(6)
KVF	50 %	(3)	50 %	(3)	-	(0)	-	(0)	3.7 %	(6)
RK	57.1 %	(8)	35.7 %	(5)	-	(0)	7.1 %	(1)	8.6 %	(14)
SGK	87.5 %	(14)	6.3 %	(1)	-	(0)	6.3 %	(1)	9.9 %	(16)
SiK	60 %	(6)	40 %	(4)	-	(0)	-	(0)	6.2 %	(10)
SPK	88.9 %	(8)	11.1 %	(1)	-	(0)	-	(0)	5.6 %	(9)
UREK	81.9 %	(9)	9.1 %	(1)	-	(0)	9.1 %	(1)	6.8 %	(11)
WAK	65.5 %	(19)	24.1 %	(7)	10.3 %	(3)	-	(0)	17.9 %	(29)
WBK	100 %	(8)	-	(0)	-	(0)	-	(0)	4.9 %	(8)
Total	78.4 %	(127)	16.7 %	(27)	1.9 %	(3)	3.1 %	(5)	100 %	(162)

5.2.2 Einigkeit der Kommission bei der Beratung der Vorlagen

Die folgenden Tabellen zeigen für jede der elf Kommissionen in den beiden Räten auf, wie oft sich die Kommissionsmitglieder grundsätzlich einig bzw. in den grossen Zügen einig waren oder nicht. Die Einschätzung stützte sich auf die Bewertung der Kommissionssekretär/innen (Fragebogen) und wird ergänzt durch die Auswertung der Kommissions-Berichterstattung zuhanden des Plenums.⁶⁶

Die letzte Zeile zeigt, dass im Nationalrat bei 99 Vorlagen (61.1 %) eine grosse Übereinstimmung zwischen den Kommissionsmitgliedern bestand. Alle bis beinahe alle Vorlagen aus APK, KöB und UREK gehörten in diese Kategorie, und fast alle Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse fallen darunter. Unterdurchschnittlich selten waren sich insbesondere die Kommissionen FK, KVF, SiK und WAK bei der Beratung einer Bundesratsvorlage einig. Im Mittelfeld bewegten sich RK, SGK, SPK und WBK.

Tabelle 18: Einigkeit in Kommissionen des Nationalrats (N=162)

	einig	eher einig	eher uneinig	uneinig	Total
APK	97.1 % (34)	2.9 % (1)	- (0)	- (0)	21.6 % (35)
FK	14.3 % (2)	28.6 % (4)	50 % (7)	7.1 % (1)	8.6 % (14)
KöB	100 % (6)	- (0)	- (0)	- (0)	3.7 % (6)
KVF	33.3 % (2)	66.7 % (4)	- (0)	- (0)	3.7 % (6)
RK	50 % (7)	28.6 % (4)	14.3 % (2)	7.1 % (1)	8.6 % (14)
SGK	75 % (12)	12.5 % (2)	- (0)	12.5 % (2)	9.9 % (16)
SiK	40 % (4)	30 % (3)	20 % (2)	10 % (1)	6.2 % (10)
SPK	55.6 % (5)	44.4 % (4)	- (0)	- (0)	5.6 % (9)
UREK	81.8 % (9)	9.1 % (1)	9.1 % (1)	- (0)	6.8 % (11)
WAK	42.4 % (14)	42.4 % (14)	9.1 % (3)	6.1 % (2)	20.4 % (33)
WBK	50 % (4)	37.5 % (3)	12.5 % (1)	- (0)	4.9 % (8)
Total	61.1 % (99)	24.7 % (40)	9.9 % (16)	4.3 % (7)	100 % 162

Im Ständerat war die Tendenz zur **Einigkeit** um fast 17 Prozentpunkte höher: In 126 Vorlagen wurde "Einigkeit" innerhalb der vorberatenden Kommissionen erreicht (77.8 %). Am höchsten war sie - wie schon im Nationalrat - in den Kommissionen APK, KöB und UREK, aber auch bei SPK und WBK. Unterdurchschnittlich tief waren die Werte bei: FK, KVF, RK, SiK und WAK, was in etwa mit dem Nationalrat übereinstimmt, mit dem Unterschied, dass im direkten Vergleich die Einigkeit im Ständerat immer etwas höher war.⁶⁷

⁶⁶ Entscheidend für die Beurteilung war, wie viele Kommissionsmitglieder in der Eintretensdebatte wie auch in der Detailberatung sich in den wichtigen Fragen einig waren. Für diese Einschätzung war es unerheblich, ob die Reaktionen (eher) positiv oder negativ waren. "Einigkeit" bedeutet, dass keine inhaltlich relevante abweichende Differenz zwischen den Kommissionsmitgliedern bestand; mit "uneinig" wurden diejenigen Vorlagen codiert, bei deren Beratung die Kommission in sich zerstritten war.

⁶⁷ Die unterschiedliche Fallzahl in National- und Ständerat bei Vorlagen der APK und der WAK ist darauf zurückzuführen, dass 4 Vorlagen, die im Nationalrat der WAK zugeteilt wurden, im Ständerat von der APK vorberaten wurden.

Tabelle 19: Einigkeit in Kommissionen des Ständerats (N=162)

	einig	eher einig	eher uneinig	uneinig	Total
APK	97.4 % (38)	2.6 % (1)	- (0)	- (0)	24.1 % (39)
FK	57.1 % (8)	35.7 % (5)	7.1 % (1)	- (0)	8.6 % (14)
KöB	100 % (6)	- (0)	- (0)	- (0)	3.7 % (6)
KVF	66.7 % (4)	33.3 % (2)	- (0)	- (0)	3.7 % (6)
RK	50 % (7)	42.9 % (6)	7.1 % (1)	- (0)	8.6 % (14)
SGK	87.5 % (14)	- (0)	6.3 % (1)	6.3 % (1)	9.9 % (16)
SiK	50 % (5)	50 % (5)	- (0)	- (0)	6.2 % (10)
SPK	88.9 % (8)	11.1 % (1)	- (0)	- (0)	5.6 % (9)
UREK	90.9 % (10)	9.1 (1)	- (0)	- (0)	6.8 % (11)
WAK	62.1 % (18)	31 % (9)	6.9 % (2)	- (0)	17.9 % (29)
WBK	100 % (8)	- (0)	- (0)	- (0)	4.9 % (8)
Total	77.8 % (126)	18.5 % (30)	3.1 (5)	0.6 % (1)	100 % (162)

In einem weiteren Schritt wurden diejenigen Vorlagen erfasst, die - im Verlauf der Beratungen im Ratsplenum - zur Bildung von **Kommissionsminderheiten und -mehrheiten** führten.⁶⁸

Insgesamt bildeten sich im Nationalrat in 41 Prozent der Vorlagen Minderheiten (Tabelle 20). Am häufigsten geschah dies in FK (79 %), KVF, SiK und WAK (zwischen 60 und 67 %). In der KöB kam es nie zur Bildung von Minderheiten, und auch in der APK war sie die grosse Ausnahme (9 %). Die übrigen Kommissionen weisen Werte zwischen 30 und 50 Prozent auf.

Tabelle 20: Anzahl Vorlagen, die im Nationalratsplenum zur Bildung von Kommissionsminderheiten führten (N=162)

	APK	FK	KöB	KVF	RK	SGK	SiK	SPK	UREK	WAK	WBK	Total
Ja	8.6 % (3)	78.6% (11)	- (0)	66.7 % (4)	50% (7)	31.3 % (5)	60 % (6)	44.4% (4)	27.3 % (3)	60.6 % (20)	50 % (4)	41.4% (67)
Nein	91.4% (32)	21.4% (3)	100% (6)	33.3 % (2)	50% (7)	68.8 % (11)	40 % (4)	55.6 % (5)	72.7 % (8)	39.4 % (13)	50 % (4)	58.6% (95)
Total	21.6% (35)	8.6 % (14)	3.7 % (6)	3.7 % (6)	8.6 % (14)	9.9 % (16)	6.2 % (10)	5.6 % (9)	6.8 % (11)	20.4 % (33)	4.9 % (8)	100% (162)

In den ständerätlichen Kommissionen traten Minderheiten seltener auf (Tabelle 21). Nur in jeder fünften Vorlage spaltete sich die Kommission in diesem Sinn (21 %). In APK und KöB kam es nie zur Bildung von Minder- und Mehrheiten; in SGK, SiK, SPK, UREK, WAK und WBK lag die Chance bei 12 bis 30 Prozent. In FK, RK und KVF führten die Kommissionsberatungen hingegen in mindestens jeder zweiten Vorlage zur Spaltung in eine Kommissionsmehrheit und -minderheit.

⁶⁸ Erfasst wurden Kommissionsminderheiten, die in den Plenumsberatungen des jeweiligen Rats über das Stellen von Minderheitsanträgen in Erscheinung traten.

Tabelle 21: Anzahl Vorlagen, die im Ständeratsplenium zur Bildung von Kommissionsminderheiten führten (N=162)

	APK	FK	KöB	KVF	RK	SGK	SiK	SPK	UREK	WAK	WBK	Total
Ja	- (0)	57.1% (8)	- (0)	50 % (3)	50 % (7)	25 % (4)	30 % (3)	22.2% (2)	18.2% (2)	17.2 % (5)	12.5 (1) %	21.6% (35)
Nein	100% (39)	42.9% (6)	100% (6)	50 % (3)	50 % (7)	75 % (12)	70 % (7)	77.8 % (7)	81.8 % (9)	82.8 % (24)	87.5 (7) %	78.4 (127) %
Total	24.1% (39)	8.6 % (14)	3.7 % (6)	3.7 % (6)	8.6 % (14)	9.9 % (16)	6.2 % (10)	5.6 % (9)	6.8 % (11)	17.9 % (29)	4.9 % (8)	100% (162)

In einem weiteren Schritt wurde erfasst, wie viele **Minderheitsanträge** im Verlauf der Plenumsberatung gestellt wurden.

Im Nationalrat lagen durchschnittlich 1.9 Minderheitsanträge pro Vorlage vor (Tabelle 22). Auf Erlasse, die von der nationalrätlichen FK vorberaten wurden, fielen im Schnitt fast 5 Minderheitsanträge. Auch KVF (3.2), RK (2.8), SiK (3.6), UREK (3.2) und WAK (2.1) wiesen eine überdurchschnittlich hohe Anzahl Minderheitsanträge auf. Unter dem Durchschnitt von 1.9 lagen SGK (0.9), SPK (1.6) und WBK (0.9); am tiefsten waren die Werte für APK (0.09) und KöB (0).

Tabelle 22: Anzahl im Nationalrats-Plenum gestellter Minderheitsanträge (N=305 Minderheitsanträge)

	APK	FK	KöB	KVF	RK	SGK	SiK	SPK	UREK	WAK	WBK	Total
	(35)	(14)	(6)	(6)	(14)	(16)	(10)	(9)	(11)	(33)	(8)	(162)
Anzahl	3	68	0	19	39	15	36	14	35	69	7	305
pro Erlass*	0.09	4.8	0	3.2	2.8	0.9	3.6	1.6	3.2	2.1	0.9	1.9

*Anzahl Minderheitsanträge der Kommission x dividiert durch die Anzahl der von Kommission x vorberatenen Vorlagen (in Klammern)

Im Ständerat liegt die durchschnittliche Zahl gestellter Minderheitsanträge dreimal tiefer als im Nationalrat; pro Vorlage wurden hier nur 0.6 Minderheitsanträge eingebracht (Tabelle 23). Überdurchschnittlich häufig lagen Minderheitsanträge aus KVF (1.7), FK (1.4), RK (1.2), SiK und UREK (je 1.1) vor. Die SPK entsprach mit 0.7 Minderheitsanträgen pro Vorlage ungefähr dem errechneten Mittelwert. Sehr selten reichten die Kommissionsmitglieder von SGK (0.3), WAK (0.3) und WBK (0.1) Minderheitsanträge ein. In APK und KöB kam es nie zu Minderheiten, so dass auch keine derartigen Anträge vorlagen.

Tabelle 23: Anzahl im Ständerats-Plenum gestellter Minderheitsanträge (N=91 Minderheitsanträge)

	APK (39)	FK (14)	KöB (6)	KVF (6)	RK (14)	SGK (16)	SiK (10)	SPK (9)	UREK (11)	WAK (29)	WBK (8)	Total
Anzahl	0	19	0	10	17	5	11	6	12	10	1	91
pro Erlass*	0	1.4	0	1.7	1.2	0.3	1.1	0.7	1.1	0.3	0.1	0.6

*Anzahl Minderheitsanträge der Kommission x dividiert durch die Anzahl der von Kommission x vorberatenen Vorlagen (in Klammern)

5.2.3 Resultat der Gesamtabstimmung in den Kommissionen

Wie gross ist die Geschlossenheit der Kommission nach Ende der Kommissionsberatungen in der Gesamtabstimmung? (Berechnet wurde der Anteil Ja-Stimmen, gemessen an der Gesamtzahl abgegebener Stimmen.)

In Kommissionen des Nationalrats erhielten 80 Prozent der Vorlagen eine über 80-prozentige Zustimmung, 59 Prozent wurden sogar einstimmig angenommen (Tabelle 24). Die durchschnittlich höchsten Zustimmungsraten erhielten Vorlagen in APK und KöB. Ausserordentlich tief fiel der Ja-Stimmen-Anteil bei FK, WBK, KVF und WAK aus. Bei der Einschätzung dieser Ergebnisse gilt es zu beachten, dass ein Nein in der Gesamtabstimmung in der Regel als grundsätzliche Opposition gegenüber der verabschiedeten Vorlage zu verstehen ist.

Tabelle 24: Ja-Stimmen-Anteil in Gesamtabstimmungen der Nationalrats-kommissionen⁶⁹

	Anzahl Erlasse	Ein- stimmig	90-99 % Ja- Stimmen	80-89 % Ja- Stimmen	70-79 % Ja- Stimmen	60-69 % Ja-Stimmen	< 60 % Ja- Stimmen
APK	29	90 %	10 %	-	-	-	-
FK	9	11 %	-	22 %	11 %	33 %	22 %
KöB	6	83 %	-	16 %	-	-	-
KVF	6	-	66 %	16 %	-	-	16 %
RK	13	53 %	-	8 %	23 %	8 %	8 %
SGK	15	85 %	-	-	-	6.7 %	6.7 %
SiK	10	30 %	40 %	10 %	20 %	-	-
SPK	8	75 %	-	12 %	12 %	-	-
UREK	10	60 %	10 %	20 %	-	10 %	-
WAK	29	51 %	7 %	10 %	10 %	10 %	10 %
WBK	8	38 %	12 %	25 %	12 %	12 %	-
Total	143	59 %	11 %	10 %	8 %	7 %	6 %

⁶⁹ Zu 19 Vorlagen konnten die Resultate der Gesamtabstimmung in den Kommissionen nicht eruiert werden. Da es zum grossen Teil unveränderte und unbestrittene Vorlagen waren, ist anzunehmen, dass sie in der Kommission einen hohen Ja-Stimmen-Anteil aufwiesen.

In den ständerätlichen Kommissionen war die durchschnittliche Zustimmung zu einer Vorlage deutlich höher (Tabelle 25). 80 Prozent aller Vorlagen wurden einstimmig angenommen, das sind 21 Prozent mehr als in den Nationalratskommissionen. Vier Kommissionen fällten ausschliesslich einstimmige Beschlüsse: APK, KöB, KVF und WBK. Die grösste Opposition erwuchs Vorlagen in den Kommissionen FK, RK und WAK.

Tabelle 25: Ja-Stimmen-Anteil in Gesamtabstimmungen der Ständeratskommissionen⁷⁰

	Anzahl Erlasse	Ein-stimmig	90-99 % Ja-Stimmen	80-89 % Ja-Stimmen	70-79 % Ja-Stimmen	60-69 % Ja-Stimmen	> 60 % Ja-Stimmen
APK	33	100 %	-	-	-	-	-
FK	8	38 %	12 %	38 %	-	12 %	1
KöB	6	100 %	-	-	-	-	-
KVF	6	100 %	-	-	-	-	-
RK	13	46 %	23 %	15 %	-	15 %	-
SGK	16	86 %	-	-	-	12 %	12 %
SiK	9	67 %	22 %	11 %	-	-	-
SPK	8	88 %	12 %	-	-	-	-
UREK	10	90 %	-	-	10 %	-	-
WAK	26	65 %	4 %	12 %	8 %	8 %	4 %
WBK	8	100 %	-	-	-	-	-
Total	143	80 %	6 %	6 %	3 %	3 %	1 %

Eine detaillierte Auswertung nach Departementen, Politikfeldern und Erlassformen zeigt, dass zusammengefasst Vorlagen a) aus EFD und EVD die tiefsten Zustimmungsraten aufweisen, b) innerhalb der Sachbereiche öffentliche Finanzen, Infrastruktur und Sozialpolitik überdurchschnittlich viele Nein-Stimmen erhielten und dass c) bei den Erlassformen die Bundesgesetze und dringlich allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse über die tiefsten Ja-Stimmen-Anteile verfügen.

5.3 Plenumsberatungen

Hat die vorberatende Kommission einen Erlass in der Gesamtabstimmung verabschiedet, gelangt die Vorlage ins Plenum des jeweiligen Rats. Für die Plenumsberatungen von National- und Ständerat werden zunächst die dem Plenum unterbreiteten Anträge untersucht (Kommissions- und Plenumsanträge). Weiter wird aufgezeigt, wer sich im Verlauf der Ratsdebatten überdurchschnittlich oft oder selten zu Wort meldete, welche Vorlagen umstritten waren und wie hoch der Ja-Stimmen-Anteil in der Gesamtabstimmung war.

⁷⁰ Vgl. Anm. 69.

5.3.1 Änderungsanträge

Das vorhergehende Kapitel hat gezeigt, welche Vorlagen in den Kommissionen besonders umstritten waren. Hier interessiert nun erstens, wie das Plenum als Ganzes auf die 162 Vorlagen reagierte, ob es sich der Kommission anschloss (sprich die Kommissionsanträge annahm). Als zweites geht es darum, das Verhalten der Fraktionen und ihrer Mitglieder zu untersuchen, indem gezeigt wird, wie oft Nationalrät/innen und Fraktionen dem Plenum Einzel- und Fraktionsanträge unterbreiten und wie gross die Erfolgchancen der jeweiligen Anträge sind.

Der Vergleich zwischen Tabelle 26 und Tabelle 27 (zweite Spalte) zeigt, dass im Nationalrat rund doppelt soviel **Änderungsanträge** gestellt wurden wie im Ständerat (809 im NR, 418 im SR). Wird die Tatsache berücksichtigt, dass der Nationalrat gut viermal grösser ist als der Ständerat, ist das Verhältnis aber genau umgekehrt: Ein Ständeratsmitglied stellte im Durchschnitt mehr als doppelt soviel Anträge (rund 9) als ein Mitglied des Nationalrats (rund 4, vgl. letzte Spalte). Der Befund, dass im Ständerat proportional mehr Anträge gestellt wurden, gilt für alle Anträge, ungeachtet ihrer Herkunft (mit Ausnahme der Fraktionsanträge, die im Ständerat nicht vorgesehen sind). Im Vergleich zwischen den beiden Kammern stechen insbesondere die "Kommissionsanträge"⁷¹ hervor: Der Ständerat stellte hier sogar in absoluten Zahlen mehr Anträge (200) als der Nationalrat (172).

Allgemein gilt es zu beachten, dass im Ständerat proportional sowohl mehr Kommissionsanträge als auch mehr Einzelanträge gestellt werden. Somit lässt sich feststellen, dass der Ständerat als Institution und die einzelnen Ständerät/innen als Individuen relativ gesehen mehr Anträge stellten als die Volkskammer bzw. als ihre Kolleg/innen im Nationalrat. Allerdings ist der Ständerat bei verschiedenen Vorlagen durch eine sehr akribische Beratungsweise aufgefallen, was dazu führte, dass gerade die Kommissionsanträge oft Detailfragen betrafen.⁷²

⁷¹ "Kommissionsanträge" sind hier immer *Änderungsanträge*; Anträge aus der Kommission, die keine Veränderungen vorsahen, sondern Zustimmung zum Bundesrat oder zu Beschlüssen des Zweitrats vorschlugen, wurden nicht erfasst. Für alle anderen Kategorien wurde diese Unterscheidung nicht getroffen.

⁷² Nicht mit den Detailanträgen zu verwechseln sind Änderungsanträge, die bloss redaktionellen Charakter hatten. Diese wurden nicht als Veränderungen erfasst.

Tabelle 26: Kommissions- und Plenumsanträge im Nationalrat (N=809)

	Anzahl Anträge	in Prozent	Anzahl erfolgreiche Anträge	in Prozent
Kommissionsanträge	172	21.3	146	84.9
Anträge Kommissionsmehrheit	111	13.8	78	70.3
Anträge Kommissionsminderheit	307	38	53	17.3
Fraktionsanträge	17	2.1	3	17.6
<i>CVP</i>	1	5.8	1	100
<i>DF</i>	1	5.8	0	-
<i>FPS</i>	2	11.8	0	-
<i>GPS</i>	4	23.5	1	50
<i>LPS</i>	4	23.5	1	25
<i>FDP</i>	0	-	0	-
<i>SPS</i>	3	17.6	0	-
<i>LdU/EVP</i>	0	-	0	-
<i>SVP</i>	2	11.8	0	-
Einzelanträge	202	25	54	26.7
Total	809	100	334	41.4

Nebst der Anzahl gestellter Anträge geben Tabelle 26 und Tabelle 27 auch darüber Auskunft, welcher Rat die grössere **Erfolgsrate für Änderungsanträge** aufweist. Der Vergleich zwischen der jeweils letzten Spalte zeigt, dass die prozentuale Erfolgsrate für Anträge im Ständerat um rund 20 Prozentpunkte höher ist als im Nationalrat (SR 62.7 %, NR 41.3 %). Die höhere Erfolgsrate gilt sowohl für die institutionelle Ebene - der Ständerat ist als Gremium erfolgreicher beim Einreichen von Kommissionsanträgen - wie auch für die einzelnen Ratsmitglieder: Ständerät/innen haben mehr Erfolg mit ihren Einzelanträgen als die Mitglieder der Nationalrats.

Mit Ausnahme der "Kommissionismehrheits-Anträge" erreichte der Ständerat also für alle Anträge eine höhere Erfolgsrate. Unter Berücksichtigung der Mitgliederzahl fallen auf ein Nationalratsmitglied 1.67 und auf ein Ständeratsmitglied 5.7 erfolgreiche Anträge.

Tabelle 27: Kommissions- und Plenumsanträge im Ständerat (N=418)

	Anzahl Anträge	in Prozent	Anzahl erfolgreiche Anträge	in Prozent
Kommissionsanträge	200	47.8	195	97.5
Anträge Kommissionsmehrheit	36	8.6	21	58.3
Anträge Kommissionsminderheit	93	22.2	20	21.5
Einzelanträge	89	21.3	26	29.2
Total	418	100	262	62.7

Wird der Erfolg zwischen Kommissions- und Plenumsanträgen verglichen, zeigt sich der grosse Einfluss, den Kommissionen auf die Ausgestaltung einer Vorlage haben. Wenn das Parlament eine Änderung vornahm, stand in den allermeisten Fällen die vorberatende Kommission dahinter. Im Nationalrat waren die Kommissionen (inkl. Kommissionisminderheiten) für 83.8 Prozent der Veränderungen verantwortlich (280 von 334), im Ständerat für 90.1 Prozent (236 von 262). Eine Vorlage wurde also im

Normalfall nicht aufgrund von Plenumsanträgen, sondern von Kommissionsanträgen verändert.

Musste sich das Parlament zwischen dem Vorschlag des Bundesrats und dem Antrag der Kommission entscheiden, schloss es sich in der Regel der Kommission an. Der Nationalrat stimmt zu 84.9 Prozent für den Kommissionsantrag, d.h. gegen den Bundesrat, der Ständerat sogar zu 97.5 Prozent.

In parlamentarischen Demokratien mit einer klaren Mehrheits- und Minderheitsparteienstruktur hat die Opposition ihren festen institutionellen Platz im politischen System.⁷³ Da oppositionelle Minderheitspartei(en) in der Regel nicht an der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage beteiligt sind, lässt sich vermuten, dass die Opposition bzw. die Oppositionsparteien stärker dazu neigen, Veränderungen an einer Regierungsvorlage vorzunehmen.⁷⁴

Im Unterschied dazu ist das auf Konsens und Konkordanz basierende politische System der Schweiz ausdrücklich darauf bedacht, möglichst alle Kräfte einzubeziehen, was sich am deutlichsten in der seit 1959 angewandten "Zauberformel" zur Regierungszusammensetzung zeigt. Henry H. Kerr sprach in diesem Zusammenhang schon vor 20 Jahren von einer "langen Tradition kooptativer Einbeziehung oppositioneller Kräfte in herrschende Koalitionen".⁷⁵ Aufgrund "konkordanzdemokratischer Zwänge"⁷⁶ und des fragmentierten Parteiensystems sei es im Fall der Schweiz "exceedingly difficult, if not impossible, to identify political opposition. As Robert Dahl (...) has pointed out, it is also nearly impossible to distinguish 'opposition' from 'government' in this governmental system of rule by an 'all-party' coalition."⁷⁷

Hier soll das Oppositions-Verhalten - gemessen an den Änderungsanträgen - der Fraktionen beleuchtet werden. Welchen Kriterien folgt die Oppositionsbildung in der Schweiz? Welche Fraktionen versuchen verstärkt, eine Bundesratsvorlage zu verändern und mit welchem Erfolg?

Die Resultate sind in den folgenden zwei Tabellen für beide Räte getrennt aufgeführt. Im Nationalrat wurden 202 **Einzelanträge** gestellt (vgl. Tabelle 28). Die dritte Spalte zeigt, wie hoch der Anteil der einzelnen Fraktionen an diesen insgesamt 202 Anträgen war. In absoluten Zahlen sind es die vier Bundesratsparteien, die am meisten Anträge stellten. Wird in einem zweiten Schritt auch die Grösse der Fraktion berücksichtigt, zeigt sich, dass die vier Regierungsparteien zwar 83 Prozent des Nationalrats ausmachen, aber nur 64 Prozent der Anträge stellten. Die Nichtregierungsparteien brachten zusammen also überproportional viele Anträge ein.

Wird die Anzahl Pro-Kopf-Anträge berechnet, entfallen 1.1 Anträge auf ein Nationalratsmitglied. Eine detaillierte Auswertung zeigt, dass die Regierungsparteien CVP, FDP, SPS und SVP alle unter dem Schnitt von gut einem Antrag pro Mitglied

⁷³ Steiner 1975: 130.

⁷⁴ "Opponieren heisst, Gegenposition zu beziehen. Die parlamentarische Opposition ist der institutionalisierte Widerpart der Regierungsmehrheit. Fraktionen, die nicht durch Vertrauensleute in der Regierung (mit-)vertreten sind, gehören normalerweise zur Opposition." (Steffani 1991: 23).

⁷⁵ Kerr 1977: 358.

⁷⁶ Kerr 1977: 359.

⁷⁷ Kerr 1978: 52.

lagen. Die nicht im Bundesrat vertretenen Fraktionen fallen hingegen durch eine überdurchschnittlich hohe Anzahl Pro-Kopf-Anträge auf: Sie stellten rund zwei (GPS) oder mehr (DF, FPS, LPS, mindestens 3) Anträge pro Fraktionsmitglied. Eine Ausnahme bildet einzig die LdU/EVP-Fraktion, die sich mit einem Antrag pro Mitglied im Feld der Regierungsparteien bewegte.

Zusätzlich interessierte auch, ob sich Unterschiede zwischen den Geschlechtern und den Sprachregionen bezüglich der Anzahl gestellter Anträge feststellen liessen.⁷⁸

Im Nationalrat waren in der untersuchten Zeitspanne 43 Frauen vertreten, das entspricht einem prozentualen Anteil von 21.5 Prozent.⁷⁹ Von den insgesamt 202 Anträgen wurden 31 von Frauen gestellt, was 15.3 Prozent entspricht (4. Spalte). Im Verhältnis zu ihrer Vertretung im Rat stellten Frauen somit unterdurchschnittlich viele Anträge. Innerhalb der einzelnen Fraktionen ist festzustellen, dass der Anteil Frauenanträge bei GPS und FDP ziemlich genau dem Frauenanteil der Fraktion entspricht (50 % bzw. 15.9 %). Die Anteile der CVP- und SPS-Frauen sind jedoch deutlich unter ihrer Fraktionsstärke (14.7 % bzw. 36.2 %); aus den Reihen der SVP stellte keine der drei Nationalrätinnen einen Antrag.

(Da LPS und LdU/EVP nur mit je einer Frau im Nationalrat vertreten sind, bleiben sie im Folgenden von der Interpretation ausgenommen; das gilt ebenso für DF und FPS, in der nur männliche Fraktionsmitglieder Einsitz haben.)

Wird der Nationalrat nach Sprachregionen aufgeteilt, beträgt der Anteil der Nicht-Deutschschweizer/innen 27 Prozent.⁸⁰ Auch hier liegt die Gruppe der lateinischen Schweiz mit 20 Prozent aller Plenumsanträge unter ihrem Gesamtanteil im Rat (rund sieben Prozentpunkte tiefer; Spalte 6). Was die Fraktionen betrifft, spiegelt einzig die LPS, die zu 85 Prozent aus französischsprachigen Nationalrät/innen besteht, das Sprachenverhältnis innerhalb der Fraktion korrekt wider. (Nur ein LPS-Mitglied stammt aus der Deutschschweiz). CVP und FDP liegen leicht, SPS, DF und SVP stark unter dem zu erwartenden Wert.

(In LdU/EVP und FPS waren ausschliesslich Deutschschweizer/innen vertreten, und die GPS verfügte nur über ein nichtdeutschsprachiges Fraktionsmitglied, weshalb diese Fraktionen bezüglich der Kategorie Sprache von der Interpretation ausgeschlossen bleiben; zum Sprachenverhältnis in der LPS siehe oben.)⁸¹

Die Erfolgchance, dass ein Antrag vom Plenum angenommen wird, beträgt im Nationalrat durchschnittlich 26.7 Prozent (dritte Spalte). Werden die **Erfolgsraten** der einzelnen Fraktionen miteinander verglichen, zeigt sich, dass die Erfolgsrate für Anträge der Regierungsparteien deutlich höher war als für die nicht in die Regierung

⁷⁸ Zu Thema "geschlechtsspezifisches Verhalten von Parlamentarier/innen" siehe: Jegher 1997.

⁷⁹ Alle folgenden Zahlen zur Zusammensetzung von National- und Ständerat basieren auf dem Stand vom Herbst 1997.

Das Geschlechterverhältnis in den Nationalratsfraktionen: CVP 5 Frauen : 29 Männer (14.7 % Frauen); FDP 7:37 (15.9 % Frauen); GPS 5:5 (50 % Frauen); SPS 21:37 (36.2 % Frauen); SVP 3:26 (10.3 % Frauen); weiter LPS 1:6 (14.3 % Frauen); LdU/EVP 1:4 (20 % Frauen); DF und FPS Frauenanteil 0 %.

⁸⁰ Als Nicht-Deutschschweizer/innen wurden alle Parlamentarier/innen gezählt, die den französischen, italienischen oder rätoromanischen Sprachraum vertreten.

⁸¹ Das Verhältnis zwischen den Sprachregionen sieht folgendermassen aus: CVP: 23 Deutsch : 10 Nicht-Deutsch (29.4 % lateinische Schweiz); DF 2:3 (40 %); FDP 34:14 (31.9 %); LPS 1:6 (85 %); SPS 40:18 (31 %); SVP 27:2 (6.9); weiter GPS 9:1 (10 %); in FPS und LdU/EVP sind ausschliesslich Deutschschweizer/innen vertreten.

eingebundenen Fraktionen. Einzige Ausnahme bildet die LPS, die - obwohl nicht in der Regierung - die höchste Erfolgsquote aufwies (50 %). Innerhalb der Bundesratsparteien brachten CVP und FDP deutlich besser ihre Anträge durch (über 40 %), die Wahrscheinlichkeit für SPS und SVP lag mit rund 22 Prozent einiges tiefer.

Sowohl die zahlenmässig unterlegenen Frauen als auch die nicht-deutschsprachigen Parlamentarier/innen haben zwar einen unterdurchschnittlich hohen Anteil an den Einzelanträgen, auf die Erfolgchancen bezogen, scheint sich ihre Untervertretung jedoch nicht negativ auszuwirken; die Erfolgsrate dieser zwei Gruppen liegt sogar über dem Durchschnittswert (vgl. Spalte 5 und 7 mit 3. Spalte).

Tabelle 28: Einzelanträge im Nationalrat (N=202)

Fraktion ⁸²	Anträge Total		Erfolgreiche Anträge Total		Anzahl Anträge von Frauen		Erfolgreiche Anträge von Frauen		Anträge aus lateinischen CH		Erfolgreiche Anträge aus lateinischen CH	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CVP (17)	36	17.8	15	41.7	1	2.7	0	-	8	22.2	5	62.5
DF (2.5)	14	6.9	0	-	-	-	-	-	1	7.1	0	-
FPS (3)	18	8.9	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GPS (5)	13	6.4	0	-	6	46.2	0	-	0	-	0	-
LPS (3.5)	18	8.9	9	50	12	66.7	5	41.7	15	83.3	8	53.3
FDP (22)	44	21.8	18	40.1	6	13.6	2	33.3	12	27.3	6	50
SPS (29)	32	15.8	7	21.9	6	18.8	3	50	5	15.6	1	20
LdU/EVP (2.5)	5	2.4	0	-	0	-	0	-	-	-	-	-
SVP (15)	22	11.1	5	22.7	0	-	0	-	0	-	0	-
Total(199)	202	100	54	26.7	31	15.3	10	32.3	41	20.3	20	48.8

Im Ständerat wurden im Ganzen 89 **Einzelanträge** gestellt (vgl. Tabelle 29). Beinahe 40 Prozent dieser Einzelanträge stammten aus den Reihen der CVP, die FDP folgt mit knapp 30 Prozent. Deutlich weniger Anträge wurden seitens der SPS (15.7 %) und SVP (9 %) gestellt, allerdings gilt zu berücksichtigen, dass diese zwei Parteien im Ständerat über deutlich weniger Sitze verfügen.

Die Vertretung der LdU mit einer und der LPS mit zwei Abgeordneten lässt keine differenzierten Aussagen zu. Im Folgenden wird deshalb der Grundsatz befolgt, dass nur Parteien mit mindestens fünf Mitgliedern im Ständerat bei der Interpretation berücksichtigt werden.

Im Ständerat ist der Frauenanteil mit 17.4 Prozent rund 4 Prozentpunkte tiefer (8 Frauen und 38 Männer) als im Nationalrat (21.5 %). Im Unterschied zum Nationalrat entspricht der Anteil "Anträge Frauen" mit 16.9 Prozent jedoch eher ihrer Ratsstärke

⁸² In dieser Auswertung wurden nur diejenigen Nationalrät/innen erfasst, die einer Fraktion angehörten. Da im Nationalrat ein Ratsmitglied fraktionslos ist, beträgt das Total 199 statt 200. In Klammern ist der Fraktionsanteil am Gesamtrat in Prozent angegeben.

(vgl. Spalte 4), das heisst, Frauen reichten im Ständerat proportional gesehen mehr Anträge ein als im Nationalrat.⁸³

Der Anteil der Nicht-Deutschschweizer/innen ist im Ständerat mit 30 Prozent etwas grösser als im Nationalrat. Wie schon im Nationalrat zu beobachten war, liegt der Anteil ihrer Anträge jedoch weit unter dem bei einer Gleichverteilung zu erwartendem Wert; nur 15.7 Prozent aller Anträge stammten von Ratsmitgliedern aus der lateinischen Schweiz (6. Spalte).

Die **Erfolgsrate** für Einzelanträge ist im Ständerat etwas höher als im Nationalrat (29.3 %; vgl. dritte Spalte). Auf die einzelnen Fraktionen bezogen, liegen die Werte für CVP, FDP und SPS näher beieinander als im Nationalrat (zwischen 23 und 28 %). Die höchste Erfolgsrate weist im Ständerat die SVP (50 %) auf, allerdings ist zu berücksichtigen, dass diese Fraktion deutlich weniger Anträge als CVP und FDP stellte. Was die Erfolgchancen von Anträgen aus der lateinischen Schweiz und von Frauen betrifft, lässt sich - ähnlich wie im Nationalrat - eine überdurchschnittlich hohe Erfolgsrate für die jeweilige Minderheit beobachten.

Tabelle 29: Einzelanträge im Ständerat (N=89)

Fraktion ⁸⁴	Anträge Total		Erfolgreiche Anträge Total		Anzahl Anträge von Frauen		Erfolgreiche Anträge von Frauen		Anträge aus lateinischen CH		Erfolgreiche Anträge aus lateinischen CH	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CVP (35)	35	39.3	10	28.6	3	8.6	1	33.3	2	5.7	2	100
LPS (4.3)	3	3.4	2	66.7	-	-	-	-	3	100	2	66.7
FDP (37)	26	29.2	6	23.1	7	26.9	3	42.9	5	19.2	1	20
SPS (11)	14	15.7	4	28.6	2	14.3	1	50	4	28.6	1	25
LdU (2.2)	3	3.4	0	-	3	100	0	-	-	-	-	-
SVP (11)	8	9	4	50	-	-	-	-	-	-	-	-
Total (46)	89	100	26	29.2	15	16.9	5	35.7	14	15.7	6	42.9

5.3.2 Rückweisungsanträge und Anträge auf Nichteintreten

Die folgenden Tabellen zeigen, wie oft welche Fraktionen in National- und Ständerat Rückweisungs- und Nichteintretensanträge stellten.

Wie Tabelle 30 zeigt, wurden im Nationalrat 27 Rückweisungsanträge (Einzel- und Fraktionsanträge) gestellt. Die meisten Anträge auf Rückweisung stellten Mitglieder der FPS (6), gefolgt von GPS und SVP (je 4) sowie SPS und DF (je 3). CVP, FDP, LdU/EVP und LPS stellten zwei bis keine Anträge.

⁸³ Im Ständerat sind insgesamt 8 Frauen vertreten (Herbst 1997). Je eine Ständerätin stellen CVP, SPS und LdU, die FDP verfügt über 5 Ständerätinnen. Der Frauenanteil in den einzelnen Fraktionen beträgt: CVP 6.3 %; FDP 29.4 %; SPS 20 %, LdU 100 %.

⁸⁴ In Klammern ist der Fraktionsanteil am Gesamtrat in Prozent angegeben.

Bei den Nichteintretensanträgen steht die SVP mit 12 von 44 Anträgen an der Spitze, gefolgt von FPS (8), SPS (6) und GPS (5). Wiederum war der Anteil von CVP, FDP, LdU/EVP und LPS an dieser Art Anträge relativ gering (zwischen 0 und 3).

Tabelle 30: Rückweisungs- und Nichteintretensanträge im Nationalrat nach Fraktionen

	CVP	DF	FDP	FPS	GPS	LdU/ EVP	LPS	SPS	SVP	Kommission	Total
Rückweisung	3.7 % (1)	11.1% (3)	7.4% (2)	22.2% (6)	14.8 % (4)	7.4 % (2)	- (0)	11.1 % (3)	14.8 % (4)	7.4 % (2)	100 % (27)
Nichteintreten	6.8 % (3)	4.5 % (2)	2.3 % (1)	18.2 % (8)	11.4 % (5)	4.5 % (2)	2.3 % (1)	13.6 % (6)	27.3 % (12)	9.1 % (4)	100 % (44)

Im Ständerat wurden absolut betrachtet sowohl weniger Anträge auf Rückweisung wie auch auf Nichteintreten gestellt. Mit einem Anteil von 30 Prozent am Total der Nichteintretensanträge stammten dennoch relativ viele Anträge aus dem Ständerat, wenn berücksichtigt wird, dass er rund viermal weniger Mitglieder aufweist als der Nationalrat. Der Grossteil dieser Anträge wurde von Mitgliedern der CVP und SPS (je 4) sowie des LdU (3) eingebracht.

Tabelle 31: Rückweisungs- und Nichteintretensanträge im Ständerat nach Fraktionen

	CVP	FDP	LdU/EVP	LPS	SPS	SVP	Kommission	Total
Rückweisung	- (0)	- (0)	40 % (2)	- (0)	10 % (1)	- (0)	40 % (2)	100 % (5)
Nichteintreten	30.2 % (4)	7.7 % (1)	7.7 % (1)	- (0)	23.1 % (3)	- (0)	30.8 % (4)	100 % (13)

Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Anzahl Vorlagen in den jeweiligen Sparten waren von den Rückweisungsanträgen die Departemente EMD und EFD, die Sachbereiche Landesverteidigung, Finanzen und Grundlagen der Staatsordnung sowie die Erlassformen Bundesgesetze und dringlich allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse verstärkt betroffen.

Von Nichteintretensanträgen waren vor allem die Departemente EMD, EFD und EVED, die Sachbereiche Finanzen, Sozialpolitik, Kultur/Bildung/Medien und Infrastruktur sowie die Erlassformen (dringlich) allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, etwas weniger stark auch Bundesgesetze tangiert.

5.3.3 Wortmeldungen

Am deutlichsten äussert sich die Absicht, eine Vorlage zu verändern über das Stellen von Änderungsanträgen. Als Indiz, für den Versuch die Beratungen und damit die Ausgestaltung eine Vorlage zu beeinflussen, können aber auch im Plenum gehaltene Voten gelten. Im Folgenden wird aufgezeigt, welche Fraktionen (bzw. ihre Mitglieder) sich mehr oder weniger oft zu Wort melden und ob es Unterschiede in der Anzahl gehaltener Voten bezüglich der Kategorien Geschlecht und Sprachregion gibt.

Als erstes lässt sich feststellen, dass die jeweiligen Kommissionsmitglieder - nicht zuletzt aufgrund ihres Wissensvorsprungs - die Beratungen dominieren, was wiederum auf die Wichtigkeit der Kommissionsarbeit hinweist. Im Nationalrat meldeten sich die Kommissionsmitglieder, die jeweils 12 Prozent des Plenums ausmachen, überdurchschnittlich viel zu Wort; beinahe 70 Prozent der Wortmeldungen (47.2 % + 19.4 %, vgl. Spalte 3 in Tabelle 32) stammen aus ihren Reihen (Kommissionsberichterstatter/innen nicht einbezogen, siehe unten).

Der Vergleich zwischen den Fraktionsanteilen innerhalb der Kategorien "Voten von Kommissionsmitgliedern" und "Voten von Kommissionsminderheiten" zeigt folgende Unterschiede auf:⁸⁵ Innerhalb der 'ordentlichen' Kommissionsmitglieder entspricht die Anzahl Wortmeldungen einer Fraktion ungefähr ihrer Fraktionsstärke. Auf die Kommissionsminderheiten trifft diese Regel nicht zu: CVP und FDP meldeten sich unterdurchschnittlich häufig zu Wort, währenddem die SPS rund die Hälfte aller Minderheits-Voten ausmacht. Bei den Nichtkommissionsmitgliedern entsprechen die Fraktionsanteile eher wieder ihrer Ratsgrösse. Eine Ausnahme bildet wiederum die SPS, die in dieser Kategorie unterdurchschnittlich viele Voten hielt, dafür sind die Werte für Nichtkommissionsmitglieder der kleineren Fraktionen (DF, FPS, GPS, LPS) höher.

Wie schon bei den Anträgen wurden nebst der Fraktionszugehörigkeit und dem 'Kommissionsstatus' auch Geschlecht und Sprachregion der Parlamentarier/innen erfasst. Die unterste Zeile zeigt, dass sowohl der Frauenanteil (18.5 %) wie auch der Anteil Voten aus der lateinischen Schweiz (20.8 %) unter dem jeweiligen Ratsanteil von 21.5 Prozent (Frauen) bzw. 27 Prozent (lateinische Schweiz) liegt.⁸⁶

Die Spalten 5 und 6 zeigen, dass Frauen nur beim Begründen von Minderheitsanträgen über dem Durchschnitt liegen (24.9 %). Die Differenzierung in Fraktionen zeigt weiter, dass einzig die GPS-Frauen ungefähr den gleichen Wortanteil hatten wie ihre Fraktionskollegen (um die 50 %). In den grossen Bundesratsparteien hingegen war der proportionale Frauenvoten-Anteil fast immer um einiges tiefer als es dem Geschlechterverhältnis der Fraktion entspricht. Das gilt auch für die SPS, die mit 36.5 Prozent nebst der GPS den höchsten Frauenanteil aufweist; hier verhielt sich der Frauenanteil nur in der Kategorie "Kommissionsminderheit" proportional zur Sitzzahl.

⁸⁵ Die Unterteilung in "Kommissionsmitglieder" und "Kommissionsminderheiten" folgt dem Amtlichen Bulletin. Dort werden die Sprecher/innen der Minderheit jeweils als solche kenntlich gemacht, was hier übernommen wurde.

⁸⁶ Zum geschlechtsspezifischen Verhalten von Nationalrätinnen und -räten bezüglich Wortmeldungen siehe auch: Jegher 1997.

Bezüglich der Sprachregion entspricht nur die Kategorie "Nichtkommissionsmitglieder" ungefähr dem Anteil der nicht-deutschsprachigen Parlamentarier/innen im Nationalrat (26.5 %, vgl. letzte Spalte). Was die Fraktionszugehörigkeit betrifft, lässt sich feststellen, dass Kommissionsmitglieder aus der lateinischen Schweiz, die einer Bundesratspartei angehörten, deutlich weniger oft das Wort ergriffen als ihre deutschsprachigen Kolleg/innen.

Tabelle 32: Wortmeldungen im Nationalrat (N=1672)

	Total		Frauen			Lateinische Schweiz		
	Anzahl Voten	in %	Anzahl Voten	Anteil am betr. Total in %	Anteil an Fraktion in %	Anzahl Voten	Anteil am betr. Total in %	Anteil an Fraktion in %
Kommissionsmitglieder	789	(47.2 % am Total)	143	(100 %)	18.1	135	(100 %)	17.1
CVP	109	13.8	7	4.9	6.4	12	8.9	11
DF	3	0.4	-	-	-	3	2.2	100
FPS	36	4.6	-	-	-	-	-	-
GPS	59	7.5	34	23.8	57.6	4	3	6.8
LPS	70	8.9	27	18.9	38.6	54	40	77.1
FDP	154	19.5	20	14.0	12.9	23	17	14.9
SPS	200	25.3	41	28.7	20.5	38	28.1	19
LdU/EVP	50	6.3	7	4.9	14	-	-	-
SVP	108	13.7	7	4.9	6.5	1	0.7	0.9
Kommissionsminderheit	325	(19.4 % am Total)	81	(100 %)	24.9	64	(100 %)	19.7
CVP	29	8.9	0	0.0	0.0	9	14.1	31
DF	3	0.9	-	-	-	2	3.1	66.7
FPS	20	6.2	-	-	-	-	-	-
GPS	22	6.8	13	16.0	59	1	1.6	4.5
LPS	16	4.9	7	8.6	43.8	14	21.9	87.5
FDP	28	8.6	5	6.2	17.9	3	4.7	10.7
SPS	161	49.5	56	69.1	34.8	35	54.7	21.7
LdU/EVP	3	0.9	0	0.0	0.0	-	-	-
SVP	43	13.2	0	0.0	0.0	0	0.0	0.0
Nichtkomm.-mitglieder	558	(33.4 % am Total)	86	(100 %)	15.4	148	(100 %)	26.5
CVP (17)*	102	18.3	10	11.6	9.8	24	16.2	23.5
DF (2.5)	28	5.0	-	-	-	12	8.1	42.9
FPS (3)	46	8.2	-	-	-	-	-	-
GPS (5)	42	7.5	17	19.8	40.5	9	6.1	21.4
LPS (3.5)	37	6.6	11	12.8	29.7	35	23.6	94.6
FDP (22)	125	22.4	13	15.1	10.4	43	29.1	34.4
SPS (29)	88	15.8	25	29.1	28.4	25	16.9	28.4
LdU/EVP (2.5)	19	3.4	4	4.7	21.1	-	-	-
SVP (15)	71	12.7	6	6.9	8.5	0	0.0	0.0
Total (ohne BR/Bericht.)⁸⁷	1672	(100 %)	310	-	18.5	347	-	20.8

* in Klammern Fraktionsstärke in Prozent

Auch die Beratungen im Ständerat wurden stark von den Kommissionsmitgliedern geprägt: Über 63 Prozent der Wortmeldungen stammten aus ihren Reihen (im NR 66 %). Für die Kategorien "Kommissionsmitglieder" und "Kommissionsminderheiten" ist innerhalb der Bundesratsparteien festzustellen, dass die den Ständerat zahlenmä-

⁸⁷ Das Total ist ohne Voten von Bundesrätin/Bundesräten und Berichterstatter/innen berechnet. Werden diese zwei Kategorien dazugerechnet, waren es im Nationalrat insgesamt 2888 Wortmeldungen.

ssig dominierenden Fraktionen CVP und vor allem FDP gemessen an ihrer Sitzstärke unterdurchschnittlich viele Wortmeldungen aufweisen.

SVP und SPS verfügen beide über je fünf Ständerät/innen. Währenddem die Votenanteile der SPS insbesondere bei Kommissionsminderheiten weit über ihrem Sitzanteil liegen, ergriffen Kommissionsmitglieder der SVP deutlich weniger oft das Wort. Innerhalb der Nichtkommissionsmitglieder fällt umgekehrt der sehr hohe Anteil der CVP-Mitglieder (über 50 %) und der vergleichsweise tiefe Anteil von SPS-Ständerät/innen auf.

Werden die Wortmeldungen auf das Geschlecht und die Sprachregion hin überprüft, bestätigen sich die Resultate des Nationalrats: Sowohl Ständerätinnen als auch Ratsmitglieder aus der lateinischen Schweiz meldeten sich deutlich weniger oft zu Wort.

Tabelle 33: Wortmeldungen im Ständerat (N=772)

	Total		Frauen			Lateinische Schweiz		
	Anzahl Voten	in %	Anzahl Voten	Anteil am betr. Total in %	Anteil an Fraktion in %	Anzahl Voten	Anteil am betr. Total in %	Anteil an Fraktion in %
Kommissionsmitglieder	362	(46.9 % am Total)	45	(100 %)	12.4	85	(100 %)	23.5
CVP	116	32.0	10	22.2	8.6	13	15.3	11.2
LPS	24	6.6	-	-	-	24	28.2	100
FDP	113	31.2	22	48.9	19.5	26	30.6	23
SPS	59	16.3	3	6.7	5.1	22	25.9	37.3
LdU/EVP	10	2.8	10	22.2	100	-	-	-
SVP	40	11.0	-	-	-	-	-	-
Kommissionsminderheit	125	(16.2 % am Total)	14	(100 %)	11.2	23	(100 %)	18.4
CVP	45	36.0	0	0.0	0.0	2	8.7	4.4
LPS	4	3.2	-	-	-	4	17.4	100
FDP	22	17.6	6	42.9	27.3	4	17.4	18.2
SPS	45	36.0	6	42.9	13.3	13	56.5	28.9
LdU/EVP	2	1.6	2	14.3	100	-	-	-
SVP	7	5.6	-	-	-	-	-	-
Nichtkomm.-mitglieder	285	(36.9 % am Total)	36	(100 %)	12.6	54	(100 %)	18.9
CVP (35)	145	50.9	10	27.8	6.9	17	31.5	11.7
LPS (4.3)	11	3.9	-	-	-	11	20.4	100
FDP (37)	75	26.3	16	44.4	21.3	16	29.6	21.3
SPS (11)	25	8.8	5	13.9	20	10	18.5	40
LdU (2.2)	5	1.8	5	13.9	100	-	-	-
SVP (11)	24	8.4	-	-	-	-	-	-
Total (ohne BR/Bericht.⁸⁸)	772	(100 %)	95	12.3	-	162	21	-

⁸⁸ Das Total ist ohne Voten von Bundesrätin/Bundesräten und Berichterstatter/innen berechnet. Werden diese zwei Kategorien dazugerechnet, waren es im Ständerat insgesamt 1624 Wortmeldungen.

Aus Tabelle 34 geht hervor, dass sich im Nationalrat sowohl die Berichterstatter/innen der Kommissionen als auch die Bundesrät/innen öfter zu Wort melden als im Ständerat. Weiter zeigt sich, dass in beiden Räten der Anteil weiblicher Berichterstatterinnen deutlich unter dem Frauenanteil des jeweiligen Rats liegt. Im Ständerat trifft dies in verstärktem Mass auch für die nicht deutschsprachigen Berichterstatter/innen zu. Im Nationalrat gilt hingegen das Prinzip der zweisprachigen Berichterstattung, entsprechend ausgewogen ist das Verhältnis zwischen den Sprachregionen (es wird jeweils ein/e deutsch- und ein/e französischsprachige/r Berichterstatter/in bestimmt).

Tabelle 34: Wortmeldungen von Bundesrat/rätin und Kommissionsberichterstatter/innen

	Bundesrat /rätin	Berichterstatter/innen	Berichterstattung: Frauen Total	Anteil Frauen in %	Berichterstattung: Lateinische CH Total	Anteil Lateinische CH in %
Nationalrat	363	853	88	10.3	402	47.1
Ständerat	280	572	43	7.5	44	7.6
Total	643	1425	131	9.2	446	31.3

Die parlamentarischen Wortmeldungen wurden in einer Untersuchung von Leonhard Neidhart auch für die 44. Legislaturperiode (1991-95) auf sprachregionale Unterschiede untersucht.⁸⁹ Neidhart hat ebenfalls festgestellt, dass sich die "welschen Vertreter (...) etwas unterdurchschnittlich (...) beteiligt haben". Eine "sprachbedingte politische Benachteiligung" liess sich seiner Ansicht nach nicht feststellen. Da Neidhart das Geschlecht der Parlamentarier/innen nicht in die Auswertung miteinbezogen hat, fehlen bezüglich dieser Analysekategorie die Vergleichswerte.

5.3.4 Umstrittenheit

Die Plenumsberatungen wurden weiter auf die Fragen hin untersucht, wie das Parlament auf die Bundesratsvorlagen reagierte, wie stark die Meinungen auseinander gingen, ob es zu starken Auseinandersetzungen kam oder ob die Vorlage unbestritten war.⁹⁰ Diese verschiedenen Indikatoren wurden zum Index "Umstrittenheit" zusammengefasst.

⁸⁹ Neue Zürcher Zeitung vom 13. Juni 1997, 16. Nebst Wortmeldungen wurden zudem die parlamentarischen Vorstösse erfasst. Die Daten bezüglich der Wortmeldungen lassen sich jedoch nicht direkt vergleichen, da Neidhart alle Wortmeldungen (gemäss Register des Amtlichen Bulletins) erfasst hat, hier jedoch nur diejenigen Voten, die im Verlauf der Beratungen von Bundesvorlagen gehalten wurden, erfasst worden sind.

⁹⁰ Die Plenumsdebatten wurden ausgewertet auf Anzahl und Stärke der Konflikte, verlangte Namensabstimmungen, umstrittene Anträge usw. Nebst dem Amtlichen Bulletin wurde auch die Ratsberichterstattung der Tagespresse berücksichtigt. Da die entsprechenden Daten für den Ständerat oft

Mehr als die Hälfte der Vorlagen können aufgrund der erfassten Indikatoren als völlig "unbestritten" gelten; es wurden weder inhaltlich bedeutende Anträge gestellt noch traten Konflikte auf (vgl. unterste Zeile in Tabelle 35). Gut 15 Prozent galten als "eher unumstritten" und rund 30 Prozent wurden als "(eher) umstritten" definiert.

Überdurchschnittlich viele unbestrittene Vorlagen stammen aus den Departementen EDA, EDI, EJPD und EVD (über 60 %). Bei den (eher) umstrittenen Vorlagen stehen diejenigen aus EMD, EFD und EVED an der Spitze.

Tabelle 35: Umstrittenheit der Vorlage in bezug auf Departement (N=162)

Departement	sehr umstrittene Vorlagen	eher umstrittene Vorlagen	eher unbestrittene Vorlagen	unbestrittene Vorlagen	Total
EDA	- (0)	15 % (3)	15 % (3)	70 % (14)	20
EDI	9.5 % (2)	4.8 % (1)	19 % (4)	66.7 % (14)	21
EJPD	16.7 % (3)	5.6 % (1)	16.7 % (3)	61.1 % (11)	18
EMD	12.5 % (1)	37.5 % (3)	25 % (2)	25 % (2)	8
EFD	23.1 % (9)	12.8 % (5)	15.4 % (6)	48.7 % (19)	39
EVD	6.8 % (3)	22.7 % (10)	9.1 % (4)	61.4 % (27)	44
EVED	12.5 % (1)	37.5 % (3)	25 % (2)	25 % (2)	8
BR/Kanzlei	25 % (1)	25 % (1)	25 % (1)	25 % (1)	4
Total	12.3 % (20)	16.7 % (27)	15.4 % (25)	55.6 % (90)	162

Innerhalb der Politikfelder galten die aussenpolitischen Vorlagen meistens als unbestritten (Tabelle 36). Die eindeutig stärksten Auseinandersetzungen fanden bei der Beratung von Finanzvorlagen statt. Ebenfalls überdurchschnittlich oft und stark umstritten waren die Bereiche Wirtschaft, Infrastruktur und Sozialpolitik.

Tabelle 36: Umstrittenheit der Vorlage in bezug auf Politikfelder (N=162)

Politikfelder.	sehr umstrittene Vorlagen	eher umstrittene Vorlagen	eher unbestrittene Vorlagen	unbestrittene Vorlagen	Total
Grundlagen	17.6 % (3)	17.6 % (3)	11.8 % (2)	52.9 % (9)	17
Aussenpolitik	1.5 % (1)	1.5 % (1)	7.5 % (5)	89.6 % (60)	67
Landesverteid.	- (0)	42.9 % (3)	28.6 % (2)	28.6 % (2)	7
Wirtschaft	5.6 % (1)	38.9 % (7)	16.7 % (3)	38.9 % (7)	18
öff. Finanzen	45 % (9)	25 % (5)	15 % (3)	15 % (3)	20
Infrastruktur	11.8 % (2)	29.4 % (5)	23.5 % (4)	35.3 % (6)	17
Sozialpolitik	23.1 % (3)	23.1 % (3)	38.5 % (5)	15.4 % (2)	13
Kultur	33.3 % (1)	- (0)	33.3 % (1)	33.3 % (1)	3
Total	12.3 % (20)	16.7 % (27)	15.4 % (25)	55.6 % (90)	162

Innerhalb der verschiedenen Erlassformen kam es ebenfalls zu deutlichen Unterschieden (Tabelle 37). So waren Bundesverfassungs-Beschlüsse und Staatsverträge

mals fehlen (z. B. keine Namensabstimmung), bezieht sich dieser Index ausschliesslich auf den Nationalrat.

(mit und ohne Referendum) (fast) immer unbestrittene Vorlagen. Als verhältnismässig unbestritten gelten auch die einfachen Bundesbeschlüsse. Die umstrittensten Erlasse waren die dringlich allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse, gefolgt von den Bundesgesetzen und den allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen.

Tabelle 37: Umstrittenheit der Vorlage in bezug auf Erlassform (N=162)

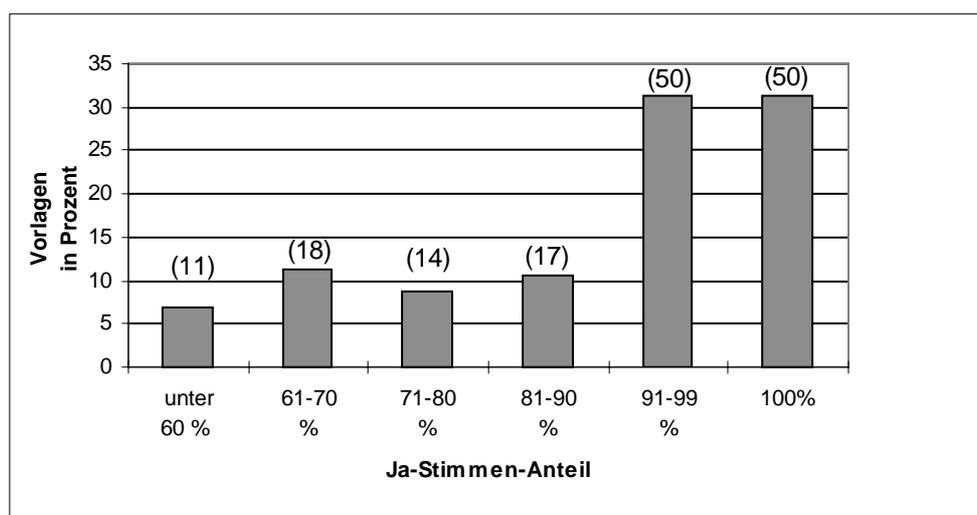
Erlassform	sehr umstrittene Vorlagen	eher umstrittene Vorlagen	eher unbestrittene Vorlagen	unbestrittene Vorlagen	Total
BVB	- (0)	- (0)	- (0)	100 % (2)	2
BG	21.1 % (8)	26.3 % (10)	21.1 % (8)	31.6 % (12)	38
aBB	20 % (4)	20 % (4)	25 % (5)	35 % (7)	20
eBB	4.9 % (2)	19.5 % (8)	19.5 % (8)	56.1 % (23)	41
dringl.aBB	54.5 % (6)	27.3 % (3)	18.2 % (2)	- (0)	11
SV m. Ref.	- (0)	- (0)	- (0)	100 % (3)	3
SV o. Ref.	- (0)	4.3 % (2)	4.3 % (2)	91.5 % (43)	47
Total	12.3 % (20)	16.7 % (27)	15.4 % (25)	55.6 % (90)	162

5.3.5 Gesamtabstimmung im Nationalrat

Wie schon für die Kommissionsberatungen wurde auch für die Gesamtabstimmung im Nationalrat der Anteil Ja-Stimmen berechnet.⁹¹ Der Graphik 10 ist zu entnehmen, dass je gut 30 Prozent aller Vorlagen einstimmig oder mit einem hohen Ja-Stimmen-Anteil (mindestens 91 % Ja) angenommen wurden. Die übrigen 40 Prozent der Vorlagen nahmen die Nationalrät/innen mit Ja-Stimmenanteilen, die zwischen 43 und 90 Prozent lagen, an.

⁹¹ Gerechnet wurde der Anteil Ja-Stimmen vom Total der gesamthaft angegebenen Stimmen. Da im Ständerat das ungeschriebene Gesetz gilt, dass nur bei grundsätzlichen Einwänden gegen die Vorlage Nein gestimmt wird, wurde auf die Auswertung der Gesamtabstimmungen im Ständerat verzichtet.

Graphik 10: Ja-Stimmen-Anteil im Gesamtstimmungen des Nationalrats (N= 160)



Die Detailauswertung zeigt, dass die tiefsten Ja-Stimmen-Anteile (unter 70 %) hauptsächlich bei Vorlagen aus den Departementen EMD, EFD und EVD sowie in den Sachbereichen Finanzen, Wirtschaft und Landesverteidigung auftraten.

5.4 Differenzbereinigungsverfahren

Das Zweikammersystem, das heisst die getrennte Beratung einer Vorlagen durch National- und Ständerat, kann dazu führen, dass die beiden Räte eine Vorlage unterschiedlich beurteilen und sie auch entsprechend unterschiedlich verändern. In solchen Fällen gelangt eine Bundesratsvorlage ins sogenannte Differenzbereinigungsverfahren. Die Vorlage wird dann zwischen beiden Räten hin- und hergeschickt und bereinigt, bis ein übereinstimmender Text vorliegt. Falls nach dem dritten Durchgang (das heisst nach insgesamt sechsmaliger Beratung bzw. sechs Runden) noch immer keine Einigung erfolgt ist, wird eine Einigungskonferenz bestehend aus Mitgliedern beider Räte eingesetzt. Der Einigungskonferenz obliegt es, einen Kompromiss auszuarbeiten, der von beiden Kammern genehmigt werden muss.

In diesem Kapitel wird gezeigt, wie oft es in den untersuchten zwei Jahren zu einem Differenzbereinigungsverfahren gekommen ist, wie stark die Differenzen jeweils waren und welcher Rat seine Anliegen besser durchsetzen konnte.

5.4.1 Auftreten von Differenzen zwischen National- und Ständerat

Das Differenzbereinigungsverfahren der Bundesversammlung war schon früher Gegenstand empirischer Untersuchungen. Laurent Trivelli hat die Phase 1875 bis 1972 analysiert⁹², Annemarie Huber-Hotz hat seine Untersuchung fortgesetzt und sie mit Daten bis ins Jahr 1989 ergänzt. Auf der nachfolgenden Tabelle wurden ihre Ergebnisse mit denjenigen der vorliegenden Untersuchung erweitert. (Es sei darauf hingewiesen, dass jeweils unterschiedliche Zeitspannen gemessen wurden und dass hier im Unterschied zu Huber-Hotz der Anteil *mit* Differenzbereinigung angeführt ist.)

Tabelle 38: Vorlagen mit Differenzbereinigungsverfahren⁹³

	1875-1945	1946-1972	1972-1989	1995-1997 (N für 1995-97)
BVB	56 %	55 %	23 %	100 % (2)
BG/aBB	62 %	48 %	45 %	55 % (38)
eBB	9 %	11 %	12 %	18 % (7)

Da in der Untersuchungsperiode 1995-97 nur zwei Bundesbeschlüsse zu Verfassungsänderungen (BVB) verabschiedet wurden, lassen sich keine Vergleiche zu den früheren Studien ziehen. Die Analyse der Bundesgesetze und der (dringlich) allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse (BG/aBB) sowie der einfachen Bundesbeschlüsse (eBB) zeigt hingegen deutlich, dass für die Nachkriegszeit der Anteil ins Differenzbereinigungsverfahren gelangter Vorlagen in der untersuchten Periode 1995-97 am höchsten war. In 55 Prozent der BG/aBB und 18 Prozent der einfachen Bundesbeschlüsse bestanden Differenzen zwischen Stände- und Nationalrat.⁹⁴ Bei Huber-Hotz nicht erwähnt, sind die Erlasskategorien "Staatsverträge mit und ohne Referendum". Wie die vorliegende Untersuchung zeigt, führten diese jedoch nur im Ausnahmefall zur Differenzbereinigung (2 von 50, das entspricht 96 % ohne Differenz). Insgesamt gelangten von den 162 Vorlagen deren 47 ins Differenzbereinigungsverfahren, was 29 Prozent entspricht.

Auch wenn die Anzahl ins Differenzbereinigungsverfahren gelangter Vorlagen etwas höher ist als in den vorausgegangenen Jahrzehnten, darf nicht auf eine starke Konfliktivität zwischen National- und Ständerat geschlossen werden. Diese Einschätzung wird zum einen bestätigt von der Anzahl notwendig gewordener Differenzrunden (Graphik 11). Der Grossteil der Differenzen, nämlich fast 45 Prozent, wurde bereits in der ersten Runde bereinigt. Die Chance, dass es zu mehr als drei

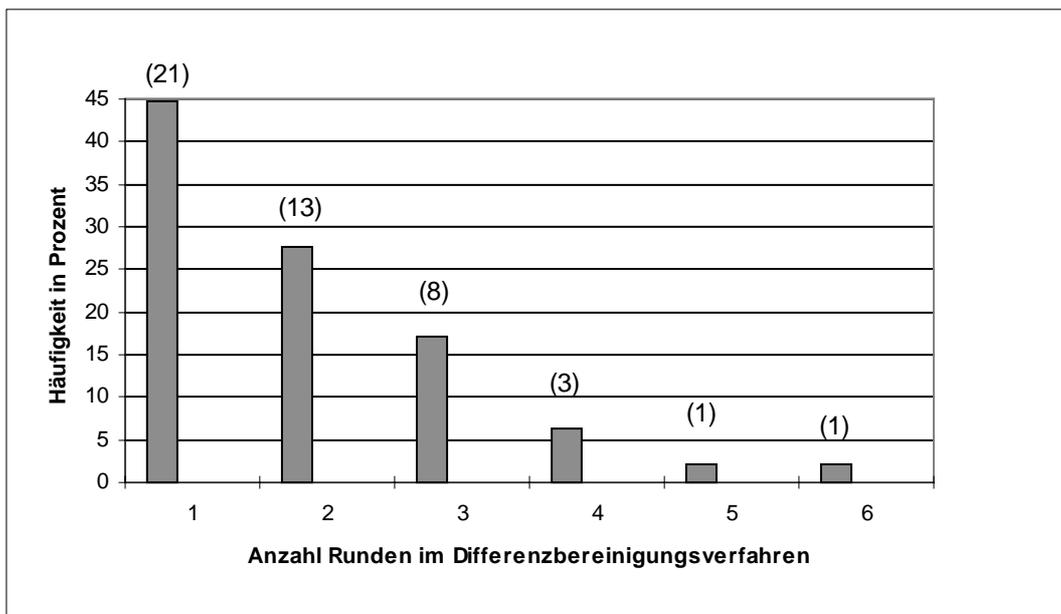
⁹² Trivelli 1974.

⁹³ Die Daten für die Zeit von 1875 bis 1989 entstammen dem Aufsatz von Huber-Hotz 1991: 175 f.

⁹⁴ Alain-Valéry Poitry hat gezeigt, dass zwischen 1971 und 1976 in 45 Prozent aller Referendumsvorlagen ein *désaccord* zwischen den zwei Kammern bestand, der zu einem Differenzbereinigungsverfahren führte. Da seine Kategorienbildung nicht mit derjenigen von Huber-Hotz übereinstimmt, ist ein direkter Vergleich aber nicht möglich; Poitry 1989: 294.

Runden kam, war gering, und nur zweimal kam es zu fünf bzw. sechs Runden. Eine Einigungskonferenz (sie wird nach 6 erfolglosen Runden einberufen) ist in der untersuchten Zeit nur einmal vorgekommen (96.072: Gewässerschutzgesetz; Erlass-Nr. 122 im Anhang).⁹⁵

Graphik 11: Anzahl Runden im Differenzbereinigungsverfahren (N=47)



Über 50 Prozent der Vorlagen aus den Bereichen öffentliche Finanzen, Infrastruktur und Sozialpolitik gelangten in die Differenzbereinigung; nur in Ausnahmefällen mussten hingegen Erlasse zu Aussenpolitik und Landesverteidigung zwischen National- und Ständerat bereinigt werden.

5.4.2 Stärke der Differenzen

Auch die inhaltliche Beurteilung der Differenzen bestätigt das Bild einer relativ konfliktfreien Zusammenarbeit der beiden Räte, wie Graphik 12 zeigt. Die Beurteilung der Stärke der Differenz zwischen National- und Ständerat orientiert sich an den De-

⁹⁵ Dass die Einigungskonferenz äussert selten einberufen wird, belegt auch Huber-Hotz. Seit ihrer Einführung 1902 wurde bis 1989 nur 15 Mal davon Gebrauch gemacht; Huber-Hotz 1991: 176. Da in der Zwischenzeit das Einigungsverfahren einer Reform unterzogen wurde und heute andere Regeln zu Einsetzung der Einigungskonferenz gelten, sind die Zahlen nicht direkt vergleichbar.

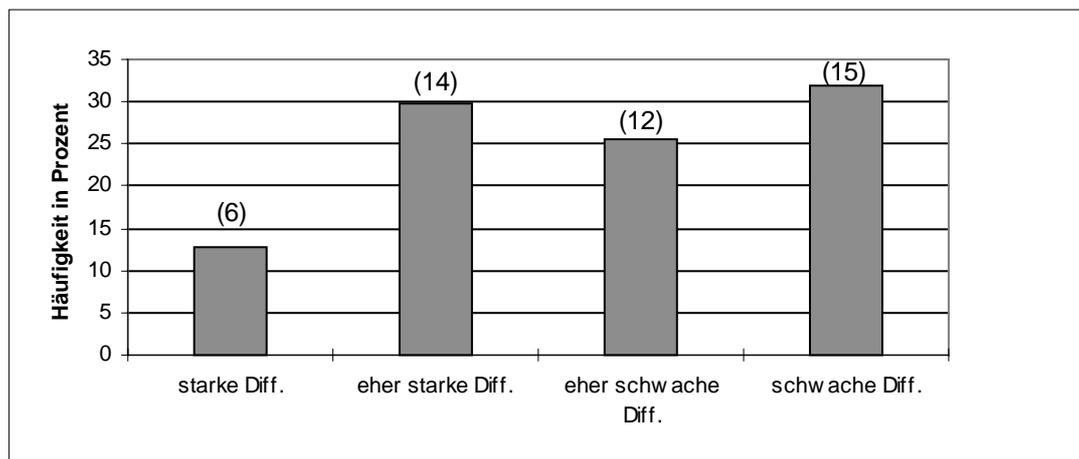
definitionen für "Einzelveränderung" (siehe Kapitel "Definition und Operationalisierung").⁹⁶

In über 50 Prozent der Fälle waren die Differenzen "(eher) schwacher" Natur (12 bzw. 15). "Eher starke" Differenzen traten in rund 30 Prozent der ins Differenzbereinigungsverfahren gelangten Vorlagen auf (14), um die 13 Prozent betrug der Anteil der "starken Differenzen" (6). Auf die 162 Erlasse fielen insgesamt also nur 20 Vorlagen mit "(eher) starken" Differenzen (12.3 %).

Werden die Anzahl Differenzrunden und die Stärke der Differenzen verglichen, zeigt sich, dass in den rund 30 Prozent der Vorlagen, die ein Differenzbereinigungsverfahren nach sich zogen, mehr als die Hälfte davon leichte Differenzen waren, die sich in den meisten Fällen nach einer Runde, manchmal auch nach zwei Runden bereinigen liessen.

Die stärksten Differenzen traten bei Vorlagen in den Politikbereichen Finanzen, Grundlagen der Staatsordnung und Sozialpolitik, die aus dem EJPD oder EFD stammten, auf.

Graphik 12: Stärke der Differenzen (N=47)



5.4.3 Durchsetzungsstärke von National- und Ständerat

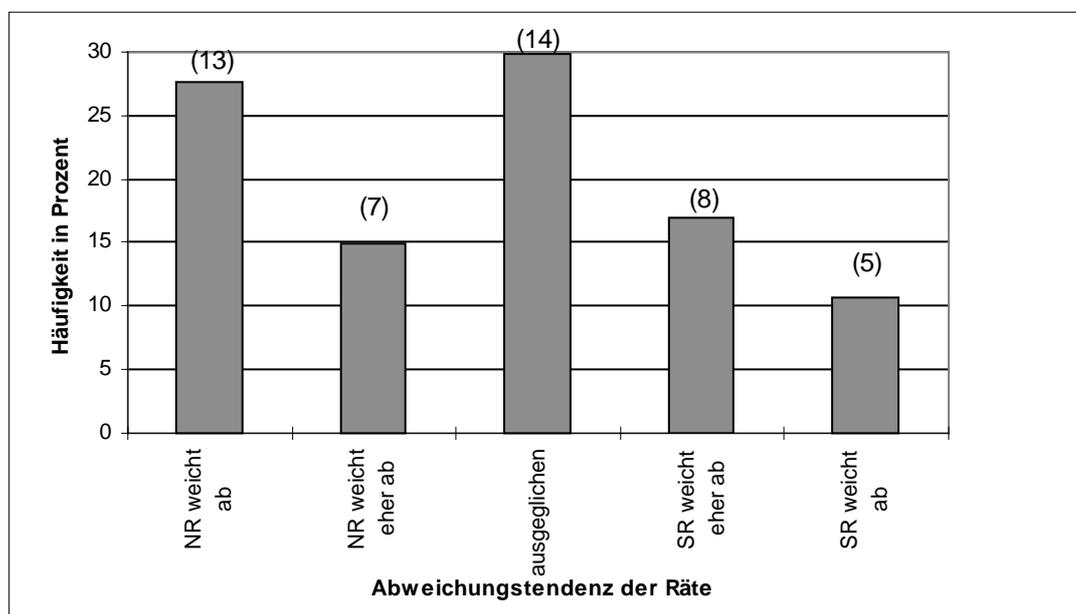
Die Analyse der Anträge hat gezeigt, welcher Rat wie oft Modifikationen vornahm. Ein angenommener Antrag kann aber nachträglich von der eigenen Kammer wieder verworfen werden oder wird vom anderen Rat erst gar nicht übernommen. Deshalb wurde das Resultat der Differenzbereinigung qualitativ auf die Frage hin ausgewertet, welcher Rat sich jeweils besser durchsetzte (Graphik 13). Aufgrund der Auswer-

⁹⁶ Nach erfolgter Beratung im Zweitrat wurde für jede Vorlage die Stärke der Differenzen gemessen. Unwesentliche Differenzen im Sinn von "unwesentlichen Einzelveränderungen" wurden als "schwache Differenzen" codiert; "sehr wesentliche" galten als "starke Differenzen". Bei Differenzen im Sinne von "wesentlichen Einzelveränderungen" wurde berücksichtigt, wie viele derartige Differenzen bestanden; je nach Anzahl galten diese in der Folge als "eher starke" oder "eher schwache" Differenzen.

tung der Differenzstärke nach Abschluss der Beratungen im Zweitrat (siehe oben) wurde jede Differenz daraufhin überprüft, welcher Rat sich in der betreffenden Frage dem anderen Rat anschloss bzw. ob es zu einem Kompromissvorschlag kam.⁹⁷

Die Analyse zeigt, dass der Nationalrat häufiger von seinen Beschlüssen abkam und sich stärker den ständerätlichen Versionen anschloss, als es umgekehrt der Fall war. In rund 43 Prozent wich der Nationalrat im Differenzbereinigungsverfahren (eher) ab (13 bzw. 7 Mal), der Ständerat tat dies deutlich weniger oft, nämlich in 28 Prozent der Fälle (8 bzw. 5 Mal). Ungefähr 30 Prozent der Differenzen wurden "ausgeglichen" bereinigt (14 Vorlagen).

Graphik 13: Resultat des Differenzbereinigungsverfahrens (N=47)



5.5 Referendum

Auf die Rolle des Referendums bei der Ausarbeitung einer Vorlage und in den parlamentarischen Beratungen wurde bereits im Kapitel zum vorparlamentarischen Verfahren hingewiesen: Wenn grössere Interessenverbände ihre Anliegen weder in der vor- noch in der parlamentarischen Phase berücksichtigt finden, haben sie die Möglichkeit, das Referendum zu ergreifen und die Vorlage dem Volksentscheid zu

⁹⁷ Auf diese Weise gab es für jede ins Differenzbereinigungsverfahren gelangte Vorlage eine 'Endbilanz', die aufzeigte, wieviel Differenzen zugunsten des National- bzw. des Ständerats bereinigt wurden. Aufgrund dieser Bilanz wurden die Vorlage in die Kategorien "Nationalrat weicht (eher) ab", "Ständerat weicht (eher) ab" oder "ausgeglichen" eingeteilt.

unterstellen. Es drängt sich deshalb auf, der Frage nachzugehen, ob zwischen Referendum und Ergebnis des vorparlamentarischen Verfahrens ein Zusammenhang besteht. Waren es beispielsweise die mit "kein Kompromiss gefunden" taxierten Vorlagen, gegen die später das Referendum ergriffen wurde (vgl. Kapitel 0)?

Zunächst gilt es zu klären, wie oft das Referendum ergriffen wurde und wie gross die Erfolgchancen waren. Von den 162 Erlassen unterstanden zwei dem obligatorischen Referendum und 72 dem fakultativen. Zu 7 dieser 72 Vorlagen (9.7 %) wurde das Referendum ergriffen, zweimal kam es zustande. Insgesamt unterstanden somit vier Erlasse der Volksabstimmung. Die zwei (unbestrittenen) Verfassungsänderungen, die eine Abstimmung verlangten, wurden angenommen, die zwei mit dem Referendum bekämpften Vorlagen wurden hingegen abgelehnt, das heisst, das Referendum war erfolgreich.⁹⁸

Die Chance, dass ein Referendum zustande kam, war in der untersuchten Zeitspanne 2 zu 7, die Erfolgchance in der Volksabstimmung betrug 100 Prozent.⁹⁹ Für die sieben Vorlagen zeichnen sich aufgrund dieser Untersuchung jedoch keine Kriterien ab, die ein Referendum wahrscheinlich machten. Die nähere Betrachtung der Referendumsvorlagen bzw. ihrer Initiant/innen deutet vielmehr darauf hin, dass es eher unvorhergesehene, nicht kalkulierbare Referenden waren, was auch von der Tatsache bestätigt wird, dass fünf gar nicht zustande kamen.

⁹⁸ Die beiden abgelehnten Vorlagen betrafen den Bundesbeschluss zur Arbeitslosenversicherung (96.079; Erlass-Nr. 5 im Anhang "Codierung der Erlasse") und die Änderung des Arbeitsgesetzes (94.013; Erlass-Nr. 66). Ergriffen worden, aber nicht zustande gekommen sind Referenden zu den Vorlagen: Bundesgesetz über Massnahmen zur Inneren Sicherheit (94.028; Erlass-Nr. 162) und die vier Erlasse zum Post- und Fernmeldegesetz (96.048, Erlass-Nr. 116; 96.049, Erlass-Nr. 117; 96.050, Erlass-Nr. 118+119). Die obligatorischen Verfassungsabstimmungen betrafen: Bundesbeschluss über die Aufhebung des Pulverregals (96.034; Erlass-Nr. 13) und der Übertritt der Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura (95.056; Erlass-Nr. 86).

⁹⁹ Im Vergleich mit den letzten zwei Legislaturperioden (1987-1995) war die Anzahl Referendumsabstimmungen in den untersuchten Jahren 1995-97 deutlich tiefer. Werden sie auf vier Jahre hochgerechnet, sind es über dreimal weniger als in den beiden vergangenen Legislaturen. Anders verhält es sich beim Vergleich der Erfolgchancen: War zwischen 1987 und 1997 jedes dritte zustandegekommene Referendum in der Abstimmung erfolgreich, betrug die Erfolgchance in den Jahren 1995-97 100 Prozent (allerdings gelangten nur zwei Referendumsvorlagen zur Abstimmung). Zu Anzahl und Erfolgchancen von Referendumsvorlagen seit 1947 vgl.: Sciarini/Trechsel 1996: hier 210.

6 Veränderungsquote und Gesamtveränderungsgrad

In diesem Kapitel geht es darum, die Auswirkungen der in Kapitel 5 untersuchten Aspekte - Vernehmlassungsverfahren und Referendum, Kommissions- und Plenumsberatungen sowie Differenzbereinigungsverfahren - auf die Veränderungstätigkeit des Parlaments an einer bundesrätlichen Vorlage zu untersuchen. Zudem wird auch der Zusammenhang zwischen den im Kapitel 0 beschriebenen formalen und inhaltlichen Aspekten einer Vorlage und ihrem Gesamtveränderungsgrad überprüft.

6.1 Einfluss des vorparlamentarischen Verfahrens auf die Veränderungstätigkeit

Das vorparlamentarische Verfahren wurde auf drei Kriterien hin überprüft: Wie fielen die Reaktionen auf den Vernehmlassungsentwurf aus? Wie stark wurde die allenfalls geäußerte Kritik im Bundesratsentwurf aufgenommen? Wurden im Verlauf des vorparlamentarischen Verfahrens die entscheidenden Kompromisse geschlossen, und galt die Vorlage folglich als konsensfähig? In der Folge wird aufgezeigt, welcher Zusammenhang zwischen diesen Kriterien und dem Veränderungsgrad besteht.

Die Überprüfung des ersten Indikators "**Reaktionen auf das Vernehmlassungsverfahren**" soll Aufschluss darüber geben, ob eine Vorlage, die ein mehrheitlich negatives Echo auslöste, stärker verändert wurde als eine Vorlage, die in der Vernehmlassung auf grundsätzliche Zustimmung stiess. Tabelle 39 zeigt, inwiefern ein Zusammenhang zwischen dem Vernehmlassungsergebnis und der späteren *Veränderungsquote* im Parlament besteht. Von den 50 Erlassen, die in die Vernehmlassung geschickt oder die einer Anhörung unterzogen wurden, hat das Parlament 33 verändert (66 %, vgl. letzte Spalte). War das Vernehmlassungsergebnis "gespalten bis negativ", wurde - mit einer Ausnahme - jede Vorlage verändert (16 von 17). In 20 Fällen (40 %) fielen die Reaktionen "tendenziell positiv" aus. Die Veränderungsquote dieser Kategorie ist kleiner, beträgt aber dennoch 75 Prozent. Überwogen hingegen die "deutlich positiven" Reaktionen (das heisst, der Entwurf wurde von einer grossen Mehrheit befürwortet), wurde eine Vorlage nur selten verändert; die Veränderungswahrscheinlichkeit lag hier bei nur 15.4 Prozent.

Die Detailanalyse des *Gesamtveränderungsgrads* (starke Gesamtveränderung (GV), mittlere GV, schwache GV) bestätigt dieses Ergebnis: Kein "deutlich positiv" beurteilter Entwurf wurde stark verändert (je eine schwache und mittlere GV). Auch die als "tendenziell positiv" bewerteten Entwürfe wurden - mit einer Ausnahme - nur schwach (6) und mittelstark (8) verändert. Deutlich stärker war die Veränderung hingegen bei den 17 "gespalten bis negativ" beurteilten Vernehmlassungsentwürfen: Auf zwei Vorlagen wurde gar nicht eingetreten, fünf wurden stark verändert, sechs

Mal war es eine Veränderung mittleren Grades, und nur in drei Fällen wurden schwache Modifikationen vorgenommen.

Tabelle 39: Reaktionen auf das Vernehmlassungsverfahren (N=50)

Modifikation	Reaktionen auf Vernehmlassung			Total
	"deutlich positiv"	"tendenziell positiv"	"gespalten bis negativ"	
unveränderte Erlasse	84.6 % (11)	25 % (5)	5.9 % (1)	34 % (17)
veränderte Erlasse	15.4 % (2)	75 % (15)	94.1% (16)	66 % (33)
Total	26 % (13)	40 % (20)	34 % (17)	100 % (50)

Über einen zweiten Indikator wurde untersucht, ob ein Bundesratsentwurf, der die wichtigsten Kritikpunkte der Vernehmlassung berücksichtigt hat, vom Parlament weniger verändert wurde und umgekehrt. In Tabelle 40 ist dargestellt, a) wie oft und in welchem Ausmass die in der Vernehmlassung geäusserten Anliegen im späteren Bundesratsentwurf Eingang fanden und b) welcher Zusammenhang zur Veränderungsquote besteht.

Folgende zwei Schlüsse lassen sich daraus ziehen: Zum einen war die **Berücksichtigung der Vernehmlassungskritik** kein Garant dafür, dass die Vorlage später nicht verändert wurde (Chance ist 50 % zu 50 %, vgl. 2. Spalte). Zum anderen wird aber auch deutlich, dass eine bloss teilweise Berücksichtigung oder gar Nichtberücksichtigung starker Interessen beinahe immer eine Veränderung der Vorlage nach sich zog (*Veränderungsquote* betrug 80 % bzw. 90 %).

Die Detailauswertung der Stärke des *Veränderungsgrads* bestätigt diese Ergebnisse. Es zeigt sich, dass die Stärke der Modifikation mit der Stärke der Nichtberücksichtigung zunahm. In anderen Worten: Je weniger auf die in der Vernehmlassung geäusserte Kritik eingegangen wurde, desto grösser waren Veränderungsquote und -grad im Parlament.

Tabelle 40: Einfluss der Vernehmlassung auf den Bundesratsentwurf (N=19)

Modifikation		Berücksichtigung der Kritik im Bundesratsentwurf			Total
		"berücksichtigt"	"teilweise berücksichtigt"	"nicht berücksichtigt"	
unveränderte	Er-	50 % (2)	20 % (1)	10 % (1)	21.1 % (4)
lasser					
veränderte		50 % (2)	80 % (4)	90 % (9)	78.9 % (15)
Erlasse					
Total		21.1 % (4)	26.3 % (5)	52.6 % (10)	100 % (19)

Tabelle 41 beruht auf der Einschätzung, ob im Bundesratsentwurf ein **Kompromiss** zwischen den verschiedenen Interessen gefunden wurde, in anderen Worten, ob die Vorlage als konsensfähig galt.

Die unterste Zeile zeigt, dass in der überwiegenden Zahl der Fälle ein Entwurf ins Parlament gelangte, der tendenziell als mehrheitsfähig bezeichnet werden konnte: In 41 von 49 Vorlagen (83.7 %) wurde der oben definierte Kompromiss spätestens im vorparlamentarischen Verfahren gefunden.

Der Vergleich zwischen Kompromissfindung und Modifikation zeigt jedoch, dass ein Interessenausgleich im vorparlamentarischen Verfahren nicht eine kritiklose Übernahme durch die Parlamentarier/innen bedeuten musste. 58.5 Prozent der Vorlagen (24), die als konsensfähig galten, wurden in der parlamentarischen Phase dennoch verändert. Allerdings waren die Modifikationen vorwiegend schwacher (9) oder mittelstarker (13) Natur. Umgekehrt wurden alle acht Vorlagen, für die kein Kompromiss gesucht oder gefunden wurde, in der parlamentarischen Phase meist nachhaltig modifiziert. Dreimal wurden starke und zweimal mittlere Gesamtveränderungen vorgenommen, nur einmal wies eine Vorlage einen schwachen Veränderungsgrad auf. Werden die Vorlagen, auf die Nichteintreten beschlossen wurde, hinzugezählt, gehörten auch zwei Vorlagen, die das Parlament ablehnte, in die Kategorie "kein Kompromiss".

Tabelle 41: Kompromissfindung im vorparlamentarischen Verfahren (N=49)

Modifikation		Kompromissfindung		Total
		"Kompromiss (eher) ja"	"Kompromiss (eher) nein"	
unveränderte		41.5 % (17)	0 % (0)	34.7 % (17)
Erlasse				
veränderte		58.5 % (24)	100 % (8)	65.3 % (32)
Erlasse				
Total		83.7 % (41)	16.3 % (8)	100 % (49)

Wie ist die Rolle des **Referendums** zu interpretieren? Die tiefe Fallzahl von sieben ergriffenen fakultativen Referenden ist sehr klein, entsprechend schwierig ist es, Aussagen über den Zusammenhang zwischen Vernehmlassung, Modifikation und Referendum zu machen. Die Auswertungen zeigen keinen unmittelbaren Zusam-

menhang zwischen dem Verlauf des vorparlamentarischen Verfahrens und dem Referendum auf. Das Referendum wurde sowohl zu Vorlagen ergriffen, die als nicht oder nur beschränkt konsensfähig galten (z.B. Revision Arbeitsgesetz), als auch zu Erlassen, die eher konsensfähig waren (z.B. Post- und Fernmeldegesetz). Gemeinsam ist diesen Vorlagen allerdings, dass sie allesamt mittelstark bis stark vom Parlament verändert wurden.

6.2 Einfluss der Kommissionen auf die Veränderungstätigkeit

In der Forschungsliteratur zum Eidgenössischen Parlament besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die Kommissionen einen wichtigen Teil der parlamentarischen Arbeit leisten. Ihre entscheidende Stellung im Gesetzgebungsprozess wird nicht zuletzt dadurch betont, dass der "Kommissionsentwurf in den wesentlichen Fragen ein hohes Mass an Endgültigkeit"¹⁰⁰ besitzt, was bedeutet, dass das Parlament selten von Kommissionsvorlagen abweicht. Die jüngste empirische Untersuchung dazu hat Ruth Lüthi durchgeführt. Indem sie das alte und neue Kommissionensystem untersuchte, stellte sie fest, dass sowohl National- als auch Ständerat in über 90 Prozent der Fälle den Änderungsanträgen der Kommission zustimmten.¹⁰¹ Die Befunde von Lüthi wurden durch diese Studie bestätigt. Aus Kapitel 0 ging deutlich hervor, dass der inhaltlich grösste Einfluss von den Kommissionen ausging, denn der Grossteil der Kommissionsanträge wurde vom Plenum übernommen (siehe Tabelle 26 und Tabelle 27).

In diesem Kapitel soll gezeigt werden, welche Kommissionen stärker in die Ausgestaltung einer Vorlage eingreifen und welche eher wenige Veränderungen vornehmen (Tabelle 42 und Tabelle 43).

Unter den nationalrätlichen Kommissionen gab es eine, die nie Änderungen vornahm: Von den 35 durch die APK vorberatenen Erlassen wurde keiner verändert. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Vorlage verändert wurde, war auch bei WBK und SGK relativ gering (unter 20 %). KöB, UREK und SPK weisen eine Veränderungsquote von 56 bis 66 Prozent auf, währenddem FK, RK, SiK und WAK mindestens jeden zweiten Erlass modifizierten, bei der KVF waren es sogar 83 Prozent.

Unter den veränderten Vorlagen fällt weiter auf, dass vor allem FK und RK, etwas abgeschwächt auch SPK und UREK besonders nachhaltig in die Ausarbeitung eingreifen, indem sie mittlere bis starke Veränderungen vornahmen (z.T. auch Nichteintreten beschlossen) .

¹⁰⁰ Gut-Winterberger 1986: 142.

¹⁰¹ Lüthi 1997: 60.

Tabelle 42: Kommission und Gesamtveränderungsgrad im Nationalrat (N=162)

	APK	FK	KöB	KVF	RK	SGK	SiK	SPK	UreK	WAK	WBK	Total
unverändert	100 % (35)	42.9% (6)	67 % (4)	17 % (1)	42.9% (6)	81.3 % (13)	50 % (5)	56 % (5)	63.6% (7)	46 % (15)	88 % (7)	65.4% (106)
schwache GV	-	-	17 % (1)	50 % (3)	14.3% (2)	-	20 % (2)	11 % (1)	- (0)	27 % (9)	-	11.1% (18)
mittlere GV	-	35.7% (5)	17 % (1)	17 % (1)	28.6% (4)	12.5% (2)	20 % (2)	33 % (3)	27.3% (3)	12 % (4)	12 % (1)	14.8% (24)
starke GV	-	7.1 % (1)	-	17 % (1)	7.1 % (1)	-	10 % (1)	-	-	15 % (5)	-	6.2 % (10)
Negativ-Entscheid ¹⁰²	-	14.3% (2)	-	-	7.1 % (1)	6.3 (1)	-	-	9.1 % (1)	-	-	2.5 % (4)
Total	21.6% (35)	8.6 % (14)	3.7 % (6)	3.7 % (6)	8.6 % (14)	9.8 % (16)	6.2 % (10)	5.6 % (9)	6.8 % (11)	20.4% (33)	4.9 % (8)	100 % (162)

Ein ähnliches Bild ergibt sich auch für die ständerätlichen Kommissionen: APK (100 % unveränderte Vorlagen, Tabelle 43), WBK (88 %) und SGK (81.3 %) nahmen selten bis nie Veränderungen vor. Für KöB, UREK und SPK lag die Veränderungsquote zwischen 55 und 67 Prozent. Mindestens jede zweite Vorlage veränderten FK, RK, SiK, WAK und verstärkt noch die KVF. Die stärksten Veränderungen nahmen wie im Nationalrat UREK, WAK und insbesondere FK und RK vor.

Tabelle 43: Kommission und Gesamtveränderungsgrad im Ständerat (N=162)

	APK	FK	KöB	KVF	RK	SGK	SiK	SPK	UreK	WAK	WBK	Total
unverändert	100 % (39)	42.9% (6)	67 % (4)	17 % (1)	42.9% (6)	81.3% (13)	50 % (5)	55.6% (5)	63.6% (7)	38 % (11)	88 % (7)	67.9% (110)
schwache GV	-	-	17 % (1)	50 % (3)	14.3% (2)	-	20 % (2)	11.1% (1)	-	31 % (9)	-	9.9 % (16)
mittlere GV	-	35.7% (5)	17 % (1)	17 % (1)	28.6% (4)	12.5% (2)	20 % (2)	33.3% (3)	27.3% (3)	14 % (4)	12 % (1)	14.8% (24)
starke GV	-	7.1 % (1)	-	17 % (1)	7.1 % (1)	-	10 % (1)	-	-	17 % (5)	-	4.3 % (7)
Negativ-Entscheid ¹⁰³	-	14.3% (2)	-	-	7.1 % (1)	6.3 % (1)	-	-	9.1 % (1)	-	-	3.1 % (5)
Total	25 % (39)	8.6 % (14)	3.7 % (6)	3.7 % (6)	8.6 % (14)	9.9 % (16)	6.2 % (10)	5.6 % (9)	6.8 % (11)	17.9% (29)	4.9 % (8)	100 % (162)

¹⁰² Unter die vier negativ entschiedenen Vorlagen fallen eine Zurückweisung und drei Nichteintretens-Beschlüsse.

¹⁰³ In allen fünf negativ entschiedenen Vorlagen wurde der Beschluss "Nichteintreten" getroffen.

Der Vergleich zwischen den von national- und ständerätlichen Kommissionen vorgenommenen Änderungen zeigt, dass sich die zwei Kammern nur leicht unterscheiden (Tabelle 44). So waren zwischen National- und Ständerat nach Abschluss der Kommissionsberatungen nur geringe Unterschiede im Gesamtveränderungsgrad auszumachen.

Der Vergleich der Randsummen innerhalb Tabelle 44 zeigt, dass die Kommissionen von National- und Ständerat etwa gleich oft und gleich starke Veränderungen gegenüber einer Bundesratsvorlage vornahmen. Zwischen 65 und 68 Prozent der 162 Vorlagen übernahm das jeweilige Gremium unverändert. Bei den modifizierten Erlassen standen die mittelstarken Veränderungen mit knapp 15 Prozent an erster Stelle, gefolgt von rund 10 Prozent schwach veränderten und 4 bis 6 Prozent stark veränderten Vorlagen. Mit total 5 Nichteintretens-Beschlüssen war der Anteil der abgelehnten Vorlagen tief. Allerdings war gerade hier die Uneinigkeit am grössten: Nur bei drei der fünf Beschlüsse auf "Nichteintreten" waren sich die Räte bereits bei der ersten Beratung einig. Wie im Kapitel 0 gezeigt wurde, entsprechen diese Zahlen auch mehr oder weniger dem letztlich resultierten Gesamtveränderungsgrad der Vorlagen.

Tabelle 44: Veränderungsgrad in den Kommissionen (N=162)

		ständerrätliche Kommissionen					Total
		keine GV	schwache GV	mittlere GV	starke GV	Nichteintr.	
<i>national- rätliche Kommissionen</i>	keine GV	61.7 % (100)	0.6 % (1)	1.2 % (2)	0.6 % (1)	1.2 % (2)	65.4 % (106)
	schwache GV	3.1 % (5)	4.9 % (8)	3.1 % (5)		-	11.1 % (18)
	mittlere GV	2.5 % (4)	3.1 % (5)	8.6 % (14)	0.6 % (1)	-	14.8 % (24)
	starke GV	-	1.2 % (2)	1.9 % (3)	3.1 % (5)	-	6.2 % (10)
	Nichteintreten	0.6 % (1)	-	-	-	1.9 % (3)	2.5 % (4)
	Total	67.9 % (110)	9.9 % (16)	14.8 % (24)	4.3 % (7)	3.1 % (5)	100 % (162)

Aus der Tabelle geht auch hervor, dass zwischen den Kommissionen der beiden Räte eine ziemlich grosse Übereinstimmung bezüglich des Veränderungsgrads an den jeweiligen Vorlagen bestand: Nach Ablauf der Kommissionsberatungen stimmte der Gesamtveränderungsgrad zwischen National- und Ständerat in 130 Vorlagen (80.2 %) überein; grundsätzliche Unterschiede in der Stärke des Eingriffs (GV) bildeten die Ausnahme.

6.3 Einfluss des Plenums auf die Veränderungstätigkeit

Der Grossteil der Veränderungen wurden von den vorberatenden Kommissionen in die Wege geleitet. Wie aus Kapitel 0 hervorgegangen ist, übernahm das Plenum nämlich den Grossteil der Kommissionsanträge. Der Anteil Modifikationen, der sich auf das jeweilige Ratsplenum zurückführen lässt, beträgt 17.1 Prozent für den Nationalrat und 9.9 Prozent für den Ständerat (vgl. Tabelle 26 und Tabelle 27).

Die Auswertung der Änderungsanträge im Plenum (Einzel- und Fraktionsanträge, vgl. Kapitel 0) hat gezeigt, dass im Nationalrat die Erfolgsrate für Anträge der Regierungsparteien deutlich höher war als für die nicht in die Regierung eingebundenen Fraktionen. Einzige Ausnahme bildete die LPS, die - obwohl nicht in der Regierung - die höchste Erfolgsquote aufwies. SPS aber auch SVP brachten im Nationalrat deutlich weniger Anträge durch als CVP und FDP.

Anders verhielt es sich im Ständerat: Hier entsprach die Erfolgchance der SPS in etwa denjenigen von CVP und FDP; die grösste Erfolgsrate wies allerdings die SVP auf.

Hier wird gezeigt, wie sich die angenommenen Kommissions- und Plenumsanträge auf den Veränderungsgrad in National- und Ständerat auswirken. Dazu sind in Tabelle 45 die Gesamtveränderungen, wie sie National- und Ständerat getrennt vorgenommen haben, einander gegenübergestellt.

Die Ergebnisse lassen zwei Hauptfolgerungen zu: Erstens zeigt der Vergleich zwischen den Randsummen in der vorangehenden Tabelle 44 und der folgenden Tabelle 45, dass die Plenumsberatungen bezüglich des Veränderungsgrades nicht zu wesentlich anderen Ergebnissen führten als die Kommissionsberatungen; die Prozentwerte weichen nur unmerklich voneinander ab. Zweitens wird die bereits für die Kommissionsberatung festgestellte relativ hohe Übereinstimmung zwischen National- und Ständerat auch für die Beratungen im Plenum bestätigt; die Randsummen innerhalb Tabelle 45 differieren nur leicht. Insgesamt gelangten die beiden Räte in 87 Prozent der Fälle (141 Vorlagen) zu einem übereinstimmenden Gesamtveränderungsgrad.

Tabelle 45: Veränderungsgrad nach Plenumsberatungen (N=162)

		Ständerats-Plenum					Total
		keine GV	schwache GV	mittlere GV	starke GV	Nichteintr.	
National- rats- Plenum	keine GV	62.3 % (101)	1.2 % (2)	1.2 % (2)	-	0.6 % (1)	65.4 % (106)
	schwache GV	1.9 % (3)	7.4 % (12)	1.9 % (3)	-	-	11.1 % (18)
	mittlere GV	0.6 % (1)	1.9 % (3)	9.9 % (16)	-	0.6 % (1)	13 % (21)
	starke GV	0.6 % (1)	0.6 % (1)	1.2 % (2)	5.6 % (9)	-	8 % (13)
	Nichtein- treten	0.6 % (1)	-	-	-	1.9 % (3)	2.5 % (4)
	Total	66 % (107)	11.1 % (18)	14.2 % (23)	5.6 % (9)	3.1 % (5)	100 % (162)

6.4 Einfluss von inhaltlichen Kriterien auf die Veränderungstätigkeit

Im Kapitel 0 wurden formale und inhaltliche Aspekte der Vorlagen näher beleuchtet. Im Folgenden geht es darum zu schauen, inwiefern formale Kriterien wie Erlassform, Politikfeld, Departement und Beratungskategorie die Veränderungstätigkeit beeinflussen: Welche Vorlagen wurden verändert? Welche wurden nicht verändert? Wie stark waren die vorgenommenen Modifikationen? Zudem wurde ein Index für die Wichtigkeit einer Vorlage berechnet, der darüber Auskunft geben soll, ob die als "wichtig" eingestuften Vorlagen eher verändert werden als "unwichtige" Erlasse.

Die Überprüfung erfolgt in zwei Schritten. Zunächst wird untersucht, wie sich die einzelnen Faktoren auf die *Veränderungsquote* auswirken. In einem nächsten Schritt wird der Zusammenhang zwischen dem jeweiligen Merkmal und dem Gesamtveränderungsgrad analysiert.

6.4.1 Erlassform

Als erstes wird der Zusammenhang zwischen dem Veränderungsgrad einer Vorlage und ihrer Erlassform aufgezeigt. Was die **Veränderungsquote** betrifft, sind grosse Unterschiede festzustellen: Die dringlich allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse und Bundesgesetze weisen mit 90.1 bzw. 68.4 Prozent eine ausserordentlich hohe Veränderungswahrscheinlichkeit auf, Beschlüsse zu Verfassungsänderungen (0 %) sowie Staatsverträge (0 % bzw. 2.1 %) eine ausserordentlich tiefe. Eine durchschnitt-

liche Veränderungsquote weisen die allgemeinverbindlichen (45 %) und einfachen (29.9 %) Bundesbeschlüsse auf.

Im Ganzen wurden 74 Vorlagen verabschiedet, die dem Referendum unterstanden, und 88 Vorlagen waren referendumsfrei. Die Veränderungsquote für Referendumsvorlagen betrug 60.8 Prozent, für nichtreferendumpflichtige hingegen nur 14.8 Prozent. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine dem Referendum unterstellte Vorlage verändert wurde, war somit deutlich höher als für Nichtreferendums-Vorlagen.

Tabelle 46: Veränderungsquote nach Erlassform (N=162)

	BVB*	BG*	aBB m. Ref. *	eBB	dringl. aBB m. Ref.*	SV m. Ref. *	SV/o	Total
unveränderte Vorlagen	100 % (2)	31.6 % (12)	55 % (11)	70.1 % (29)	9.9 % (1)	100 % (3)	97.9 % (46)	64.2 % (104)
veränderte Vorlagen	- (0)	68.4 % (26)	45 % (9)	29.9 % (12)	90.1 % (10)	- (0)	2.1 % (1)	35.8 % (58)
Total	1.2 % (2)	23.5 % (38)	12.3 % (20)	25.3 % (41)	6.8 % (11)	1.9 % (3)	29 % (47)	100 % (162)

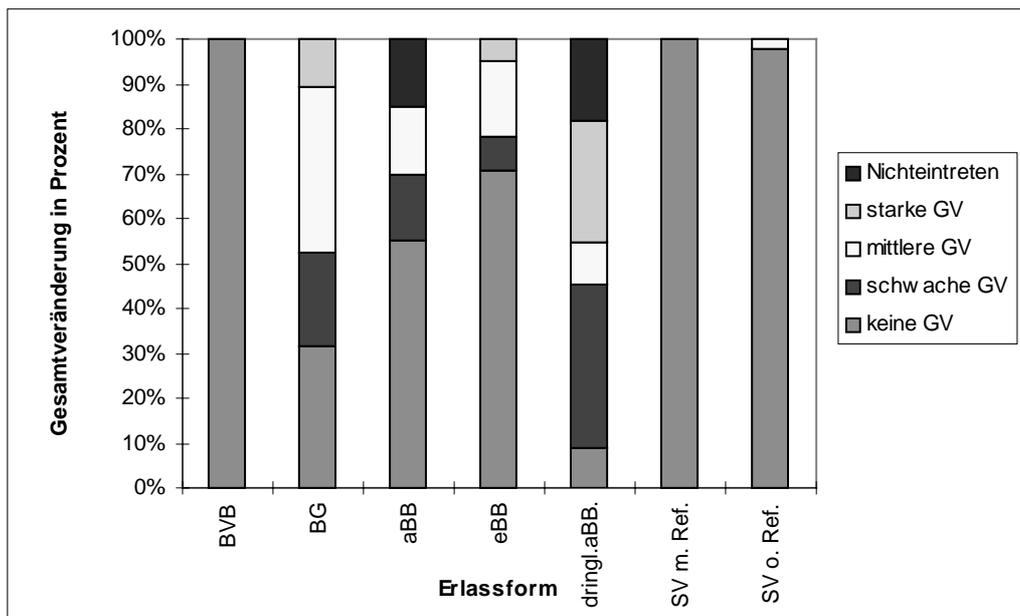
(Die mit einem Sternchen* versehenen Erlassformen unterlagen dem fakultativen oder obligatorischen Referendum.)

Werden diese Veränderungsquoten mit denjenigen für die Jahre 1991-95 verglichen, sind nur geringe Differenzen festzustellen: So weisen die Erlassformen Bundesgesetz, (dringlich) allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse (mit fakultativem Referendum), einfache Bundesbeschlüsse und Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse ohne Referendum in dieser Untersuchung jeweils um 2 Prozentpunkte tiefere Werte auf.¹⁰⁴ (Die Bundesbeschlüsse zu Verfassungsänderungen bleiben wegen der tiefen Fallzahl vom Vergleich ausgenommen.)

Graphik 14 zeigt, dass der **Gesamtveränderungsgrad** bei Bundesgesetzen und dringlich allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen am höchsten ist. Das Parlament hat in je rund 50 Prozent dieser Vorlagen nachhaltig in die Ausgestaltung eingegriffen (starke, mittlere GV oder Nichteintreten). Der Anteil mittel bis stark veränderter Vorlagen ist hingegen bei den allgemeinverbindlichen und einfachen Bundesbeschlüssen deutlich tiefer (20 bis 30 % inkl. Nichteintreten).

¹⁰⁴ Jegher 1996: 19.

Graphik 14: Gesamtveränderungsgrad gemessen an Erlassform (N=162)



6.4.2 Departemente

Aus Tabelle 47 geht hervor, welche Departemente häufiger von veränderten Vorlagen betroffen waren. Demnach wurden Bundesratsvorlagen aus EDA und EDI unterdurchschnittlich oft verändert, Erlasse, die aus EMD und EVED stammen, weisen hingegen eine mindestens 50-prozentige Veränderungsquote auf, währenddem EJPD, EFD und EVD sich etwa im Mittel bewegen.¹⁰⁵

Werden die in der Regel nicht veränderten Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse berücksichtigt, entsteht ein leicht verändertes Bild zur Veränderungsquote. Da sich die Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse ziemlich gleichmässig auf EDA, EDI, EFD und EVD verteilen, fällt auch die Veränderungsquote dieser Departemente deutlich tiefer aus. Wird dieser Umstand bei der Auswertung berücksichtigt, lässt sich eine über 50-prozentige Veränderungsquote bei EDI, EFD, EVD und EVED feststellen.

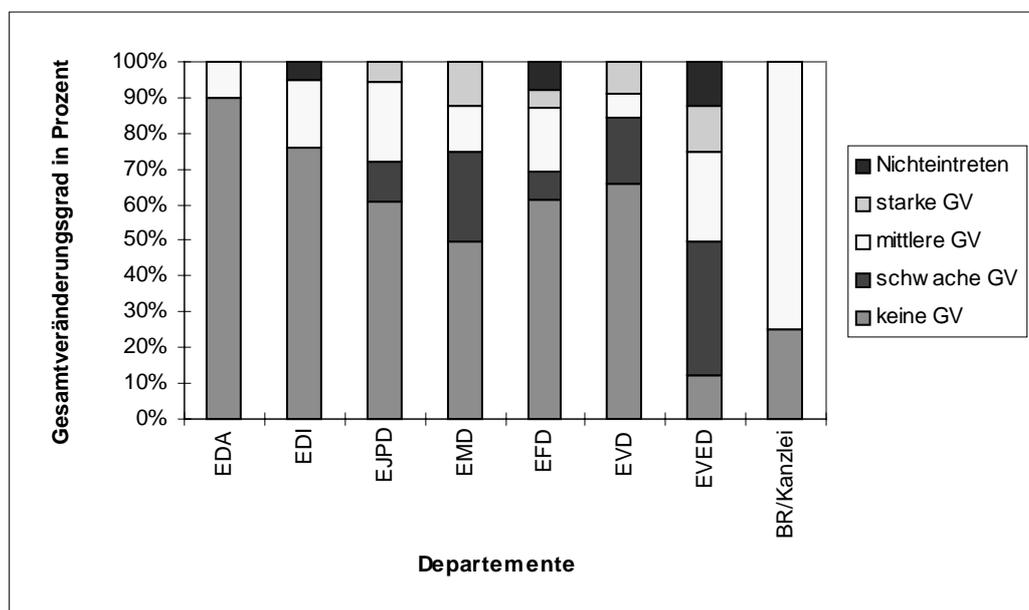
¹⁰⁵ Für die 490 Erlasse der 44. Legislatur (1991-95) ergaben sich folgende Veränderungsquoten: Unter dem Durchschnitt lagen EDA (22.9 %), EMD (33.3 %), EVED (34.9 %) und EVD (35.5 %), darüber befanden sich EFD (50 %) und EJPD (53.5 %); das EDI (43.7 %) lag in etwa im Mittel von 43.3 %. Diese Werte sind jedoch zu relativieren, weil die Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse, welche bekanntlich das Bild verzerren, in der Berechnung miteingeschlossen sind.

Tabelle 47: Veränderungsquote nach Departement (N=162)

	EDA	EDI	EJPD	EMD	EFD	EVD	EVED	BR/Kan.	Total
unveränderte Vorlagen	90.0 % (18)	76.2 % (16)	61.1 % (11)	50.0 % (4)	61.5 % (24)	65.9 % (29)	12.5 % (1)	25 % (1)	64.2 % (104)
veränderte Vorlagen	10.0 % (2)	23.8 % (5)	38.9 % (7)	50.0 % (4)	38.5 % (15)	34.1 % (15)	87.5 % (7)	75 % (3)	35.8 % (58)
Total	12.3 % (20)	13 % (21)	11.1 % (18)	4.9 % (8)	24.1 % (39)	27.1 % (44)	4.9 % (8)	2.5 % (4)	100 % (162)

Graphik 15 gibt darüber Aufschluss, wie stark die vorgenommenen Veränderungen, gemessen am Gesamtveränderungsgrad einer Vorlage, waren. In den Departementen EMD, EVD und EVED machen die schwach veränderten Erlasse über 50 Prozent aller modifizierten Vorlagen aus; Erlasse aus diesen drei Departementen wurden tendenziell also eher schwach verändert. Griff das Parlament hingegen in die Ausarbeitung von Vorlagen aus EDI, EJPD oder EFD ein, waren die Änderungen meistens eher nachhaltiger Natur. Das Gleiche gilt auch für die wenigen EDA-Vorlagen, die verändert wurden.

Graphik 15: Gesamtveränderungsgrad gemessen an Departementen (N=162)



6.4.3 Politikfelder

Tabelle 48 zeigt, wie gross der Anteil veränderter und unveränderter Vorlagen in den acht thematischen Sachbereichen ist. Die klar tiefste **Veränderungsquote** weisen aussenpolitische Vorlagen auf (4.5 %). Wie bereits in Kapitel 0 erwähnt, fällt der Grossteil der Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse in diesen Sachbereich, was seine ausserordentlich tiefe Veränderungsquote erklärt. Weiter folgen die Politikbereiche Kultur (33.3 %), Landesverteidigung (42.9 %) und Grundlagen der Staatsordnung (47.1 %). Deutlich mehr als die Hälfte der Erlasse wurden verändert, wenn es sich um die Themen Wirtschaft (55.6 %), Finanzen (60 %), Sozialpolitik (69.2 %) und Infrastruktur (70.6 %) handelte.

Tabelle 48: Veränderungsquote nach Sachbereich (N=162)

	Grundlagen	Aussenpolitik	Landesverteid.	Wirtschaft	Finanzen	Infrastruktur	Sozialpolitik	Kultur	Total
unveränderte Vorlagen	52.9 % (9)	95.5 % (64)	57.1 % (4)	44.4 % (8)	40 % (8)	29.4 % (5)	30.8 % (4)	66.7 % (2)	64.2 % (104)
veränderte Vorlagen	47.1 % (8)	4.5 % (3)	42.9 % (3)	55.6 % (10)	60 % (12)	70.6 % (12)	69.2 % (9)	33.3 % (1)	35.8 % (58)
Total	10.5 % (17)	41.4 % (67)	4.3 % (7)	11.1 % (18)	12.3 % (20)	10.5 % (17)	8 % (13)	1.9 % (3)	100 % (162)

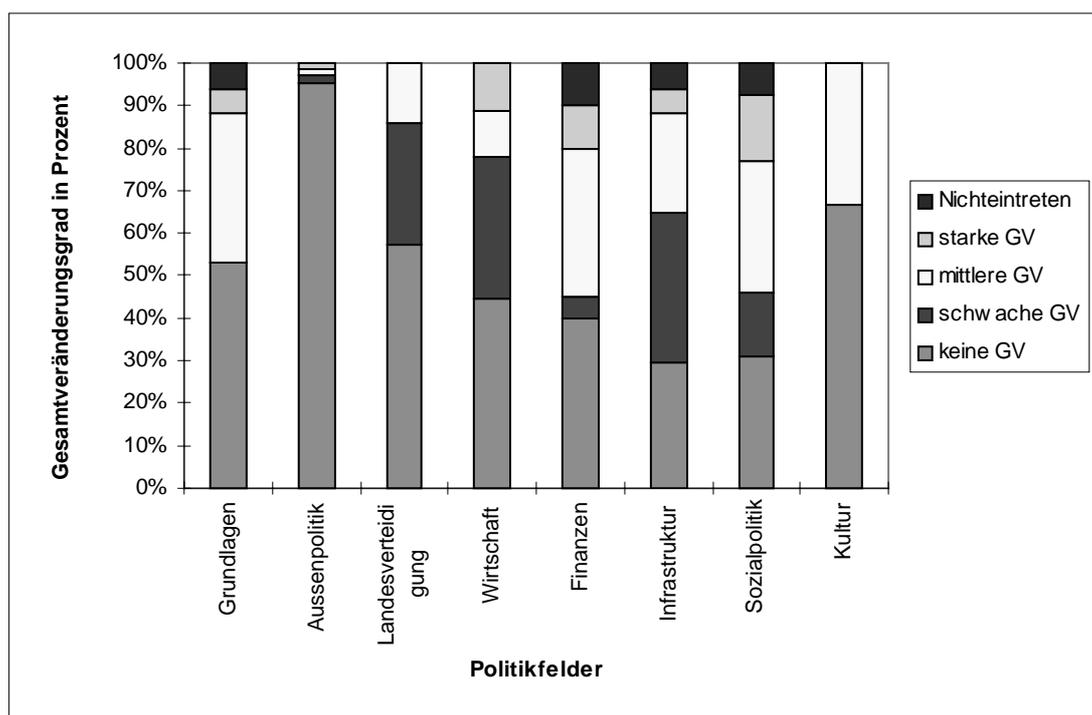
In einem zweiten Schritt wird gezeigt, wie stark die inhaltlichen Veränderungen waren (**Gesamtveränderungsgrad**). Graphik 16 gibt pro Sachbereich den Anteil unveränderter, schwach veränderter, mittelstark veränderter, stark veränderter und negativ entschiedener Vorlagen (Nichteintreten) an.

Werden Tabelle 48 (Veränderungsquote) und Graphik 16 (Gesamtveränderungsgrad) miteinander verglichen, zeigt sich, dass eine hohe Veränderungsquote nicht automatisch eine starke Gesamtveränderung nach sich zog. Ausgehend vom Veränderungsgrad ist der Anteil veränderter Vorlagen aus den Bereichen Wirtschaft und Finanzen mit rund 55 Prozent etwa gleich gross. Aus Graphik 16 geht nun hervor, dass nur bei rund 20 Prozent der Wirtschaftsvorlagen inhaltlich substantielle (mittlere oder starke) Modifikationen vorgenommen wurden, über 30 Prozent der Veränderungen waren schwacher Natur. Ganz anders bei den Finanzvorlagen: Wenn diese verändert wurden, dann waren die Eingriffe meistens nachhaltig. Über 50 Prozent der Finanzvorlagen wurden mittelstark bis stark verändert, oder es wurde Nichteintreten beschlossen.

Ähnliches gilt auch für die Bereiche Infrastruktur und Sozialpolitik, die eine Veränderungsquote von je rund 70 Prozent aufweisen: Vorlagen im Bereich der Sozialpolitik wurden in über 50 Prozent der Fälle mittel bis stark verändert (inkl. Nichteintreten). Im Sachbereich Infrastruktur hingegen waren die Eingriffe deutlich schwächer: Rund 40 Prozent dieser Vorlagen galten als schwach verändert.

Unter dem Blickwinkel der Veränderungsstärke zeigt sich auch für die unterdurchschnittlich veränderten Bereiche Grundlagen der Staatsordnung und Kultur/Bildung/Medien ein neues Bild: Wie Graphik 16 zeigt, wurden zwar mehr als die Hälfte dieser Vorlagen nicht verändert. Nahm das Parlament jedoch Modifikationen vor, blieb es nicht bei Detailkorrekturen, denn keine dieser Vorlagen wurde bloss schwach verändert. Dies im Unterschied zum Bereich Landesverteidigung, in dem nur rund 12 Prozent der Vorlagen eine inhaltlich bedeutende Veränderung erfuhr.

Graphik 16: Gesamtveränderungsgrad gemessen an Politikfeldern (N=162)



Insgesamt konnte die Überprüfung des Zusammenhangs von Sachbereich und Veränderungsgrad frühere Forschungsergebnisse bestätigen. Auch die Studie von Zehnder hat gezeigt, dass insbesondere die Bereiche Wirtschaft und soziale Wohlfahrt häufiger verändert wurden als Themen der Sicherheits- und Aussenpolitik sowie Vorlagen zur Staatsstruktur. Allerdings benutzte Zehnder zum Teil andere Sachbereichskategorien, und seine Zuordnungen stützten sich stärker auf das "Departementalprinzip" ab.¹⁰⁶

6.4.4 Beratungskategorie

¹⁰⁶ Zehnder 1988; 50 (insbesondere Anm. 1).

Als weiteres Merkmal wird die Beratungskategorie im Nationalrat überprüft. Tabelle 49 zeigt, dass je höher die Beratungskategorie ist, desto eher das Parlament eine Vorlage verändert: 17.9 Prozent beträgt der Anteil veränderter Erlasse in der Kategorie Kurzdebatte, 47.5 Prozent in der reduzierten und 87.5 Prozent in der organisierten Debatte. Einzig für die höchste Kategorie "Freie Debatte" gilt es eine Einschränkung vorzunehmen. Die vergleichsweise tiefe Veränderungsquote (50 %) lässt sich - abgesehen von der Fallzahl (4) - erklären, wenn der Charakter dieser Vorlagen berücksichtigt wird: Oft steht in der höchsten Beratungskategorie I nicht die eigentliche gesetzgeberische Tätigkeit im Vordergrund, sondern es handelt sich um die Durchführung eines wichtigen formellen Aktes mit Aufsichts- und Genehmigungscharakter, der in den seltensten Fällen umstritten ist und deshalb kaum zu Veränderungen führt.

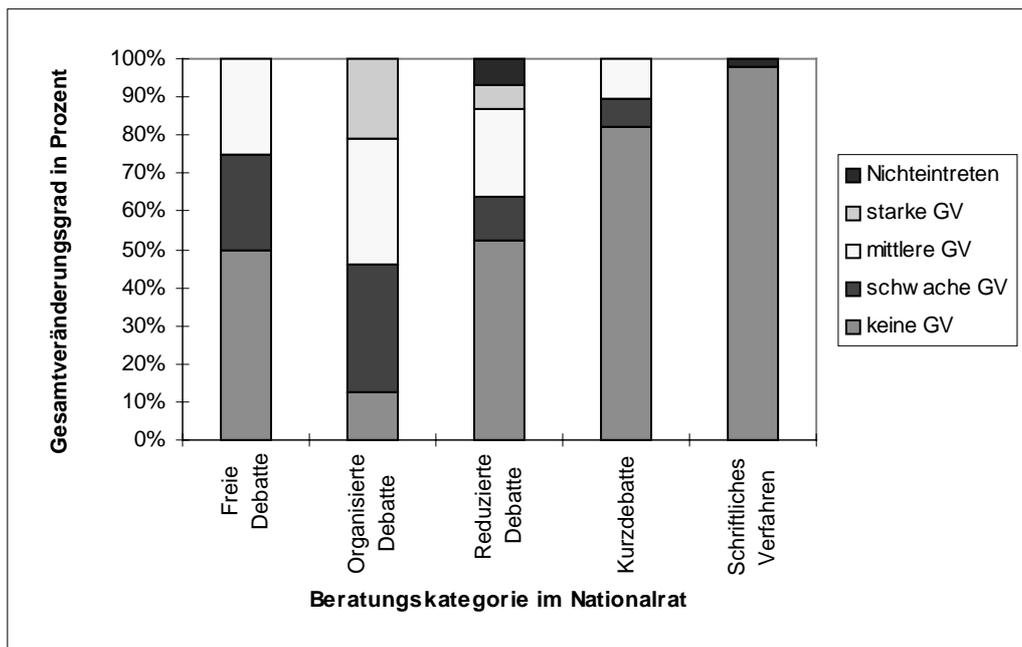
Die Werte in Tabelle 49 entsprechen weitgehend auch jenen aus der früheren Studie über die Jahre 1991-95: Die höchste **Veränderungsquote** wiesen auch damals die in den Kategorien II und III beratenen Vorlagen (91.3 % bzw. 58.2 %), gefolgt von Kategorie I (40 %) auf. Auch die Veränderungswahrscheinlichkeiten für Kategorie IV (28.2 %) und Kategorie V (8.9 %) entsprechen im Grossen und Ganzen dem Ergebnis dieser Studie.

Tabelle 49: Veränderungsquote nach Beratungskategorie im Nationalrat (N=162)

	Freie Debatte (I)	Organisierte Debatte (II)	Reduzierte Debatte (III)	Kurz- debatte (IV)	Schriftliches Verfahren (V)	Total
unveränderte Vorlagen	50.0 % (2)	12.5 % (3)	52.5 % (32)	82.1 % (23)	97.8 % (44)	64.2 % (104)
veränderte Vorlagen	50.0 % (2)	87.5 % (21)	47.5 % (29)	17.9 % (5)	2.2 % (1)	35.8 % (58)
Total	2.5 % (4)	14.8 % (24)	37.7 % (61)	17.3 % (28)	27.8 % (45)	100 % (162)

Was die Stärke der vorgenommenen Modifikationen (**Gesamtveränderungsgrad**) angeht, zeigt Graphik 17, dass in der Kategorie II der Anteil stark und mittelstark veränderter Erlasse über 50 Prozent beträgt. Auch in der Kategorie III wurden fast 40 Prozent der Vorlagen nachhaltig verändert (inkl. Nichteintreten), währenddem nur gut 10 Prozent der in Kategorie IV beratenen Vorlagen Veränderungen mittleren Ausmasses unterzogen wurden.

Graphik 17: Gesamtveränderungsgrad gemessen an Beratungskategorie (N=162)



6.4.5 Wichtigkeit

Als letztes soll überprüft werden, inwieweit die "Wichtigkeit" einer Vorlage für die Veränderungstätigkeit eine Rolle spielt. Zur Messung der Wichtigkeit wurde ein Index erstellt, der sich auf folgende Indikatoren abstützt: die politische Bedeutung der Vorlage, der damit verbundene finanzielle Aspekt, die Betroffenheit, welche die Vorlage in der Bevölkerung auslöst, das Echo, das der Erlass in der (medialen) Öffentlichkeit erfährt. Während die Beurteilung der finanziellen und politischen Wichtigkeit auf amtliche Dokumente (Botschaft und Amtliches Bulletin) abstützt, wurden für die Bewertungen des Betroffenheitsgrads und des öffentlichen Echos Presseerzeugnisse beigezogen.¹⁰⁷ In einem weiteren Schritt werden auch die oben besprochenen formalen Kriterien Erlassform und Beratungskategorie im Nationalrat in den Index "Wichtigkeit" einbezogen. Gemessen an diesen beiden Indikatoren gelten Vor-

¹⁰⁷ Kriterien für die Einschätzung der finanziellen Wichtigkeit: Waren (direkte oder indirekte) finanzielle Kosten an die Vorlage gebunden? Erfolgte eine Abstimmung über die Ausgabenbremse? Politische Wichtigkeit: Vernehmlassungsverfahren durchgeführt? Eintrittsvoten von Bundesrat und Parlamentsmitgliedern über Stellenwert der Vorlage; Bedeutung der Vorlage im Gesetzgebungsprozess allgemein. Betroffenheit und Echo: Hier wurden a) die direkten Folgen der Vorlage für die breitere Öffentlichkeit beurteilt und b) die in den Medien veröffentlichte Meinung (hinsichtlich der Bedeutung) einbezogen. Auf diese Weise wurde pro Vorlage für jeden Indikator ein Raster erstellt, der die Ausprägungen "wichtig", "eher wichtig", "eher unwichtig" und "unwichtig" umfasste.

lagen dann als wichtig, wenn sie dem Referendum (fakultativ oder obligatorisch) unterstellt waren bzw. in einer hohen Beratungskategorie beraten wurden.¹⁰⁸

Tabelle 50 zeigt, dass ein starker Zusammenhang zwischen den Indikatoren politische Bedeutung, Betroffenheit, öffentliches Echo und der Veränderungsquote besteht. In über 90 Prozent der Fälle, in denen einer dieser drei Indikatoren als "(eher) hoch" auftrat, griff das Parlament modifizierend in die Ausarbeitung ein. Wenn umgekehrt die Bewertung "(eher) tief" war, wurde die Vorlage deutlich seltener verändert.

Etwas anders präsentiert sich die Lage für den Indikator finanzielle Bedeutung: Auch wenn der finanzielle Aspekt einer Vorlage als hoch eingestuft wird, verändert das Parlament nur gut 50 Prozent davon. Im Grundsatz trifft die Folgerung "je wichtiger, desto eher verändert" aber auch hier zu. Sprich: Je grösser die finanzielle Bedeutung einer Vorlage ist, desto eher wird sie verändert.

Tabelle 50: Veränderungsquote gemessen an vier Indikatoren für Wichtigkeit (N=162)

	Finanzielle Bedeutung		Politische Bedeutung		Betroffenheit in Bevölkerung		Echo in Öffentlichkeit		Total
	hoch	tief	hoch	tief	hoch	tief	hoch	tief	
unveränderte Vorlagen	44.7 % (34)	81.4 % (70)	8.3 % (4)	87.7 % (100)	7.3 % (3)	83.5 % (101)	4.7 % (2)	85.7 % (102)	64.2 % (104)
veränderte Vorlagen	55.3 % (42)	18.6 % (16)	91.7 % (44)	12.3 % (14)	92.7 % (38)	16.5 % (20)	95.3 % (41)	14.3 % (17)	35.8 % (58)
Total	46.9 % (76)	53.1 % (86)	29.6 % (48)	70.4 % (114)	25.3 % (41)	74.7 % (121)	26.5 % (43)	73.5 % (119)	100 % (162)

Im nächsten Schritt werden die vier auf Einschätzung basierende Indikatoren ergänzt durch die zwei Variablen Erlassform und Beratungskategorie im Nationalrat. Die folgende Tabelle fasst die sechs Indikatoren zum Index "Wichtigkeit" zusammen.¹⁰⁹ Insgesamt 28.4 Prozent der Vorlagen gelten demnach als "wichtig" (22) und "eher wichtig" (24). Ein beinahe ebenso grosser Teil lässt sich als "eher unwichtig" (25.9 %) bezeichnen, und mit 45.7 Prozent kann fast die Hälfte der Vorlagen als "unwichtig" eingestuft werden (darunter alle 47 Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse ohne Referendum). Die **Veränderungsquote** bei den "(eher) wichtigen" Erlassen ist mit rund 90 Prozent ausserordentlich hoch, die "eher

¹⁰⁸ Vorgehen bei der Umcodierung: Bei der Erlassform stand das Kriterium Referendumsmöglichkeit ja oder nein im Vordergrund: ja = wichtig, nein = unwichtig. Die Beratungskategorien wurden in vier Kategorien zusammengefasst: I+II = wichtig, III = eher wichtig, IV = eher unwichtig, V = unwichtig.

¹⁰⁹ Vorgehen bei der Umcodierung: Bei der Erlassform stand das Kriterium Referendumsmöglichkeit ja oder nein im Vordergrund: ja = wichtig, nein = unwichtig. Die Beratungskategorien wurden in vier Kategorien zusammengefasst: I+II = wichtig, III = eher wichtig, IV = eher unwichtig, V = unwichtig. Die vier Bedeutungsindikatoren wurden, wie oben gezeigt, über vier Stufen erfasst und direkt übernommen.

unwichtigen" liegen mit 35.7 Prozent im Durchschnitt, währenddem der Anteil von 1.4 Prozent veränderter Vorlagen bei den "unwichtigen" erwartungsgemäss ausserordentlich tief ist.

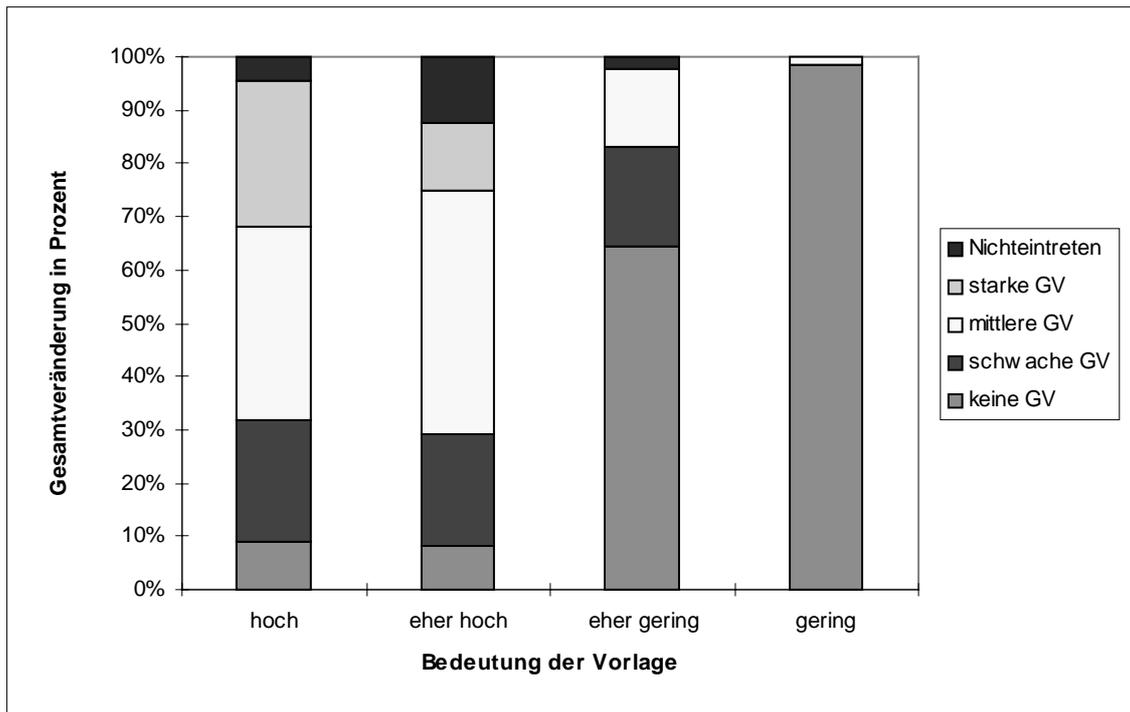
Tabelle 51: Veränderungsquote gemessen am Index "Wichtigkeit" (N=162)

	wichtig	eher wichtig	eher unwichtig	unwichtig	Total
unveränderte Vorlagen	9.1 % (2)	8.3 % (2)	64.3 % (27)	98.6 % (73)	64.2 % (104)
veränderte Vorlagen	90.9 % (20)	91.7 % (22)	35.7 % (15)	1.4 % (1)	35.8 % (58)
Total	13.6 % (22)	14.8 % (24)	25.9 % (42)	45.7 % (74)	100 % (162)

Die folgende Graphik zeigt, dass der Grossteil der Veränderungen bei den als "(eher) wichtig" eingestuften Vorlagen mittlere und starke **Gesamtveränderungen** sind: Rund 70 Prozent dieser Vorlagen wurden nachhaltig verändert. Bei den "eher unwichtigen" Vorlagen beschränkt sich der Anteil substantieller Veränderungen auf rund 10 Prozent (mittlerer Gesamtveränderungsgrad). Unter den "unwichtigen" Erlassen kam es nur zu einer Veränderung.¹¹⁰ Daraus lässt sich folgern, dass je wichtiger die Vorlage ist, desto stärker die Modifikationen sind, die das Parlament daran vornimmt.

¹¹⁰ Die einzige veränderte Vorlage dieser Kategorie betraf den Beschluss auf Nichteintreten beim Bundesbeschluss zur Teilrevision des Atomgesetzes. Dies hatte aber einen verfahrenstechnischen und nicht inhaltlichen Grund und erfolgte mit Einwilligung des Bundesrates.

Graphik 18: Gesamtveränderungsgrad gemessen am Index "Wichtigkeit" (N=162)



7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

In dieser Arbeit wurde der Einfluss der Schweizerischen Bundesversammlung auf die Gesetzgebung untersucht. Im Mittelpunkt stand die Frage, wie stark das Parlament einen Gesetzerlass, den ihm der Bundesrat zur Legiferierung überwies, modifizierte. Überprüft wurde die parlamentarische Einflussnahme anhand der Anzahl und Stärke der vorgenommenen Änderungen am Regierungsentwurf. Insgesamt wurden 162 Bundesratsvorlagen, die National- und Ständerat zwischen Dezember 1995 und Oktober 1997 zu Ende beraten hatten, erfasst und analysiert.

7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Veränderungsquote und Gesamtveränderungsgrad

Da der Untersuchung die Prämisse zugrunde liegt, dass der parlamentarische Einfluss sich in den vorgenommenen Änderungen äussert, wurde die Häufigkeit und Stärke der vom Parlament vorgenommenen Modifikationen überprüft: Dabei galt: Je stärker die Gesamtveränderung einer Vorlage war, desto grösser war auch der parlamentarische Einfluss.

Die Auswertung der durch die Parlamentarier/innen vorgenommenen Modifikationen hat gezeigt, dass von den 162 Vorlagen 104 unverändert (64.2 %) von der Bundesversammlung übernommen wurden. Davon waren allerdings rund die Hälfte Genehmigungsbeschlüsse (insbesondere Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse), die vom Parlament nur genehmigt werden mussten. 35.8 Prozent der Bundesratsvorlagen wurden im Verlauf der parlamentarischen Beratungen verändert.

Insgesamt wurden 18 Erlasse schwach verändert (11.1 % von 162 Vorlagen), in 26 Fällen war die Veränderung mittleren Ausmasses (16 %), und 9 Mal nahm das Parlament starke Modifikationen vor (5.6 %). Auf 5 Vorlagen beschloss die Bundesversammlung Nichteintreten (3.1 %); abgelehnte oder zurückgewiesene Vorlagen kamen nicht vor.

Vorparlamentarisches Verfahren

Insbesondere wenn der Vorentwurf im Vernehmlassungsverfahren auf breite Kritik stiess, diese jedoch im Bundesratsentwurf kaum berücksichtigt wurde, und die ins Parlament gelangte Vorlage die wichtigen Kompromisse nicht enthielt, wurde die Vorlage sehr oft und nachhaltig verändert. Die Umkehrung liess sich nicht mit der gleichen Deutlichkeit aufzeigen, dennoch geht klar hervor, dass Erlasse, die bereits in der Vernehmlassung auf positives Echo stiessen und als konsensfähig in die parlamentarischen Beratungen gelangten, weniger häufig und vor allem weniger stark verändert wurden.

Vorberatende Kommissionen

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die vorberatenden Kommissionen die einflussreichsten Gremien der parlamentarischen Phase sind und die Ausgestaltung einer Vorlage am stärksten prägten. Wenn das Plenum Änderungen vornahm, geschah dies in der Regel auf Antrag der Kommissionen; wenn sich das Parlament zwischen Kommission und Bundesrat zu entscheiden hatte, folgte es in der Regel der vorberatenden Kommission. Das Plenum verliess sich also stark auf die Vorentscheide der Kommission, indem es sie meistens übernahm; Änderungen wurden selten direkt über das Plenum vorgenommen.

Plenumsberatungen

Die Überprüfung der Änderungsanträge hat gezeigt, dass die Nichtregierungsfraktionen in der Regel öfter versuchten, eine Bundesratsvorlage zu verändern: Mitglieder der Fraktionen DF, GPS, FPS und LPS stellten proportional gesehen deutlich mehr Anträge als Mitglieder der Bundesratsparteien. Die Auswertung der erfolgreichen Anträge hat jedoch gezeigt, dass es CVP und FDP (und LPS) aber deutlich besser gelang, ihre Interessen durchzusetzen (höhere Erfolgsrate bei Anträgen). Den Nichtregierungsparteien sowie der einzigen nicht bürgerlichen Bundesratspartei SPS fiel es merklich schwerer, ihre Anliegen durchzubringen. Zum Teil galt dies auch für die sich von CVP und FDP abgrenzende und einen prononcierten Rechtskurs fahrende SVP.

Es ist folglich davon auszugehen, dass die parteipolitische Zusammensetzung der Bundesversammlung und des Bundesrats dazu führte, dass die bürgerlichen Bundesratsparteien im Parlament am nachhaltigsten Einfluss auf die Ausgestaltung einer Vorlage nahmen.

Verhältnis Ständerat - Nationalrat und Differenzbereinigungsverfahren

Im Nationalrat liess sich zwar öfter als im Ständerat eine kritischere Haltung gegenüber einer Bundesratsvorlage feststellen, und es wurde mehr Druck auf die Veränderung einer Vorlage ausgeübt, eine grundsätzlich grössere Veränderungsneigung des Nationalrats bzw. seiner Mitglieder konnte jedoch nicht nachgewiesen werden.

Dass der Ständerat mehr Einfluss auf die Ausgestaltung einer Vorlage hatte, gilt sowohl für seine Kommissionen als auch für die einzelnen Ratsmitglieder. Wenn die ständerätliche Kammer eine Änderung vornehmen wollte, war die Wahrscheinlichkeit, dass sie Erfolg hatte, grösser als im Nationalrat, und wenn es zu einem Differenzbereinigungsverfahren kam, standen die Chancen für die Durchsetzung der ständerätlichen Version besser als für den Nationalrat.

Inhaltliche und formale Aspekte

Es konnte gezeigt werden, dass Vorlagen in den Politikbereichen: Wirtschaft, Sozialpolitik, öffentliche Finanzen und Infrastruktur öfter und mit Ausnahme von Wirtschaftsvorlagen auch stärker verändert wurden als Erlasse, welche die Bereiche Grundlagen der Staatsordnung, Aussenpolitik, Landesverteidigung und Kultur/Bildung/Medien betrafen. Bezogen auf die Departemente modifizierte das Parlament eher Vorlagen aus EDI, EFD, EVD und EVED.

Weiter hat die Studie ergeben, dass das Parlament sein Engagement bei der Behandlung einer Vorlage auch nach ihrer Wichtigkeit ausrichtete. So befassten sich National- und Ständerat intensiver mit Vorlagen, die von politischer und finanzieller Bedeutung waren, in der Öffentlichkeit auf grosses Echo stiessen, dem Referendum unterstellt waren und im Nationalrat in einer hohen Beratungskategorie debattiert wurden. An diesen als "wichtig" definierten Vorlagen nahm das Parlament öfters und stärkere Änderungen vor.

7.2 Schlussfolgerungen

Im Folgenden werden die aus dieser Untersuchung hervorgegangenen empirischen Ergebnisse interpretiert und in Zusammenhang mit bisherigen Forschungsarbeiten gebracht.

Die erste Frage galt der Bedeutung des vorparlamentarischen Verfahrens und des damit verbundenen Referendums. Die Möglichkeit, gegen Vorlagen, die nicht ihren Vorstellungen entsprechen, das Referendum zu ergreifen, stärkt die Position der 'referendumsfähigen' Interessensverbände und Parteien. In verschiedenen Untersuchungen konnte gezeigt werden, dass die "Referendumsdemokratie" dazu führt, dass wichtige Kreise bereits in der vorparlamentarischen Phase versuchen, ihre Anliegen einzubringen. Aus dieser Untersuchung geht hervor, dass der Interessensausgleich, der ein späteres Referendum verhindern soll, nicht unbedingt in der vorparlamentarischen, aber oftmals in der parlamentarischen Phase gefunden wurde.

In den Jahren 1995-97 ist es dem Parlament - gemessen am Kriterium Referendum - ausserordentlich gut gelungen, die notwendigen Kompromisse herbeizuführen und konsensfähige Vorlagen zu verabschieden und auf diese Weise ein Referendum zu verhindern. Die anfangs der 70er Jahre vor allem in den Arbeiten von Leonhard Neidhart¹¹¹ betonte starke Stellung der Vernehmlassung ist aufgrund dieser Untersuchung etwas zu relativieren: Zwar hat die Anzahl durchgeführter Vernehmlassungen in den vergangenen Jahren stark zugenommen, gleichzeitig scheint das Instrument der Vernehmlassung - vielleicht gerade aufgrund des 'inflationären Gebrauchs' - aber auch an Bedeutung zu verlieren. Umgekehrt deutet die im Vergleich mit früheren Jahren tiefe Anzahl ergriffener Referenden darauf hin, dass die Kompromissuche im Parlament verhältnismässig oft erfolgreich verlief. Diese Einschätzung wird in der von Pascal Sciarini und Alexandre H. Trechsel verfassten Analyse über die Häufigkeit und Erfolgchancen von Referenden bestätigt, worin die Autoren insbesondere den Wert und "l'influence du consensus" im Parlament herausstreichen.¹¹²

Die Analyse des Zweikammersystems knüpft grösstenteils an die Ergebnisse bisheriger Forschungen über die Eidgenössischen Räte an. Es konnte gezeigt werden, dass

¹¹¹ Neidhart 1970a; Neidhart 1970b.

¹¹² Sciarini/Trechsel 1996.

das Zusammenspiel zwischen National- und Ständerat auch 30 Jahre nach der ersten grösseren Studie von Laurent Trivelli über das Verhältnis von National- und Ständerat in der Regel gut funktioniert und nicht sehr konfliktreich verläuft.¹¹³ Bei der Beurteilung einer Vorlage stimmen beide Räte oft überein, und sie weichen auch bezüglich der Modifikationen nur selten so stark voneinander ab, dass es zu längeren Differenzbereinigungsverfahren kommt.

Dass National- und Ständerat zum Teil andere Positionen einnehmen, ist aufgrund der unterschiedlichen Repräsentationsfunktion der beiden Kammern verständlich und eine logische Folge ihrer unterschiedlichen Zusammensetzung. Entscheidend dabei ist, dass sie sich nicht gegenseitig blockieren, sondern meistens zu einer einvernehmlichen Lösung finden. Annemarie Huber-Hotz spricht von der "qualitativen Konkurrenz", die dazu führt, dass sich die Räte auf "durchaus flexible Weise" ergänzen.¹¹⁴

Wie auch Studien aus den USA - die über ein ähnlich aufgebautes Zweikammersystem verfügen - zeigen, ist die kleine Kammer eine "kohäsivere Einheit" als die heterogene, stärker fraktionsgebundene Volksskammer.¹¹⁵ Im Konfliktfall gelingt es dem Ständerat aus diesem Grund häufiger, sich im Differenzbereinigungsverfahren durchzusetzen oder zumindest einen Kompromiss zu erzwingen.

Nicht von der Hand zu weisen ist, dass das Zweikammersystem zu einer längeren Beratungsdauer führt. Wie Huber-Hotz zeigt, liegt es jedoch hauptsächlich an den vorberatenden Kommissionen, die Beratungslänge zu verkürzen; die Länge der Beratungen ist somit weniger auf das Zweikammersystem an sich zurückzuführen.¹¹⁶ Wer Kritik am Verzögerungsmoment des Zweikammersystems übt, darf aber nicht sein grosses Plus übersehen: Vier Augen sehen nämlich mehr und besser als zwei, "besonders wenn sie den (...) Gegenstand von einem verschiedenen Standpunkt aus betrachten."¹¹⁷ Längerfristig kann es somit durchaus effizient sein, durch eine doppelte Beratung eventuell voreilig gefasste, nicht immer ganz stringente Beschlüsse im Zweirat nochmals zu überdenken und allenfalls zu korrigieren.

Eine zentrale Stellung im parlamentarischen Gesetzgebungsprozess nehmen die Kommissionen ein; sie bilden den Dreh- und Angelpunkt, was die inhaltliche Ausgestaltung der Vorlagen betrifft. Die von Alois Ochsner aufgrund einer Analyse der Kommissionstätigkeit der 70er Jahre vorgenommene Einstufung der Schweizerischen Bundesversammlung als Arbeitsparlament¹¹⁸ wird durch diese Studie bestätigt. Auch die aus neueren staatsrechtlichen Arbeiten hervorgegangene Einschätzung, wonach den Kommissionen "in fachlicher wie politischer Hinsicht (...) erhebliches Gewicht" beizumessen sei, konnte mit der vorliegenden Untersuchung empirisch untermauert werden.¹¹⁹ Grundsätzlich kann also davon ausgegangen werden, dass das Plenum den Entscheiden seiner Kommission folgt. Wie Ruth Lüthi gezeigt hat, ist diese "ge-

¹¹³ Trivelli 1974.

¹¹⁴ Huber-Hotz 1991: 174, 179.

¹¹⁵ Ferejohn 1975; Ortega/McQuillan 1996; Patterson/Caldeira 1988.

¹¹⁶ Huber-Hotz 1991: 178.

¹¹⁷ Bluntschli 1875, zitiert aus: Huber-Hotz 1991: 174.

¹¹⁸ Ochsner 1987; vgl. dazu das theoretische Konzept des Rede- und Arbeitsparlaments von Shaw (1979) 1990.

¹¹⁹ Gut-Winterberger 1986: 142; vgl. auch Kiener 1994.

stiegene Durchsetzungsfähigkeit" weitgehend auf das neustrukturierte Kommissionswesen (neue ständige anstelle von ad-hoc Kommissionen) zurückzuführen.¹²⁰ Indem das Plenum sich weitgehend auf die Entscheide der vorberatenden Kommissionen verlässt, erfüllen die Kommissionen ihre Aufgabe als "Problemlösungsinstanzen", die "Interessengegensätze zu klären" und allenfalls durch "neue Vorschläge zu lösen" haben, in grossem Mass.¹²¹ Gesetzt den Fall, dass die Kommissionsarbeit vom Ratsplenum regelmässig desavouiert würde, wäre nämlich entweder die Zusammensetzung oder die Funktion der vorberatenden Kommissionen neu zu überdenken. Nichtsdestotrotz war es aber auch möglich, dass vom Plenum Impulse kamen, die dazu führten, dass ein Teilaspekt nochmals aufgegriffen und diskutiert werden konnte.

Werden die Einflüsse entscheidungspolitischer Faktoren im Parlament untersucht, zeigt sich die Dominanz der bürgerlichen Regierungsparteien ganz deutlich. Minderheiten, seien es Fraktionen, die nicht in der Regierung vertreten waren, oder Fraktionen, die sich ideologisch von der Mehrheit abgrenzten, bemühten sich zwar um eine Einflussnahme, das System machte es ihnen aber nicht leicht, mehr als nur Präsenz im Rat zu markieren. Die "Klammer", wie Heidrun Abromeit die das Parlament politisch dominierenden bürgerlichen Bundesratsparteien bezeichnet,¹²² scheint nach wie vor in dem Sinn zu funktionieren, als sie andere Fraktionen von der Einflussnahme tendenziell ausklammert. Es sind folglich auch hauptsächlich die (bürgerlichen) Regierungsparteien, die eine Vorlage über Änderungsanträge beeinflussen. Obwohl die bürgerlichen Regierungsparteien bereits über den Bundesrat Einfluss auf die Vorlagen nehmen konnten, waren es dennoch gerade diese Fraktionen, die den Grossteil der Veränderungen an den untersuchten Bundesratsvorlagen vornahmen. Echte Konflikte zwischen Parlamentsmehrheit und Bundesrat bilden zwar eher den Ausnahmefall; das hielt insbesondere CVP und FDP jedoch nicht davon ab, Änderungen zu initiieren und durchzusetzen. Somit nutzten die in die Regierung eingebundenen Parteien die Möglichkeiten, die das System ihnen offenliess (Stichworte: kein Regierungssturz und keine Absetzung des Parlaments möglich): Sie übernahmen Vorlagen ihrer eigenen Bundesrät/innen nicht grundsätzlich vorbehaltlos, sondern waren massgeblich daran beteiligt, wenn diese Vorlagen im Parlament verändert wurden.

Inhaltliche Aspekte beeinflussten die parlamentarischen Beratungen in dem Sinn, dass sie den Räten als Leitplanken dienten. Vorlagen, die im Vergleich relativ unbedeutend waren, wurde weniger Aufmerksamkeit beigemessen, und entsprechend selten erfolgten auch Änderungen an der bundesrätlichen Fassung. Erfüllte ein Erlass hingegen gewisse Kriterien bezüglich der politischen, finanziellen oder inhaltlichen Wichtigkeit, befasste sich die Bundesversammlung stärker damit und griff je nach Bedarf auch korrigierend ein.

¹²⁰ Unter anderem begründet Lüthi die grössere Durchsetzungskraft damit, dass sich die Kommissionsmitglieder mit dem Systemwechsel einen entsprechenden "Sachverstand" aufbauen können und bestimmte Geschäfte kontinuierlich verfolgen können; Lüthi 1997: 181.

¹²¹ Linder 1998: 10 (Manuskript).

¹²² Abromeit 1993: 183.

Im Einzelnen konnte gezeigt werden, dass der Sachbereich eine wichtige Rolle für den Verlauf der Beratungen spielt; so wurden - wie schon frühere Studien zur schweizerischen Bundespolitik zeigten¹²³ - Vorlagen in den Bereichen Finanz- und Wirtschaftspolitik sowie Infrastruktur- und sozialpolitische Vorlagen öfter modifiziert. Weiter ist daraus hervorgegangen, dass je wichtiger eine Vorlage war, desto eher und stärker sie vom Parlament verändert wurde. Die Überprüfung der Indikatoren zur Messung der "Wichtigkeit" haben zudem frühere Befunde zur Gesetzgebungstätigkeit der Schweizerischen Bundesversammlung bestätigt. So konnte die Schlussfolgerung von Ulrich Klöti, dass die Erlassform ein "Indiz" für die politische Tragweite und Bedeutung einer Vorlage ist, gestützt werden.¹²⁴ Zudem kann auch an die Resultate der Fallstudienanalyse über Bundesratsvorlagen, die dem Parlament zwischen 1991 und 1995 vorgelegt wurden, angeknüpft werden. Daraus ging hervor, dass die finanzielle Tragweite eines Erlasses sowie der Betroffenheitsgrad und das öffentliche Echo, das eine Vorlage auslöste, nützliche Indikatoren für die Beurteilung der Wichtigkeit eines Erlasses und damit auch für die Veränderungstätigkeit des Parlaments sind.¹²⁵

Wie ist der Einfluss des Parlaments, den es auf eine Bundesratsvorlage ausübt, aufgrund der erhaltenen Resultate und im Vergleich mit früheren Studien zu bewerten? Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Bundesversammlung 35.8 Prozent der 162 Vorlagen verändert hat. Im Vergleich mit der Untersuchung der Jahre 1991-95 sind das rund sieben Prozentpunkte weniger.¹²⁶ Allerdings gilt es dabei zu beachten, dass der Anteil Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse in den Jahren 1995-97 30 Prozent aller Vorlagen ausmachte, währenddem ihr Anteil in der vorhergehenden Legislatur nur 17.8 Prozent betrug. Diese Feststellung ist für die Interpretation des Gesamtveränderungsgrads insofern entscheidend, als Staatsverträge dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt werden und höchstens in Form von Vorbehalten verändert werden können. Wird diese Tatsache berücksichtigt, und werden die Staatsverträge von der Berechnung ausgenommen, ergibt sich für die Jahre 1991-95 eine Veränderungsquote von 50.4 Prozent und für die Zeit zwischen 1995 und 1997 eine von 50.1 Prozent. Wird der Veränderungsanteil für die Untersuchung von Ernst Zehnder über die 70er Jahre ebenfalls auf diese Weise neu berechnet, entspricht die Veränderungsquote ohne Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse bei ihm rund 45 Prozent, was gut 5 Prozentpunkte unter dem Wert der 90er Jahre liegt.¹²⁷

Im Vergleich zu den 70er Jahren wurden in der 44. und 45. Legislaturperiode also mehr Bundesratsvorlagen verändert; in den 90er Jahren selber bleibt der Anteil veränderter Vorlagen jedoch konstant: Rund jeder zweite Bundesratserlass wurde vom Parlament verändert (unter Ausklammerung der Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse).

Da dieser Studie das gleiche Bewertungskonzept für die Messung des Gesamtveränderungsgrads wie für Zehnders Untersuchung zugrunde liegt, lässt sich auch überprüfen, ob das Parlament im Verlauf der letzten 25 Jahre nicht nur *häufiger*, sondern

¹²³ Zehner 1988; Poitry 1989; Jegher 1996.

¹²⁴ Klöti 1986: 160.

¹²⁵ Jegher 1996: 73.

¹²⁶ Jegher 1996.

¹²⁷ Zehnder 1988.

auch *stärker* in die Ausarbeitung einer Vorlage eingegriffen hat. Werden wiederum die Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse von der Berechnung ausgenommen, zeigt sich, dass im Vergleich mit den 70er Jahren der Anteil schwach, mittelstark und stark veränderter Vorlagen in der vorliegenden Untersuchung jeweils leicht höher war: schwache GV 14.3 % (1971-75) gegenüber 15.9 % (1995-97), mittlere GV: 21.9 % (1971-75) gegenüber 23 % (1995-97), starke GV: 7.2 % (1971-75) gegenüber 7.9 GV (1995-97). Der Anteil negativ entschiedener Vorlagen betrug anfangs der 70er Jahre 2.5 Prozent, Mitte der 90er Jahre stieg er auf 4.4 Prozent.

Der Vergleich der drei empirischen Untersuchungen über den parlamentarischen Veränderungsgrad an Bundesratsvorlagen zeigt, dass das Parlament Ende der 90er Jahre tendenziell stärker in die Gesetzgebung eingegriffen hat als noch zu Beginn der 70er Jahre. Zudem ist festzustellen, dass in der 44. und 45. Legislaturperiode die Anzahl der veränderten Vorlagen praktisch gleich hoch war: Jede zweite Vorlage wurde zwischen 1991 und 1997 vom Parlament verändert (unter Ausklammerung der Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse). Die bereits in der früheren Studie getroffene Feststellung, wonach das Parlament im Verlauf der Zeit immer stärker in die Gesetzgebung eingreift und "damit eine wichtige und prägende Rolle im Gesetzgebungsprozess einnimmt", wird aufgrund der vorliegenden Resultate bestätigt.¹²⁸ Gleichzeitig müssen auch die vorwiegend auf einer staatsrechtlich-normativen Sicht fussenden Aussagen, die in den ersten Nachkriegsjahrzehnten die Diskussion dominierten und von einer "partiellen Abdankung der Bundesversammlung" sowie einem "hilflosen" und "ohnmächtigen" Parlament ausgingen, revidiert werden: Die vorliegende empirische Untersuchung der parlamentarischen Gesetzgebungsarbeit hat gezeigt, dass das Parlament - wenn es Handlungsbedarf sieht und von der Wichtigkeit einer Vorlage überzeugt ist - durchaus in der Lage ist, inhaltlich gestaltend in die Gesetzgebung einzugreifen und konsensfähige Vorlagen zu verabschieden. Dass die Schweizerische Bundesversammlung aufgrund ihres Einflusses im internationalen Vergleich als relativ "powerful"¹²⁹ bezeichnet wurde, unterstützt die Einschätzung eines handlungsfähigen und -willigen Arbeitsparlaments, das innerhalb der gegebenen Möglichkeiten Einfluss auf die Gesetzgebung nimmt, zusätzlich.

¹²⁸ Jegher 1996: 2.

¹²⁹ Lijphart 1984: 78.

8 Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
aBB	Allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss
Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin (von National- und Ständerat)
APK	Aussenpolitische Kommission
Art.	Artikel
BB	Bundesbeschluss
BBl	Bundesblatt
BG	Bundesgesetz
BR	Bundesrat
Bst.	Buchstaben
BV	Bundesverfassung
BVB	Bundesverfassungsänderungs-Beschluss
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
DF	Demokratische Fraktion
dring. aBB	Dringlicher, allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss
eBB	Einfacher Bundesbeschluss
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EVED	Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
EV	Einzelveränderung
FDP	Freisinnig-demokratische Partei
FK	Finanzkommission
FPS	Freiheits-Partei der Schweiz
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPS	Grüne Partei Schweiz
GRN	Geschäftsreglement Nationalrat
GV	Gesamtveränderung
GVG	Geschäftsverkehrsgesetz
KöB	Kommission für öffentliche Bauten
KVF	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen
LdU	Landesring der Unabhängigen
Lega	Lega dei Ticinesi
LPS	Liberale Partei der Schweiz
NR	Nationalrat
PI	Parlamentarische Initiative
Ref.	Referendum
RK	Kommission für Rechtsfragen
SGK	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
SiK	Sicherheitspolitische Kommission
SPK	Staatspolitische Kommission
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz

SR	Ständerat
SV m. Ref.	Staatsvertrags-Genehmigungsbeschluss mit Referendum
SV o. Ref.	Staatsvertrags-Genehmigungsbeschluss ohne Referendum
SVP	Schweizerische Volkspartei
UREK	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
WAK	Kommission für Wirtschaft und Abgaben
WBK	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur

9 Verzeichnis der Tabellen und Graphiken

Graphik 1: Verteilung der Vorlagen auf Politikfelder (N=162).....	14
Graphik 2: Verteilung der Vorlagen auf Departemente (N=162)	15
Graphik 3: Verteilung der Vorlagen auf Erlassformen (N=162)	17
Graphik 4: Verteilung der Vorlagen auf Beratungskategorien (N=162).....	18
Tabelle 1: Beratungsdauer (N=162)	20
Tabelle 2: Verfahrensart nach Departement (N=162)	20
Tabelle 3: Verfahrensart nach Sachbereich (N=162).....	21
Tabelle 4: Verfahrensart nach Erlassform (N=162)	21
Tabelle 5: Zusammenhang zwischen Sachbereich und Departement (N=162).....	22
Tabelle 6: Zusammenhang zwischen Politikbereich und Erlassform (N=162)	23
Tabelle 7: Zusammenhang zwischen Departement und Erlassform (N=162)	24
Tabelle 8: Zusammenhang zwischen Sachbereich und Beratungskategorie im Nationalrat (N=162)	25
Tabelle 9: Zusammenhang zwischen Departement und Beratungskategorie des Nationalrats.....	26
Graphik 5: Gesamtveränderungsgrad der Bundesratsvorlagen (N=162).....	27
Tabelle 10: Durchgeführte Vernehmlassungen nach Departement.....	29
Tabelle 11: Durchgeführte Vernehmlassungen nach Politikfeldern.....	29
Tabelle 12: Durchgeführte Vernehmlassungen nach Erlassform.....	30
Graphik 6: Reaktionen auf den Vernehmlassungsentwurf (N=50)	31
Graphik 7: Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse in der Bundesratsvorlage (N=19)	32
Graphik 8: Kompromissfindung im vorparlamentarischen Verfahren (N=49).....	33
Graphik 9: Kommissionen im Nationalrat(N=162)	36
Tabelle 13: Verteilung der Kommissionen auf die Departemente (Nationalrat)	37
Tabelle 14: Verteilung der Kommissionen auf die Politikfelder (Nationalrat)	38
Tabelle 15: Erlassformen der von Kommissionen vorberatenen Vorlagen (Nationalrat).....	39
Tabelle 16: Reaktionen auf Bundesratsvorlagen in Kommissionen des Nationalrats (N=162)	40
Tabelle 17: Reaktionen auf Bundesratsvorlagen in Kommissionen des Ständerats (N=162)	40
Tabelle 18: Einigkeit in Kommissionen des Nationalrats (N=162)	41
Tabelle 19: Einigkeit in Kommissionen des Ständerats (N=162).....	42
Tabelle 20: Anzahl Vorlagen, die im Nationalratsplenium zur Bildung von Kommissionsminderheiten führten (N=162)	42
Tabelle 21: Anzahl Vorlagen, die im Ständeratsplenium zur Bildung von Kommissionsminderheiten führten (N=162)	43
Tabelle 22: Anzahl im Nationalrats-Plenum gestellter Minderheitsanträge (N=305 Minderheitsanträge)	43
Tabelle 23: Anzahl im Ständerats-Plenum gestellter Minderheitsanträge (N=91 Minderheitsanträge)	44
Tabelle 24: Ja-Stimmen-Anteil in GesamtAbstimmungen der Nationalrats- kommissionen.....	44

Tabelle 25: Ja-Stimmen-Anteil in Gesamtabstimmungen der Ständeratskommissionen	45
Tabelle 26: Kommissions- und Plenumsanträge im Nationalrat (N=809)	47
Tabelle 27: Kommissions- und Plenumsanträge im Ständerat (N=418)	47
Tabelle 28: Einzelanträge im Nationalrat (N=202)	50
Tabelle 29: Einzelanträge im Ständerat (N=89)	51
Tabelle 30: Rückweisungs- und Nichteintretensanträge im Nationalrat nach Fraktionen	52
Tabelle 31: Rückweisungs- und Nichteintretensanträge im Ständerat nach Fraktionen	52
Tabelle 32: Wortmeldungen im Nationalrat (N=1672)	55
Tabelle 33: Wortmeldungen im Ständerat (N=772)	56
Tabelle 34: Wortmeldungen von Bundesrat/rätin und Kommissionsberichterstatter/innen	57
Tabelle 35: Umstrittenheit der Vorlage in bezug auf Departement (N=162)	58
Tabelle 36: Umstrittenheit der Vorlage in bezug auf Politikfelder (N=162)	58
Tabelle 37: Umstrittenheit der Vorlage in bezug auf Erlassform (N=162)	59
Graphik 10: Ja-Stimmen-Anteil im Gesamtabstimmungen des Nationalrats (N= 160)	60
Tabelle 38: Vorlagen mit Differenzbereinigungsverfahren	61
Graphik 11: Anzahl Runden im Differenzbereinigungsverfahren (N=47)	62
Graphik 12: Stärke der Differenzen (N=47)	63
Graphik 13: Resultat des Differenzbereinigungsverfahrens (N=47)	64
Tabelle 39: Reaktionen auf das Vernehmlassungsverfahren (N=50)	67
Tabelle 40: Einfluss der Vernehmlassung auf den Bundesratsentwurf (N=19)	68
Tabelle 41: Kompromissfindung im vorparlamentarischen Verfahren (N=49)	68
Tabelle 42: Kommission und Gesamtveränderungsgrad im Nationalrat (N=162)	70
Tabelle 43: Kommission und Gesamtveränderungsgrad im Ständerat (N=162)	70
Tabelle 44: Veränderungsgrad in den Kommissionen (N=162)	71
Tabelle 45: Veränderungsgrad nach Plenumsberatungen (N=162)	73
Tabelle 46: Veränderungsquote nach Erlassform (N=162)	74
Graphik 14: Gesamtveränderungsgrad gemessen an Erlassform (N=162)	75
Tabelle 47: Veränderungsquote nach Departement (N=162)	76
Graphik 15: Gesamtveränderungsgrad gemessen an Departementen (N=162)	76
Tabelle 48: Veränderungsquote nach Sachbereich (N=162)	77
Graphik 16: Gesamtveränderungsgrad gemessen an Politikfeldern (N=162)	78
Tabelle 49: Veränderungsquote nach Beratungskategorie im Nationalrat (N=162)	79
Graphik 17: Gesamtveränderungsgrad gemessen an Beratungskategorie (N=162)	80
Tabelle 50: Veränderungsquote gemessen an vier Indikatoren für Wichtigkeit (N=162)	81
Tabelle 51: Veränderungsquote gemessen am Index "Wichtigkeit" (N=162)	82
Graphik 18: Gesamtveränderungsgrad gemessen am Index "Wichtigkeit" (N=162)	83

10 Ausgewähltes Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun (1993): Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz. Opladen.
- Année politique suisse - Schweizerische Politik. Hrsg. vom Institut für Politikwissenschaften an der Universität (verschiedene Jahrgänge): Bern.
- Aubert, Jean-François (1967): Le rapport des forces entre l'assemblée fédérale et le conseil fédéral de 1848 à nos jours. In: (Hg.): Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft. Lausanne, S. 95-106.
- Büchler-Tschudin, Verena (1980): Demokratie und Kompromiss. Basel/Stuttgart.
- Ehrenzeller, Bernhard (1993): Legislative Gewalt und Aussenpolitik: Eine rechtsvergleichende Studie zu den parlamentarischen Entscheidungskompetenzen des deutschen Bundestages, des amerikanischen Kongresses und der schweizerischen Bundesversammlung im auswärtigen Bereich. Basel/Frankfurt a.M.
- Eichenberger, Kurt (1949): Die oberste Gewalt im Bunde. Über die verfassungsrechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung der Rechtssetzungs- und Regierungsfunktionen im schweizerischen Bundesstaat. Bern/Zürich.
- Eichenberger, Kurt (1965): Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat. In: Schweizerische Juristen-Zeitung, Bd. 61, Nr. 19, S. 285.
- Ferejohn, John A. (1975): Who wins in conference committees. In: Journal of Politics, Bd. 37, S. 1033-1046.
- Frischenschlager, Friedhelm (1986): Zur Praxis der parlamentarischen Arbeit im österreichischen Nationalrat. In: Herbert Schambeck (Hg.): Österreichs Parlamentarismus. Werden und System. Berlin, S. 723-753.
- Gesetzgebungsleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes (1995): Hrsg. vom Bundesamt für Justiz. Bern.
- Graf, Martin (1991): Parlamentsreform und Gesetzgebungsverfahren. In: Gesetzgebung heute, Nr. 3, S. 11-40.
- Gruner, Erich (1970): Die schweizerische Bundesversammlung 1920-1968. Bern.
- Gut-Winterberger, Ursula (1986): Der Anteil von Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesverwaltung am Rechtsetzungsverfahren. Stäfa.
- Helms, Ludger (1997): Die Institutionalisierung der politischen Opposition in den deutschsprachigen Ländern: Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 14, Nr. S. 23-31.
- Huber-Hotz, Annemarie (1991): Das Zweikammersystem. Anspruch und Wirklichkeit. In: Parlamentsdienste (Hg.): Das Parlament - "Oberste Gewalt des Bundes"? Bern/Stuttgart, S. 165-182.
- Jegher, Annina (Mitarbeit: Prisca Lanfranchi) (1996): Der Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess. Eine Analyse quantitativer und qualitativer Aspekte der parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit in der 44. Legislaturperiode (1991-95). Hg. vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Bern.
- Jegher, Annina (1997): "(When) does gender matter?" Geschlecht als Erklärungsfaktor für parlamentarisches Verhalten. Eine empirische Untersuchung des schweizerischen Nationalrats 1995-97. Paper vorgestellt am Kongress der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Balsthal, 13./14. November.

- Jegher, Annina (1998): Bundesversammlung und Gesetzgebung. Der Einfluss von institutionellen, entscheidungspolitischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Schweizerischen Bundesversammlung. Bern (im Erscheinen).
- Kerr, Henry H. (1977): Die Struktur der Opposition in der schweizerischen Bundesversammlung. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 8, Nr. 3, S. 357-367.
- Kerr, Henry H. (1978): The Structure of Opposition in the Swiss Parliament. In: Legislative Studies Quarterly, Bd. 3, Nr. 1, S. 51-62.
- Kerr, Henry H. (1981): Parlement et société en Suisse. Saint-Saphorin.
- Kiener, Regina (1994): Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommission. Ein Beitrag zum Verhältnis zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung, dargestellt nach der Regelung im Bundesrecht. Bern 1994.
- Klöti, Ulrich (1986): Regierungsprogramm und Entscheidungsprozess. Eine Erfolgskontrolle der Regierungsrichtlinien des Bundesrates für die Legislaturperiode 1975 bis 1979. Bern/Stuttgart.
- Kriesi, Hanspeter (1995): Le système politique Suisse. Paris.
- Lanz, Christoph (1977): Politische Planung und Parlament. Bern.
- Lijphart, Arend (1984): Democracies. Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries. New Haven.
- Linder, Wolf (1983): Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz. In: Alois Riklin (Hg.): Handbuch Politisches System der Schweiz. Bd. 1: Grundlagen. Bern, S. 255-382.
- Linder, Wolf (1994): Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies. New York.
- Linder, Wolf (1998): Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern 1998 (im Erscheinen).
- Linder, Wolf/ Hotz, Beat/Werder, Hans (1979): Planung der schweizerischen Demokratie. Bern.
- Loewenberg, Gerhard (Hg.) (1971): Modern Parliaments: Change or Decline? Chicago/New York.
- Lüthi, Ruth (1992): Parlamente und ihr Verhältnis zu Regierung und Verwaltung. Ein Literaturbericht. Hg. vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Bern.
- Lüthi, Ruth (1993a): Die Repräsentationsfunktion von Parlamenten. Ein Literaturbericht. Hg. vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Bern.
- Lüthi, Ruth (1993b): Parlamentarische Entscheidungsprozesse: ein internationaler Vergleich des Einflusses von Institutionen und Akteuren. Ein Literaturbericht. Hg. vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Bern.
- Lüthi, Ruth (1997): Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung. Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern. Bern.
- Lüthi, Ruth (1998): Parlament. In: Ulrich Klöti/Hanspeter Kriesi/Wolf Linder (Hg.): Neues Handbuch Politisches System der Schweiz. Bern 1998 (im Erscheinen).
- Neidhart, Leonhard (1970a): Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern.
- Neidhart, Leonhard (1970b): Reform des Bundesstaates. Analysen und Thesen. Bern.
- Neidhart, Leonhard (1992): Grundlagen und Besonderheiten des schweizerischen Regierungssystems. In: Heidrun Abromeit/Werner W. Pommerehne (Hg.): Staatstätigkeit in der Schweiz. Bern, S. 15-42.

- Norton, Philip (1993): *Does Parliament Matter?* New York/London/Toronto.
- Ochsner, Alois (1987): *Die schweizerische Bundesversammlung als Arbeitsparlament: Vollanalyse der politischen Kommissionen einer Legislaturperiode.* St. Gallen.
- Ortega, Lydia D./McQuillan, Lawrence J. (1996): *Why does the Senate "win" in conference committee?: A stability explanation.* In: *Public Choice*, Bd. 87, Nr. 1-2, S. 101-116.
- Parlamentsdienste (Hg.) (1991): *Das Parlament - 'Oberste Gewalt des Bundes'?. Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft.* Bern.
- Patterson, Samuel C./Caldeira, Gregory A. (1988): *Party Voting in the United States Congress.* In: *British Journal of Political Science*, Bd. 18, S. 111-131.
- Peterson, Mark A. (1990): *Legislating Together. The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan.* Cambridge/London.
- Poitry, Alain-Valéry (1989): *La fonction d'ordre de l'Etat: analyse des mécanismes et des déterminants sélectifs dans le processus législatif suisse.* Bern.
- Riklin, Alois (1977): *Die Funktion des schweizerischen Parlaments im internationalen Vergleich.* In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Bd. 8, Nr. 3, S. 368-385.
- Riklin, Alois/Ochsner, Alois (1984): *Parlament.* In: Ulrich Klöti (Hg.): *Handbuch Politisches System der Schweiz.* Bd. 2: *Strukturen und Prozesse.* Bern, S. 77-115.
- Schmid, Gerhard (1971): *Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung.* Basel.
- Sciarini, Pascal/Trechsel, Alexandre H. (1996): *Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires?* In: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, Bd. 2, Nr. 2, S. 201-232.
- Seiler, Hansjörg u.a. (1996): *Die Aufgabenverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat in der neuen Bundesversammlung - ein Beitrag de constitutione ferenda.* In: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, Halbband I, Nr. 1, S. 3-28.
- Shaw, Malcom ([1979] 1990): *Committees in Legislatures.* In: Philip Norton (Hg.): *Legislatures.* Oxford, S. 237-267.
- Steffani, Winfried (1983): *Zur Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme.* In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Bd. 3, S. 390-401.
- Steffani, Winfried (1991): *Regierungsmehrheit und Opposition.* In: Winfried Steffani (Mitarbeit: Jens-Peter Gabriel) (Hg.): *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG.* Opladen, S. 11-35.
- Steiner, Jürg (1975): *Proporzdemokratie und Opposition: Die schweizerische Referendumsdemokratie.* In: Heinrich Oberreuter (Hg.): *Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich.* Hamburg, S. 128-150.
- Trivelli, Laurent (1974): *Le bicaméralisme: Institutions comparées: Etude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil National et le Conseil des Etats.* Lausanne.
- Zehnder, Ernst (1988): *Die Gesetzesüberprüfung durch die Schweizerische Bundesversammlung: Untersuchung der parlamentarischen Veränderungen von Vorlagen des Bundesrates in der Legislaturperiode 1971-1975.* Entlebuch.

11 Anhang: Codierung der Erlasse

Für die Untersuchung wurden 162 Bundesratserlasse erfasst. Im Folgenden sind alle Vorlagen mit Geschäfts- und Erlasstitel sowie ihrer Geschäftsnummer aufgeführt. Weiter ist der Zusammenstellung zu entnehmen, wie die Vorlagen bezüglich der zentralen abhängigen Variablen, dem Gesamtveränderungsgrad, codiert wurden (vierte Spalte).

Für die genaue Definition und Operationalisierung der Gesamtveränderung und für die Bedeutung der Einzelveränderungen bei der Beurteilung des Gesamtveränderungsgrads siehe Kapitel: "Definition und Operationalisierung der Variablen".

Codierung der Gesamtveränderung:

0 = Vorlage wurde nicht verändert

1 = Vorlage wurde schwach verändert (schwache GV)

2 = Vorlage wurde mittelstark verändert (mittlere GV)

3 = Vorlage wurde stark verändert (starke GV)

4 = Vorlage wurde negativ entschieden (in den vorliegenden Fällen hiess das Nicht-eintreten)

Nr.	Geschäfts-Nr.	Titel des Geschäft und der Vorlage	GV
1	95.016	Bundesgesetz über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter (Güterkontrollgesetz, GKG)	2
2	96.041	Landesausstellung 2001. Beitrag des Bundes	2
3	96.079	Dringliche Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes 1997. Bundesbeschluss über die Sperrung und die Freigabe von Krediten im Voranschlag (Kreditsperrungsbeschluss, KSB)	2
4	96.079	Dringliche Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes 1997. Bundesbeschluss über den befristeten Verzicht auf den Beitrag des Bundes an die AHV zur Mitfinanzierung der Kosten für das vorgezogene Rentenalter	0
5	96.079	Dringliche Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes 1997. Bundesbeschluss über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung	3
6	96.070	Voranschlag 97. Bundesbeschluss über den Voranschlag 1997	2
7	96.071	Voranschlag 1996. Nachtrag II	2
8	96.070	Voranschlag 1997. Bundesbeschluss über den Voranschlag 1997 der Industrieunternehmen der Gruppe Rüstung	0
9	95.015	Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG)	3
10	96.024	Bundesgesetz über die AHV (AHVG). Änderung (Anwendung der sinkenden Beitragsskala)	0
11	96.036	FIPOI. Darlehen an die Internationale Fernmeldeunion (ITU). Bundesbeschluss über die Finanzierung eines Darlehens	2
12	96.043	Weltausstellung in Lissabon 1998. Bundesbeschluss über die Teilnahme der Schweiz	0
13	96.034	Aufhebung des Pulverregals. Bundesbeschluss über die Aufhebung des Pulverregals	0
14	96.034	Aufhebung des Pulverregals. Bundesgesetz über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffgesetz)	0
15	96.047	Bundesbeschluss über Bauvorhaben, Grundstücks- und Liegenschaftserwerb (Zivile Baubotschaft 1996)	0
16	96.078	BSE. Massnahmen zur Ausrottung. Bundesbeschluss über befristete Sofortmassnahmen gegen die BSE	3
17	96.078	BSE. Massnahmen zur Ausrottung. Bundesbeschluss über befristete Sofortmassnahmen zur	3

		Entlastung des Rindfleischmarktes	
18	96.044	Bundesbeschluss über die Weiterführung der Finanzierung und über die Neuausrichtung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.	0
19	96.031	Bundesbeschluss über die Erneuerung des ausschliesslichen Rechts der Schweizerischen Nationalbank zur Ausgabe von Banknoten	0
20	96.035	Bundesbeschluss über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit Thailand	0
21	96.060	Bundesbeschluss betreffend das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	0
22	96.017	Bundesbeschluss betreffend ein Zusatzabkommen zum Abkommen über Soziale Sicherheit mit dem Fürstentum Liechtenstein	0

Nr.	Geschäfts-Nr.	Titel des Geschäft und der Vorlage	GV
23	95.024	Internationale Rechtshilfe in Strafsachen und Staatsvertrag mit USA. Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG)	2
24	95.024	Internationale Rechtshilfe in Strafsachen und Staatsvertrag mit USA. Bundesgesetz zum Staatsvertrag mit den USA über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen (BG-RVUS)	0
25	95.024	Internationale Rechtshilfe in Strafsachen und Staatsvertrag mit USA. Bundesbeschluss über einen Vorbehalt zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen	0
26	96.020	Bundesbeschluss betreffend ein Abkommen über Soziale Sicherheit zwischen der Schweiz und Zypern	0
27	96.026	Markenschutzgesetz. Änderung. Bundesbeschluss über zwei völkerrechtliche Verträge auf dem Gebiet des Markenrechts	0
28	96.026	Markenschutzgesetz. Änderung. Bundesgesetz über den Schutz von Marken und Herkunftsangaben (Markenschutzgesetz, MSchG)	0
29	95.082	Bundesgesetz über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz. Teilrevision)	1
30	96.013	Bundesbeschluss über die Gewährung geänderter Kantonsverfassungen von Zürich, Luzern, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, Aargau, Genf und Jura.	0
31	96.004	Bundesbeschluss über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden	0
32	96.022	Bundesbeschluss über die Beschaffung von Rüstungsmaterial (Rüstungsprogramm 1996)	0
33	96.023	Bundesbeschluss über militärische Bauten (Bauprogramm 1996)	1
34	96.005	Bundesbeschluss über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit der Tschechischen Republik	0
35	96.018	Bundesbeschluss über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit der Russischen Föderation	0
36	96.032	Bundesgesetz über den Unterhalt der Melioration der Linthebene in den Kantonen Schwyz und St. Gallen	0
37	96.045	Bundesbeschluss über die Gewährung von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer (Zollpräferenzbeschluss)	0
38	93.066	Bundesgesetz über die politischen Rechte (Teil A). Teiländerung	2
39	96.033	FIPOI. Finanzhilfen. Bundesbeschluss über die Finanzhilfen an die Immobilienstiftung für	0

		die internationalen Organisationen (FIPOI)	
40	96.033	FIPOI. Finanzhilfen. Bundesbeschluss über die Änderung der Rückzahlungsbedingungen für die der FIPOI gewährten Darlehen	0
41	95.064	Bundesbeschluss über das Übereinkommen vom 25. Februar 1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen	0
42	95.078	Bundesbeschluss betreffend die Ratifizierung der Änderung des Protokolls von Montreal über Stoffe, welche die Ozonschicht abbauen	0
43	95.070	Bundesgesetz über das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung	0
Nr.	Geschäfts-Nr.	Titel des Geschäft und der Vorlage	GV
44	95.025	Mineralölsteuergesetz (MinöStG)	3
45	95.071	Automobilsteuergesetz (AStG)	2
46	95.069	Bundesbeschluss betreffend ein Abkommen mit dem Fürstentum Liechtenstein über verschiedene Steuerfragen	0
47	96.009	Voranschlag 1996. Nachtrag I	0
48	95.048	Agrarpaket 1995. Bundesbeschluss über die befristete Änderung der Landwirtschaftsgesetzes	0
49	95.048	Agrarpaket 1995. Bundesbeschluss über die befristete Änderung des Getreidegesetzes	0
50	95.048	Agrarpaket 1995. Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Kennzeichnung von Agrarerzeugnissen)	2
51	95.048	Agrarpaket 1995. Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Pflanzenschutz und landwirtschaftliche Hilfsstoffe)	1
52	95.048	Agrarpaket 1995. Bundesbeschluss betreffend das Internationale Pflanzenschutzübereinkommen	0
53	95.048	Agrarpaket 1995. Bundesbeschluss über den Rebbau	1
54	95.048	Agrarpaket 1995. Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz	0
55	95.072	Bundesbeschluss betreffend das Übereinkommen über nukleare Sicherheit	0
56	95.031	Seeschiffahrtsgesetz. Internationales Übereinkommen. Bundesbeschluss betreffend verschiedene internationale Übereinkommen und Protokolle im Bereich der Seeschiffahrt	0
57	95.031	Seeschiffahrtsgesetz. Internationales Übereinkommen. Bundesbeschluss betreffend das Strassburger Übereinkommen über die Beschränkung der Haftung in der Binnenschiffahrt	0

		(CLNI)	
58	95.031	Seeschiffahrtsgesetz. Internationales Übereinkommen. Seeschiffahrtsgesetz	0
59	90.058	Bundesbeschluss betreffend das Abkommen mit Italien über die Zusammenarbeit im Bereich der Risikovorsorge und -vorbeugung und der gegenseitigen Hilfeleistung Katastrophen	0
60	95.066	Statut der internationalen Beamten schweizerischer Staatsangehörigkeit. Sozialversicherungen. Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung der Briefwechsel hinsichtlich der Sozialversicherungen (AHV/IV/EO und ALV)	0
61	95.066	Statut der internationalen Beamten schweizerischer Staatsangehörigkeit. Sozialversicherungen. Bundesbeschluss betreffend die Delegation der Kompetenz an den Bundesrat zum Abschluss von Abkommen mit internationalen Organisationen	0
62	95.019	Bundesbeschluss über die Kontrolle von Blut, Blutprodukten und Transplantaten	2
63	95.043	Bundesbeschluss über die Gewährleistung geänderter Kantonsverfassungen von Zürich, Luzern, Nidwalden, Zug, Solothurn und Basel-Stadt	0
64	95.047	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG)	0
65	95.057	Bundesbeschluss über einen Sondersatz der Mehrwertsteuer für Beherbergungsleistungen	0
66	94.013	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, Teilrevision)	3
Nr.	Geschäfts-Nr.	Titel des Geschäft und der Vorlage	GV
67	95.039	Bundesgesetz über die Exportrisikogarantie	0
68	95.080	Bundesbeschluss zum Übereinkommen von 1995 betreffend Getreidehandels des Internationalen Getreideabkommens von 1995	0
69	94.008	Bundesbeschluss zum Atomgesetz	4
70	95.091	Aussenwirtschaftspolitik 1995. Bundesbeschluss über die Genehmigung von aussenwirtschaftlichen Massnahmen	0
71	95.091	Aussenwirtschaftspolitik 1995. Bundesbeschluss über das Abkommen zwischen den EFTA-Staaten und der Republik Slowenien	0
72	95.091	Aussenwirtschaftspolitik 1995. Bundesbeschluss betreffend die Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Ukraine, der Republik Moldau, der Republik Albanien und Mazedonien	0

73	95.091	Aussenwirtschaftspolitik 1995. Bundesbeschluss über das Internationale Tropenholz-Übereinkommen von 1994	0
74	95.091	Aussenwirtschaftspolitik 1995. Bundesbeschluss betreffend Änderungen der Liste LIX-Schweiz-Liechtenstein	0
75	95.091	Aussenwirtschaftspolitik 1995. Bundesbeschluss über die Anpassung des Generaltarifs an die geänderte Liste LIX-Schweiz-Liechtenstein	0
76	95.032	Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zur Agence de Coopération Culturelle et Technique	0
77	95.041	Bundesbeschluss über Beteiligung der Schweiz an der Kapitalerhöhung der Interamerikanischen, der Asiatischen und der Afrikanischen Entwicklungsbank sowie der Interamerikanischen Investitionsgesellschaft und der Multilateralen Investitionsgarantie-Agentur	0
78	93.053	Umweltschutzgesetz. Änderung	2
79	95.050	Voranschlag 1996. Bundesbeschluss über den Voranschlag für das Jahr 1996	2
80	95.050	Voranschlag 1996. Bundesbeschluss über den Voranschlag 1996 des Bundesamtes für Rüstungsbetriebe	0
81	95.055	Voranschlag 1996. Dringliche Entlastungen. Bundesbeschluss über die Kredite für die Schwerpunktprogramme der Forschung in den Jahren 1996-1999	4
82	95.055	Voranschlag 1996. Dringliche Entlastungen. Bundesbeschluss über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung	4
83	95.051	Voranschlag 1995. Nachtrag II	0
84	95.030	Schutz des archäologischen und baugeschichtlichen Erbes. Bundesbeschluss über die Europäische Konvention zum Schutz des archäologischen Erbes	0
85	95.030	Schutz des archäologischen und baugeschichtlichen Erbes. Bundesbeschluss über die Konvention zum Schutz des baugeschichtlichen Erbes in Europa	0
86	95.065	Bundesbeschluss über den Übertritt der bernischen Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura	0

Nr.	Geschäfts-Nr.	Titel des Geschäft und der Vorlage	GV
87	95.026	Bundesbeschluss betreffend die Änderung des Übereinkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz sowie den EFTA-Ländern über ein gemeinsames Versandverfahren	0
88	95.033	Bundesbeschluss über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit Ecuador	0
89	95.034	Bundesbeschluss über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit Jamaika	0
90	95.040	Energiecharta. Genehmigung. Bundesbeschluss über die Genehmigung des Vertrags über die Energiecharta	0
91	95.040	Energiecharta. Genehmigung. Bundesbeschluss über die Genehmigung des Energiecharta-protokolls über Energieeffizienz und damit verbundene Umweltaspekte	0
92	95.068	Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Internationalen Gerichten zur Verfolgung von schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechts.	1
93	95.036	Bundesbeschluss über Bauvorhaben, Grundstücks- und Liegenschaftserwerb (Zivile Baubotschaft 1995)	0
94	95.065	Bundesbeschluss über die Genehmigung von zolltarifarischen Massnahmen 1995	0
95	96.021	Neuorientierung der Regionalpolitik. Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG)	1
96	96.021	Neuorientierung der Regionalpolitik. Bundesbeschluss über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum	1
97	96.076	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)	2
98	96.082	Bundesgesetz über das Münzwesen	0
99	96.064	Bundesbeschluss betreffend das Abkommen zwischen der Schweiz und Kroatien über Soziale Sicherheit	0
100	96.065	Bundesbeschluss betreffend das Abkommen zwischen der Schweiz und Slowenien über Soziale Sicherheit	0
101	96.066	Bundesbeschluss betreffend das Zweite Zusatzabkommen zum Abkommen vom 5. Januar 1983 zwischen der Schweiz und Dänemark über Soziale Sicherheit	0
102	96.019	Bundesbeschluss über die Genehmigung von zolltarifarischen Massnahmen	0

103	96.073	Bundesbeschluss über die Genehmigung von zolltarifarischen Massnahmen	0
104	97.002	Aussenwirtschaftspolitik 1996. Bundesbeschluss über die Abkommen zwischen den EFTA-Staaten und den Republiken Estland, Lettland und Litauen	0
105	97.002	Aussenwirtschaftspolitik 1996. Bundesbeschluss über das Abkommen zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein	0
106	97.002	Aussenwirtschaftspolitik 1996. Bundesbeschluss über die Vereinbarung mit den USA betreffend die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen	0
107	97.002	Aussenwirtschaftspolitik 1996. Bundesbeschluss über die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen	0
108	97.002	Aussenwirtschaftspolitik 1996. Bundesbeschluss betreffend Änderung der Liste LIX-Schweiz-Liechtenstein	0

Nr.	Geschäfts-Nr.	Titel des Geschäft und der Vorlage	GV
109	97.002	Aussenwirtschaftspolitik 1996. Zolltarifgesetz (ZTG)	0
110	97.027	Investitionsprogramm. Bundesbeschluss über die befristete Erhöhung der Beitragssätze im Nationalstrassenunterhalt	1
111	97.027	Investitionsprogramm. Bundesbeschluss über die Förderung der Substanzerhaltung öffentlicher Infrastrukturanlagen (Investitionszulagenbeschluss)	1
112	97.027	Investitionsprogramm. Bundesbeschluss über die Genehmigung der Freigabe von Krediten im Voranschlag 1997 (Kreditfreigabe- und -bewilligungsbeschluss 1997)	1
113	97.027	Investitionsprogramm. Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG)	1
114	97.027	Investitionsprogramm. Bundesbeschluss über die Förderung privater Investitionen im Energiebereich	1
115	97.027	Investitionsprogramm. Bundesbeschluss über Massnahmen zur Verbesserung des Lehrstellenangebots für die Ausbildungsjahre 1997-99 (Lehrstellenbeschluss)	3
116	96.048	Fernmeldegesetz (FMG). Totalrevision	2
117	96.049	Postgesetz (PG)	1
118	96.050	Postorganisationsgesetz und Telekommunikationsunternehmungsgesetz. Bundesgesetz über die Organisation der Postunternehmung des Bundes (Postorganisationsgesetz, POG)	1
119	96.050	Postorganisationsgesetz und Telekommunikationsunternehmungsgesetz. Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (Telekommunikationsunternehmungsgesetz, TUG)	1
120	96.092	Bundesbeschluss über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft	0
121	97.014	Bundesbeschluss über die Änderung der Rückzahlungsbedingungen für das Darlehen, das 1967 dem Weltpostverein (UPU) in Bern gewährt worden ist	0
122	96.072	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG)	2
123	96.085	Bundesbeschluss betreffend das Abkommen zwischen der Schweiz und der Tschechischen Republik über Soziale Sicherheit	0

124	96.086	Bundesbeschluss betreffend das Abkommen zwischen der Schweiz und der Slowakei über Soziale Sicherheit	0
125	96.087	Bundesbeschluss betreffend das Abkommen zwischen der Schweiz und Chile über Soziale Sicherheit	0
126	96.088	Bundesbeschluss betreffend das Abkommen zwischen der Schweiz und Ungarn über Soziale Sicherheit	0
127	96.093	Bundesbeschluss betreffend die Errichtung einer Synchrotron Lichtquelle Schweiz (SLS) am Paul Scherrer Institut (PSI) in Villigen	0
128	96.094	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG). 3. Revision	2
129	96.007	Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Waffengesetz, WG)	2

Nr.	Geschäfts-Nr.	Titel des Geschäft und der Vorlage	GV
130	96.081	BB betreffend die Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten	0
131	96.096	Bundesbeschluss über die Gewährleistung geänderter Kantonsverfassungen von Obwalden, Zug, Schaffhausen, Graubünden, Wallis und Genf	0
132	96.099	Asylverfahren und Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich. Bundesbeschluss über das Asylverfahren	2
133	96.099	Asylverfahren und Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich. Bundesbeschluss über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich	1
134	96.080	Bundesbeschluss über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit der Republik Slowenien	0
135	96.084	Bundesbeschluss über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit Vietnam	0
136	97.013	Bundesbeschluss über den Nachtrag I zum Voranschlag 1997	2
137	97.021	Nationalbankgesetz (NBG). Revision	0
138	96.089	Bundesbeschluss über die Beteiligung der Schweiz an der Kapitalerhöhung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE)	0
139	97.019	Bundesbeschluss über die Genehmigung von zolltarifarischen Massnahmen 1996	0
140	96.117	Bundesbeschluss über die Ausrichtung einer Finanzhilfe an das Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondmuseum (MICR) in den Jahren 1998-2001	0
141	96.007	Bundesbeschluss betreffend die Zustimmung zum Schriftwechsel zwischen der Schweiz und dem Vergleichs- und Schiedsgerichtshof innerhalb der OSZE in Genf über die Aufwendungen für die Räumlichkeiten sowie für die Ersteinrichtung des Gerichtshofs	0
142	97.020	Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Kosten- und Bewirtschaftungsbeiträge sowie Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft für die Jahre 1998-2000	0
143	96.098	Bundesbeschluss zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen	0
144	97.005	Bundesbeschluss über das Protokoll vom 14. Juni 1994 zum Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung, betreffend die weitere Verringerung von Schwefelemissionen	0
145	97.024	Bundesbeschluss über militärische Bauten (Bauprogramm 1997)	0

146	97.015	Bundesbeschluss über einen Bürgschafts-Rahmenkredit für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge	0
147	97.025	Bundesbeschluss über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit den USA	0
148	97.026	Bundesbeschluss über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit Venezuela	0
149	97.052	Invalidenversicherung 4. Revision. Bundesbeschluss über die Verlagerung von Mitteln des Ausgleichfonds der Erwerbsersatzordnung in die Invalidenversicherung	0
Nr.	Geschäfts-Nr.	Titel des Geschäft und der Vorlage	GV
150	97.052	Invalidenversicherung 4. Revision. Bundesbeschluss über die befristete Verlagerung von Beiträgen der Erwerbsersatzordnung zugunsten der Invalidenversicherung	4
151	96.097	Bundesbeschluss über einen zweiten Verpflichtungskredit (Übergangskredit) für die Verwirklichung des Konzeptes der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT)	3
152	97.051	Bundesbeschluss über die Beteiligung der Schweizerischen Nationalbank am Fonds zugunsten bedürftiger Opfer von Holocaust/Shoa	4
153	97.034	Bundesgesetz über die Rüstungsbetriebe des Bundes (BGRB)	1
154	97.023	Bundesbeschluss über die Beschaffung von Rüstungsmaterial (Rüstungsprogramm 1997)	2
155	96.115	Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus. Bundesbeschluss über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus	1
156	96.115	Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus. Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus 1997-2001	0
157	96.055	Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG)	2
158	96.057	Schweizerisches Strafgesetzbuch: Militärstrafgesetz (Medienstraf- und Verfahrensrecht)	2
159	97.022	Bundesgesetz über die Reform der Unternehmensbesteuerung 1997	3
160	95.059	Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte	2
161	94.064	Bundesbeschluss betreffend das Übereinkommen über die Rechte des Kindes	2
162	94.028	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit	2

