



Institut für Politikwissenschaft, Fabrikstrasse 8, CH-3012 Bern

---

<sup>b</sup>  
**UNIVERSITÄT  
BERN**

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

Departement Sozialwissenschaften

**Institut für Politikwissenschaft**

Bern, 5. April 2019

# **Erfüllung angenommener Motionen und Postulate: Statistische Datenanalyse**

## ***Bericht zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK)***

Isabelle Stadelmann-Steffen, Dominique Oehrli und Adrian Vatter,  
Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern

## EXECUTIVE SUMMARY

Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) haben die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation der Erfüllung angenommener Motionen und Postulate beauftragt. Der vorliegende Bericht präsentiert die Ergebnisse einer statistischen Analyse der von den Parlamentsdiensten zusammengestellten und durch die PVK ergänzten Daten aus den jährlichen Berichten des Bundesrates über Motionen und Postulate. Im Zentrum stehen dabei die vier folgenden Frageblöcke:

- 1) Erfolgt die Erfüllung der angenommenen Motionen und Postulate *zeitgerecht*?
- 2) Ist die Erfüllung der angenommenen Motionen und Postulate *sachgerecht*?
- 3) Sind allfällige Unterschiede zwischen den Departementen oder den Bundesämtern bezüglich der Dauer und der Art der Erfüllung begründet?
- 4) Gewährleisten die bestehenden Instrumente, dass das Parlament die Umsetzung seiner Aufträge angemessen überwachen kann?

In Bezug auf die erste Frage der **Zeitgerechtigkeit** zeigt die Datenanalyse auf, dass im Mittel rund 3 Jahre und 4 Monate für die Umsetzung eines parlamentarischen Vorstosses benötigt werden. In 47% der Fälle dauert die Erfüllung länger als drei Jahre. Es lassen sich dabei keine wesentlichen Unterschiede zwischen Motionen und Postulaten feststellen. Generell kann das Fazit gezogen werden, dass eine zeitgerechte Erfüllung – d.h. eine relativ kurze Implementationsdauer und eine Umsetzung innerhalb von drei Jahren – vor allem mit strukturellen Kontextbedingungen zusammenhängt. Zu den stärksten und robustesten Erklärungsfaktoren gehören neben der Unterstützung durch den Bundesrat das zuständige Departement, ein Wechsel an der Spitze des Departements und die Tatsache, dass ein Bundesamt generell sehr viele Vorstösse zu bearbeiten hat. Bezüglich Zeitgerechtigkeit lassen die Befunde somit den Schluss zu, dass die oft relativ lange Erfüllungsdauer wenig mit einem fehlenden Willen des Bundesrats zu tun hat. Im Gegenteil, wenn der Bundesrat umsetzen *will*, beansprucht dies tendenziell sogar mehr Zeit. Die Ergebnisse deuten eher darauf hin, dass der Bundesrat oft aus strukturellen Gründen nicht rascher umsetzen *kann*, etwa weil stark belastete Bundesämter, komplexe und politisierte Geschäfte oder personelle Wechsel ihn davon abhalten. Für eine tendenziell positive Evaluation der Zeitgerechtigkeit spricht auch die zeitliche Entwicklung. Während die Zahl der parlamentarischen Vorstösse in den letzten Jahren zugenommen hat, lassen sich auf Basis unserer Daten keine systematischen Hinweise für eine Abnahme der Zeitgerechtigkeit finden.

Für die Evaluation der **Sachgerechtigkeit** wurden zwei Perspektiven verwendet. Zum einen dienen Nichtabschreibungsbeschlüsse sowie Nichtaufrechterhaltungsanträge als Indikatoren einer nicht sachgerechten Erfüllung. Zum anderen wurde die in einem Vorstoss geforderten Massnahmen mit den gemäss Selbstdeklaration des Bundesrats umgesetzten Massnahmen verglichen. Unter Vorbehalt datentechnischer Herausforderungen unterstützen die durchgeführten Analysen die Sichtweise, dass der Bundesrat in der Regel sachgerecht umsetzt. Dafür spricht zum einen, dass Nichtaufrechterhaltungsanträge von Seiten des Bundesrats sowie Nichtabschreibungsbeschlüsse im Parlament eher selten sind. Ausserdem konnten auf Basis der vorhandenen Daten keine Faktoren identifiziert werden, welche die Nichtaufrechterhaltung und das Nichtabschreiben von Vorstössen generell und systematisch beeinflussen. Vielmehr und auf dem Ausschlussprinzip basierend kann vermutet werden, dass Nichtaufrechterhaltung und Nichtabschreibung eher spezifische und kontextuelle Phänomene sind. Gewisse Hinweise auf die Sachgerechtigkeit liefert ausserdem

der Vergleich von geforderter und umgesetzter Massnahme. Diese Analysen deuten darauf hin, dass der Bundesrat in der Mehrheit der Fälle mindestens das Geforderte tut – nicht selten sogar mehr, aber auch manchmal weniger.

Bezüglich der dritten Fragestellung zeigen sich signifikante **Unterschiede zwischen Departementen und Bundesämtern** hinsichtlich der Implementationsdauer sowie des Anteils an Vorstössen, für welche die Erfüllung mehr als drei Jahre in Anspruch nahm. Während das EDA, das VBS, aber auch das WBF die Mehrheit der Vorstösse innerhalb von drei Jahren umsetzen, liegt dieser Anteil an «zeitgerecht» umgesetzten Vorstössen im UVEK, dem EJPD und dem EDI bei nur rund einem Drittel. Die Gründe hinter diesen Unterschieden konnten auf Basis der vorhandenen Daten nicht systematisch untersucht werden. Die durchgeführten Analysen lassen jedoch den Schluss zu, dass die Unterschiede durchaus begründbar sind. Die Unterschiede in der Umsetzungsdauer zwischen Einheiten korrelieren mit der Zahl der zu bearbeitenden Vorstösse: Einheiten, die im Untersuchungszeitraum insgesamt mehr Vorstösse zu bearbeiten hatten, weisen höhere Erfüllungsdauern auf. Gewisse Hinweise gibt es auch für die Erklärung, dass sich die zu behandelnden Vorstösse zwischen den Departementen hinsichtlich Saliens, Komplexität und Politisierung unterscheiden, wobei die Umsetzung von Vorstössen, die komplexe und politisierte Themen betreffen, aufwändiger sein dürfte als Vorstösse, die eher technisch, unbestritten oder wenig sichtbar sind.

Schliesslich zeigt sich in Bezug auf die vierte Fragestellung, dass die **Berichterstattung** für einen Grossteil der Motionen und Postulate den Vorgaben entspricht. Gleichzeitig weicht jedoch die Berichterstattung für eine Minderheit von Vorstössen von der Regel ab.

Die im Bericht präsentierten Analysen weisen auch auf **Herausforderungen einer quantitativen Evaluation** der Umsetzung parlamentarischer Vorstösse hin. Insbesondere bei der Messung der Sachgerechtigkeit erwiesen sich die vorhandenen Indikatoren oft als zu wenig spezifisch, um die Sachgerechtigkeit fundiert zu evaluieren. Eine zweite wichtige Grenze der vorliegenden Daten ist die Tatsache, dass viele relevante Informationen nicht systematisch und v.a. nicht für alle Fälle erfasst wurden. Dies trifft beispielsweise auf die Frage der Nichtabschreibungsbeschlüsse zu, welche für eine Mehrheit der Vorstösse nicht eruiert werden konnte. Insgesamt ist das generell positive Fazit hinsichtlich der Zeit- und Sachgerechtigkeit deshalb durchaus mit der Einschränkung verbunden, dass über wichtige Aspekte des Umsetzungsprozesses wenige Informationen vorliegen oder aber für einen wesentlichen Teil der Vorstösse fehlen. Entsprechend wird Potential für weiterführende, qualitativ angelegte Studien identifiziert. Dies gilt etwa für den Bereich der Sachgerechtigkeit und hinsichtlich der Frage, welche Inhalte ein Vorstoss tatsächlich forderte und was konkret umgesetzt wurde. Ebenso treten einige der im Zentrum des Interesses stehenden Phänomene in den Daten nur selten auf. Einerseits bieten sich in diesem Kontext weiterführende Fallanalysen an, um die Gründe für eine Nichtabschreibung oder eine Nichtaufrechterhaltung, aber v.a. auch für die Abschreibung nicht erfüllter Vorstösse zu verstehen. Andererseits unterschätzen wir auf Basis der vorhandenen Daten möglicherweise die Häufigkeit von Nichtabschreibungen, insbesondere aufgrund einer Nichterfüllung durch den Bundesrat. Im Hinblick auf die Optimierung des Monitorings der Umsetzung stellt sich deshalb die Frage, wie Nichtabschreibung und Nichtaufrechterhaltung systematischer erhoben werden könnten.

## I. AUSGANGSLAGE UND FORSCHUNGSFRAGEN

Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) haben die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation der Erfüllung angenommener Motionen und Postulate beauftragt. Die PVK hat zur Evaluation der Erfüllung angenommener Motionen und Postulate sowohl einen Kernvorschlag wie auch einen Vertiefungsvorschlag über die beabsichtigte und erzielte Wirkung ausgearbeitet (PVK 2018a), welche beide von der zuständigen Subkommission EJPD/BK der GPK des Ständerates (GPK-S) genehmigt wurden. Im Zentrum des Kernvorschlags steht eine statistische Datenanalyse. Diese soll sich auf die aufbereiteten Daten der Parlamentsdienste sowie auf bereits durch die PVK erhobenen Daten zu den jährlichen Berichten des Bundesrates über Motionen und Postulate stützen. Basierend auf den quantitativen Ergebnissen werden Fallstudien für den Vertiefungsvorschlag ausgewählt. Zudem sollen Expertengespräche und eine Dokumentenanalyse für den Kernvorschlag vorgenommen werden.

Das Forschungsteam des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Bern hat das Mandat für die quantitative Datenanalyse erhalten. Ziel der Analysen im Rahmen des Mandats ist es, eine quantitative Einschätzung der Umsetzung von angenommenen Motionen und Postulaten zu liefern und damit zur Beantwortung der Fragestellungen des Kernvorschlags beizutragen. Im Zentrum stehen dabei die vier folgenden Frageblöcke, die jeweils eine Hauptfragestellung und diverse Unterfragen enthalten:

- 5) Erfolgt die Erfüllung der angenommenen Motionen und Postulate *zeitgerecht*?
- 6) Ist die Erfüllung der angenommenen Motionen und Postulate *sachgerecht*?
- 7) Sind allfällige Unterschiede zwischen den Departementen oder den Bundesämtern bezüglich der Dauer und der Art der Erfüllung begründet?
- 8) Gewährleisten die bestehenden Instrumente, dass das Parlament die Umsetzung seiner Aufträge angemessen überwachen kann?

Der vorliegende Bericht stellt zunächst in Kapitel II die zu beantwortenden Haupt- und Teilfragestellungen im Detail vor. Anschliessend wird das methodische Vorgehen und die Datengrundlage kurz dargelegt (wobei für eine ausführlichere Diskussion auf das Untersuchungskonzept vom 21. August 2018 verwiesen wird). In den Kapitel 4, 5 und 6 werden daraufhin die empirischen Befunde präsentiert und diskutiert. Ein Fazit mit einer Zusammenfassung der zentralen Befunde sowie Handlungsempfehlungen runden den Bericht ab.

## II. DIE FRAGESTELLUNGEN

Die im Zentrum stehenden Haupt- und Teilfragestellungen sind in vier Blöcke gegliedert:

### Frageblock 1: Zeitgerechtigkeit

Im ersten Frageblock steht die Zeitgerechtigkeit der Erfüllung von Motionen und Postulaten im Zentrum. Die Hauptfragestellung lautet dabei: Erfolgt die Erfüllung der angenommenen Motionen und Postulate *zeitgerecht*? Die Teilfragestellungen 1.1. – 1.5 beziehen sich indes auf die Frage, welche Faktoren die tatsächliche Zeitspanne für die Erfüllung von Motionen und Postulaten beeinflussen können (Tabelle 1). Gemäss diesen Fragestellungen steht insbesondere die Position des Bundesrates gegenüber dem Vorstoss, die Frage nach dem Urheberotyp (Kommission, Ratsmitglied oder Fraktion) eines Vorstosses, die Art der geforderten Massnahme (Gesetzes- oder Verordnungsänderung, Bericht, andere Massnahmen) sowie die zeitliche Entwicklung der Zeitgerechtigkeit im Zentrum des analytischen Erkenntnisinteresses.

**Tabelle 1: Fragestellungen betreffend Zeitgerechtigkeit**

<b>Erfolgt die Erfüllung der angenommenen Motionen und Postulate zeitgerecht?</b>	
1.1	Hängt die Dauer bis zur Abschreibung davon ab, ob der Bundesrat einen Vorstoss befürwortet?
1.2	Werden Vorstösse von Kommissionen im Vergleich zu solchen von einzelnen Ratsmitgliedern oder Fraktionen rascher erfüllt?
1.3	Hängt die Dauer bis zur Abschreibung von der Art der Massnahme ab, die im Vorstoss gefordert bzw. zu prüfen ist? (Gesetzes- oder Verordnungsänderung, Bericht, andere Massnahmen)
1.4	Welche Faktoren beeinflussen die Dauer am stärksten und was lässt sich daraus bezüglich der Zeitgerechtigkeit der Erfüllung folgern?
1.5	Wie hat sich die Dauer bis zur Abschreibung über die Zeit entwickelt?

*Bemerkung: Eigene Darstellung auf Basis des Mandatsauftrages.*

### Frageblock 2: Sachgerechtigkeit

Der zweite Frageblock widmet sich der Sachgerechtigkeit der Erfüllung von Motionen und Postulaten. Die Hauptfragestellung lautet dabei: Ist die Erfüllung der angenommenen Motionen und Postulate *sachgerecht*? Die Formulierung der Teilfragestellungen 2.1. – 2.4 (siehe Tabelle 2) verdeutlichen, dass bei der Evaluation der Sachgerechtigkeit insbesondere die Analyse einer fehlenden Umsetzung im Sinne einer Nichtaufrechterhaltung durch den Bundesrat sowie eines Nichtabschreibens durch die Räte von Interesse ist. Ausserdem sollen auch in Bezug auf die Sachgerechtigkeit Faktoren untersucht werden, welche eine gute oder aber fehlende Sachgerechtigkeit beeinflussen.

**Tabelle 2: Fragestellungen betreffend Sachgerechtigkeit**

<b>Ist die Erfüllung der Motionen und Postulate insgesamt sachgerecht?</b>	
2.1	Inwiefern werden Vorstösse abgeschrieben, weil der Bundesrat sie nicht aufrechterhalten will, obwohl sie nicht erfüllt sind?
2.2	Inwiefern weigern sich die Räte, Abschreibungsanträgen des Bundesrates Folge zu leisten?
2.3	Welche Faktoren beeinflussen die Nichtaufrechterhaltung und das Nichtabschreiben von Vorstössen am stärksten und was lässt sich daraus bezüglich der Sachgerechtigkeit der Erfüllung folgern?
2.4	Wie hat sich die Anzahl Fälle der Nichtaufrechterhaltung und des Nichtabschreibens über die Zeit entwickelt?

*Bemerkung: Eigene Darstellung auf Basis des Mandatsauftrages.*

### Frageblock 3: Unterschiede zwischen den Departementen oder Bundesämtern

Der dritte Frageblock geht von der Möglichkeit aus, dass sich systematische Unterschiede in der Zeitgerechtigkeit und der Sachgerechtigkeit zwischen Departementen oder Bundesämtern zeigen. Falls solche in den Analysen feststellbar sind, sollen auch Gründe für diese Unterschiede analysiert werden. Insbesondere soll dabei einerseits der Einfluss der Zahl der angenommenen Vorstösse, für welche ein Amt bzw. Departement zuständig ist, und andererseits die Rolle des zuständigen Departements beziehungsweise seine/r Departementsvorsteher/in untersucht werden (Tabelle 3).

**Tabelle 3: Fragestellungen betreffend Unterschiede zwischen Departementen**

<b>Sind allfällige Unterschiede zwischen den Departementen oder den Bundesämtern bezüglich der Dauer und der Art der Erfüllung begründet?</b>	
3.1	Spielt die Zahl der angenommenen Vorstösse, für welche ein Amt zuständig ist, für die Dauer und die Art der Erfüllung eine Rolle?
3.2	Inwiefern beeinflusst das zuständige Departement bzw. sein/e Vorsteher/in die Dauer und Art der Erfüllung?

*Bemerkung: Eigene Darstellung auf Basis des Mandatsauftrages.*

### Frageblock 4: Monitoring der Umsetzung

Im vierten Frageblock steht die Frage im Vordergrund, inwiefern die bestehenden Instrumente gewährleisten können, dass das Parlament die Umsetzung seiner Aufträge angemessen überwachen kann. Im Rahmen des Mandates ist hierbei insbesondere darauf einzugehen, ob der jährliche Bericht des Bundesrates über die Motionen und Postulate die noch hängigen und die im Vorjahr abgeschriebenen Motionen und Postulate vollständig aufführt.

**Tabelle 4: Monitoring der parlamentarischen Instrumente**

<b>Gewährleisten die bestehenden Instrumente, dass das Parlament die Umsetzung seiner Aufträge angemessen überwachen kann?</b>	
4.1	Führt der jährliche Bericht des Bundesrates über die Motionen und Postulate die noch hängigen und die im Vorjahr abgeschriebenen Motionen und Postulate vollständig auf?

*Bemerkung: Eigene Darstellung auf Basis des Mandatsauftrages.*

### III. DATENGRUNDLAGEN UND METHODISCHES VORGEHEN

Im Folgenden wird die Datengrundlage, die Operationalisierung der zentralen abhängigen Variablen sowie das methodische Vorgehen vorgestellt. Auf die verwendeten Erklärungsfaktoren wird in den spezifischen Kapiteln ausführlicher eingegangen. Für eine detaillierte Diskussion der Stärken und Schwächen der Indikatoren zur Zeit- und Sachgerechtigkeit wird auf das Untersuchungskonzept verwiesen.

#### 3.1 Datengrundlage

Die empirischen Analysen dieses Berichts basieren im Wesentlichen auf den vier von der PVK zur Verfügung gestellten Datensätzen, namentlich dem CUBE-Datensatz, dem Datensatz zu den Inhalten von Motionen und Postulate (MoPo-Inhalt), dem von der PVK auf Basis der jährlichen Berichtserstattungen erhobenen Datensatz zu den Abschreibungsanträgen (BRBerK1-Abschreibungsanträge) sowie auf dem Datensatz zu den Departementsvorsteher/innen der verschiedenen Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung. Diese Informationen wurden punktuell mit Zusatzerhebungen durch das Forschungsteam ergänzt.

#### **CUBE Datensatz – Vollerhebung**

Beim CUBE-Datensatz handelt es sich um eine Vollerhebung aller definitiv angenommenen Motionen und Postulate, die zwischen dem 1.12.2003 und dem 16.03.2018 (Ende der Frühjahrsession) eingereicht wurden. Wie in Tabelle 5 dargestellt, handelt es sich konkret um 977 Motionen und 1256 Postulate, für welche Informationen im Rahmen des CUBE-Datensatzes verfügbar sind. Von diesen insgesamt 2233 Vorstössen waren am 16.03.2018 rund 30% noch hängig. Demgegenüber waren entsprechend rund 70% aller Postulate und Motionen zum selben Zeitpunkt bereits abgeschlossen<sup>1</sup>.

**Tabelle 5: Anzahl Motionen und Postulate – Vollerhebung**

	Hängig	Abgeschrieben	Total
Motion	285	692	977
Postulat	384	872	1256
Total	669	1564	2233

*Bemerkung: Vollerhebung*

Neben den bereits dargestellten Informationen, enthält der CUBE-Datensatz eine Reihe von Variablen, insbesondere zum Annahme- und Abschreibungsprozess der 2233 Vorstösse sowie zu deren

---

<sup>1</sup> Gemäss Art. 119 Abs. 5 ParlG werden Vorstösse von Ratsmitgliedern oder Fraktionen ohne Ratsbeschluss abgeschlossen, wenn der Rat den Vorstoss nicht innert zwei Jahren nach seiner Einreichung abschliessend behandelt hat, oder wenn die Urheberin oder der Urheber aus dem Rat ausscheidet und kein anderes Ratsmitglied während der ersten Woche der folgenden Session den Vorstoss wiederaufnimmt. Diese nach Artikel 119 Abs. 5 ParlG abgeschriebenen Vorstösse gelten nicht als angenommene Vorstösse und sind entsprechend nicht im Datensatz enthalten.

Urheber/innen, zum genauen Zeitpunkt der Einreichung und der Annahme der Motionen und Postulate sowie über das Datum der Abschreibung der Vorstösse (sofern diese bereits erfolgt ist), aber auch zum Einreichungsrat, zu den zuständigen Departementen<sup>2</sup> und Verwaltungseinheiten sowie Variablen zur Stellungnahme des Bundesrates. Analysen, die auf eine genauere Betrachtung der Inhalte der Vorstösse sowie auf die Art der Umsetzung abzielen, sind mit diesem Datensatz allerdings praktisch nicht möglich. So wurden bezüglich der Inhalte im CUBE-Datensatz lediglich die Themengebiete der Vorstösse erhoben. Informationen zur Art der Umsetzung von Vorstössen, welche eine wichtige Grundlage für die Messung von Sachgerechtigkeit darstellen würden, sind im CUBE-Datensatz grundsätzlich nicht enthalten. Einziger Anhaltspunkt für die Evaluation der Sachgerechtigkeit bieten ausserdem die Variablen, welche die Anzahl Beschlüsse zur Abschreibung bzw. «Nicht-Abschreibung» zu einem Geschäft in den jeweiligen Räten erfassen. Eine systematische Erfassung dieser Angaben ist allerdings nur für jene Vorstösse vorhanden, die nach dem 9. September 2013 angenommen wurden.

Um bezüglich Sachgerechtigkeit zusätzliche Informationen zum Abschreibungsprozess und insbesondere zu vorgängigen Nichtabschreibungen zu erhalten, hat die PVK eine **Zusatzerhebung** durchgeführt, welche Auskunft gibt, wie oft ein Vorstoss in Kapitel I (und II) der jährlichen Berichte aufgeführt wird. Diese Zusatzerhebung liefert somit weitere Informationen zu allfälligen Nichtabschreibungsbeschlüssen. So kann davon ausgegangen werden, dass bei einem Vorstoss, der mehr als einmal in Kapitel I vorkommt, vorgängige Abschreibungsanträge durch das Parlament abgelehnt wurden. Diese Daten wurden aus allen jährlichen Berichten erhoben, also auch vor 2013 (Stichtag für die systematische Erfassung der Nichtabschreibungsbeschlüsse).

### **Datensatz zu den Inhalten von Motionen und Postulaten – Sample**

Während der CUBE-Datensatz (mit Ausnahme der bereits erwähnten Variable zu den Themengebieten) grundsätzlich keine Daten zu den Inhalten von Motionen und Postulaten enthält, wurden im Rahmen des MoPo-Inhalt-Datensatzes erhoben, welche Arten von Forderungen in den angenommenen Motionen und Postulaten gestellt wurden. Diese Daten sind für zwei unabhängige, geschichtete Zufallsstichproben von 300 angenommenen Motionen einerseits und 300 angenommenen Postulate andererseits verfügbar. Die Grundgesamtheit für die Stichprobenziehung bilden dabei alle im CUBE-Datensatz enthaltenen Motionen und Postulate – also alle Vorstösse, die zwischen dem 1.12.2013 und dem 16.03.2018 eingereicht und definitiv angenommen wurden. Die Stichprobe wurde anhand zweier Merkmale geschichtet: dem Urhebertyp (Fraktion, Kommission, Ratsmitglied) und dem Einreichungsrat. Die Schichtung trägt dabei der Annahme Rechnung, dass diese beiden Merkmale die Erfüllung der Vorstösse massgeblich beeinflussen (PVK 2018 b).

Wie in Tabelle 6 dargestellt, sind von den 600 in der Stichprobe enthaltenen Vorstössen je 213 Motionen und Postulate (also ca. 71% aller Motionen sowie 71% aller Postulate) bereits beschrieben. Demgegenüber sind je 87 Motionen und Postulate noch hängig. Dabei ist der Umstand, dass die Anzahl noch hängiger und die Anzahl abgeschriebener Motionen genau der Anzahl noch hängiger und der Anzahl bereits abgeschriebener Postulate entspricht, gemäss Auskunft der PVK rein zufällig.

---

<sup>2</sup> Bei der Erarbeitung des Untersuchungskonzepts hat sich gezeigt, dass die zuständige Departementseinheit nach der Annahme eines Vorstosses bzw. während dessen Umsetzung teilweise noch ändert. Da in der vorliegenden Evaluation insbesondere die Rolle jenes Departements interessiert, welches einen bestimmten Vorstoss tatsächlich umgesetzt hat, wurde für die folgenden Analysen die Angaben aus den Anhängen der jährlichen Berichte des Bundesrates verwendet. Fehlende Angaben wurden mit den Angaben aus CUBE ersetzt.

**Tabelle 6: Anzahl Motionen und Postulate – Sample**

	Hängig	Abgeschrieben	Total
Motionen	87	213	300
Postulate	87	213	300
Total	174	426	600

*Bemerkung: Sample*

### **Datensatz zu den Abschreibungsanträgen von Motionen und Postulaten – Sample**

Bei den im Datensatz zu den Abschreibungsanträgen vorhandenen Vorstössen handelt es sich um dieselben Vorstösse, die auch in der Stichprobe des Datensatzes zu den Inhalten von Motionen und Postulaten enthalten sind. Die vorhandenen Daten basieren auf einer Codierung der Abschreibungsanträge, welche zwischen 2004 und 2017<sup>3</sup> in den jährlichen Berichten des Bundesrates über Motionen und Postulate festgehalten sind. Der Datensatz beinhaltet entsprechend unterschiedliche Angaben zu den Aussagen des Bundesrates über die Art und Weise, wie Vorstösse von ihm umgesetzt wurden bzw. Angaben zur Abschreibungsbegründung. Zudem enthält der Datensatz Informationen über die Anzahl Zeichen der Abschreibungsbegründung sowie über die Departemente und Verwaltungseinheiten, welche für die Umsetzung des Vorstosses zuständig sind.

Während der Datensatz also grundsätzlich zahlreiche zusätzliche Informationen zu den abgeschriebenen Geschäften sowie zu den bis 2017 gestellten und 2018 noch offenen Abschreibungsanträgen enthält, ist hier dennoch zu erwähnen, dass die entsprechenden Angaben nicht für alle bereits abgeschriebenen Vorstösse vorliegen, die im Sample vorhanden sind. Dies hat damit zu tun, dass die Angaben auf den Abschreibungsanträgen beruhen, die in Kapitel I der jährlichen Berichte des Bundesrates aufgeführt sind. Abschreibungsanträge werden allerdings nicht nur im Rahmen der jährlichen Berichte, sondern teilweise auch in separaten Berichten oder Botschaften zu Erlassentwürfen begründet (siehe PVK 2018). Für alle nicht im Kapitel I der jährlichen Berichte vorhandenen Abschreibungsanträge sind die Daten nur dann vorhanden, wenn im Bericht (Kapitel II) auf einen bereits vorliegenden Abschreibungsantrag in einem separaten Bericht oder in einer Botschaft verwiesen wird. Für die Abschreibungsanträge der bereits abgeschriebenen Geschäfte lässt sich auf Basis der Daten beispielsweise festhalten, dass von den 426 bereits abgeschriebenen Vorstössen im Sample (N=600) für insgesamt 32 Motionen und 25 Postulate<sup>4</sup> keine Daten zu den Abschreibungsanträgen vorliegen. Diesem systematischen Ausschluss bestimmter Geschäfte ist bei den Analysen Rechnung zu tragen.

### **Verknüpfung der Datensätze – Sample**

Für die Analysen im Rahmen des vorliegenden Berichts werden die unterschiedlichen Datensätze miteinander verknüpft. Insofern steht für die Evaluationen im Rahmen dieses Mandats neben dem

<sup>3</sup> Für das Jahr 2003 gibt es keine Abschreibungsanträge, da die ersten Vorstösse der Grundgesamtheit erst Ende 2003 eingereicht und entsprechend 2003 noch nicht zur Abschreibung beantragt wurden. Gleiches gilt für das Jahr 2018, weil der Bericht für dieses Jahr erst 2019 erscheinen wird.

<sup>4</sup> Gemäss der Variable «abantrag» im Datensatz sind für 26 bereits abgeschriebene Postulate keine Abschreibungsanträge in den jährlichen Berichten aufgeführt. Der Unterschied lässt sich damit begründen, dass für das Postulat «Bericht über die Adoptionen» (Geschäftsnummer 05.3138) nicht explizit eine Abschreibung beantragt wurde.

CUBE-Datensatz auch ein Datensatz zur Verfügung, der für je 300 Motionen und Postulate alle oben beschriebenen Informationen vereint.

Es gilt hier aber zu erwähnen, dass bei den folgenden Analysen wann immer möglich zuerst auf die im CUBE-Datensatz enthaltene Vollerhebung zurückgegriffen wird. Dies lässt sich damit erklären, dass die Verwendung des verknüpften Datensatzes gegenüber der Verwendung des CUBE-Datensatzes mit dem Nachteil verbunden ist, dass 1633 Fälle und damit zahlreiche Informationen «verloren» gehen, was unter Umständen auch die Aussagekraft der Resultate verringern kann. Wir unterscheiden deshalb im Folgenden zwischen Analysen, die auf der Vollerhebung aller angenommenen Postulate und Motionen basieren, sowie jenen Analysen, die sich auf das Sample der 600 Vorstösse beziehen und für welche entsprechend zusätzliche Informationen vorliegen.

### **Einbezug selbst erhobener Daten - Sample**

Der CUBE-Datensatz enthält ebenfalls Variablen zu den Stimmenverhältnissen im Parlament für die Abstimmungen im Nationalrat ab Dezember 2007 und die Abstimmungen im Ständerat ab März 2014. Die Breite der politischen Abstützung eines Vorstosses kann als theoretisch relevante Variable zur Erklärung der Umsetzung von parlamentarischen Vorstössen identifiziert werden. Deshalb hat das Projektteam die Informationen für die fehlenden Angaben in den Vorjahren zusätzlich erhoben und eingefügt. Zentral war hierbei zunächst die Identifikation der Vorstösse, bei denen es überhaupt zu einer Abstimmung gekommen ist. So gilt bei nicht bestrittenen Anträgen zur Annahme eines Vorstosses der in Art. 78 Abs. 4 ParlG festgehaltene Grundsatz der «stillschweigenden Annahme». Demgegenüber findet eine Abstimmung statt, wenn sich mehrere vorliegende Vorstösse widersprechen, wenn bei einem Vorstoss einer Kommission eine Minderheit der Kommission die Ablehnung des Geschäfts beantragt, oder wenn ein Vorstoss vom Bundesrat zur Ablehnung beantragt wird und diese Ablehnung von den Ratsmitgliedern (i.d.R. die Urheber/innen) angefochten wird.<sup>5</sup> Überdies wird im Nationalrat auch dann über die Annahme eines Vorstosses abgestimmt, wenn dieser von einem Nationalratsmitglied bekämpft wird<sup>6</sup>. Der CUBE-Datensatz enthält sowohl eine Variable, welche anzeigt, ob ein Antrag des Bundesrates zur Annahme des Vorstosses im Nationalrat bekämpft wurde, sowie eine Variable, die darüber informiert, ob der Bundesrat die Ablehnung eines Vorstosses empfiehlt. Insofern enthält der CUBE-Datensatz bereits zwei wichtige Variablen, um die Voraussetzungen für eine Abstimmung (v.a. im Nationalrat) prüfen zu können. Um jene Fälle zu identifizieren, bei welchen aufgrund einer ablehnenden Minderheit in der Kommission eine Abstimmung stattgefunden hat, wurde in den – von der PVK zur Verfügung gestellten - Texten zu den Vorstössen bei allen Kommissionsvorstössen nach dem Ausdruck „Minderheit der Kommission“ gesucht und eine entsprechende Variable gebildet. Für die so identifizierten Vorstösse vor Dezember 2007 im Nationalrat bzw. vor März 2014 im Ständerat wurde sodann das Stimmenverhältnis im jeweiligen Rat anhand des amtlichen Bulletins nachcodiert (eine ausführliche Dokumentation dieser Codierungen wird im Anhang 2 dargelegt). Auf Basis dieser Informationen wurden schliesslich zwei Variablen gebildet. Einerseits wurde für die Abstimmungen im Nationalrat bzw. im Ständerat die *relative Stimmendifferenz zwischen Mehrheit und Minderheit* berech-

---

<sup>5</sup> Die Ablehnung des Bundesrats stellt dabei bereits ein Gegenantrag dar, über den abgestimmt werden muss. Keine Abstimmung gibt es hingegen, wenn der/die Urheberin seine Meinung anschliessend ändert und den Vorstoss zurückzieht. Diese Vorstösse sind dann aber nicht in unserer Grundgesamtheit. Wenn aber nur ein Teil des Vorstosses durch den BR abgelehnt wird und der Urheber diesen Teil dann zurückzieht, dann kann es tatsächlich sein, dass ein Vorstoss trotz teilweiser Ablehnung durch den BR ohne Abstimmung überwiesen wird.

<sup>6</sup> Im Ständerat gibt es im Gegensatz zum Nationalrat keine Möglichkeit zur Bekämpfung. Zwar werden die zur Annahme empfohlenen Vorstösse auch im Ständerat einzeln traktandiert und u.U. diskutiert, danach werden sie aber ohne Abstimmung überwiesen.

net. All jene Vorstösse, bei denen es zu keiner Abstimmung gekommen ist, wurden hierbei als einstimmige Zustimmung gewertet mit dem Argument, dass keine Abstimmung verlangt wurde. Davon ausgenommen sind natürlich die Postulate, welche nicht im jeweiligen Rat eingereicht wurden. Diese wurden für die metrische Variable zur relativen Stimmendifferenz als Missings codiert. Da diese Vorgehensweise bei der statistischen Analyse anhand der Vollerhebung allerdings zum systematischen Ausschluss von Postulaten führen würde, wurde ebenfalls eine kategoriale Variable gebildet, welche folgende Ausprägungen aufweist: a) Postulate ohne Abstimmung in einem bestimmten Rat, b) Vorstösse mit stillschweigender Annahme (inkl. Vorstösse, bei denen wir aufgrund der verwendeten Kriterien nicht eindeutig eruieren konnten, ob eine Abstimmung stattgefunden hat) sowie c) Vorstösse mit Abstimmungen.<sup>7</sup> Dabei kann argumentiert werden, dass eine Abstimmung jeweils für eine gewisse Konfliktualität spricht, weil entweder der Bundesrat, Teile des Parlaments oder der Kommission den Vorstoss nicht unterstützt haben.

## 3.2 Operationalisierung

Der Zeit- und Sachgerechtigkeit der Umsetzung von Postulaten und Motionen liegen keine objektiven Kriterien zu Grunde. So legt beispielsweise das Parlamentsgesetz keine formellen Fristen für die Erfüllung der Aufträge fest. Entsprechend fehlt es an einem objektiven Evaluationskriterium für die **Zeitgerechtigkeit**. Vielmehr müssen testbare Indikatoren definiert werden, welche die verschiedenen Aspekte dieses Qualitätskriteriums abbilden. In der vorliegenden Untersuchung wird im Wesentlichen auf die Implementationsdauer abgestützt bzw. anhand unterschiedlicher Zeitkriterien eine differenzierte Einschätzung hinsichtlich der Zeitgerechtigkeit der Umsetzung vorgenommen. Tabelle 7 gibt einen Überblick über die verwendeten Evaluationskriterien.

Hinsichtlich der **Sachgerechtigkeit** kommt erschwerend hinzu, dass der Begriff eine klar normative Komponente aufweist. Sachgerechtigkeit kann durchaus eine Frage der Perspektive sein. Vor diesem Hintergrund soll Sachgerechtigkeit zunächst anhand von Indikatoren gemessen werden, die sich stark an den Wortlaut der Teilfragen im Frageblock 2 orientieren. Konkret beziehen sich diese Teilfragestellungen darauf, dass eine Nichtaufrechterhaltung (Auftrag wurde nicht erfüllt, soll aber nicht aufrechterhalten werden) durch den Bundesrat und/oder ein Nichtabschreiben der Räte auf fehlende Sachgerechtigkeit bei der Umsetzung hinweisen kann. Eine zweite Sichtweise konzentriert sich auf einen Abgleich zwischen den geforderten und den umgesetzten Massnahmen.<sup>8</sup> Tabelle 8 bietet einen Überblick über die Indikatoren der Sachgerechtigkeit.

Ausführlichere Erläuterungen zu den verwendeten Indikatoren sowie zu ihren Stärken und Schwächen finden sich in Kapitel 4 (Zeitgerechtigkeit), Kapitel 5 (Sachgerechtigkeit) sowie in den Kapiteln 7.3 (Chancen und Grenzen der vorliegenden Evaluation).

---

<sup>7</sup> In einer ursprünglichen Variante wurde weiter zwischen Vorstössen mit Abstimmung unterschieden, die klar angenommen bzw. nur relativ knapp angenommen wurden. Dieser Unterschied erwies sich jedoch in weiteren Analysen als nicht relevant, weshalb im Bericht ausschliesslich auf die dargelegte Kodierung zurückgegriffen wird.

<sup>8</sup> Im Untersuchungskonzept wurde als weiterer Indikator für die Sachgerechtigkeit vorgeschlagen, zu untersuchen, inwiefern sich nach der Abschreibung einer Motion später eine gleichlautende parlamentarische Initiative findet. Dies könnte ein Hinweis dafür sein, dass das Anliegen als nicht genügend umgesetzt betrachtet und deshalb ein noch verbindlicheres Instrument eingesetzt wird, um das Anliegen weiterzuverfolgen. Dieses Vorgehen erwies sich in der Umsetzung als schwierig, gleichzeitig drängten sich andere Analysen stärker auf. Deshalb wurde diese Auswertung nicht umgesetzt.

**Tabelle 7: Die Indikatoren zur Zeitgerechtigkeit im Überblick**

Indikator	Operationalisierung	Datenquelle
Implementationsdauer	Anzahl Tage zwischen Annahme- und Abschreibungsdatum	CUBE (Vollerhebung)
2 Indikatoren zur Über- bzw. Unterschreitung der Berichterstattungsfrist von 2 Jahren.	1) Implementationsdauer abzüglich 730 Tage (2 Jahre) → <i>Nur abgeschriebene Vorstösse</i>	CUBE (Vollerhebung)
	2) Dummy-Codierung: 1 = Abschreibung des Vorstosses innerhalb von 730 Tagen nach Annahme 0 = Abschreibung des Vorstosses mehr als 730 Tage nach Annahme → <i>Einschluss von noch nicht abgeschriebenen Vorstössen</i>	CUBE (Vollerhebung)
Indikator zur Über- bzw. Unterschreitung der Berichterstattungsfrist von 3 Jahren.  → <i>Einschluss von noch nicht abgeschriebenen Vorstössen</i>	Dummy-Codierung: 1 = Vorstoss innerhalb von 1095 Tagen abgeschlossen 0 = Keine Abschreibung innerhalb von 1095 Tagen	CUBE (Vollerhebung)

**Tabelle 8: Die Indikatoren zur Sachgerechtigkeit im Überblick**

Indikator	Operationalisierung	Quelle: Datensatz
Nichtaufrechterhaltung	Dummy-Codierung auf Basis der Variable zum Erfüllungsgrad im BRBer-Abanträge-Datensatz: 1 = BR gibt im Bericht an, dass er Vorstoss nicht aufrechterhalten will.	BRBer-Abanträge (Sample)
Nichtabschreibung	1) Anzahl Beschlüsse "keine Abschreibung" zu einem Geschäft (NR und SR separat) → systematische Erfassung bisher nur für Fälle, die nach 09.09.2013 angenommen wurden.	CUBE (Vollerhebung)
	2) Anzahl Abschreibungsanträge, die zu einem bestimmten Vorstoss im ersten Kapitel der jährlichen Berichte (2004-2017) aufgeführt sind.	Zusatzcodierung durch die PVK.
Umsetzung der Forderungen durch BR	Ableich der Variablen <i>ierlass, ivo, iber und iandere</i> aus dem MoPo-Inhalt-Datensatz zu den Forderungen mit den Variablen <i>pbot, pvo, pmn und pber</i> aus dem BRBer-Abanträge-Datensatz zu den umgesetzten Massnahmen des Bundesrates.	Mo-Po-Inhalt (Sample) <i>und</i> BRBer-Abanträge (Sample)

### 3.3 Methodisches Vorgehen

Um die Zeit- und Sachgerechtigkeit der parlamentarischen Vorstösse zu analysieren, wird ein zweistufiges Vorgehen gewählt. In einem ersten Schritt werden die Daten hinsichtlich der relevanten Fragestellungen anhand unterschiedlicher deskriptiver Analysen untersucht. Damit können erste Folgerungen gezogen werden, inwiefern die Umsetzung von Postulaten und Motionen zeit- und sachgerecht ist. Ausserdem wird in den deskriptiven Auswertungen aber auch bereits auf die bivariaten Zusammenhänge zwischen der Umsetzung der Vorstösse und möglichen Erklärungsfaktoren eingegangen.

Hinsichtlich der Sachgerechtigkeit zeigten diese deskriptiven Analysen, dass die Datenlage keine weitergehenden statistischen Analysen zulässt. Hingegen wurden zur Beantwortung der Teilfragen zur Zeitgerechtigkeit bzw. der sich daraus ableitenden übergreifenden Frage, welche Faktoren die Erfüllungsdauer beeinflussen, sodann verschiedene Regressionsanalysen unter Einbezug unterschiedlicher unabhängiger Variablen durchgeführt. Für die statistischen Grundmodelle, welche im Rahmen des Berichts primär dargestellt werden, wurde der Schwerpunkt auf die Vollerhebung bzw. die Variablen gelegt, welche für alle Vorstösse verfügbar sind. Anschliessend wurden diese Modelle einerseits auf Basis des Samples validiert, aber auch weitere Modelle unter Einbezug von Variablen geschätzt, die nur für diese Stichprobe vorliegen. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Fallzahlen gerade bei letzteren teilweise sehr gering sind. Diese Strategie erlaubt es einerseits, die Modelle auf Basis der verschiedenen Datensätze zu validieren bzw. abzuschätzen, inwiefern das Sample ein repräsentatives Abbild der Grundgesamtheit aller Vorstösse darstellt. Gleichzeitig können durch die Nutzung sowohl der Grundgesamtheit als auch des Samples die in den Daten erhaltenen Informationen möglichst umfassend genutzt werden.

Je nach abhängiger Variable wurden multiple OLS oder Logit-Modelle berechnet. Multiple Regressionsmodelle erlauben es generell, die Erklärungskraft verschiedener Erklärungsfaktoren auf die Umsetzung der Vorstösse simultan bzw. unter Kontrolle der anderen Faktoren zu schätzen. OLS Modelle werden verwendet, wenn die abhängige Variable metrisch ist (z.B. Erfüllungsdauer in Tagen), während Logit-Modelle dann zur Anwendung kommen, wenn die abhängige Variable binär ist (z.B. Vorstoss wurde innerhalb von drei Jahren abgeschrieben Ja vs. Nein). In diesen Modellen wird ausserdem für die in der Offerte beschriebene Datenstruktur kontrolliert bzw. korrigiert, indem das Jahr der Annahme einer Vorstosses in die Modelle integriert und so für Zeiteffekte kontrolliert wird.<sup>9</sup> Schliesslich wird in diesem Zusammenhang eine Dummy-Variable für gleichlautende und/oder gleich betitelte Vorstösse einbezogen, welche offensichtlich der Anforderung der Unabhängigkeit nicht genügen.

Theoretisch kann erwartet werden, dass unterschiedliche Faktoren die Umsetzung von Motionen und Postulaten beeinflussen. So lässt sich beispielsweise vermuten, dass der Einfluss der politischen Unterstützungskoalition auf die zeitgerechte Umsetzung von Motionen nicht derselbe ist wie bei den Postulaten, da Motionen in beiden Räten abgeschrieben werden müssen, während Postulate von einem Rat abzuschreiben sind (Art. 124 Abs. 2 ParlG). Zudem können Motionen auch

---

<sup>9</sup> Da die Analysen der zeitlichen Entwicklung kaum den Schluss zulassen, dass sich die Zeitgerechtigkeit oder die Sachgerechtigkeit über die Zeit systematisch verändert haben und bei der Analyse zeitlicher Effekte ausserdem die Schwierigkeit besteht, echte Zeiteffekte von Datenrestringierungen durch die Einschränkung des Beobachtungszeitraums abzugrenzen, wird auf die Diskussion legislaturspezifischer Analysen verzichtet. Diese sind geprägt von den jährlichen zeitlichen Entwicklungen wie sie in den Kapiteln 4.3 und 5.3 berichtet werden: Während die Befunde bezüglich der ersten Legislatur im Untersuchungszeitraum von der Tatsache beeinflusst sind, dass nur ein Teil der in dieser Legislatur umgesetzten Vorstösse nach dem 1.12.2003 eingereicht wurden und also beispielsweise die Implementationsdauer nach unten verzerrt ist, gilt für die letzte Legislatur das umgekehrte. Der Vergleich zwischen den lediglich drei Legislaturen liefert entsprechend keine interpretierbaren Ergebnisse.

noch verändert werden. Entsprechend könnte im Fall der Motionen die politische Koalition weniger von Bedeutung sein, weil bereits der Prozess der Annahme mehr Übereinstimmung bzw. Zustimmung von beiden Räten verlangt. Diese Vermutung könnte auch eine Erklärung dafür sein, dass nur ein kleiner Teil von eingereichten Motionen von den Räten angenommen und an den Bundesrat überwiesen wird (PVK 2018). Demgegenüber wird ein Grossteil der eingereichten Postulate an den Bundesrat überwiesen (PVK 2018). Um solchen potentiellen Unterschieden zwischen den zwei Typen von Vorstössen genügend Rechnung zu tragen, wurden nicht nur Modelle für alle Vorstösse zusammen, sondern auch für Motionen und Postulate separat berechnet.

Neben der Evaluation der Zeitgerechtigkeit und Sachgerechtigkeit bei der Umsetzung von Motionen und Postulaten wird schliesslich auch der Frage nachgegangen, inwiefern die bestehenden Instrumente gewährleisten, dass das Parlament die Umsetzung seiner Aufträge angemessen überwachen kann (Frageblock 4). Im Rahmen des Mandates war hierbei insbesondere auf die Frage einzugehen, ob der jährliche Bericht des Bundesrates über die Motionen und Postulate die noch hängigen und die im Vorjahr abgeschriebenen Motionen und Postulate vollständig aufführt. Zur Überprüfung dieser Fragestellung werden die CUBE Daten, welche eine Vollerhebung der Postulate und Motionen bilden, mit den in den Berichten des Bundesrats aufgeführten hängigen sowie abgeschriebenen Vorstösse verglichen. Hierzu wurden insbesondere die von der PVK zur Verfügung gestellten Datensätze verwendet werden, in denen die in den Anhängen aufgeführten Vorstösse erfasst sind. Daraus ist ersichtlich, welcher Vorstoss wann aufgeführt wurde.

## IV. DIE ZEITGERECHTIGKEIT VON MOTIONEN UND POSTULATEN

### 4.1 Die Zeitgerechtigkeit im Überblick

Ein erster Indikator für die Messung der Zeitgerechtigkeit bildet die *Dauer zwischen der Annahme eines Vorstosses und dessen Abschreibung (Implementationsdauer)*. Die in Tabelle 9 dargestellten Statistiken zeigen auf, dass die mittlere Implementationsdauer von Vorstössen 1218 Tage beträgt, was in etwa 3 Jahren und 4 Monaten entspricht. Allerdings wird auch ersichtlich, dass zwischen den Vorstössen eine grosse Varianz in der Implementationsdauer besteht. Beim Vorstoss mit der kürzesten Implementationsdauer verstrichen zwischen dessen Annahme im Parlament und seiner Abschreibung nur gerade einmal 92 Tage. Demgegenüber dauerte es bei einer anderen Motion rund 11 Jahre, bis sie durch das Parlament abgeschrieben wurde. Die Streuung innerhalb der Vorstösse bezüglich der Implementationsdauer zeigt sich auch bei der Betrachtung der Angaben zu den Quartilen beziehungsweise deren grafischen Darstellung in Abbildung 1. Dies weist bereits auf die Bedeutsamkeit weiterführenden Analysen hin, welche den Gründen für diese Varianz nachgehen.

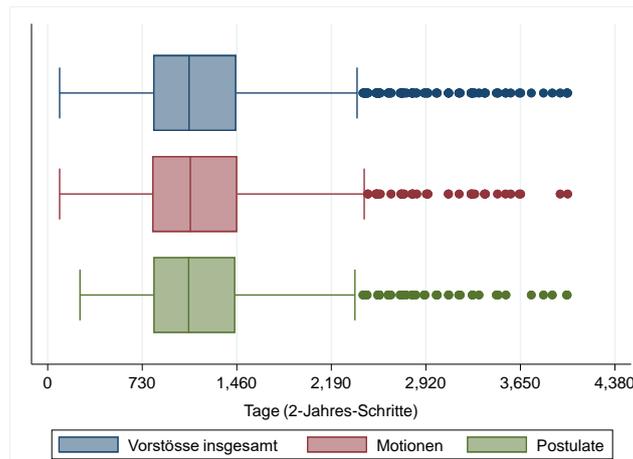
**Tabelle 9: Implementationsdauer in Tagen – Deskriptive Statistiken**

Deskriptive Statistiken	Motionen und Postulate (N= 1564)	Motionen (N= 692)	Postulate (N= 872)
Mittelwert:	1218 (ca. 3.3 Jahre)	1226.3 (ca. 3.4 Jahre)	1211.5 (ca. 3.3 Jahre)
Standardabweichung:	639.8 (ca. 1.8 Jahre)	669.9 (ca. 1.8 Jahre)	615.2 (ca. 1.8 Jahre)
Min:	92 (ca. 3 Monate)	92 (ca. 3 Monate)	249 (ca. 8 Monate)
Max:	4015 (ca. 11 Jahre)	4015 (ca. 11 Jahre)	4011 (ca. 11 Jahre)
Median:	1091.5 (ca. 3 Jahre)	1101 (ca. 3 Jahre)	1088 (ca. 3 Jahre)
Unteres Quartil:	814 (ca. 2.2 Jahre)	806.5 (ca. 2.2 Jahre)	815.5 (ca. 2.2 Jahre)
Oberes Quartil:	1456 (ca. 4 Jahre)	1463.5 (ca. 4 Jahre)	1448.5 (ca. 4 Jahre)

*Bemerkung: Vollerhebung; nur abgeschriebene Vorstösse*

Bei Betrachtung der Tabelle 9 und der Abbildung 1 fällt im Weiteren auf, dass sich die Implementationsdauer von Motionen und Postulaten kaum systematisch unterscheiden. Theoretisch könnten solche Unterschiede durchaus erwartet werden. So liesse sich einerseits argumentieren, dass Motionen den Bundesrat stärker und konkreter zum Handeln verpflichten, was zu einer rascheren und besseren Umsetzung führen könnte. Andererseits liesse sich aber auch die umgekehrte Erwartung formulieren: Gerade weil Motionen eine möglicherweise aufwändige Ausarbeitung eines Beschlusses bzw. einer Massnahme verlangen und zudem von beiden Räten abgeschrieben werden müssen, dürften Postulate oft schneller zu implementieren sein. Tatsächlich zeigen Tabelle 9 und Abbildung 1 aber, dass bei nahezu allen statistischen Messgrössen zur Implementationsdauer nur sehr geringe Unterschiede zwischen Motionen und Postulaten feststellbar sind. Eine naheliegende Erklärung für diesen Befund liegt darin, dass sich die beiden gegenläufigen theoretischen Mechanismen im Endeffekt schliesslich gegenseitig ausgleichen.

**Abbildung 1: Implementationsdauer – Box Plot**



*Bemerkung: Vollerhebung; nur abgeschriebene Vorstösse*

Der Bundesrat ist gemäss den Art. 122 Abs. 1 und Art. 124 Abs. 4 des Parlamentsgesetzes (ParlG) verpflichtet, den zuständigen Kommissionen jährlich über die Massnahmen zur Umsetzung der Motionen und Postulate zu berichten, sofern diese nicht innerhalb von zwei Jahren nach Auftragserteilung abgeschlossen wurden. Diese Berichterstattungspflicht begründet zwar keine formelle Frist, kann aber als Aufforderung an den Bundesrat gesehen werden, sich innerhalb der zwei Jahre nach der Annahme des Vorstosses mit demselben zu beschäftigen und eine allfällige Nicht-Umsetzung zu begründen. Dafür spricht auch der Umstand, dass die Begründungspflicht mit dem Inkrafttreten des Parlamentsgesetzes am 1.12.2003 von vier auf zwei Jahre reduziert wurde (PVK 2018). Dies nicht zuletzt mit dem Ziel, dem Parlament eine bessere Kontrolle über die Erfüllung der dem Bundesrat per Motion oder Postulat zugewiesenen Aufträge zu ermöglichen (PVK 2018).

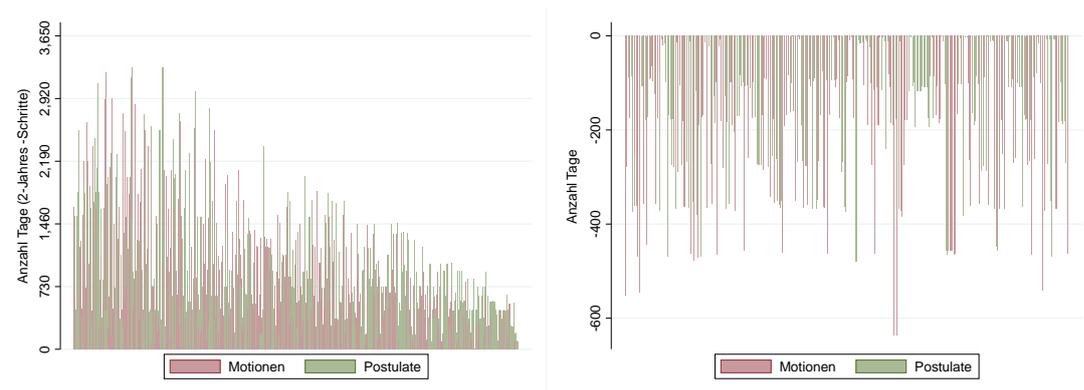
Tabelle 10 zeigt auf, dass 320 von den insgesamt 1564 abgeschriebenen Vorstössen vor Ablauf der zweijährigen Berichterstattungspflicht abgeschlossen wurden. Dies entspricht rund 20% aller abgeschriebenen Vorstösse. Demgegenüber wurde eine grosse Mehrheit der Vorstösse, nämlich rund 78% aller im untersuchten Zeitraum bereits abgeschriebenen Motionen und rund 81% der abgeschriebenen Postulate, nicht innerhalb von zwei Jahren abgeschlossen. Allerdings gilt es auch hier die grosse Varianz in der Implementationsdauer innerhalb dieser Untergruppen zu beachten. Diese Varianz wird in der Abbildung 2 veranschaulicht. Diese zeigt auf, um wie viele Tage die Motionen und Postulate die Zweijahresfrist überschreiten bzw. unterschreiten. Anders ausgedrückt wurde bei den den Abbildungen zugrundeliegenden Indikatoren jeweils zwei Jahre (in Anzahl Tagen) von der tatsächlichen Implementationsdauer subtrahiert. Das Beispiel der Überschreitung soll die Problematik veranschaulichen: Bei einigen Vorlagen wurde die Zweijahresfrist nur wenig überschritten, während die Erfüllungsdauer für andere Vorstösse um ein Vielfaches darüber liegt. Diese beträchtlichen Unterschiede gilt es bei den Folgerungen zu berücksichtigen.

**Tabelle 10: Abschreibungen vor und nach Berichterstattungsfrist (2 Jahre)**

	Nach Berichterstattungsfrist abgeschrieben	Vor Berichterstattungsfrist abgeschrieben	Total
Motionen	540 (78%)	152 (22%)	692 (100%)
Postulate	704 (81%)	168 (19%)	872 (100%)
Total	1244	320	1564

Bemerkung: Vollerhebung, nur abgeschriebene Vorstösse

**Abbildung 2: Über- und Unterschreitung der Zweijahresfrist**



Bemerkung: Basierend auf Vollerhebung, nur abgeschriebene Vorstösse (N=1564). Um Fehlinterpretationen zu vermeiden, gilt es hier auf die unterschiedlichen Skalen der beiden Abbildungen zu verweisen, die aus Gründen der besseren Leserlichkeit nicht aufeinander abgestimmt wurden. Skala zu den Anzahl Tagen in Abbildung 2 entspricht jeweils zwei Jahres-Schritten.

Ein zweiter Nachteil der Verwendung der Implementationsdauer für die Evaluation der Zeitgerechtigkeit, welcher auch unter Berücksichtigung der Zweijahresfrist noch besteht, ist die Tatsache, dass die Implementationsdauer per Definition nur für all jene Vorstösse berechnet werden kann, die tatsächlich auch abgeschlossen wurden. Tatsächlich sind für eine Evaluation der Zeitgerechtigkeit aber auch gerade jene Fälle von besonderem Interesse, welche zwar seit geraumer Zeit angenommen, aber noch nicht abgeschlossen wurden. Insbesondere ist es möglich, dass die Zweijahresfrist eingehalten wurde, also ein Abschreibungsantrag innerhalb der ersten zwei Jahre eingereicht worden ist, der Antrag jedoch trotzdem (noch) nicht abgeschlossen wurde.

In dieser Hinsicht und um zudem der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Berichterstattung des Bundesrats im Jahresrhythmus erfolgt und die Behandlung im Parlament eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt, wird in der Folge der Fokus auf ein etwas grosszügigeres Zeitkriterium gelegt: als zeitgerecht werden Vorstösse erachtet, die innerhalb von drei Jahren nach Annahmehjahr abgeschlossen werden. Konkret wird für die Evaluation der zeitgerechten Umsetzung von Vorstössen ein zusätzlicher Indikator berechnet, welcher anhand einer einfachen binären Codierung angibt, ob ein Vorstoss innerhalb der Dreijahres-Berichterstattungsfrist umgesetzt wurde oder nicht (Tabelle 11). Dies ermöglicht auch den Einschluss von noch hängigen Vorstössen, sofern diese mehr als drei Jahre vor dem Stichtag des Datensatzes, also bis Ende der Frühjahressession 2015 angenommen wurden. Dadurch lässt sich feststellen, dass neben den 771 bereits abgeschriebenen Fällen, deren Implementationsdauer die Dreijahres-Berichterstattungspflicht überschritten hat, zu-

sätzlich auch 295 noch hängige Vorstösse nicht innerhalb der ersten drei Jahre nach deren Annahme abgeschrieben wurden. In 374 Fällen, welche noch hängig sind, lässt sich noch keine definitive Aussage über eine allfällige Überschreitung der Dreijahresfrist machen, da diese erst nach dem Ende der Frühlingssession 2015 (20.03.2015) definitiv angenommen wurden und eine allfällige zeitgerechte Umsetzung im Datensatz noch nicht enthalten wäre (Stichtag der Angaben Ende der Frühlingssession 2018, also der 16.03.2018).<sup>10</sup>

**Tabelle 11: Überschreitung der Drei-Jahresfrist**

	überschritten	nicht überschritten	Total
abgeschrieben	771 (49.3%)	793 (50.7%)	1564 (100%)
hängig	295 (44.1%)	(374) <sup>a</sup> (55.9%)	669 (100%)
Total	1057 (47.3%)	1176 (52.7%)	2233 (100%)

*Bemerkung: Vollerhebung*

*<sup>a</sup>Bei den 374 noch hängigen Vorstössen handelt es sich um Vorstösse, welche nach dem 20.3.2015 eingereicht wurden. Daher lässt sich auf Grundlage der Vollerhebung noch keine definitive Aussage über eine allfällige Überschreitung der Drei-Jahresfrist machen. Allerdings zeigen die Daten im Sample auf, dass für einige hängige Vorstösse bereits ein Abschreibungsantrag vom Bundesrat gestellt wurde.*

## 4.2 Wie lassen sich Unterschiede in der Zeitgerechtigkeit erklären?

### 4.2.1 Bivariate Analysen

Wie in Kapitel I beschrieben, werden in den im Mandat festgehaltenen Fragestellungen unterschiedliche Faktoren hervorgehoben, die sich aus der aktuellen politischen Diskussion ergeben und deren Zusammenhang mit der Zeitgerechtigkeit entsprechend näher untersucht werden soll. Im Folgenden soll zunächst die Relevanz der folgenden, im Frageblock 1 im Zentrum stehenden Faktoren im Rahmen von bivariaten Analysen betrachtet werden.

- **Die Position des Bundesrats gegenüber dem Vorstoss (1.1.):** Die deskriptiven Statistiken zeigen, dass der Bundesrat bei 1636 der 2233 Vorstösse deren Annahme beantragt hat. Bei 58 Vorstössen hat er eine geänderte oder teilweise Annahme und bei 537 Vorstössen deren Ablehnung beantragt. Für zwei Vorstösse sind die entsprechenden Angaben nicht vorhanden (Missings).
- **Der Urheber typ eines Vorstosses (1.2).** Vorstösse können grundsätzlich von einer Kommission, einer Fraktion oder einem Ratsmitglied eingereicht werden (Art. 119 Abs. 1 PARIG). Angaben zum genauen Urheber typ finden sich im CUBE-Datensatz. Dabei zeigt sich, dass weit

<sup>10</sup> Es gilt hier anzumerken, dass als Stichtag für die Drei-Jahresfrist der 20.3.2015 gesetzt wurde, obwohl rein formal der Stichtag am 16.03.2015 zu setzen wäre (da Stichtag für Datensatz der 16.3.2018 ist). Dies rechtfertigt sich mit dem Sessionsende der Frühlingssession 2015, welche am 20.3.2015 geendet hat, was mitunter auch bedeuten kann, dass die Annahme einer Motion noch während den letzten vier Sessionstagen erfolgen kann. Tatsächlich zeigt ein Blick auf die Daten, dass zwischen dem 16. und dem 20.3.2015 noch 16 Vorstösse vom Parlament angenommen wurden.

über die Hälfte der Vorstösse (ca. 69%) von Ratsmitgliedern eingereicht werden. Von Kommissionen wurden lediglich 527 Vorstösse und von Fraktionen gar nur 166 Vorstösse eingereicht.

- **Die Art der geforderten Massnahme (1.3):** Bezüglich der Art der geforderten Massnahme soll gemäss Mandat insbesondere untersucht werden, inwiefern in den Vorstössen verlangt wird, dass der Bundesrat eine Gesetzes- oder Verordnungsänderung ausführt oder prüft, bzw., ob der Vorstoss verlangt, dass der Bundesrat die Ausführung oder Prüfung eines Berichtes über einen Gegenstand oder eine andere Massnahme verlangt. Die entsprechenden Informationen können dem Datensatz zum Inhalt der Motionen entnommen werden. Der Blick auf diese Daten zeigt auf, dass in weit mehr als der Hälfte aller Vorstösse im Sample keine Forderungen an den Bundesrat gestellt werden, einen Erlass zu prüfen oder auszuführen und/oder einen Bericht zu verfassen (siehe deskriptive Statistiken in Tabelle A2 im Anhang). Noch seltener sind Forderungen nach einer Ausführung oder Prüfung einer Verordnungsänderung (Ausführung wird nur in rund 5% der Vorstösse verlangt, die Prüfung in rund 3% der Vorstösse). Demgegenüber sind Forderungen bezüglich anderer Massnahmen relativ häufig. So werden Forderungen, eine andere Massnahme zu prüfen, in rund 37.5% aller Vorstösse gestellt. Zudem wird in rund 28% aller Vorstösse explizit die Ausführung einer anderen Massnahme gefordert.

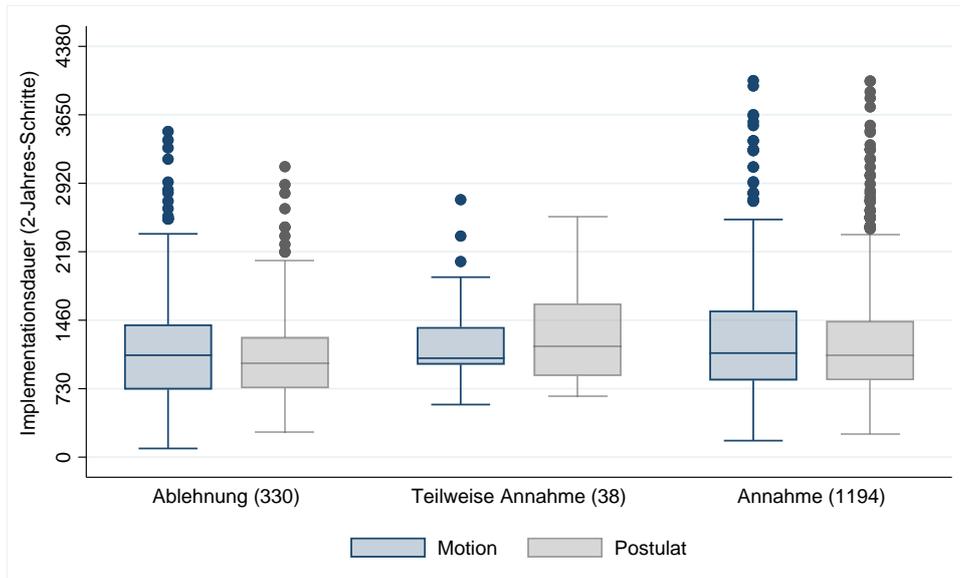
Abbildungen 3 und 4 illustrieren zunächst basierend auf der Vollerhebung, dass sich kein systematischer Zusammenhang zwischen der Position des Bundesrats, dem Urheberotyp und der Implementationsdauer beobachten lässt. Insbesondere gibt es keine Hinweise dafür, dass der Bundesrat in Fällen, in denen er einen Vorstoss ablehnt, die Umsetzung des Vorstosses verzögert oder hinauschiebt. Im Gegenteil: Gerade bei Vorstössen, die der Bundesrat unterstützt, gibt es besonders viele Fälle mit sehr langer Bearbeitungsdauer. Dies legt den Schluss nahe, dass gerade bei als wichtig erachteten Vorstössen teilweise viel Zeit investiert wird.<sup>11</sup>

Auch hinsichtlich des Urheberotyps lassen sich keine klaren Muster erkennen. Mit anderen Worten variiert die Implementationsdauer von Vorstössen nicht wesentlich in Abhängigkeit davon, ob er von einem Parlamentsmitglied, einer Fraktion oder einer Kommission eingereicht wird. Einzige Auffälligkeit ist, dass Motionen von Fraktionen eine relativ hohe Varianz aufweisen. Schliesslich bestätigt sich der bereits dokumentierte Befund, dass sich Postulate und Motionen in ihrer Bearbeitungszeit nicht wesentlich unterscheiden.

---

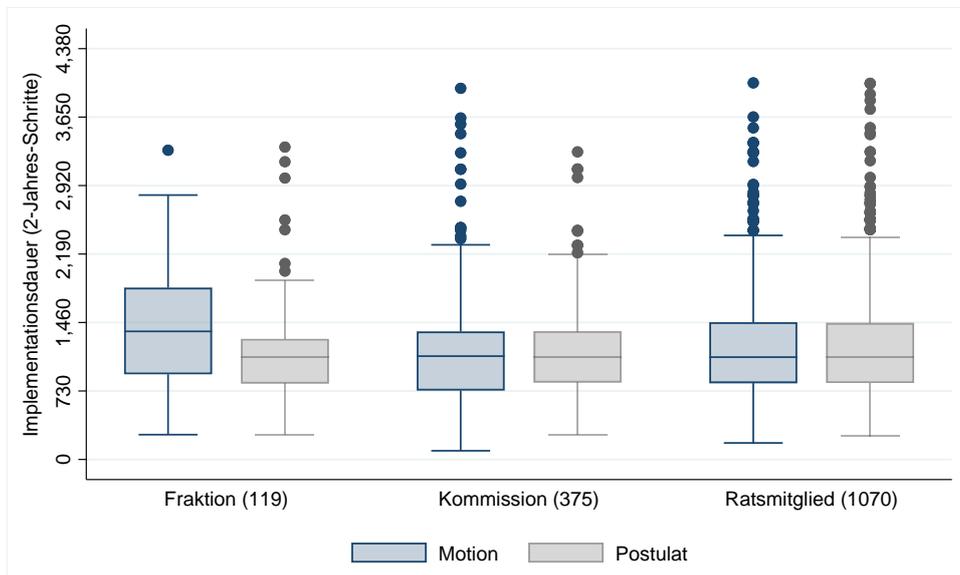
<sup>11</sup> Diese Vermutung bestätigt sich auch, wenn man anstelle des Indikators «Implementationsdauer», den binären Indikator «Überschreitung der Drei-Jahresfrist» verwendet (siehe Anhang, Abbildung A1).

**Abbildung 3: Die Implementationsdauer nach Position des Bundesrats**



*Bemerkung: N= 1562 (nur abgeschriebene Vorstösse, für zwei abgeschriebene Vorstösse fehlen Angaben zur Position des Bundesrates); N für jeweilige Position des Bundesrates in Klammern*

**Abbildung 4: Die Implementationsdauer nach Urheberotyp**

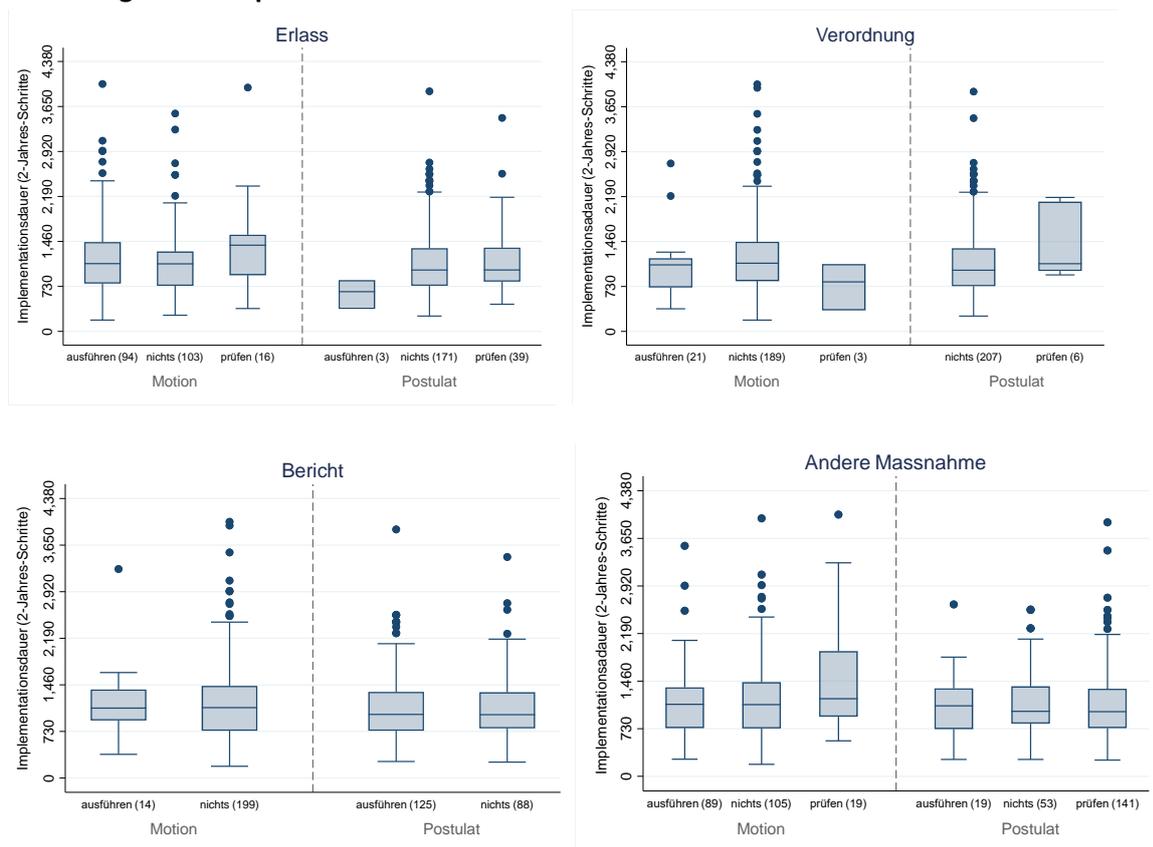


*Bemerkung: N= 1564 (nur abgeschriebene Vorstösse); N für jeweiligen Urheberotyp in Klammern*

Für die Vorstösse des Samples ist zusätzlich bekannt, welche Art der Massnahme im Vorstoss gefordert wurde. Während diesbezüglich erwartet werden könnte, dass etwa die Umsetzung eines Erlasses oder einer Verordnung mehr Zeit in Anspruch nimmt als die Ausarbeitung eines Berichts oder einer «anderen Massnahme» (z.B. das Bilden einer Arbeitsgruppe oder das Erarbeiten von Strategien, Konzepten, Analysen, Grundlagen etc.) lässt sich kein systematischer Unterschied zwi-

schen den unterschiedlichen Arten von geforderten Massnahmen hinsichtlich der Implementationsdauer feststellen (Abbildung 5)<sup>12</sup>. Diese Schlussfolgerung bestätigt sich auch, wenn berücksichtigt wird, dass viele Vorstösse mehrere unterschiedliche Massnahmen fordern (siehe Anhang, Abbildung A3). Selbst Vorstösse, die einen Erlass, einen Bericht und eine andere Massnahme beinhalten, weisen keine höhere Implementationsdauer auf als Vorstösse, welche keine dieser Massnahmen fordern.

**Abbildung 5: Die Implementationsdauer nach Art der Massnahme**



Bemerkung: N= 426 (Sample; nur abgeschriebene); N für jeweilige Kategorien in Klammern.

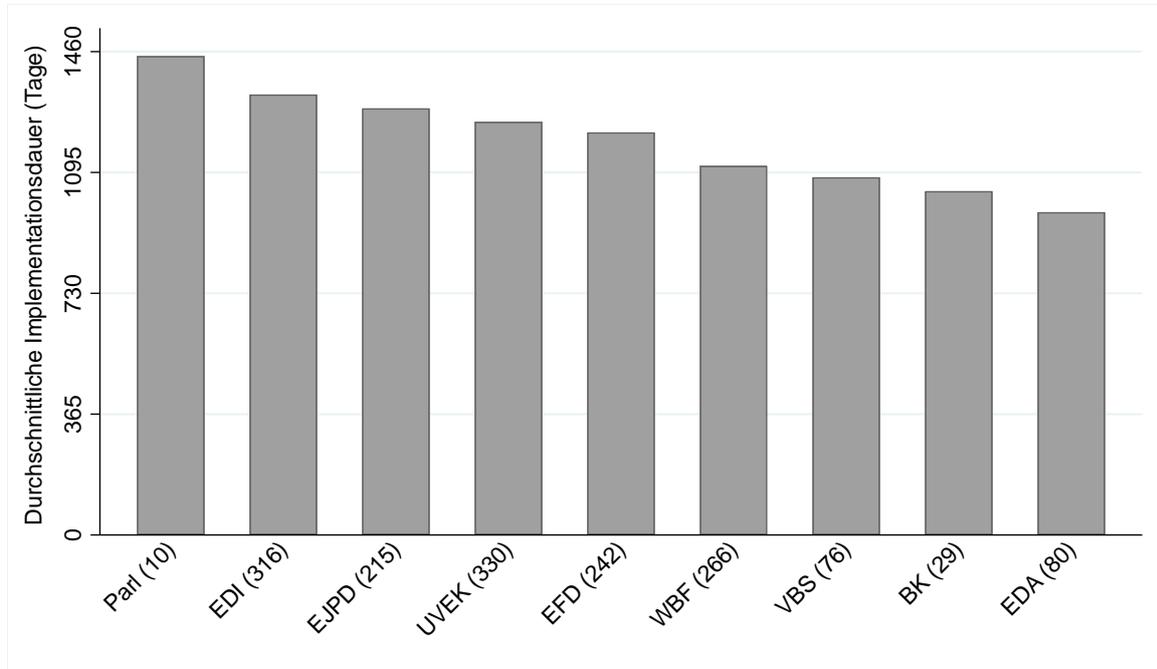
Frageblock 3 stellt die Rolle der zuständigen Departemente und Bundesämter ins Zentrum und damit die Frage, ob sich die Zeitgerechtigkeit der Umsetzung je nach Verwaltungseinheit unterscheidet. Abbildung 6.1 dokumentiert zunächst, dass die mittlere Implementationsdauer in der Tat zwischen den Departementen variiert. Während das EDA im Schnitt nur knapp 1000 Tage für die Umsetzung eines Vorstosses benötigt, wendet das EDI fast ein Jahr mehr auf. Die höchste mittlere Implementationsdauer weisen (die allerdings seltenen) Vorstösse auf, die vom Parlament selbst umgesetzt werden müssen. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass diese besonders stark politisch-ideologischen Konflikten ausgesetzt sind und das Parlament nur über beschränkte Ressourcen verfügt.

Abbildung 6.2 stellt nach Departement den Anteil an Vorstössen dar, welche eine Implementationsdauer von über drei Jahren aufweisen und also im Sinne dieses Indikators als nicht-zeitgerecht

<sup>12</sup> Hier bestätigt sich dieses Resultat auch dann, wenn man anstelle des Indikators «Implementationsdauer» den binären Indikator «Überschreitung der Drei-Jahresfrist» verwendet (siehe Anhang, Abbildung A2).

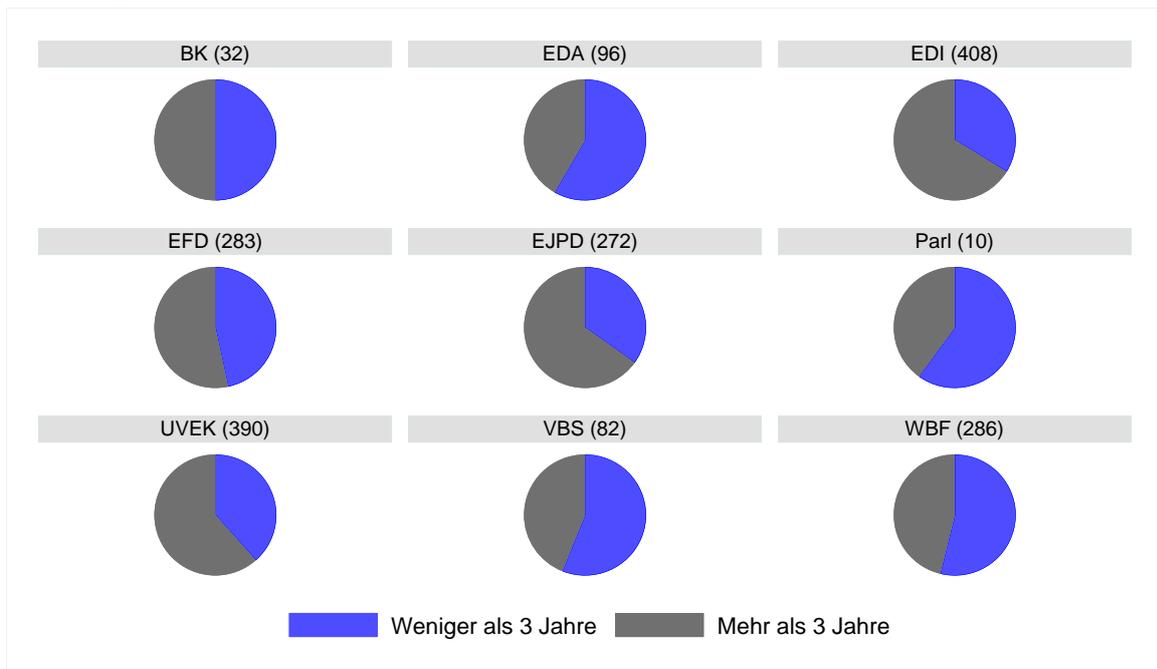
definiert werden. Hierbei zeigen sich teilweise deutliche Unterschiede zwischen den Departementen. Während das EDA, das VBS, aber auch das WBF die meisten Vorstösse innerhalb von drei Jahren umsetzen, liegt dieser Anteil der «zeitgerecht» umgesetzten Vorstösse im UVEK, dem EJPD und dem EDI bei nur rund einem Drittel.

**Abbildung 6.1: Die durchschnittliche Implementationsdauer nach Departement**



Bemerkung: Vollerhebung (nur abgeschriebene Vorstösse), N= 1564

**Abbildung 6.2: Die durchschnittliche Implementationsdauer nach Departement**



Bemerkung: Vollerhebung; Abgeschrieben und hängige Vorstösse, sofern letztere bis zum 20.3.2015 angenommen wurden (N= 1859). N für das jeweilige Departement in Klammern.

Während im Rahmen dieses Berichts die Gründe für diese Unterschiede nicht vertieft untersucht werden können, bieten sich – mit Blick auf Frageblock 3 – drei Erklärungen an. Zum einen fällt auf, dass gerade die drei Departemente mit relativ vielen Zeitüberschreitungen eine hohe Zahl an Vorstössen zu bearbeiten haben, während insbesondere das EDA und das VBS eine deutlich geringere Belastung durch die Bearbeitung von Vorstössen aufweisen. Dieses Muster stützt die These, dass eine hohe Zahl an zu bearbeitenden Vorstössen einer zeitgerechten Umsetzung aus Ressourcen­gründen abträglich ist. Ein zweiter Erklärungsversuch bezieht sich auf die möglichen Themen, welche in den verschiedenen Departementen typischerweise zu behandeln sind. Diesbezüglich lässt sich festhalten, dass es sich bei vielen das EDA oder das VBS betreffende Themen wie Aussen- und Sicherheitspolitik um traditionell typische Domänen der Exekutive handelt, bei denen sich das Parlament tendenziell zurückhaltend verhält. Diese Gegebenheiten dürften die Umsetzung von Vorstössen eher erleichtern – gerade im Gegensatz zu Vorstössen des EDI oder des EJPD, welche stark politisierte und konfliktreiche Themen wie Sozialpolitik, Gesundheit oder Migration betreffen. Eine dritte Erklärung der Departementsunterschiede könnte schliesslich dahingehen, dass die Departementsvorsteher/innen für die Unterschiede verantwortlich sind.

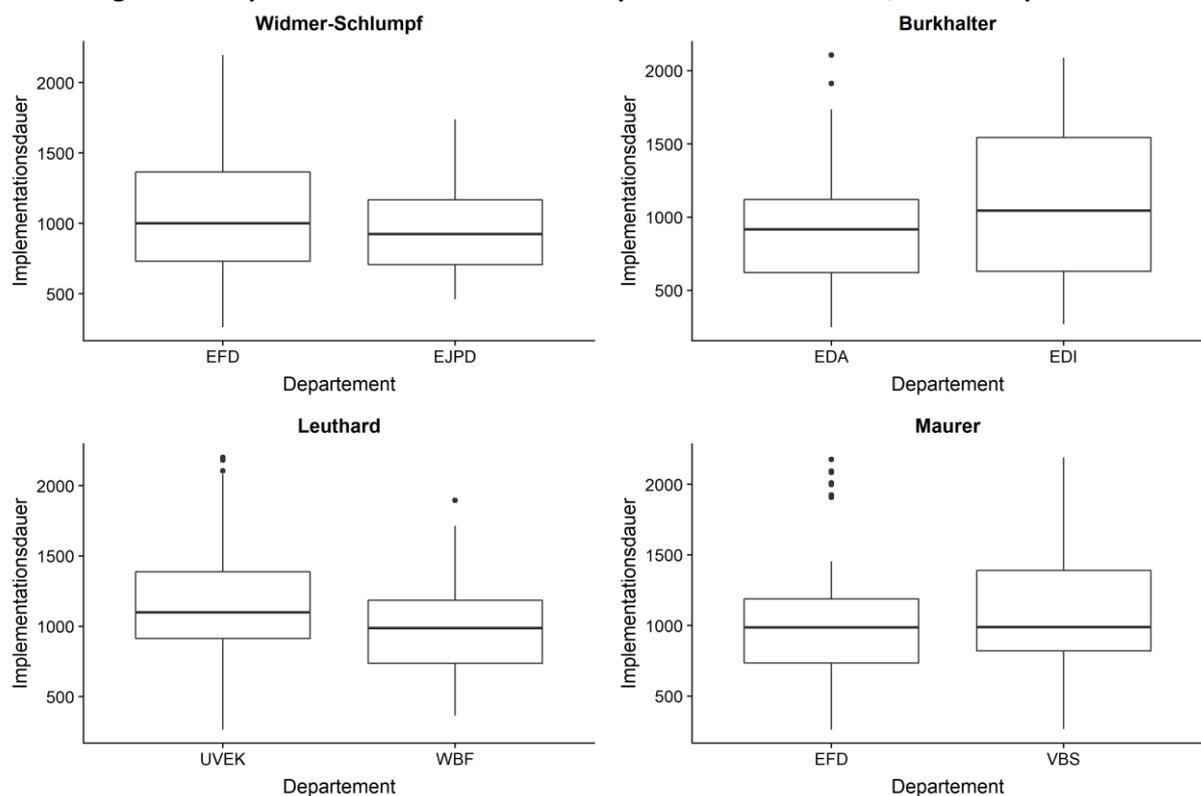
Die Daten lassen in Bezug auf die letzte Erwartung zusätzliche Analysen zu. Um zu testen, welche Rolle die Departementsvorsteher/innen für die Zeitgerechtigkeit spielen, haben wir untersucht, inwiefern Unterschiede hinsichtlich der Implementationsdauer und des Anteils an Vorstössen mit Zeitüberschreitung zwischen verschiedenen Departementsvorsteher/innen innerhalb des gleichen Departements bestehen. Es zeigt sich, dass die aktuellen bzw. letzten Departementsvorsteher/innen in der Regel die längste durchschnittliche Bearbeitungszeit aufweisen (und auch einen tendenziell höheren Anteil an Vorstössen mit Zeitüberschreitung) (Siehe Anhang 1, Tabelle A.1). Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Personen ist dabei mit Ausnahme des EDA und EFD immer signifikant. Obwohl für diese Analysen Vorstösse mit einer Implementationsdauer von über 2200 Tagen ausgeschlossen wurden, sind die Resultate dennoch von der Abgrenzung des Untersuchungszeitraums geprägt (siehe auch Kapitel 4.3 zur Zeitgerechtigkeit im Zeitverlauf): Departementsvorsteher/innen, welche in den jüngsten Abschreibungsjahren verantwortlich waren, haben eine systematisch höhere Wahrscheinlichkeit, dass sie die überaus lang dauernden Vorstösse unter ihrer Verantwortung hatten. Umgekehrt sind die teilweise sehr kurzen Implementationsdauern von Vorstössen bei den Bundesräten zu Beginn des Untersuchungszeitraums der Tatsache geschuldet, dass sie praktisch nur rasch umgesetzte Vorstösse zur Abschreibung vorschlagen konnten, weil lediglich Vorstösse betrachtet werden, die nach dem 1.12.2003 eingereicht wurden. Wird der Anteil an Vorstössen mit Zeitüberschreitung betrachtet, zeigen sich jedoch nur in einer Minderheit der Fälle signifikante Unterschiede zwischen Departementsvorsteher/innen.

Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn die Parteizugehörigkeit des/der Departementsvorsteher/in sowie des Urhebers des Vorstosses im Falle von Fraktionsvorstössen oder Vorstössen von Parlamentsmitgliedern untersucht wird. Dabei könnte vermutet werden, dass Departementsvorsteher/innen Vorstösse schneller umsetzen, wenn sie aus der eigenen Partei stammen. 861 Vorstösse wurden von einer Bundesratspartei eingereicht und eignen sich somit für diesen Vergleich. Dabei lässt sich jedoch kein statistischer Unterschied in der Implementationsdauer zwischen Vorstössen

ausmachen, in Abhängigkeit davon, ob die Partei des/der Departementvorsteher/in und des Urhebers identisch sind.<sup>13</sup> Das gleiche gilt für den Anteil an Vorstössen mit Zeitüberschreitung.<sup>14</sup>

Eine zusätzliche Perspektive bietet ein Vergleich von gleichen Departementvorsteher/innen in unterschiedlichen Departementen. Vier Bundesrätinnen und Bundesräte waren im Untersuchungszeitraum für unterschiedliche Departemente zuständig. Abbildung 7 illustriert, inwiefern diese in verschiedenen Departementen unterschiedlich lang für die Bearbeitung von Motionen und Postulaten brauchten. In drei Fällen (Widmer-Schlumpf, Burkhalter und Maurer) unterscheidet sich die Implementationsdauer nicht signifikant zwischen den beiden Departementen, denen diese Personen vorstanden. Die Ausnahme bildet Doris Leuthard, welche im UVEK aktuell eine signifikant höhere Implementationsdauer aufweist als vorher im WBF. Insgesamt deuten diese Befunde auf einen gewissen Effekt der Departementvorsteher/innen hin, der sich jedoch mit den vorliegenden Analysen nicht strikt vom Departements- bzw. Zeiteffekt trennen lässt.

**Abbildung 7: Die Implementationsdauer nach Departementvorsteher/in und Departement**



*Bemerkung: Anzahl Vorstösse: Widmer-Schlumpf: 111, Burkhalter = 112, Leuthard= 296, Maurer=118, Basierend auf der Vollerhebung. Vorstösse, deren Bearbeitungszeit länger als 2200 Tage dauerte, wurden ausgeschlossen. Die Unterschiede für Doris Leuthard sind signifikant. Nicht auf dem 95%-Niveau statistisch signifikant sind hingegen die Unterschiede bei Ueli Maurer, Didier Burkhalter und Evelyne Widmer-Schlumpf.*

<sup>13</sup> Mittlere Implementationsdauer für Vorstösse mit identischer Partei: 1130 Tage. Mittlere Implementationsdauer für Vorstösse ohne identische Partei: 1079. Der Unterschied ist statistisch nicht signifikant.

<sup>14</sup> Ist die Partei des/der Departementvorsteher/in identisch mit der Urheberpartei beträgt der Anteil mit Zeitüberschreitung 50%, bei Vorstössen mit unterschiedlichen Parteizugehörigkeiten beträgt der Anteil 44%. Der Unterschied ist nicht statistisch signifikant.

## 4.2.2 Multiple Regressionsanalysen

In einem letzten Schritt sollen die bisher diskutierten Erklärungsfaktoren sowie weitere mögliche Determinanten einer (nicht) zeitgerechten Umsetzung im Rahmen von Regressionsmodellen untersucht werden (siehe Fragestellung 1.4). Diese erlauben es, die Korrelation verschiedener Erklärungsfaktoren mit der Zeitgerechtigkeit der Umsetzung gleichzeitig zu analysieren. Während mit diesem Verfahren insbesondere verhindert werden soll, dass gefundene bivariate Ergebnisse auf Scheinzusammenhängen beruhen, ist ebenso möglich, dass gewisse Muster erst unter Kontrolle anderer Faktoren sichtbar werden.

Für die Identifikation weiterer relevanter Determinanten der Zeitgerechtigkeit in der Umsetzung von Motionen und Postulaten kann dabei allerdings nur sehr beschränkt auf die bestehende Literatur abgestellt werden, da der Einsatz und der Erfolgsgrad, d.h. die Annahme im Parlament, der parlamentarischen Instrumente in der Schweiz bis auf wenige Ausnahmen kaum untersucht worden ist (Burri 2007; Graf 1991; Vatter und Wirz 2015; Wirz und Vatter 2014). Neuerdings besteht zumindest eine aktuelle Studie, die den Gebrauch und den Erfolg von parlamentarischen Instrumenten wie Motionen und Postulate in der Bundesversammlung statistisch untersucht hat (Brüschweiler und Vatter 2018). Die Auswahl der in den folgenden Analysen verwendeten Variablen basiert auf den Erkenntnissen aus diesen Studien sowie auf den Möglichkeiten des verfügbaren Datenmaterials.

Abbildung 8 illustriert die Regressionsergebnisse für die Implementationsdauer.<sup>15</sup> Die Modelle 1 und 2 unterscheiden sich dabei nur in Bezug auf die Messung von Departements- bzw. Bundesamtseffekten. Während in Modell 1 jedes Departement als Dummy integriert wurde, um Unterschiede zwischen den Departementen zu modellieren, enthält Modell 2 eine Dummy-Variable, welche zwischen Bundesämtern unterscheidet, die im Beobachtungszeitraum sehr viele Vorstösse zu bearbeiten hatten (über 90<sup>16</sup>) und jenen, die deutlich weniger Vorstösse in ihrer Verantwortung hatten (für die Auflistung der anhand dieses Kriteriums als hoch belastet definierten Bundesämter siehe Fussnote 16 oder Anhang 1, Tabelle A2). Die restlichen Variablen sind in beiden Modellen identisch:

- die Unterscheidung zwischen Motionen und Postulaten,
- ob der Bundesrat den Vorstoss angenommen hat oder nicht,
- ob der Vorstoss im National- oder Ständerat eingereicht wurde,
- ob es über den Vorstoss im Nationalrat eine Abstimmung gab (oder nur eine stillschweigende Annahme bzw. gar keine Abstimmung möglich war),
- zwei Dummy-Variablen, welche den Urheber typ anzeigen (Kommission oder Fraktion, die Referenzkategorie sind somit einzelne Parlamentarier/innen),
- ob es während der Bearbeitungsdauer zu einem Wechsel in Bezug auf den/die Departementsvorsteher/in gab,
- ob es einen gleichlautenden oder gleichtiteligen Vorstoss gibt sowie

---

<sup>15</sup> Für die Regressionsmodelle werden folgende Dateneinschränkungen vorgenommen, um die Vergleichbarkeit der Beobachtungen zu erhöhen: Ausgeschlossen werden Vorstösse, die ab 2015 angenommen wurden, weil diese aus strukturellen Gründe kürzere Bearbeitungszeiten aufweisen bzw. öfters noch nicht abgeschrieben sind. Ebenso werden Vorstösse mit äusserst langer Behandlungsdauer ausgeschlossen (Implementationsdauer > 2200) sowie Vorstösse für deren Bearbeitung das Parlament selbst oder die Bundeskanzlei zuständig ist (weil hier die Zahl der Vorstösse sehr niedrig ist).

<sup>16</sup> Die Grenze von 90 wurde aufgrund der empirischen Verteilung festgelegt. Sechs Bundesämter (BAG, BJ, Seco, BSV, BFE, EDA) weisen über 100 und damit klar am meisten Vorstösse im Untersuchungszeitraum auf. Da das BAFU (95 Vorstösse) und das BLW (94) nur knapp darunterliegen, wurden diese beiden Bundesämter mit der Grenze von 90 Vorstössen noch dieser Gruppe der «belasteten Bundesämter» hinzugefügt.

- das Annahmehjahr, um auf Zeittrends zu kontrollieren.

Tabelle A2 im Anhang gibt einen Überblick über die hier diskutierten Erklärungsfaktoren aber auch über weitere Variablen, die im Rahmen weiterer Analysen überprüft wurden.<sup>17</sup>

Vier Variablen weisen in den Modellen (Abbildung 8) einen signifikanten Koeffizienten auf. Erstens verfügen jene Vorstösse über eine signifikant höhere Implementationsdauer, bei denen während des Prozesses der/die Departementsvorsteher/in wechselte. Dies lässt sich damit begründen, dass Departementsvorsteher/innen, bei denen ein Wechsel oder der Austritt aus dem BR ansteht, manche Geschäfte möglicherweise nicht mehr angehen – im Wissen, dass es nicht mehr reichen würde, sie auch abzuschliessen. Umgekehrt brauchen neue Departementsvorsteher/innen eine gewisse Einarbeitungszeit, was auch dazu führen kann, dass Vorstösse vorerst liegen bleiben. Zweitens weisen Vorstösse eine signifikant längere Implementationsdauer auf, wenn im Nationalrat über sie abgestimmt wurde, als wenn sie stillschweigend angenommen wurden. Da Vorstösse in der Regel stillschweigend überwiesen werden, zeugt eine Abstimmung – etwa, weil der Bundesrat den Vorstoss ablehnte, weil ein Mitglied den Vorstoss bekämpfte oder weil ihn eine Kommissionsminderheit ablehnte – von einem höheren Konfliktgrad. Es kann angenommen werden, das Letzteres mit einem höheren Bedarf an gegenseitiger Abstimmung und Konsensfindung verbunden ist und es entsprechend länger dauert, bis ein Vorstoss umgesetzt wird. Gleichzeitig kann die Abstimmung auch das Signal aussenden, dass der Vorstoss nicht unbestritten ist, weshalb seiner Umsetzung nicht höchste Priorität eingeräumt wird.<sup>18</sup> Die dritte signifikante Variable ist die Zustimmung des Bundesrates: Vorstösse, bei denen der Bundesrat die Annahme beantragt, weisen eine höhere Implementationsdauer auf. Während durchaus der umgekehrte Zusammenhang erwartet werden könnte – nämlich, dass vor allem jene Vorstösse schnell umgesetzt werden, welche die Unterstützung des Bundesrates geniessen – scheint der Befund also erneut eher die These zu stützen, dass solche Vorstösse durchaus sorgfältig umgesetzt werden, was aber mehr Zeit in Anspruch nimmt. Viertens weisen Vorstösse eine signifikant kürzere Bearbeitungszeit auf, wenn es gleichlautende oder gleichtitelige andere Vorstösse gibt. Dies kann dahingehend interpretiert werden, dass in solchen Fällen auf bereits bestehendes Wissen zurückgegriffen werden kann oder sozusagen «zwei Fliegen auf einen Streich» umgesetzt werden können.

Modell 1 bestätigt, fünftens, die bereits vorher dargelegten Departementsunterschiede. Auch unter Kontrolle verschiedener anderer Faktoren weisen das EDI, das EDA, das EFD, das VBS sowie das WBF signifikant niedrigere Implementationsdauern auf als das UVEK, das hier als Referenzkategorie dient. Da sich das EJPD nicht signifikant vom UVEK unterscheidet, kann gefolgert werden, dass diese beiden Departemente am meisten Zeit brauchen, um parlamentarische Vorstösse umzusetzen. Modell 2 nimmt die Perspektive der Bundesämter auf und zeugt davon, dass Bundesämter, die insgesamt viele Vorstösse zu bearbeiten haben, in der Tendenz auch überdurchschnittlich lange Implementationsfristen aufweisen. Um abschätzen zu können, ob dieser Zusammenhang auf

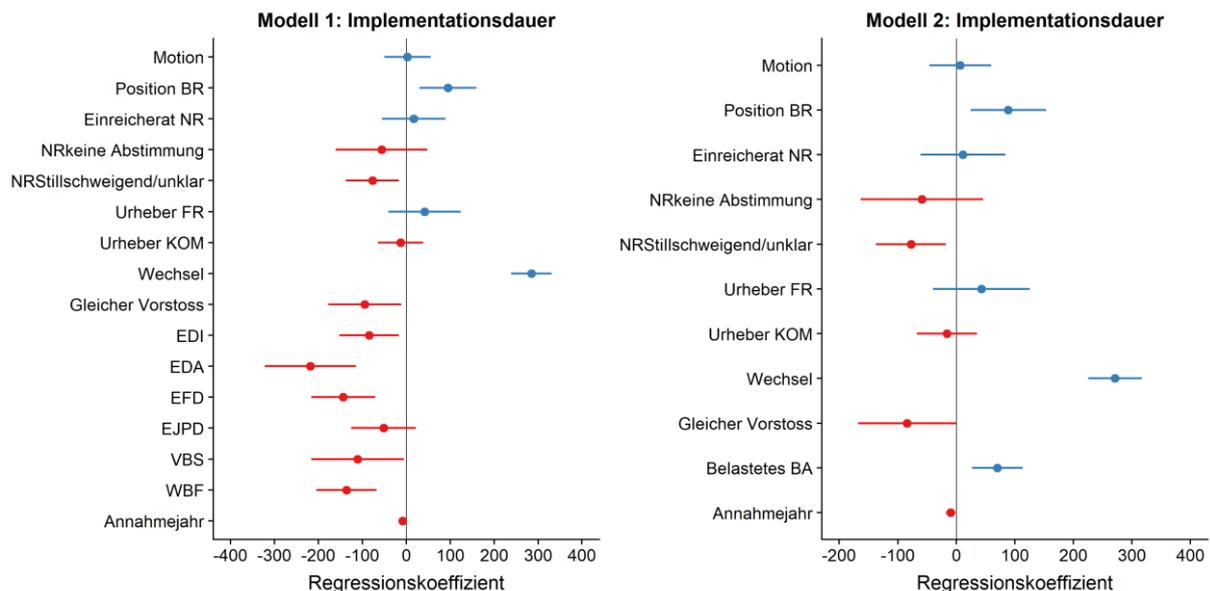
---

<sup>17</sup> In weiteren Analysen wurde auch der Einbezug von Variablen zu Mitunterzeichnern in Betracht gezogen mit dem Argument, dass Vorstösse, die von mehreren Parlamentariern (möglicherweise sogar von anderen Fraktionen) mitunterzeichnet werden, ein höheres Gewicht erhalten. Da diese Variable aber lediglich für Vorstösse sinnvoll ist, die auch tatsächlich von einem Mitglied des Parlaments eingereicht worden ist, sind die Fallzahlen relativ gering. Es zeigen sich keine Zusammenhänge zwischen der Zahl der Mitunterzeichnenden (auch inkl. einer Differenzierung nach eigener und anderer Fraktion). Ebenfalls keine Rolle für die Zeitgerechtigkeit spielen weitere Faktoren in Bezug auf den/die Urheber des Vorstosses (insb. Geschlecht, Fraktion).

<sup>18</sup> In weiteren Analysen wurde des Weiteren nach unterschiedlichen Stimmendifferenzen im Nationalrat bei einer Abstimmung unterschieden. Jedoch erwiesen sich diese als nicht signifikant. Gleichzeitig erwies sich die relative Stimmendifferenz als nicht taugliche Variable, weil einerseits die Zuweisung von «Einstimmigkeit» und damit der Wert 1 für Vorstösse mit stillschweigender Überweisung problematisch scheint und andererseits diese Variable mit dem Ausschluss von über 300 Vorstössen verbunden ist, die im NR strukturell nicht zur Abstimmung kommen (insb. Postulate des SR).

die unterschiedlich verfügbaren Ressourcen zurückgeführt werden kann, müsste vertieft die relative Ressourcenausstattung der Ämter untersucht werden, was im Rahmen dieser Studie nicht möglich ist.

**Abbildung 8: Multiple Regressionsmodelle zur Erklärung der Implementationsdauer**



*Bemerkung: Dargestellt sind die Regressionskoeffizienten einer OLS-Regression sowie die 95%-Vertrauensintervalle. Positive Koeffizienten, d.h. Faktoren die mit einer höheren Implementationsdauer verbunden sind, werden blau dargestellt, während rote Koeffizienten für einen negativen Zusammenhang stehen. Ergebnisse basieren auf der Vollerhebung mit folgenden Einschränkungen: Nur Vorstösse, die bis Ende 2014 im Parlament angenommen wurden und die nicht vom Parlament selbst oder der Bundeskanzlei bearbeitet werden. Ausserdem werden Ausreisser, d.h. Vorstösse mit einer Implementationsdauer von über 2200 Tagen ausgeschlossen. N = 1348 (nur abgeschriebene).*

Die restlichen betrachteten Variablen erweisen sich für die Erklärung der Implementationsdauer als nicht relevant. So variiert etwa die Implementationsdauer nicht wesentlich zwischen Motionen und Postulaten oder nach Einreichungsrat. Ebenso spielt es keine signifikante Rolle, ob ein Vorstoss von einem Parlamentsmitglied, einer Fraktion oder einer Kommission eingereicht wird.<sup>19</sup>

Neben diesen zentralen Modellen wurden in weiteren Analysen Vertiefungen und Differenzierungen vorgenommen. Während sich in diesen Auswertungen die zuvor diskutierten Befunde und damit die Robustheit dieser Modelle bestätigen, soll nachfolgend kurz auf diese Zusatzauswertungen eingegangen werden. Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind die Modelle selbst im Anhang dargestellt. Zunächst betraf eine weitere These die Rolle des Ständerats. Hierbei wurde angenommen, dass die Stellung des Ständerats möglicherweise wichtiger ist für die Bedeutung, die einem Vorstoss zugeschrieben wird, als jene des Nationalrats. Da der Ständerat typischerweise als regierungstreuer beschrieben wird (Vatter 2018a), wurde erwartet, dass gerade bei Vorstössen, die vom Bundesrat abgelehnt werden, eine Unterstützung durch den Ständerat eine wichtige Rolle spielt. Bei fast der Hälfte der Vorstösse im Datensatz fand jedoch im SR keine Abstimmung statt

<sup>19</sup> Dabei zeigen weitere hier nicht dokumentierte Analysen, dass der Urheberstyp eines Vorstosses auch in keinem Zusammenhang mit der Unterstützung des Vorstosses im Nationalrat steht. Kommissionsvorstösse oder Vorstösse von Fraktionen genossen nicht generell einen höheren Rückhalt in der grossen Kammer als Vorstösse, die von einem einzelnen Mitglied eingereicht werden. Gleiches gilt für die Unterstützung des Bundesrats, welche ebenfalls nicht davon abhängt, ob ein Einzelmitglied, eine Fraktion oder eine Kommission den Vorstoss verantwortet.

bzw. es konnte nicht eruiert werden, ob eine Abstimmung stattgefunden hatte. Trotz dieser beschränkten Datenlage wurden Zusatzmodelle unter Einbezug dieser Variablen durchgeführt. Dabei konnte kein Zusammenhang zwischen einer Abstimmung im Ständerat (gegenüber einer stillschweigenden Annahme bzw. keiner Abstimmung) oder dem Stimmenverhältnis, wenn es zu einer Abstimmung kam, festgestellt werden (siehe Anhang, Abbildung A4).

Die in Abbildung 8 präsentierten Modelle wurden ausserdem ebenfalls für das Sample durchgeführt (siehe Anhang, Abbildung A5). Während die wichtige Rolle des Wechsels in der Departementsleitung sowie Unterschiede zwischen den Departementen und Bundesämtern bestätigt werden können, weichen die Ergebnisse teilweise von jenen der Vollerhebung ab. So korreliert die Position des BR bei den Vorstössen des Samples nicht signifikant mit der Implementationsdauer. Gleiches gilt für die Frage, ob es im Nationalrat zu einer Abstimmung kam oder nicht. Diese Signifikanzunterschiede können einerseits eine Folge der kleinen Fallzahlen und der damit verbundenen grösseren Schätzunsicherheit (d.h. breitere Konfidenzintervall) sein. Allerdings können die Schätzunterschiede auch eine Folge davon sein, dass das Sample nicht in jeder Hinsicht ein repräsentatives Abbild der Vollerhebung darstellt.<sup>20</sup> Gleichzeitig ermöglichte aber der Fokus auf das Sample zu überprüfen, ob die Art der Forderung die Zeitgerechtigkeit beeinflusst (Anhang, Abbildung A5, untere Graphiken). Hierfür lässt sich jedoch in den Analysen keine Hinweise finden. Unabhängig davon, ob der Vorstoss einen neuen Erlass, eine Verordnung, einen Bericht oder eine andere Massnahme fordert, beansprucht die Bearbeitung des Vorstosses ähnlich viel Zeit. Einen signifikanten Koeffizienten findet sich hingegen für die Länge des Abschreibungsantrags. Während erwartet wurde, dass hinter einem längeren Abschreibungsantrag möglicherweise aufwändigere Aktivitäten stecken und deshalb der entsprechende Vorstoss mehr Zeit in Anspruch nahm, deutet der Zusammenhang auf das Gegenteil hin. Angesichts der in Frage zu stellenden Repräsentativität des Samples wird aber auf eine weitere Interpretation dieses Ergebnisses verzichtet.

Des Weiteren wurden die Modelle getrennt für Motionen und Postulate geschätzt (siehe Anhang, Abbildung A6). Für die Postulate kann die Kategorie «keine Abstimmung» nicht in die Schätzung integriert werden, weil diese mit dem Einreichungsrat zusammenfällt und keine zusätzliche Information liefert: Ist der Einreichungsrat eines Postulats der Ständerat, gibt es keine Abstimmung darüber im Nationalrat. Es zeigen sich generell und in Übereinstimmung mit den deskriptiven Analysen - keine grundlegenden Unterschiede in der Erklärung der Implementationsdauer. Insbesondere erweisen sich die Relevanz eines Wechsels an der Departementsspitze, von gleichlautenden oder gleichtiteligen Vorstössen sowie die Unterschiede zwischen den Departementen robust über die beiden parlamentarischen Instrumente hinweg. Gleichzeitig lassen sich einige Unterschiede feststellen, die allerdings teilweise den Eigenheiten der Daten bzw. Instrumente geschuldet sind. Beispielsweise weisen gleichlautende und gleichtitelige Motionen eine geringere Implementationsdauer auf, wie dies im Gesamtmodell berichtet wurde. Bei den Postulaten bezeichnet diese Variable jedoch nur die Existenz gleichtiteliger Vorstösse, was in keinem Zusammenhang zur Umsetzungsdauer steht. Umgekehrt scheint der positive Zusammenhang zwischen einem stark belasteten Bundesamt und der Implementationsdauer vor allem auf den Postulaten zu beruhen, während dieser Koeffizient bei den Motionen nicht signifikant ist. Ähnlich sieht es mit der Zustimmung des Bundesrats aus, welche für die Gruppe der Motionen die Signifikanz verfehlt, was möglicherweise daran liegen könnte, dass die Fallzahlen im Vergleich zum Vollmodell geringer ausfallen und

---

<sup>20</sup> Während das Sample hinsichtlich der Indikatoren der Zeit- und Sachgerechtigkeit sowie auch in Bezug auf die hier im Zentrum stehenden Variablen (Position des Bundesrats sowie der Abstimmung im Nationalrat) sehr ähnliche Verteilungen aufweist wie die Vollerhebung, können sich die beiden Datensätze in Bezug auf andere, nicht-beobachtete Faktoren unterscheiden. Entsprechend lassen sich die Gründe für die fehlende Repräsentativität nicht abschliessend eruiieren.

entsprechend die Konfidenzintervalle breiter sind. Schliesslich weisen Motionen, die von einer Kommission eingereicht werden, eine höhere Implementationsdauer auf als andere Vorstösse. Dieses Muster lässt sich bei den Postulaten nicht beobachten. Trotz dieser Abweichungen bestätigen die Befunde eher die hohe Ähnlichkeit zwischen Postulaten und Motionen, wenn es um die Zeitgerechtigkeit und ihre Erklärungsfaktoren geht, als dass sie wesentliche Differenzen dokumentieren würden. Vor dem Hintergrund, dass es sich doch um grundlegend unterschiedliche parlamentarische Instrumente handelt, ist diese hohe Übereinstimmung durchaus bemerkenswert.

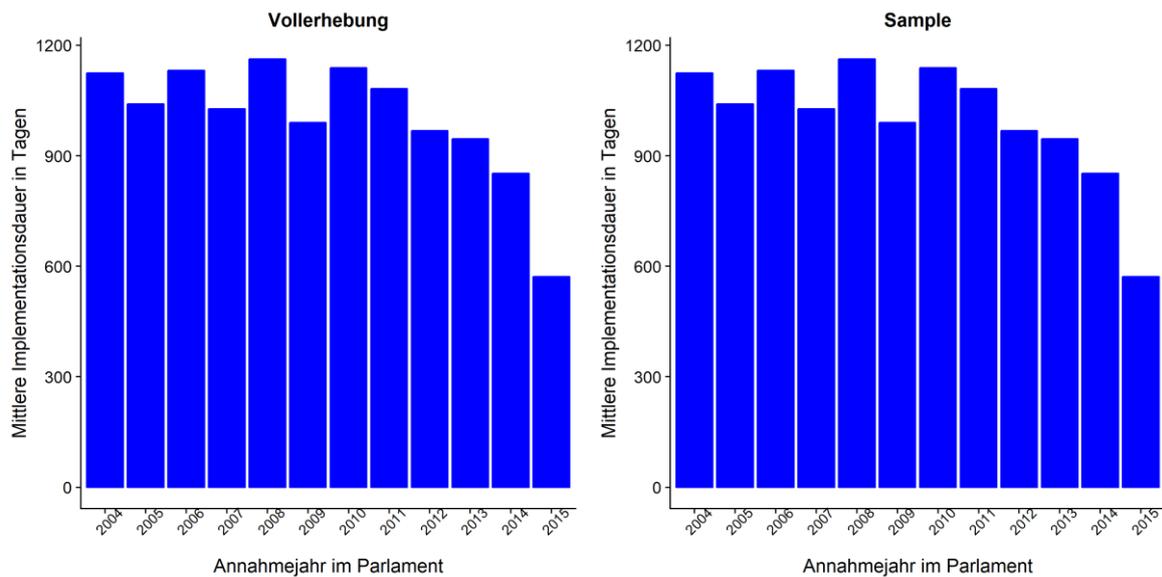
Schliesslich wurden Modelle 1 und 2 (Abbildung 8) auch für die zweite zentrale Variable zur Messung der Zeitgerechtigkeit geschätzt. Die Ergebnisse in Bezug auf den Anteil der Vorstösse mit einer Zeitüberschreitung (mehr als 3 Jahre) sehen grundsätzlich ähnlich aus. Allerdings sind eine (fehlende) Abstimmung sowie die Existenz gleicher Vorstösse nicht statistisch signifikant mit der Fristüberschreitung verbunden (siehe Anhang, Abbildung A7). Dies spricht dafür, dass die Zeitüberschreitung, d.h. ob schliesslich ein Vorstoss die drei Jahre Bearbeitungszeit überschreitet oder nicht, einer gewissen Zufälligkeit unterliegt und deshalb nicht systematisch mit den betrachteten Variablen zu erklären ist.

Insgesamt sprechen die Regressionsbefunde dafür, dass eine zeitgerechte Umsetzung eines Vorstosses – d.h. eine relativ kurze Implementationsdauer und eine Umsetzung innerhalb von drei Jahren – in erster Linie mit strukturellen Kontextbedingungen seiner Bearbeitung zu tun hat. So gehören das jeweilige Departement, ein Wechsel an der Spitze des Departements und die Tatsache, dass ein Bundesamt generell sehr viele Vorstösse zu bearbeiten hat, zu den stärksten und robustesten Faktoren für die Erklärung der Zeitgerechtigkeit. Zu letzterem Befund passt, dass die Implementationsdauer kürzer ausfällt, wenn gleichlautende oder gleichtitelige Vorstösse vorliegen. Relevant scheint ausserdem die wahrgenommene politische Relevanz zu sein: Dabei ist die Unterstützung eines Vorstosses durch den Bundesrat mit einer längeren Bearbeitungszeit verbunden, was darauf hindeutet, dass der Bundesrat der Umsetzung von Vorstössen, die er selbst als wichtig und richtig erachtet, besonders viel Zeit einräumt. Umgekehrt scheinen sich mehr oder weniger latente Konflikte im Parlament (die sich in einer Abstimmung manifestieren) negativ auf eine rasche Umsetzungszeit auszuwirken. Basierend auf unseren allerdings beschränkten Möglichkeiten betreffend der präzisen Erfassung des Inhalts eines Vorstosses lässt sich demgegenüber kein Zusammenhang zwischen der gestellten Forderung und der Umsetzungsdauer feststellen.

### 4.3 Die Zeitgerechtigkeit über die Zeit

Abbildung 9 illustriert die durchschnittliche Implementationsdauer der in einem Jahr im Parlament angenommenen und inzwischen bereits abgeschriebenen Vorstösse. Während die Entwicklung der mittleren Implementationsdauer zwischen 2004 bis ca. 2012 praktisch konstant bleibt bzw. keinem systematischen Zeittrend unterliegt, fällt sie in den letzten Jahren geringer aus. Dies dürfte jedoch – wie bereits angesprochen – der Tatsache geschuldet sein, dass Vorstösse, die erst in den Jahren 2012 oder noch später angenommen wurden, noch keine sehr lange Implementationsdauer aufweisen können. Diese Verzerrung wird besonders deutlich, wenn man – anders als in der gezeigten Abbildung – auch Vorstösse mit sehr langer Behandlungsdauer in die Betrachtung einbezieht (siehe Anhang, Abbildung A8). Unter Berücksichtigung dieser Tatsache gibt es keine klaren Hinweise dafür, dass die Implementationsdauer über die Zeit wesentlich zugenommen hätte.

**Abbildung 9: Die Implementationsdauer im Zeitverlauf**

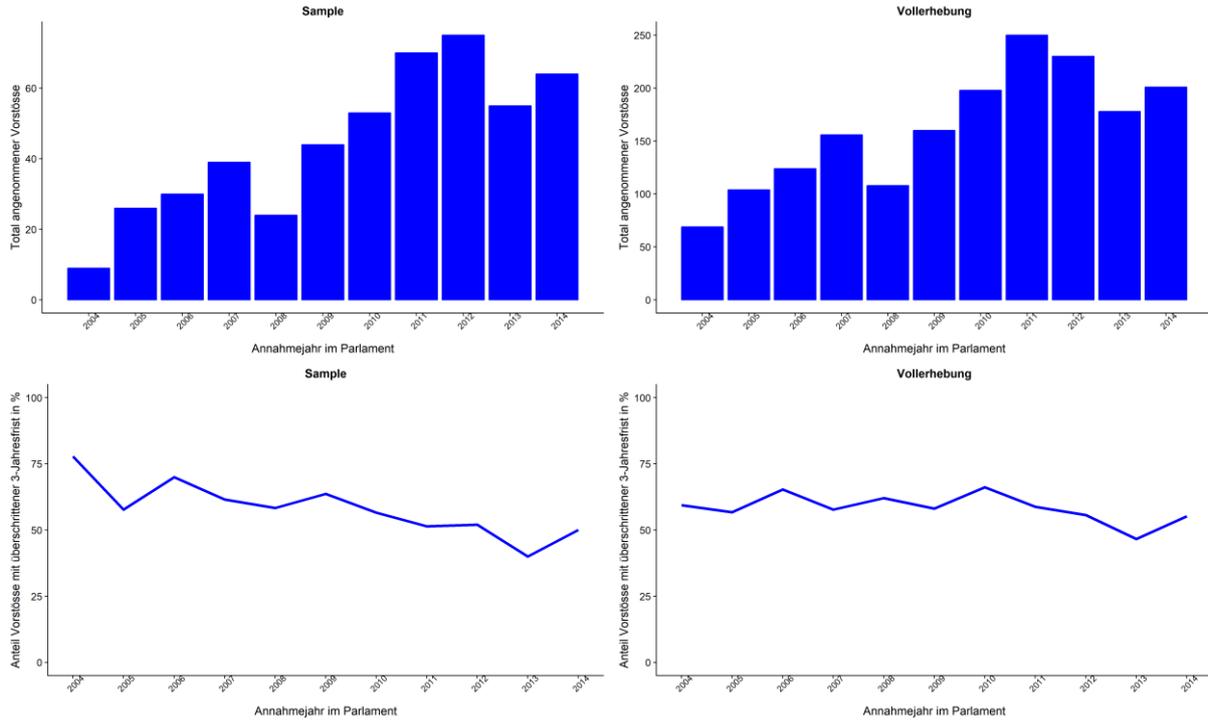


*Bemerkung: Mittlere Implementationsdauer pro Jahr in Bezug auf das Annahmehjahr der Vorstösse im Parlament. Nur abgeschriebene Vorstösse. Um Verzerrungen gegen Ende des Untersuchungszeitraums zu reduzieren, werden Fälle mit sehr langer Implementationsdauer (<2000 Tage) ausgeschlossen.*

Zum gleichen Schluss führt das Kriterium der Zeitüberschreitung. Während Abbildung 10 illustriert, dass die Zahl der Vorstösse über die Zeit (statistisch signifikant) zugenommen hat, unterliegt die Entwicklung des Anteils Vorstösse, deren Bearbeitung länger als drei Jahre gedauert hat, diesem Zeittrend nicht. Unter den Vorstössen im Sample nimmt der Anteil Vorstösse mit Zeitüberschreitung sogar leicht (und statistisch signifikant) ab. In der Vollerhebung lässt sich demgegenüber kein Zeittrend beobachten. Der Unterschied zwischen Vollerhebung und Sample unterstützt erneut die Annahme, dass letzteres kein repräsentatives Abbild von ersterem bildet (siehe auch Fussnote 20). Entsprechend sollte das signifikante Ergebnis für das Sample nicht überinterpretiert werden.

Zusammenfassend muss mit Blick auf die Frage 1.5., d.h. inwiefern sich die Dauer bis zur Abschreibung über die Zeit entwickelt hat, betont werden, dass es analytisch praktisch nicht möglich ist, einen allfälligen Zeittrend in der Zeitgerechtigkeit von den Verzerrungen am Ende (oder je nach Sichtweise zu Beginn) des Untersuchungszeitraums strikt zu trennen. Allerdings liefern die präsentierten Analysen verschiedene Hinweise, dass die Abnahme der behandelten Zeitdauer mit der Datenstruktur zusammenhängt, während es hingegen kaum Anhaltspunkte gibt, die für eine substantielle Veränderung über die Zeit sprechen würden. Auf die Stabilität der Zeitgerechtigkeit deutet insbesondere der Verlauf des Anteils Vorstössen mit Zeitüberschreitung hin, da dieser Indikator weniger stark von den Verzerrungen aufgrund des limitierten Beobachtungszeitraums beeinflusst ist.

**Abbildung 10: Der Anteil Vorstösse mit Zeitüberschreitung im Zeitverlauf**



*Bemerkung:* Obere Graphik: Zahl der pro Jahr angenommenen Vorstösse. Untere Graphik: Anteil der Vorlagen mit Zeitüberschreitung (Dreijahresfrist). Abgeschrieben und noch nicht abgeschriebene Vorstösse.

## V. DIE SACHGERECHTIGKEIT VON MOTIONEN UND POSTULATEN

Wie in Kapitel 3.2 bereits erwähnt, erfolgt die Evaluation von Sachgerechtigkeit im vorliegenden Bericht auf Basis von zwei verschiedenen Perspektiven. Eine erste Perspektive orientiert sich dabei stark am Wortlaut der Teilfragen im Frageblock 2, das heisst an der Sachgerechtigkeit im Sinne einer Nichtaufrechterhaltung durch den Bundesrat und/oder eines Nichtabschreibens (Vorstoss wird aufrechterhalten) der Räte. Über die Evaluation der Sachgerechtigkeit aus dieser ersten Perspektive wird im folgenden Unterkapitel 5.1. berichtet. Demgegenüber wird das Kriterium der Sachgerechtigkeit in Kapitel 5.2 anhand eines Vergleichs zwischen den geforderten und den tatsächlich umgesetzten Massnahmen betrachtet und evaluiert.

### 5.1 Perspektive 1: Nichtaufrechterhaltung und Nichtabschreibung

Gemäss der ersten Teilfrage des Frageblocks 2 interessiert bei der Evaluation der Sachgerechtigkeit zunächst die Frage, inwiefern Vorstösse abgeschrieben werden, die vom Bundesrat **nicht aufrechterhalten** werden und die daher nicht erfüllt sind. Auf Basis der für das Sample vorhandenen Daten lässt sich dabei festhalten, dass von den insgesamt 600 im Sample enthaltenen Vorstössen der Bundesrat bei nur je sieben Motionen und Postulate im Bericht angegeben hatte, dass er den Vorstoss nicht aufrechterhalten will. Die vierzehn Vorstösse wurden allesamt abgeschrieben, obwohl sie der Bundesrat als nicht erfüllt deklariert hat. Die relativ geringe Zahl an Nichtaufrechterhaltungsanträgen suggeriert, dass der Bundesrat seinen Auftrag in der Regel als erfüllt betrachtet und nur sehr selten einen Nichtaufrechterhaltung beantragt.

Bei näherer Betrachtung dieser 14 Vorstösse wird zudem deutlich, dass es sich dabei in der Mehrzahl um Motionen und Postulate handelt, welche vom Bundesrat zur Annahme empfohlen wurden (siehe Tabelle 12). Insofern scheinen Nichtaufrechterhaltungsanträge nicht in einem direkten Zusammenhang damit zu stehen, dass der Bundesrat einen bestimmten Vorstoss von Beginn weg nicht umsetzen wollte. Dafür spricht auch die Tatsache, dass bei 12 der 14 Vorstösse der Bundesrat trotz des Nichtaufrechterhaltungsantrags diverse Massnahmen in Zusammenhang mit dem entsprechenden Vorstoss ausgeführt und/oder geprüft hat. In der Tat kann die letzte Spalte in Tabelle 12 als Indiz dafür gesehen werden, dass sich der Bundesrat sehr umfassend mit jenen Vorstössen beschäftigt, für welche ein Nichtaufrechterhaltungsantrag gestellt wird.<sup>21</sup> Dies wiederum könnte auch ein Grund dafür sein, dass die im Sample enthaltenen, nichtaufrechterhaltenen Vorstösse eine relativ lange Implementationsdauer aufweisen. Vor dem Hintergrund der Tabelle 12 stellt sich allerdings die Frage, weshalb der Bundesrat bei diesen Vorstössen überhaupt eine Nichtaufrechterhaltung beantragt hat. Die Beantwortung dieser Frage ist im Rahmen quantitativer Analysen allerdings nicht möglich, da dies eine vertiefte Betrachtung der Inhalte der entsprechenden Vorstösse sowie der Begründung des Nichtaufrechterhaltungsantrags voraussetzen würde.

Insgesamt können die hier dargestellten Informationen zu den Nichtaufrechterhaltungsanträgen dahingehend interpretiert werden, dass der Bundesrat Motionen und Postulate sachgerecht umsetzt und Vorstösse nicht nach einem systematischen Muster zur Nicht-Aufrechterhaltung beantragt. Allerdings gilt es einen solchen Schluss vor dem Hintergrund der verwendeten Datengrundlage trotzdem zu differenzieren. Dies aus mindestens vier Gründen:

---

<sup>21</sup> Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass auf Basis der vorliegenden Daten nicht klar ist, inwiefern die umgesetzten Massnahmen auch inhaltlich mit den geforderten Massnahmen übereinstimmen.

**Tabelle 12: Vorstösse mit Nichtaufrechterhaltungsanträge des Bundesrates (alle abgeschrieben)**

Geschäft	Geschäftstitel	Position BR	Zuständigkeit: Departement	Implementationsdauer (Tage)	Forderung	Umgesetzte Massnahmen
<b>Motion:</b> 20043224	Verwendung von Symbolen, welche extremistische, zu Gewalt und Rassendiskriminierung aufrufende Bewegungen verherrlichen, als Straftatbestand	Annahme	EJPD	2288	Erlass ausführen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erlass im Rahmen eines anderen Geschäfts geprüft (neg.)</li> <li>▪ Bericht ausgeführt</li> </ul>
<b>Motion:</b> 20043518	Wachstumspolitisch sinnvolle Mehrausgaben	Ablehnung	EFD	995	Erlass ausführen	Nichts
<b>Motion:</b> 20053785	Transparenz über die Interessenbindungen der Bundeshausjournalisten	Ablehnung	BK	805	Verordnung prüfen	Verordnung ausgeführt
<b>Motion:</b> 20063049	Hundehalter in die Pflicht nehmen	Annahme	EJPD	1721	Andere Massnahme ausführen	Erlass geprüft (pos.)
<b>Motion:</b> 20073484	Verschlüsselung von Set-Top-Boxen im digitalen Kabelnetz	Ablehnung	UVEK	1099	Erlass ausführen	Erlass ausgeführt
<b>Postulat:</b> 20073583	CO2-Reduktion. Verbrauch statt Fahrzeug besteuern	Annahme	EFD	1128	Andere Massnahme prüfen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bericht im Rahmen eines anderen Geschäfts ausgeführt</li> <li>▪ Andere Massnahme geprüft (neg.)</li> </ul>
<b>Postulat:</b> 20083040	Praxisgerechte Feuerbrandstrategie einleiten	Ablehnung	WBF	559	Bericht ausführen	Bericht im Rahmen eines anderen Geschäfts ausgeführt
<b>Postulat:</b> 20083241	Schweizerische Energie-Aussenpolitik	Teilweise Annahme	UVEK	645	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erlass ausführen</li> <li>▪ Andere Massnahme prüfen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erlass im Rahmen eines anderen Geschäfts geprüft (pos.)</li> <li>▪ Andere Massnahme im Rahmen eines anderen Geschäfts ausgeführt</li> </ul>
<b>Postulat:</b> 20083296	Ernährungssicherheit. Welche Massnahmen?	Annahme	WBF	2068	Bericht ausführen	Andere Massnahme geprüft
<b>Postulat:</b> 20083758	Massnahmen gegen Strompreiserhöhungen. Änderung des Stromversorgungsgesetzes und der Stromversorgungsverordnung	Annahme	UVEK	918	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erlass und Verordnung prüfen</li> <li>▪ Bericht ausführen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erlass geprüft (pos.)</li> <li>▪ Andere Massnahme ausgeführt</li> </ul>
<b>Postulat:</b> 20114073	Förderung von Städte- und Gemeindepartnerschaften mit Gemeinden aus dem befreiten Arabien und Nordafrika	Annahme	EDA	717	Andere Massnahme prüfen	Andere Massnahme geprüft (neg.)
<b>Motion:</b> 20123017	Gewalt bei Sportanlässen. Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes	Annahme	UVEK	914	Erlass ausführen	Erlass ausgeführt
<b>Motion:</b> 20123365	Schutz von eingetragenen Bezeichnungen wie AOC oder IGP. Schluss mit dem Missbrauch	Ablehnung	WBF	550	Erlass ausführen	Nichts
<b>Postulat:</b> 20123655	Neutrale Clearingstelle für den Datentransfer zwischen Spitälern und Versicherern	Annahme	EDI	1733	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bericht ausführen</li> <li>▪ Andere Massnahme prüfen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bericht geprüft (neg.)</li> </ul>

*Bemerkung: Sample; Nichtaufrechterhaltene Vorstösse (Antrag auf Nichtaufrechterhaltung wurde vom Parlament genehmigt. Vorstösse wurden alle abgeschrieben)*

Erstens zeigt Tabelle 13 auf, dass für rund 46% der Vorstösse im Sample keine Informationen dazu vorliegen, inwiefern der Bundesrat die Umsetzung eines Vorstosses als erfüllt betrachtet oder nicht. Grund dafür ist einerseits die bereits dargelegte Tatsache, dass zu 182 Vorstössen im Sample keine Daten zu den Abschreibungsanträgen vorliegen, weil sie entweder noch nicht abgeschrieben sind oder sie in einem gesonderten Bericht und/oder einer Botschaft zur Abschreibung beantragt wurden (siehe Kapitel 3.1.). Andererseits zeigt sich auch, dass bei rund 96 Vorstössen, für welche ein Abschreibungsantrag vorhanden ist, der Bundesrat im Bericht selber keine Angaben zum Erfüllungsgrad gemacht hat.<sup>22</sup>

**Tabelle 13: Nichtaufrechterhaltungsanträge des Bundesrates**

	Abgeschrieben	Hängig	Total
(Teilweise) Erfüllt	275 (64.5%)	33 (19%)	308 (51.4%)
Nichtaufrechterhalten	14 (3.3%)	0 (0%)	14 (2.3%)
Keine Angaben in Bericht	80 (18.8%)	16 (9.2%)	96 (16%)
Kein Abschreibungsantrag vorhanden	57 (13.4%)	125 (71.8%)	182 (30.3%)
Total	426 (100%)	174 (100%)	600 (100%)

*Bemerkung: Sample (N=600)*

Zweitens stellt sich die Frage, inwiefern Nichtaufrechterhaltungsanträge in den vorhandenen Daten tatsächlich systematisch erfasst wurden bzw. überhaupt systematisch erfasst werden konnten. Dies einerseits deshalb, weil sich die Angaben im Datensatz bei Vorstössen, für welche mehr als einmal eine Abschreibung beantragt wurde, jeweils auf den letzten Abschreibungsantrag beziehen. Insofern kann auch für die erfüllten Vorstösse nicht überprüft werden, inwiefern der Bundesrat in einem vorangegangenen Bericht allenfalls eine Nichtaufrechterhaltung beantragt hatte. Vor diesem Hintergrund müsste auch die eher geringe Anzahl von nicht-aufrechterhaltenen Vorstössen relativiert werden. So kann angenommen werden, dass eine beantragte Nichtaufrechterhaltung von nicht erfüllten Anträgen von den Räten oft auch nicht abgeschrieben werden. Gegen eine systematische Erfassung von Nichtaufrechterhaltungsanträgen spricht andererseits auch die Tatsache, dass der Bundesrat als Folge der parlamentarischen Initiative Lustenberger seit 2008 dazu verpflichtet ist, die Abschreibung nicht erfüllter Vorstösse nicht im jährlichen Bericht, sondern in einem besonderen Bericht oder in einer Botschaft zu beantragen (Art. 122 Abs. 3 ParlG). Da alle als «nichtaufrechterhaltenen» Vorstösse nach 2008 abgeschrieben wurden, entspricht die Tatsache, dass die Angaben zu den Abschreibungsanträgen von dreizehn der vierzehn nicht erfüllten Vorstösse im Sample auf Basis der Abschreibungsanträge in Kapitel I der jährlichen Berichte erfolgten, nicht den gesetzlichen Grundlagen. Diese Tatsache wirft verschiedene Fragen auf: Warum

<sup>22</sup> Weitere Analysen zeigen auf, dass es sich dabei mehrheitlich um Motionen handelt: 73 der 96, bzw. rund 76% dieser Vorstösse sind Motionen.

wurden die Nichtaufrechterhaltungsanträge für diese 14 Vorstösse überhaupt im Rahmen des ersten Kapitels der jährlichen Berichte beantragt? Wie hoch ist der Anteil der nicht erfüllten Motionen und Postulate innerhalb der Gruppe der Vorstösse, für welche keine Angaben zum Erfüllungsgrad vorhanden sind? Unterscheiden sich Vorstösse, welche im Rahmen des Kapitels I der jährlichen Berichte zur Abschreibung beantragt wurden, systematisch von jenen Vorstössen, deren Abschreibung in einem gesonderten Bericht oder in einer Botschaft beantragt wurden (und hier nicht analysiert wurde)? Damit ganz allgemein: Können anhand der vorliegenden Daten überhaupt gültige Aussagen zur Anzahl und Systematik von nicht-aufrechterhaltenen Vorstössen gemacht werden?

Schliesslich gilt es zu beachten, dass die Angaben zum Erfüllungsgrad im Datensatz auf den Selbsteinschätzungen des Bundesrates beruhen. Gerade bei den 308 Vorstössen, die gemäss Datensatz (zumindest teilweise) erfüllt wurden, handelt es sich dementsprechend nicht zwingend um eine objektive Einschätzung des Erfüllungsgrads. Allerdings scheint die Festlegung und Evaluation eines rein objektiven Kriteriums grundsätzlich äusserst schwierig und ist besonders auf Basis der zur Verfügung stehenden Informationen im Rahmen der vorliegenden Analyse nicht machbar.

All dies verweist auf die Notwendigkeit, für eine Evaluation der Sachgerechtigkeit noch weitere Indikatoren zu berücksichtigen. In Anlehnung an die Teilfrage 2.2. soll hier insbesondere die **Nicht-abschreibung** näher betrachtet werden. Konkret interessiert die Frage, inwiefern sich die Räte weigern, Abschreibungsanträgen des Bundesrates Folge zu leisten. Dies scheint für die Beurteilung der Sachgerechtigkeit nicht zuletzt deshalb relevant, weil man bei einem Nichtabschreibungsbeschluss davon ausgehen kann, dass die Räte mit der Art, wie der Bundesrat den Auftrag umgesetzt hat, nicht zufrieden sind.

Allerdings zeigen sich auch bei der Auswertung der Nichtabschreibungsentscheide einige methodische Schwierigkeiten. Wie bereits erwähnt, enthält der CUBE-Datensatz zwar eine Variable, welche die Anzahl Beschlüsse zur Abschreibung bzw. «Nicht-Abschreibung» in den jeweiligen Räten systematisch erfasst. Die systematische Erfassung besteht allerdings nur für jene Vorstösse, die nach dem 9. September 2013 angenommen wurden. Für die vorangehenden Jahre sind die Daten indes nur teilweise vorhanden. Als Konsequenz davon – und wie in den Tabelle 14, 16 und 17 abgebildet – sind die Angaben zu allfälligen Nichtabschreibungsbeschlüssen für eine grosse Mehrheit der Motionen und Postulate nicht vorhanden. Konkret fehlen für 1240 Vorstösse die Angaben zu allfälligen Nichtabschreibungsbeschlüssen des Nationalrates sowie für 874 Vorstösse die Angaben zu Nichtabschreibungsbeschlüssen des Ständerates. Indes muss die - in den Tabellen dargestellte - hohe Anzahl an Vorstössen ohne Nichtabschreibungsbeschluss auch vor dem Hintergrund relativiert werden, dass es sich dabei mehrheitlich um noch hängige Vorstösse handelt. Konkret wurden von den 283 Motionen ohne Nichtabschreibungsbeschluss bis zum Stichtag des Datensatzes nur 84 Motionen bereits abgeschrieben. Von den 456 Postulaten ohne Nichtabschreibungsbeschluss waren zum Stichtag noch 319 Postulate hängig. Das heisst, dass bei 518 der insgesamt 739 Vorstösse, bei welchen gemäss den Daten kein Nichtabschreibungsbeschluss vorhanden ist, auch davon auszugehen ist, dass noch gar kein Abschreibungsantrag gestellt wurden. Vice versa bedeutet dies, dass auf Basis der vorliegenden Daten nur für rund 220 Vorstössen klar festgehalten werden kann, dass dem ersten Abschreibungsantrag des Bundesrates Folge geleistet wurde. Schaut man sich diese Zahl im Verhältnis zu den Vorstössen an, für welche klar festgehalten werden kann, dass ein Nichtabschreibungsbeschluss von mindestens einem Rat gefasst wurde, so kann auf der Basis der Auswertungen davon ausgegangen werden, dass Nichtabschreibungsbeschlüsse in beiden Räten eher selten sind. Bei jenen Motionen, für welche entsprechende Informationen in den Daten vorhanden sind, wurden die Abschreibungsanträge des Bundesrates nur in 28 Fällen vom

Nationalrat abgelehnt (in einem Fall dafür zweimal). Sechs von diesen 28 Motionen waren im März 2018 noch hängig. Für den Ständerat lassen sich lediglich 15 Nichtabschreibungsbeschlüsse nachweisen. Interessanterweise lässt sich für all diese 15 Vorstösse auch ein Nichtabschreibungsbeschluss des Nationalrats finden. Eine nähere Betrachtung dieser Vorstösse (siehe Tabelle A3 im Anhang) zeigt sodann, dass es sich in 8 dieser 15 Vorstösse um gleichlautende Motionen handelt. Berücksichtigt man, dass die Nichtabschreibungsbeschlüsse zu diesen acht Vorstössen kaum unabhängig voneinander sind, scheint weder die Position des Bundesrates, noch das zuständige Departement, der Urhebertyp oder der Einreichrat der Motion in einem klar erkennbaren Zusammenhang mit von beiden Räten gefassten Nichtabschreibungsbeschlüssen zu stehen.

**Tabelle 14: Nichtabschreibungsbeschlüsse von Motionen im Nationalrat und Ständerat – Vollerhebung**

		Nichtabschreibungsbeschluss SR			
		Ja	Nein	Keine Angaben	Total
Nichtabschreibungsbeschluss NR	Ja	15 (11)	-	13 (11)	28 (22)
	Nein	-	283 (84)	-	283 (84)
	Keine Angaben	-	-	666 (586)	666 (586)
	Total	15 (11)	283 (84)	679 (597)	977 (692)

*Bemerkung: Vollerhebung;* Nichtabschreibungsbeschlüsse erst ab 2013 systematisch erfasst. Für vorangehende Jahre sind Angaben für 679 Motionen nicht oder nur teilweise bekannt. In Klammer: Anzahl bereits abgeschriebener Vorstösse. Lesebeispiel: 11 der insgesamt 15 Motionen, bei welchen beide Räte zu einem bestimmten Zeitpunkt einen Nichtabschreibungsbeschluss gefasst haben, wurden bis zum Stichtag des Datensatzes bereits abgeschrieben. Das bedeutet auch, dass nach dem Nichtabschreibungsbeschluss für jene Vorstösse mindestens noch ein weiterer Antrag auf Abschreibung gestellt wurde.

Auch eine nähere Betrachtung der dreizehn Motionen, für welche sich auf Basis der CUBE-Daten lediglich ein Nichtabschreibungsbeschluss des Nationalrates finden lässt, fördert kein klares Muster zwischen Nichtabschreibungsbeschlüssen des Nationalrates einerseits und der Position des Bundesrates, dem zuständigen Departement, dem Urhebertyp oder dem Einreichungsrat der Motion andererseits zu Tage (siehe Tabelle A4 im Anhang). Allerdings zeigt sich hinsichtlich der Anzahl Abschreibungsbeschlüsse für diese dreizehn Vorstösse ein anderes, interessantes Muster. Konkret und wie in Tabelle 15 abgebildet, hat der Ständerat bei allen 13 Motionen einen oder zwei Beschlüsse zur Abschreibung der Motion gefasst. Dies ist nicht zuletzt deshalb relevant, weil gemäss Art. 122 Ziff. 4 ParlG bei abweichenden Beschlüssen der beiden Räte über einen Abschreibungsantrag die Differenzregelung nach Art. 95 ParlG zur Anwendung kommt. Diese wiederum besagt, dass erst eine zweite Ablehnung durch einen Rat einer endgültigen Ablehnung gleichkommt. Für die vorliegenden Analysen ergeben sich daraus zwei wichtige Implikationen: Erstens bedeutet ein Nichtabschreibungsbeschluss nicht automatisch, dass eine Motion tatsächlich nicht abgeschrieben wird. Zweitens scheint eine Beurteilung der Sachgerechtigkeit auf der Grundlage von Nichtabschreibungsbeschlüssen eines Rates nicht unproblematisch zu sein – insbesondere in jenen Fällen, in denen ein Rat mit dem Nichtabschreibungsbeschluss des anderen Rates nicht einverstanden ist.

**Tabelle 15: Anzahl Abschreibungsbeschlüsse (AB) beider Räte bei Vorstößen mit Nichtabschreibungsbeschluss (NAB) des Nationalrats**

Geschäftsnr.	Einreicherat	Anzahl AB SR	Anzahl AB NR	Anzahl NAB NR	Bereits abgeschrieben
20053152	NR	1	-	1	Nein
20053174	SR	1	-	1	Nein
20053232	SR	1	1	1	Ja
20063421	SR	2	1	1	Ja
20083510	NR	2	-	1	Ja
20093361	NR	2	-	2	Ja
20093619	SR	2	-	1	Ja
20093852	NR	2	-	1	Ja
20103003	NR	2	-	1	Ja
20103006	SR	2	-	1	Ja
20103822	NR	1	1	1	Ja
20114028	NR	2	-	1	Ja
20123335	NR	2	-	1	Ja

Bezüglich der Anzahl an Nichtabschreibungsbeschlüssen zeigt sich bei den Postulaten ein ähnliches Bild wie bei den Motionen. So hat beispielsweise der Nationalrat nur bei 16 der insgesamt 107 und der Ständerat bei 2 der 48 Postulate, welche bis März 2018 abgeschrieben wurden und für welche entsprechende Informationen vorliegen, einen vorangehenden Abschreibungsantrag abgelehnt (siehe Tabelle 16 und 17). Im Nationalrat erfolgte bei 91, im Ständerat bei 46 bis zum selben Zeitpunkt abgeschrieben Anträge kein Nichtabschreibungsbeschluss.

**Tabelle 16: Nichtabschreibungsbeschlüsse von Postulaten im Nationalrat**

	Nichtabschreibungsbeschluss			Total
	Ja	Nein	Keine Angaben	
Aktuell abgeschrieben	16 (2.5%)	91 (14.2%)	532 (83.3%)	639 (100%)
Aktuell noch hängig	11 (3.6%)	248 (82.4%)	42 (14%)	301 (100%)
Total	27 (2.9%)	339 (36.1%)	574 (61%)	940 (100%)

*Bemerkung: Vollerhebung; nur Postulate, die im Nationalrat eingereicht wurden (N=574). Nichtabschreibungsbeschlüsse erst ab 2013 systematisch erfasst. Für vorangehende Jahre sind Angaben zu den Abschreibungsbeschlüssen für insgesamt 574 bzw. 61% der Postulate, die im Nationalrat eingereicht wurden, nicht vorhanden. In Klammer: Zeilenprozentage*

**Tabelle 17: Nichtabschreibungsbeschlüsse von Postulaten im Ständerat**

Nichtabschreibungsbeschluss				
	Ja	Nein	Keine Angaben	Total
Aktuell abge- schrieben	2 (0.9%)	46 (19.7%)	185 (79.4%)	233 (100%)
Aktuell noch hängig	2 (2.4%)	71 (85.5%)	10 (12.1%)	83 (100%)
Total	4 (1.3%)	117 (37%)	195 (61.7%)	316 (100%)

*Bemerkung: Vollerhebung; nur Postulate, die im Ständerat eingereicht wurden (N = 316). Nichtabschreibungsbeschlüsse erst ab 2013 systematisch erfasst. Für vorangehende Jahre sind Angaben zu den Abschreibungsbeschlüssen für insgesamt 195 bzw. 61.7% der Postulate, die im Ständerat eingereicht wurden, nicht vorhanden. In Klammer: Zeilenprozente*

Angesichts der eher begrenzten Aussagekraft zur Sachgerechtigkeit nicht zuletzt aufgrund der vielen fehlenden Werten in der Variable zu den Nichtabschreibungsbeschlüssen, hat die PVK im Verlauf des Mandats noch eine zusätzliche Liste zur Verfügung gestellt, welche Informationen dazu enthält, wie oft ein Abschreibungsantrag zu einem bestimmten Vorstoss im ersten Kapitel der jährlichen Berichte aufgeführt wurde. In diesem Sinne bietet diese zusätzliche Liste eine Möglichkeit, anhand der Anzahl Abschreibungsanträge pro Vorstoss auch Rückschlüsse auf allfällige Nichtabschreibungsbeschlüsse zu ziehen: Wenn ein Vorstoss zum Beispiel zweimal im Kapitel I vorkommt, kann davon ausgegangen werden, dass der erste Abschreibungsantrag durch das Parlament abgelehnt wurde.

Die in Tabelle 18 abgebildeten deskriptiven Analysen der Listen-Daten zeigen, dass für rund 52 Vorstösse, welche im untersuchten Zeitraum angenommen wurden, mindestens zwei Abschreibungsanträge im Rahmen des ersten Kapitels der jährlichen Berichte beantragt wurden. 45 dieser 52 Vorstösse wurden bis zum Stichtag des Datensatzes bereits abgeschlossen. Bei den beiden Vorstössen, für welche je bereits 5 Anträge zur Abschreibung beantragt und die bis zum Ende der Frühlingssession 2018 noch nicht abgeschlossen wurden, handelt es sich um zwei gleichlautende Motionen.<sup>23</sup> Bei den beiden Vorstössen, für welche dreimal ein Abschreibungsantrag gestellt wurde, handelt es sich hingegen um Postulate.<sup>24</sup> Auch bei den Vorstössen, für welche je zwei Abschreibungsanträge im Rahmen des Kapitel I beantragt wurden, handelt es sich mehrheitlich um Postulate. Konkret sind fünf der sechs noch nicht abgeschriebenen sowie 26 der 43 bereits abgeschriebenen Vorstössen innerhalb dieser Gruppe Postulate.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Es sind dies die beiden gleichlautenden Motionen 20053152 und 20053174 mit dem Titel: «Vertretung der sprachlichen Minderheiten in den Bundesämtern».

<sup>24</sup> Es handelt sich dabei um das Postulat 20063570 mit dem Titel «Benachteiligung des international tätigen Schweizer Flugpersonals» sowie um das Postulat 20103971 mit dem Titel «Mehr Nutzen aus Freihandelsabkommen durch Kreuzkumulation».

<sup>25</sup> Um allfällige Erklärungsfaktoren für die Anzahl Abschreibungsanträge im Rahmen des Kapitel I identifizieren zu können, wurden zusätzliche bivariate Korrelationsanalysen gerechnet. Allerdings zeigen die Resultate, dass weder die Position des Bundesrates, noch der Einreicherat, der Urheberartyp oder die Departementszuständigkeit mit der Anzahl Abschreibungsanträge zusammenhängen (Korrelationskoeffizienten sind alle < 0.1). Allerdings ist auch zu erwähnen, dass diese Analysen angesichts der kleinen Fallzahlen mit Vorsicht zu interpretieren sind.

**Tabelle 18: Anzahl Abschreibungsanträge im Kapitel I des jährlichen Berichts über Motionen und Postulate**

Anzahl Abschreibungsanträge	Abgeschrieben		Total
	Nein	Ja	
1	153 22.9%	1026 65.6%	1179 52.8%
2	5 0.8%	43 2.6%	48 2.1%
3	0 0%	2 0.1%	2 0.1%
5	2 0.3%	0 0%	2 0.1%
Keine Angaben	509 76%	493 31.5%	1002 44.9%
<b>Total</b>	669 100%	1564 100%	2233 100%

*Bemerkung:* Vollerhebung und zusätzliche Liste zum Kapitel I der jährlichen Berichte des Bundesrates.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass für 153 zum Zeitpunkt des Stichtags des Datensatzes noch hängige Vorstösse bereits ein Abschreibungsantrag gestellt wurde. Es ist möglich, dass diese in der Zwischenzeit vom Parlament abgelehnt oder bereits abgeschrieben wurden.

Wie bereits bei der Analyse der Nichtabschreibungsanträge festgehalten, lässt die hohe Anzahl an abgeschriebenen Vorstössen, für welche nur ein Abschreibungsantrag in den ersten Kapiteln der jährlichen Berichte aufgeführt sind, den Schluss zu, dass den Abschreibungsanträgen des Bundesrates mehrheitlich Folge geleistet wird. Allerdings gilt es auch hier, diese Annahme vor dem Hintergrund der Datenlage zu relativieren. So zeigt sich bei Tabelle 18, dass für rund 31.5% der bereits abgeschriebenen sowie für 76% der noch hängigen Vorstösse keine Angaben zur Anzahl Abschreibungsanträge vorliegen. Insbesondere bei den bereits abgeschriebenen Vorstössen kann dies im Wesentlichen auf zwei Gründe zurückgeführt werden: 1) die Angaben fehlen, weil die Abschreibung nicht im Rahmen des ersten Kapitels der jährlichen Berichte, sondern in einem gesonderten Bericht oder im Rahmen einer Botschaft beantragt wurde. 2) die Angaben fehlen aufgrund einer unvollständigen Berichterstattung vonseiten des Bundesrates oder aufgrund von Fehlern in den Daten selber. Der hohe Anteil an noch hängigen Vorstössen, für welche keine Angaben vorhanden sind, lässt sich wohl am ehesten damit erklären, dass für diese noch gar kein Abschreibungsantrag gestellt wurde und sie entsprechend auch nicht in Kapitel I erscheinen können. Schliesslich ist es aber auch möglich, dass die fehlenden Angaben auf den beiden oben beschriebenen Gründen bezüglich der abgeschriebenen Vorstössen basieren.

Des Weiteren gilt es bei der Interpretation der Tabelle 18 zu berücksichtigen, dass es grundsätzlich auch möglich ist, dass bei allen Vorstössen noch weitere Abschreibungsanträge gestellt wurden, die nicht im Rahmen des Kapitels I der jährlichen Berichte des Bundesrates, sondern in einem gesonderten Bericht oder im Rahmen einer Botschaft gestellt wurden. Insofern stellen die Angaben in Tabelle 18 eigentlich nur dar, wie oft der Bundesrat die Abschreibung eines Vorstosses *im Minimum* bereits beantragt hat. Tatsächlich hat sich im Rahmen der Analysen gezeigt, dass es in den

Daten bereits abgeschriebene Vorstösse gibt, für welche gemäss Datensatz zu Kapitel I nur einen Abschreibungsantrag gestellt wurde, zu denen es aber dennoch auch einen Nichtabschreibungsbeschluss in beiden Räten gegeben hat<sup>26</sup>. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass für diese Vorstösse die Abschreibung mehr als einmal beantragt wurde<sup>27</sup>.

Während damit der Fokus auf die Nichtabschreibungsbeschlüsse der Räte für die Evaluation der Sachgerechtigkeit mit einigen methodischen Problemen verbunden ist, können gegen diesen Fokus auch aus einer theoretischen Perspektive Einwände vorgebracht werden. So wird dadurch impliziert suggeriert, dass Sachgerechtigkeit eng mit der Frage der Abschreibung verknüpft ist, bzw. dass Vorstösse immer dann abgeschrieben würden, wenn die Sachgerechtigkeit der Umsetzung gegeben ist. Aus einer theoretischen Perspektive greift diese Annahme aber aus mindestens zwei Gründen zu kurz. Erstens ist es möglich, dass eine Nichtabschreibung durch die Räte auf Gründen basiert, die nicht direkt mit der Bearbeitung des Auftrags durch den Bundesrat, sondern eher auf (veränderten) Rahmenbedingungen beruhen, die nicht, oder nur begrenzt durch den Bundesrat beeinflusst werden können (z.B. wenn die definitive Abschreibung erst nach Implementation anderer Massnahmen erfolgt oder bei der Rückweisung und Neuausrichtung eines Vorstosses aufgrund einer geänderten Gesetzesgrundlage). Zweitens liesse sich auch hinterfragen, ob eine Abschreibung eines Vorstosses durch die Räte tatsächlich auch bedeutet, dass der Auftrag vom Bundesrat sachgerecht umgesetzt wurde. Es könnte nämlich auch sein, dass der Bundesrat einen Vorstoss nicht sachgerecht umgesetzt hat, dieser von Parlament aber dennoch abgeschrieben wird. Ein möglicher Grund dafür könnte sein, dass der Bundesrat nicht sachgerecht umsetzen kann (z.B. aufgrund von fehlenden Ressourcen und oder weil ein Erlass gegen eine geltende Rechtsnorm verstossen würde) und dies vom Parlament nicht angefochten wird. Ebenfalls denkbar wäre, dass der Bundesrat und/oder das Parlament gar nicht (mehr) bestrebt sind, dass ein Vorstoss sachgerecht umgesetzt wird. All dies verweist auf die Notwendigkeit, bei der Evaluation von Sachgerechtigkeit auch die **Inhalte von Vorstössen** zu untersuchen und dabei zu eruieren, inwiefern der Bundesrat bei der Erfüllung auf die in den Vorstössen vorgebrachten Forderungen eingeht.

## 5.2 Perspektive 2: Geforderte und umgesetzte Massnahmen

Wie bereits dargelegt, beinhaltet der Datensatz zu den Inhalten von Motionen und Postulaten unterschiedliche Variablen, die unter anderem Informationen dazu enthalten, welcher Typ von Forderung ein Vorstoss beinhaltet (Erlass, Verordnung, Bericht oder andere Massnahmen) und welche Tragweite die Forderung enthält (d.h. Prüfung, Ausführung, nichts). Sozusagen als Pendant dazu wurde im Datensatz zu den Abschreibungsanträgen codiert, inwiefern der Bundesrat gemäss seinen Aussagen eine Gesetzänderung, eine Verordnungsänderung oder eine andere Massnahme ausgeführt/geprüft hat bzw. ob er einen Bericht erstellt hat. Insofern kann ein Abgleich dieser Variablen wichtige Anhaltspunkte für die Bewertung der Sachgerechtigkeit geben. Ein solcher Abgleich wird für die vier verschiedenen Massnahmen (Erlass, Verordnung, Bericht und andere Massnahme) separat in den Tabellen 19-22 dargestellt.

---

<sup>26</sup> Dies ist insbesondere bei den beiden gleichlautenden Motionen 20143291 und 20143294 mit dem Titel «Erasmus plus und Horizon 2020. Klarheit für Studierende, Forscher, Hochschulen und Unternehmen schaffen» sowie bei den ebenfalls gleichlautenden Motionen 20103630 und 20103391 mit dem Titel «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (1)» der Fall.

<sup>27</sup> Falls dies nicht der Fall ist, wäre dies wohl auf eine unvollständige Berichterstattung des Bundesrates oder auf einen Fehler in der Dokumentation zurückzuführen.

Bevor näher auf die Resultate dieses Vergleichs eingegangen wird, gilt es auch an dieser Stelle kurz auf die Spezifika der hierfür verwendeten Indikatoren zu verweisen, welche für eine korrekte Interpretation der Ergebnisse relevant sind. So stellt die Tatsache, dass sich Informationen für diese Indikatoren auch für alle noch hängigen Vorstösse finden lassen, für welche bereits ein codierter Abschreibungsantrag vorliegt, zunächst ein Vorteil dar, da diese Fälle dadurch in die Analyse mit eingeschlossen werden können. Konkret handelt es sich hierbei um 21 Motionen und 28 Postulate. Allerdings bedeutet der Einschluss dieser Fälle auch, dass bei der Interpretation der Ergebnisse Vorsicht geboten ist. Konkret kann es unter Umständen problematisch sein, Abschreibungsanträge von (noch) nicht abgeschriebenen Vorstössen mit den (letzten) Abschreibungsanträgen bereits abgeschriebener Vorstösse zu vergleichen. Dies insbesondere aus dem Grund, dass bei den noch nicht abgeschriebenen Anträgen noch offen ist, ob sie dann tatsächlich auch angenommen werden. Des Weiteren muss auch hier wieder dem Umstand Rechnung getragen werden, dass zu 182 Vorstössen im Sample keine Daten zu den Abschreibungsanträgen vorliegen, weil sie entweder noch nicht abgeschlossen sind oder sie in einem gesonderten Bericht und/oder Botschaft zur Abschreibung beantragt wurden (siehe Kapitel 3.1.).

**Tabelle 19: Umsetzung der Forderungen - Erlasse**

Forderung	Umsetzung gemäss Bundesrat			Total
	Ausgeführt	Geprüft	Nichts	
Ausführen	60 (66.7%)	5 (5.5%)	25 (27.8%)	90 (100%)
Prüfen	19 (33.3%)	5 (8.8%)	33 (57.9%)	57 (100%)
Nichts	51 (18.8%)	9 (3.3%)	211 (77.9%)	271 (100%)
<b>Total</b>	130 (31.1%)	19 (4.5%)	269 (64.4%)	418 (100%)

*Bemerkung: Sample; N=418; für 182 Vorstösse (davon 57 bereits abgeschlossen) sind keine Abschreibungsanträge codiert (für die Begründung: siehe Kapitel 3.1). Zeilenprozente in Klammern.*

Unter dem Vorbehalt dieser Einschränkungen macht der Blick auf die Daten deutlich, dass der Bundesrat den in den Motionen und Postulaten gestellten Forderungen in der Regel nachkommt (blau markierte Zellen) oder gar noch Massnahmen umsetzt, die nicht explizit gefordert wurden (Zellen links unterhalb der blau markierten Zellen). Anders ausgedrückt werden in einer Mehrzahl der Fälle die Forderungen, sofern überhaupt vorhanden, erfüllt oder gar noch übertroffen. Allerdings zeigt sich auch, dass bei 14 Vorstössen, welche die Ausführung einer bestimmte Massnahme verlangt haben, der Bundesrat die entsprechende Massnahme lediglich geprüft hat. Überdies zeigen die Erhebungen, dass der Bundesrat in einigen Fällen überhaupt nicht auf eine bestimmte Forderung im Vorstoss eingegangen ist. Bei der Interpretation dieser Zahlen gilt es aber zu beachten, dass von den 600 im Sample enthaltenen Vorstössen, 219 Geschäfte mehrere Typen von Forderungen enthalten (also zum Beispiel einen Erlass und eine Verordnung, siehe dazu auch Tabelle 23). Die Tatsache, dass der Bundesrat auf eine bestimmte Forderung nicht eingegangen ist, schliesst bei diesen Vorstössen entsprechend nicht aus, dass eine andere Forderung des Vorstosses umgesetzt wurde.

**Tabelle 20: Umsetzung der Forderungen - Verordnungen**

Forderung	Umsetzung gemäss Bundesrat			Total
	Ausgeführt	Geprüft	Nichts	
Ausführen	16 (72.7%)	- -	6 (27.3%)	22 (100%)
Prüfen	2 (15.4%)	- -	11 (84.6%)	13 (100%)
Nichts	29 (7.6%)	1 (0.3%)	353 (92.2%)	383 (100%)
<b>Total</b>	<b>47</b> (11.3%)	<b>1</b> (0.2%)	<b>370</b> (88.5%)	<b>418</b> (100%)

Bemerkung: Sample; N=418; für 182 Vorstösse (davon 57 bereits abgeschlossen) sind keine Abschreibungsanträge co-diirt (für die Begründung: siehe Kapitel 3.1). Zeilenprozente in Klammern.

**Tabelle 21: Umsetzung der Forderungen - Berichte**

Forderung	Umsetzung gemäss Bundesrat			Total
	Ausgeführt	Geprüft	Nichts	
Ausführen	129 (88.4%)	1 (0.7%)	16 (10.9%)	146 (100%)
Nichts	72 (26.5%)	2 (0.7%)	198 (72.8%)	272 (100%)
<b>Total</b>	<b>201</b> (48.1%)	<b>3</b> (0.7%)	<b>214</b> (51.2%)	<b>418</b> (100%)

Bemerkung: Sample; N=418; für 182 Vorstösse (davon 57 bereits abgeschlossen) sind keine Abschreibungsanträge co-diirt (für die Begründung: siehe Kapitel 3.1). Zeilenprozente in Klammern.

**Tabelle 22: Umsetzung der Forderungen: Andere - Massnahmen**

Forderung	Umsetzung gemäss Bundesrat			Total
	Ausgeführt	Geprüft	Nichts	
Ausführen	51 (51.5%)	8 (8.1%)	40 (40.4%)	99 (100%)
Prüfen	19 (11.8%)	24 (14.9%)	118 (73.3%)	161 (100%)
Nichts	23 (14.6%)	10 (6.3%)	125 (79.1%)	158 (100%)
<b>Total</b>	<b>93</b> (22.3%)	<b>42</b> (10%)	<b>283</b> (67.7%)	<b>418</b> (100%)

Bemerkung: Sample; N=418; für 182 Vorstösse (davon 57 bereits abgeschlossen) sind keine Abschreibungsanträge co-diirt (für die Begründung: siehe Kapitel 3.1). Zeilenprozente in Klammern.

Tatsächlich zeigt eine genauere Betrachtung der Vorstösse im Sample, dass der Bundesrat nur gerade bei drei Vorstössen eine Abschreibung beantragt hat, bei welchen er gemäss eigenen Angaben überhaupt keine Massnahmen geprüft oder ausgeführt hat (Tabelle 23). Dabei handelt es sich um zwei nichtaufrechterhaltene Motionen, die im vorangehenden Kapitel besprochen wurden (siehe auch Tabelle 12), sowie um die Motion «Vorschriften für Partikelfilter in der Land- und

Forstwirtschaft. Koordination mit der EU» (Geschäftsnummer 20103405). Bei allen drei Vorstössen wurde jeweils eine Forderung gestellt.

Tabelle 23 zeigt weiter, dass von den 219 Vorstössen 196 Fälle je zwei und 22 Fälle je drei Typen von Forderungen enthalten. Das bereits abbeschriebene Postulat «Für eine Regionalpolitik auch im Dienst der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit» mit der Geschäftsnummer 20123964 forderte gar sowohl die Prüfung eines Erlasses, die Prüfung einer Verordnung, die Prüfung einer anderen Massnahme sowie das Ausführen eines Berichtes. Allerdings enthalten die Daten keine Angaben zur Abschreibungsbegründung für dieses Postulat, sodass hier nicht abgeklärt werden kann, inwiefern der Bundesrat auf alle vier gestellten Forderungen eingegangen ist. Auch für 62 der anderen 218 Vorstösse mit mehr als einer Forderung können keine Angaben zur Anzahl konkreter umgesetzter Massnahmen gemacht werden, da diese entweder noch nicht abgeschrieben wurden (48 Vorstösse) und ein Abschreibungsantrag wahrscheinlich noch gar nicht vorliegt, oder aber weil sie zwar abgeschrieben wurden, der Abschreibungsantrag aber nicht codiert wurde (14 Vorstösse).

**Tabelle 23: Anzahl geforderte und umgesetzte Massnahmen pro Vorstoss**

Anzahl umgesetzter Massnahmen	Anzahl Forderungen					Total
	Keine Forderung	1 Forderung	2 Forderungen	3 Forderungen	4 Forderungen	
4 Massnahmen	-	1	-	-	-	1
3 Massnahmen	-	4	8	2	-	14
2 Massnahmen	-	53	35	2	-	90
1 Massnahmen	1	200	98	11	-	310
Keine Massnahme	-	3	-	-	-	3
Keine Angaben	2	117	55	7	1	182
<b>Total</b>	3	378	196	22	1	600

*Bemerkung: Sample; N=600 (für 182 Vorstösse (davon 57 bereits abgeschrieben) sind keine Abschreibungsanträge codiert (für die Begründung: siehe Kapitel 3.1)).*

Demgegenüber lässt sich feststellen, dass bei rund 237 der 418 Vorstösse, für welche Informationen zu den Abschreibungsanträgen vorliegen, die Anzahl umgesetzter Massnahmen auch der Anzahl geforderten Massnahmen entspricht (blau markierte Zellen).<sup>28</sup> Ob hierbei aber tatsächlich auch jeweils die geforderte Massnahme umgesetzt wurde, lässt sich anhand dieser Tabelle nicht feststellen. In weiteren 67 Vorstössen hat der Bundesrat mehr Massnahmen umgesetzt, als in den entsprechenden Geschäften gefordert (Zellen links oberhalb der blau markierten Zellen). Bei 114 Vorstössen hingegen hat der Bundesrat weniger Massnahmen umgesetzt, als von den entsprechenden Geschäften gefordert (Zellen rechts unterhalb der blau markierten Zellen).

<sup>28</sup> Dabei lässt sich auf Basis der Tabelle 23 ebenso festhalten, dass der Bundesrat bei weit über der Hälfte der Vorstösse jeweils genau eine Massnahme umgesetzt hat, wobei bei rund 2/3 dieser Vorstösse auch nur eine Massnahme gefordert wurde.

Diese Resultate werfen die Frage auf, warum der Bundesrat auf bestimmte Forderungen in den Vorstössen nicht eingegangen ist oder aber auch wieso er weitere, in den Vorstössen nicht geforderte Massnahmen umgesetzt hat. Anhand weiterführender Analysen auf Basis der vorliegenden Daten kann hier lediglich festgestellt werden, dass der Einreicherat, das zuständige Departement und der Urheberstyp in keinem Zusammenhang mit der Anzahl umgesetzter Massnahmen steht (siehe Anhang Tabelle A5). Im Gegensatz dazu lässt sich ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Geschäftstyp und der Zahl umgesetzter Massnahmen feststellen. So werden bei Motionen im Vergleich zu Postulaten signifikant häufiger genau gleichviele oder aber weniger Massnahmen erfüllt als gefordert wurden. Ein weiteres signifikantes Muster zeigt sich hinsichtlich der Art der geforderten Massnahme: Konkret scheinen Vorstösse, welche eine Forderung nach einem Bericht oder einer anderen Massnahme enthalten, häufiger mit weniger umgesetzten Massnahmen als gefordert einherzugehen. Demgegenüber spielt es für die Zahl der umgesetzten Massnahme keine Rolle, ob im Vorstoss ein Erlass oder eine Verordnung gefordert ist. Der Befund lässt sich möglicherweise damit begründen, dass es sich bei einem Bericht und anderen Massnahmen eher um «weiche» Forderungen handelt, die weniger bindend erscheinen und deshalb eher weggelassen werden.

### 5.3 Die Sachgerechtigkeit im Zeitverlauf

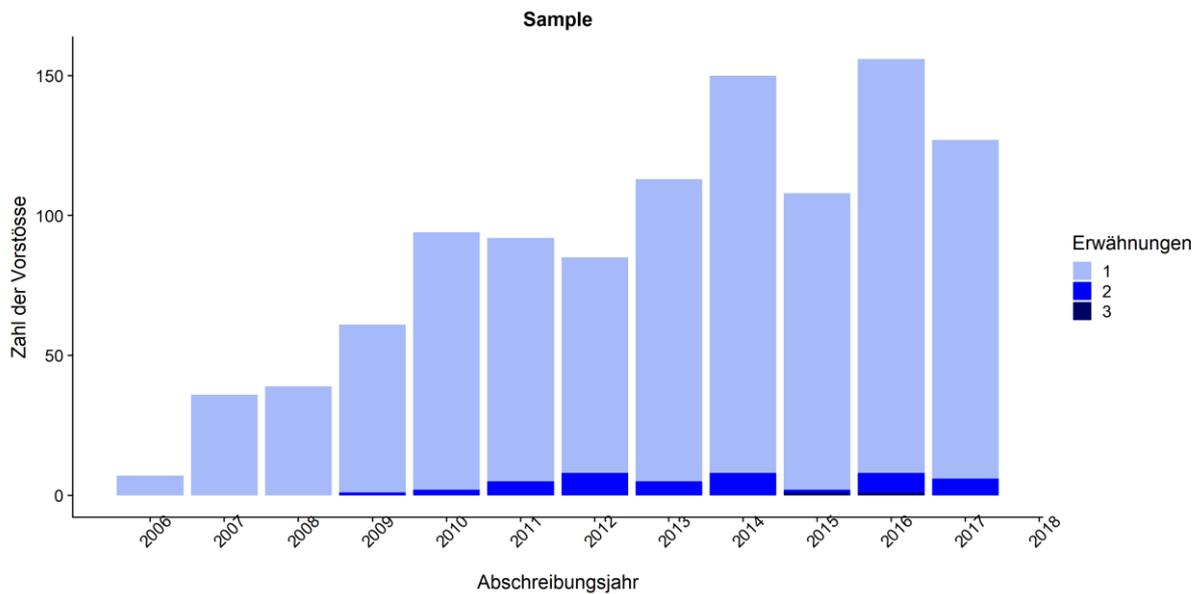
Angesichts der Tatsache, dass die Daten zur Messung der Sachgerechtigkeit mit einigen Problemen behaftet sind, sind die Möglichkeiten zur Analyse des Zeitverlaufs in der Sachgerechtigkeit ebenfalls limitiert. Insbesondere der in Fragestellung 2.4 gesetzte Fokus auf die Nichtaufrechterhaltung und des Nichtabschreibens bietet sich aufgrund der geringen Häufigkeit dieser Sachverhalte nicht an. Deshalb wird die Betrachtung des Zeitverlaufs hinsichtlich der Sachgerechtigkeit auf die Zahl der Erwähnungen in Kapitel I und damit die mutmassliche Zahl der Abschreibungsanträge beschränkt.

Abbildung 11 illustriert zunächst einmal mehr, dass die grosse Mehrheit der Vorstösse auf Basis von nur einem Abschreibungsantrag abgeschrieben werden. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass in den ersten Jahren des Untersuchungszeitraums Vorstösse aus zeitlichen Gründen kaum mehrfach zur Abschreibung beantragt werden können, zeigt sich zudem keine systematische Entwicklung im Anteil der Vorstösse mit mehr als nur einem Abschreibungsantrag über die Zeit. Die Zunahme an Abschreibungen im Zeitverlauf ist erneut eine Folge der Datenstruktur, d.h. dass zu Beginn des Untersuchungszeitraums zwangsläufig noch wenige Vorstösse abgeschrieben werden.

Um den Verlauf der Abschreibungshäufigkeit zuverlässiger abschätzen zu können, wurde auf Basis der bundesrätlichen jährlichen Berichterstattung die Zahl der Abschreibungsanträge pro Jahr analysiert. Diese Betrachtungsweise, die nicht an die Vorstösse im Datensatz gebunden ist (also insbesondere in den ersten Jahren des Beobachtungszeitraums auch Abschreibungsanträge von Vorstössen enthält, die vor 2004 angenommen wurden), zeigt auf, dass die Zahl der Abschreibungsanträge in der Tat keinem systematischen Zeittrend oder Zeitmuster unterliegt (Abbildung 12). Dieser Befund spricht dafür, dass der Bundesrat Vorstösse nicht aus politischen oder strategischen Gründen zu bestimmten Zeiten (z.B. vor Wahlen bzw. beim Legislaturwechsel) besonders aktiv bewirtschaftet oder aber liegen lässt, sondern sachgerecht dann zur Abschreibung beantragt, wenn die Zeit reif dafür ist. Zur Illustration können die Jahre 2012 und 2016 dienen, welche jeweils für das erste Jahr einer Legislatur stehen. Während im Jahr 2012 die Zahl der Abschreibungsanträge im Vergleich zu den Jahren davor und danach eher unterdurchschnittlich ausfällt, weist das

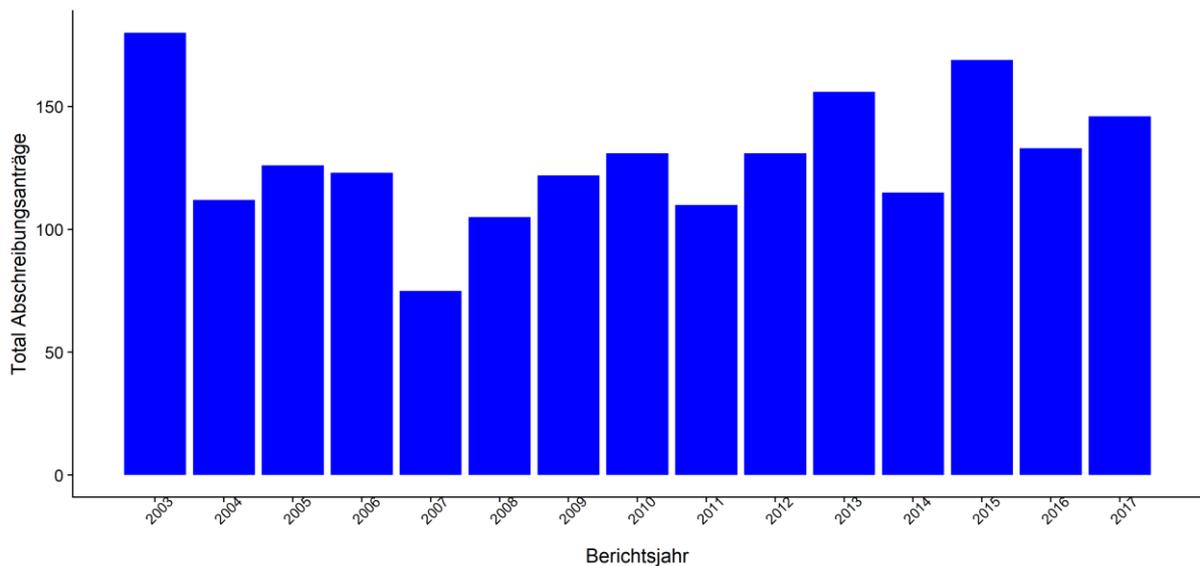
Jahr 2016 im Vergleich eine höhere Zahl an Abschreibungsanträgen auf als das Vorjahr sowie das Jahr danach.

**Abbildung 11: Anzahl Abschreibungsanträge im Zeitverlauf**



*Bemerkung: Zahl der Erwähnungen in Kapitel I (und als der Abschreibungsanträge) pro Vorstoss nach Abschreibungs-*  
*jahr.*

**Abbildung 12: Anzahl Abschreibungsanträge im Zeitverlauf**



*Bemerkung: Zahl der Abschreibungsanträge pro Jahr (gemäss Kapitel I der jährlichen Berichtserstattung des Bundes-*  
*rats).*

## VI. DAS MONITORING DER UMSETZUNG

Im Rahmen des Mandats soll neben der eben dargestellten Evaluation der Umsetzung von Motionen und Postulaten auch geprüft werden, inwiefern die bestehenden Instrumente gewährleisten, dass das Parlament die Umsetzung seiner Aufträge angemessen überwachen kann. Dabei ist hier insbesondere auf die Frage einzugehen, ob der jährliche Bericht des Bundesrates über die Motionen und Postulate die noch hängigen und die im Vorjahr abgeschriebenen Motionen und Postulate vollständig aufführt.

Um die Vollständigkeit der Berichtserstattung bewerten zu können, wurden die CUBE Daten mit den Daten der jährlichen Berichte des Bundesrates über Motionen und Postulate abgeglichen.<sup>29</sup> Zunächst wurde kontrolliert, ob der Anhang 1 der Berichte alle Motionen und Postulate auflistet, die während des Berichtsjahres abgeschrieben wurden. Dabei sind in den Anhängen 1a) jeweils jene Vorstösse aufzulisten, deren Abschreibung im Rahmen der jährlichen Berichte beantragt wurden. In den Anhängen 1b) sind hingegen jene Vorstösse aufzulisten, welche im Rahmen einer Botschaft abgeschrieben worden sind. In einem zweiten Schritt wurde sodann überprüft, ob der Anhang 2 eine vollständige Auflistung aller am Ende des Berichtsjahres noch hängigen Motionen und Postulate enthält. Weiter wurde Kapitel II der Berichte mit den CUBE Daten abgeglichen, um die Vollständigkeit dieses Kapitels zu prüfen. Dieses sollte alle Vorstösse aufführen, die zwei Jahre nach deren Überweisung noch nicht abgeschrieben wurden. Konkret muss der Bundesrat nach Ablauf dieser zwei Jahre jährlich berichten, was er zur Umsetzung der noch nicht abgeschriebenen Aufträge bereits unternommen hat und welche weiteren Schritte für deren Umsetzung geplant sind. Schliesslich wurde überprüft, ob sich für die in Anhang 1a) aufgelisteten Vorstösse im vorjährigen Bericht ein Abschreibungsantrag im Kapitel I findet. Dies dient der Überprüfung der Vollständigkeit der Kapitel I.

### 6.1 Anhänge 1a) und 1b) der jährlichen Berichte des Bundesrats

Die Überprüfung der Listen in den Anhängen 1a) und 1b) zeigen grundsätzlich auf, dass die grosse Mehrheit der abgeschriebenen Vorstösse dort in korrekter Weise aufgeführt ist. Dennoch konnten auch einige Unvollständigkeiten oder Unregelmässigkeiten festgestellt werden.

#### **Keine Berichterstattung**

Von den insgesamt 1564 Vorstössen, die zwischen dem 1.12.2003 und dem 16.03.2018 (Ende der Frühjahrsession) angenommen und auch bereits abgeschrieben wurden, sind insgesamt 22 Vorstösse weder in einem Anhang 1a) noch in einem Anhang 1b) aufgelistet. Dies kann für vier Vorstösse damit begründet werden, dass deren Abschreibung im Jahr 2018 erfolgte und sie somit erst Ende des laufenden Jahres im Bericht aufzuführen sind.<sup>30</sup> Bei zehn der übrigen 18 Vorstösse handelt es sich genau um die zehn abgeschriebenen, welche in die Zuständigkeit des Parlamentes

---

<sup>29</sup> Dabei wurden zwei verschiedene Ansätze verwendet. Zum einen wurden die Datensätze manuell bzw. in Excel unter Anwendung von Filter abgeglichen. Zum anderen wurde mit Hilfe der Statistiksoftware Stata systematisch nach fehlenden und abweichenden Einträgen gesucht. Da dieses Vorgehen die Vorteile eines systematischen und eines manuellen Ansatzes kombiniert, sollten damit möglichst alle Abweichungen von der spezifizierten Logik identifiziert werden können.

<sup>30</sup> Es handelt sich hierbei um die Geschäfte mit den Geschäftsnummern 20083763, 20133548, 20143106 und 20143629.

fallen. Dies dürfte der Grund dafür sein, dass diese nicht in den Anhängen 1 aufgelistet sind.<sup>31</sup> Für die verbleibenden acht Vorstösse konnte im Rahmen dieses Berichtes kein konkreter Grund dafür gefunden werden, weshalb sie nicht in den Anhängen 1 aufgeführt sind.<sup>32</sup> Auffallend ist allerdings, dass zu diesen acht Vorstössen auch vier Postulate gehören (Geschäftsnummern 20073772, 20073773, 20073774 und 20073775), deren definitive Abschreibungsbeschluss gemäss dem CUBE-Datensatz alle im Zusammenhang mit einem Geschäft des Bundesrates (20090037) gefasst wurde.

Eine Auflistung der acht Vorstösse (inklusive Angaben zum Annahme- und Abschreibungsjahr), für welche eine Berichterstattung im Rahmen der Anhänge 1 fehlt und keine offensichtliche Erklärung dafür vorliegt, findet sich im Anhang dieses Berichts (Tabelle A6).

### **Unregelmässigkeiten in der Berichterstattung**

Für insgesamt neun der 1564 bereits abgeschriebenen Vorstösse können verschiedene Unregelmässigkeiten in der Berichterstattung identifiziert werden. Dabei bezieht sich die Unregelmässigkeit bei je drei Motionen und Postulate auf den Umstand, dass diese Geschäfte jeweils erst ein Jahr nach deren Abschreibung im Anhang 1b) aufgeführt wurden. Die Motion mit der Geschäftsnummer 20113755 wurde gar erst zwei Jahre nach deren Abschreibung im Anhang 1b) aufgeführt. Im Gegensatz dazu erschien das Postulat mit der Geschäftsnummer 20083465 bereits ein Jahr vor seiner Abschreibung im Anhang 1a). Ein Sonderfall ist zudem die Motion mit der Geschäftsnummer 20063445, da diese 2011 bereits in Anhang 1a) aufgeführt wurde und 2017 – dem tatsächlichen Abschreibungsjahr – zusätzlich in Anhang 1b) erschien.

Eine Auflistung der 9 Vorstösse (inklusive Angaben zum Annahme- und Abschreibungsjahr), für welche Unregelmässigkeiten in der Berichterstattung festgestellt wurde, findet sich in Tabelle A7 im Anhang.

## **6.2 Anhang 2 der jährlichen Berichte des Bundesrats**

Ähnlich wie beim Anhang 1 lässt auch eine Überprüfung der Listen im Anhang 2 erkennen, dass eine Mehrheit der Vorstösse in korrekter Weise aufgeführt ist. Allerdings zeigt ein Abgleich mit den CUBE Daten auch hier diverse Lücken und insbesondere Unregelmässigkeiten auf.

### **Keine Berichterstattung**

Von den insgesamt 2233 Vorstössen, die zwischen dem 1.12.2003 und dem 16.03.2018 angenommen wurden, sind 86 nie in einem Anhang 2 aufgeführt worden. Davon wurden allerdings 39 Geschäfte erst im Jahr 2018 angenommen, weshalb diese erst im kommenden Bericht zum ersten Mal aufzulisten sind. Vier weitere Vorstösse (Geschäftsnummern: 20043227, 20123005, 20123010 und 20153011) wurden im selben Jahr angenommen und beschrieben, weshalb diese korrekterweise nie im Anhang 2 erschienen sind. Weitere elf Vorstösse wurden den Parlamentsdiensten zugewiesen und sind somit nicht im Bericht des Bundesrates aufzuführen. Die übrigen 32 Vorstösse, für welche keine offensichtliche Begründung vorliegt, sind im Anhang in Tabelle A8 aufgelistet.

---

<sup>31</sup> Es handelt sich hierbei um die Geschäfte mit den Geschäftsnummern 20043092, 20043580, 20053077, 20053665, 20063844, 20063872, 20084037, 20093946, 20103157 und 20123132.

<sup>32</sup> Für fünf dieser acht Vorstösse wurden im Rahmen der manuellen Datenerhebung in CUBE Fehler festgestellt (siehe PVK-Bericht Kapitel 1.2.1). Die Parlamentsbibliothek hat bereits eine Anfrage zur Aktualisierung der Daten in CUBE eingereicht.

## Unregelmässigkeiten in der Berichterstattung

Es bleiben 2147 Vorstösse, die mindestens einen Eintrag im Anhang 2 aufweisen, deren Berichterstattung jedoch in einigen Fällen von den Vorgaben abweicht.<sup>33</sup>

Zunächst lässt sich festhalten, dass die Motion 20133196 in den Listen des Anhangs 2 jeweils zweimal für das Jahr 2015 aufgeführt wurde. Des Weiteren wurde die Motion mit der Geschäftsnummer 20083790 je zweimal in den Anhängen der Berichtsjahre 2011 und 2012 und die Motion mit der Geschäftsnummer 20093344 je zweimal in den Anhängen der Berichtsjahre 2010 und 2011 aufgelistet. Ähnliches gilt für das Postulat mit der Geschäftsnummer 20144258 für die Jahre 2016 sowie 2017. Auffallend ist, dass die doppelten Eintragungen bei allen drei letztgenannten Vorstössen jeweils auf unterschiedliche Überweisungsjahre verweisen.

Die drei letztgenannten Vorstösse sowie sieben weitere Geschäfte sind zudem bereits vor deren Annahme im Anhang 2 zu finden. Konkret sind diese Vorstösse mehrheitlich ein Jahr vor deren Annahme in den Anhängen 2 aufgelistet. In zwei der zehn Fälle (Geschäftsnummern 20043664 und 20143037) wurde der Vorstoss allerdings schon zwei Jahre vor dessen Annahme im Anhang 2 aufgelistet.<sup>34</sup>

Im Gegensatz zu den eben genannten Fällen erscheinen 26 Vorstösse erst ein oder mehrere Jahre nach deren Annahmehjahr im Anhang 2. Mehrheitlich handelt es sich hierbei um eine Verspätung von ein bis drei Jahren. Hervorzuheben sind allerdings die noch hängige Motion mit der Geschäftsnummer 20123403, welche erst fünf Jahre nach deren Annahme zum ersten Mal im Anhang 2 aufgelistet wurde, sowie das ebenfalls noch hängige Postulat mit der Geschäftsnummer 20093366, welches gar mit einer Verspätung von sechs Jahren zum ersten Mal im Anhang 2 erschien.

Schliesslich gibt es einen Fall, der spezifische Unregelmässigkeiten aufweist. Die Motion mit der Geschäftsnummer 20063445 wurde 2008 angenommen und bis ins Jahr 2010 jeweils im Anhang 2 aufgeführt. 2010 erschien sie im Kapitel I, dann 2011 im Anhang 1a), ab 2013 bis 2016 jedoch wieder im Anhang 2 (und im Kapitel II). Abgeschrieben wurde sie 2017 und erschien im selben Jahr im Anhang 1b).

Eine vollständige Auflistung der Vorstösse (inklusive Angaben zu den identifizierten Unregelmässigkeiten), für welche Unregelmässigkeiten in der Berichterstattung festgestellt wurde, findet sich in der Tabelle A9 im Anhang dieses Berichts.

## 6.3 Kapitel II der jährlichen Berichte des Bundesrats

Auch eine Überprüfung der Listen zum Kapitel II der jährlichen Berichte lässt einige Lücken und Unregelmässigkeiten erkennen, über welche im Folgenden kurz berichtet wird.

<sup>33</sup> Des Weiteren finden sich im Anhang 2 der jährlichen Berichte diverse Vorstösse mit früherem Annahmehjahr, aber auch mehrere Vorstösse, deren Geschäftsnummern auf eine Einreichung nach 2004 hinweist, die in Curia Vista allerdings als „erledigt“ bezeichnet werden. Es handelt sich hierbei also um Vorstösse, die nicht angenommen wurden und entsprechend auch nicht in die Grundgesamtheit der hier untersuchten Vorstösse fallen.

<sup>34</sup> Im Rahmen der Verwaltungskonsultation hat die BK darauf hingewiesen, dass diese Vorstösse jeweils mit unterschiedlichen Überweisungsjahren aufgelistet werden. So wird z.B. die Motion 20043664 im Bericht 2004 und 2005 mit Überweisungsjahr 2004 aufgenommen. Im Bericht 2006 ist sie in Anhang 2 mit «neuem» Überweisungsjahr 2006. Die Fehlerquelle bezüglich der Überweisungsjahre (Berichterstattung der BK oder Curia Vista) lässt sich allerdings nicht mehr abschliessend eruieren.

## **Keine Berichterstattung**

Vorstösse unterliegen grundsätzlich dann (wahrscheinlich<sup>35</sup>) der Berichterstattungspflicht, wenn das Annahmehjahr im Parlament und das Abschreibungsjahr mehr als zwei Jahre auseinanderliegen. Unter Anwendung dieses Kriteriums sollten grundsätzlich 1452 von den insgesamt 2233 Vorstössen, welche im untersuchten Zeitraum angenommen wurden, in Kapitel II der jährlichen Berichte des Bundesrates erscheinen. Von diesen 1452 Geschäften, sind 474 nicht in den Listen zu den Kapiteln II zu finden. Allerdings zeigt eine nähere Überprüfung dieser Fälle, dass 452 dieser Vorstösse innerhalb der 2-jährigen Berichterstattungsfrist zwar nicht in den Kapiteln II, dafür aber in den Kapiteln I der jeweiligen Berichte erwähnt wurden. Entsprechend kann davon ausgegangen werden, dass bei diesen Vorstössen innerhalb von zwei Jahren bereits ein Abschreibungsantrag vorlag und die Pflicht zur Erwähnung in Kapitel II entsprechend weggefallen ist. Demgegenüber lässt sich für 22 Vorstösse weder eine Erwähnung in Kapitel I noch in Kapitel II finden. Von diesen 22 Vorstössen handelt es sich bei zwei Motionen und fünf Postulaten wiederum um Geschäfte, welche in die Zuständigkeit des Parlamentes fallen, was auch erklärt, weshalb diese nicht in den Kapiteln II erwähnt wurden.<sup>36</sup> Für die restlichen 15 Fälle, welche in der Tabelle A10 im Anhang dieses Berichts aufgelistet sind, lässt sich keine Begründung finden. Auffällig ist jedoch, dass mit Ausnahme von zwei Vorstössen bei all diesen Fällen auch Unregelmässigkeiten und Unvollständigkeiten in den Anhängen festgestellt werden konnten.

## **Unregelmässigkeiten in der Berichterstattung**

Für die übrigen 1430 Vorstössen, für welche eine Berichterstattungspflicht in den Kapiteln II (oder allenfalls auch im Kapitel I) hergeleitet werden kann, lässt sich eine entsprechende Erwähnung auch tatsächlich finden. In einigen Fällen weicht die Berichterstattung jedoch von der Regel ab.

Zwei Motionen (20073697 und 20083373) erschienen erst nach drei Jahren das erste Mal in Kapitel II; das Postulat mit Geschäftsnummer 20093366 gar erst nach sechs Jahren. Bei allen drei Vorstössen lassen sich auch keine Hinweise darauf finden, dass vor deren erstmaligen Erwähnung in den Kapiteln II ein Abschreibungsantrag in Kapitel I vorangegangen wäre.<sup>37</sup>

Bei fünf Vorstössen gab es eine ein- oder mehrjährige Unterbrechung der Berichterstattung im Kapitel II. Diese Unterbrüche lassen sich auch nicht mit einem allfälligen Abschreibungsantrag im Rahmen des Kapitel I begründen. Es handelt sich hierbei konkret um die vier Motionen mit den Geschäftsnummern 20063445, 20083512, 20123172, 20123910 sowie um das Postulat mit dem Geschäftsnummer 20123910.

## **6.4 Kapitel I der jährlichen Berichte des Bundesrats**

Von den insgesamt 1564 Vorstössen, die zwischen dem 1.12.2003 und dem 16.03.2018 (Ende der Frühjahrsession) angenommen und auch bereits abgeschrieben wurden, sind 1060 Vorstössen in

---

<sup>35</sup> Nach Wortlaut des Gesetzes (Art. 122 Abs. 1 und Art. 124 Abs. 4 ParlG) unterliegen die Vorstösse der Berichterstattungspflicht, wenn sie zwei Jahre nach Annahme noch hängig sind. Die hängigen Vorstösse müssten also zwei Jahre nach Annahme im jährlichen Bericht erwähnt werden. Es kann aber sein, dass einen Abschreibungsantrag vorliegt, der vom Parlament noch nicht beraten oder angenommen wurde. Die Anwendung der Zweijahresdifferenz schliesst damit einige Fälle mit ein, welche nicht innerhalb von zwei Jahren abgeschrieben wurden, bei denen jedoch innerhalb von zwei Jahren ein Abschreibungsantrag vorlag.

<sup>36</sup> Es handelt sich hierbei um die Vorstösse mit den Geschäftsnummern 20043092, 20043580, 20053077, 20053665, 20063844, 20093946 und 20103157.

<sup>37</sup> Demgegenüber konnte für diverse Vorstösse festgestellt werden, dass diese bereits vor Ablauf von zwei Jahren in den Kapitel II der jährlichen Berichte aufgeführt sind. Es kann allerdings hier nicht eruiert werden, inwiefern es sich hierbei um Verweise auf einen allfälligen Abschreibungsantrag handelt.

den Anhängen 1a) aufgelistet. Dabei zeigt das Monitoring auf, dass für 1043 dieser 1060 Vorstösse auch ein entsprechender Eintrag im ersten Kapitel des jeweils vorjährigen Berichtes finden lässt.<sup>38</sup> Für die übrigen 17 Vorstösse lassen sich folgende Lücken und Unregelmässigkeiten feststellen:

### **Keine Berichterstattung**

Für insgesamt 11 Vorstösse, welche in den Anhängen 1a) der jährlichen Berichte erscheinen, lässt sich kein entsprechender Eintrag in einem Kapitel I finden. Auffallend ist allerdings, dass alle 11 Vorstösse jeweils ein Jahr vor dem Abschreibungsjahr in den Kapiteln II erwähnt wurden. Im Rahmen dieses Berichtes kann allerdings nicht geklärt werden, inwiefern es sich bei den Erwähnungen in den Kapiteln II um einen Verweis auf einen Abschreibungsantrag handelt oder lediglich um eine Berichterstattung über den Stand der Umsetzung im Allgemeinen. Eine Auflistung der 11 Vorstösse inklusive Angaben zu deren letztmaligen Erwähnung in den Kapiteln II findet sich in der Tabelle A11 im Anhang dieses Berichtes.

### **Unregelmässigkeiten in der Berichterstattung**

Für sechs weitere, im Anhang 1a) der jährlichen Berichte aufgelistete Vorstösse lässt sich eine entsprechende Erwähnung in den Kapiteln I zwar finden, aber jeweils nicht im vorjährigen Bericht. Konkret erfolgte die Erwähnung in Kapitel I bei drei Motionen (Geschäftsnummern 20073751, 20103391 und 20103630) und zwei Postulaten (Geschäftsnummern 20103389 und 20103628) jeweils zwei Jahre vor deren tatsächlichen Abschreibung und der entsprechenden Auflistung in den Anhängen 1a). Erwähnenswert ist hier, dass über alle fünf Vorstösse im Jahr zwischen der Erwähnung in Kapitel I und jener in den Anhängen 1a) im Rahmen der Kapitel II Bericht erstattet wurde. Wie bereits für die 11 Vorstösse oben festgehalten, kann hier allerdings nicht geklärt werden, ob es sich bei der Berichterstattung im Kapitel II um einen Verweis auf einen Abschreibungsantrag gehandelt hat oder nicht. Eine noch grössere Lücke zwischen der Erwähnung in Kapitel I und der Auflistung in Anhängen 1a) lässt sich für die Motion «Festlegung und Durchsetzung von Normen und Standards im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien» mit der Geschäftsnummer 20053470 feststellen. Diese Motion wurde 2006 angenommen und erschien von 2008 bis 2011 jeweils in den Kapiteln II, im Jahr 2011 im Kapitel I und ab 2012 bis 2014 dann wieder in Kapitel II der jährlichen Berichte. Im Jahr 2015 wurde sie abgeschrieben und entsprechend im Anhang 1a) des Berichtes von 2015 aufgelistet. Insofern beträgt die Zeitspanne zwischen dem Zeitpunkt der Erwähnung der Motion im Kapitel I und dem Zeitpunkt ihrer Auflistung in Anhang 1a) vier Jahre.

## **6.5 Das Monitoring im Überblick**

Tabelle 24 gibt zusammenfassend eine Übersicht über die Zahl der Vorstösse, für welche Unstimmigkeiten in der Berichterstattung festgestellt wurden. Es gilt hierbei zu beachten, dass die Angaben zur Anzahl Vorstösse über die verschiedenen Dokumente hinweg nicht unbedingt unabhängig voneinander sind. Zum Beispiel kann sich eine Unstimmigkeit im Anhang 1 auf ein Geschäft beziehen, für welches auch Unstimmigkeiten in Bezug auf den Anhang 2 und/oder Kapitel II finden las-

---

<sup>38</sup> Wie in Kapitel 5.1 erläutert, lassen sich für insgesamt 45 bereits abgeschriebene Vorstösse auch weitere, vorangehende Einträge in den Kapiteln I finden, was als Indiz dafür gesehen wird, dass vorangehende Abschreibungsanträge vom Parlament abgelehnt wurden.

sen. Zudem ist die Anzahl Vorstösse mit Unregelmässigkeiten in den Anhängen 2 vor dem Hintergrund zu relativieren, dass vier dieser 38 Vorstösse mehrere Unregelmässigkeiten in den Anhängen 2 aufweisen.

**Tabelle 24: Zahl der Vorstösse mit Unstimmigkeiten in der Berichterstattung**

	<b>Fehlende Berichterstattung</b>	<b>Unregelmässigkeiten in der Berichterstattung</b>	<b>Total</b>
Anhang 1	8	9	17
Anhang 2	32	38	70
Kapitel II	15	8	23
Kapitel I	11	6	17

*Bemerkung: Zahl der Vorstösse mit Abweichungen von den Regeln der Berichterstattung nach Dokument.*

## VII. FAZIT

### 7.1 Zusammenfassung der wichtigsten Resultate

Ziel des vorliegenden Berichts ist es, eine quantitative Einschätzung der Umsetzung von angenommenen Motionen und Postulaten vorzulegen. Im Zentrum steht dabei die Frage, ob die Erfüllung der angenommenen Motionen und Postulate durch den Bundesrat zeitgerecht und sachgerecht erfolgt sowie ob sich allfällige Unterschiede zwischen Bundesämtern und Departementen begründen lassen. Ausserdem interessiert, ob die bestehenden Instrumente ein angemessenes Monitoring der Umsetzung durch das Parlament erlaubt. Im Folgenden sollen die wichtigsten Ergebnisse entlang der vier Frageblöcke zusammengefasst werden.

#### **Erfolgt die Erfüllung der angenommenen Motionen und Postulate *zeitgerecht*?**

Für die Evaluation der Zeitgerechtigkeit wurde schwerpunktmässig auf zwei Indikatoren abgestützt: die Implementationsdauer, d.h. die Dauer von der Annahme eines Vorstosses bis zu seiner Abschreibung, und ob ein Vorstoss innerhalb von drei Jahren abgeschlossen wurde. Während der Bundesrat den zuständigen Kommissionen jährlich über die Massnahmen zur Umsetzung der Motionen und Postulate zu berichten hat, sofern Vorstösse nicht innerhalb von zwei Jahren nach Auftragserteilung abgeschlossen wurden, wenden wir mit der Dreijahresfrist ein etwas grosszügigeres Zeitkriterium an. Dies berücksichtigt einerseits, dass relativ viele Vorstösse innerhalb von zwei bis drei Jahren abgeschlossen werden und andererseits, dass die Berichterstattung des Bundesrats im Jahresrhythmus erfolgt und die Behandlung im Parlament eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt.

Die Datenanalyse zeigt auf, dass im Mittel rund 3 Jahre und 4 Monate für die Umsetzung eines parlamentarischen Vorstosses benötigt werden. Dabei wird die Dreijahresfrist in 47% der Fälle überschritten. Es lassen sich dabei keine wesentlichen Unterschiede zwischen Motionen und Postulaten feststellen.

Gleichzeitig fallen die sehr grossen Unterschiede zwischen den Umsetzungsfristen der einzelnen Vorstössen auf. Ein Schwerpunkt unserer statistischen Analysen lag darin, diese Varianz zu erklären. Unsere leitende Fragestellung lautete dementsprechend wie folgt: welche Faktoren beeinflussen eine zeitgerechte Erfüllung von Motionen und Postulaten? Verschiedene Faktoren liessen sich in den Auswertungen identifizieren, welche mit den Indikatoren der Zeitgerechtigkeit statistisch korrelieren. Die in den Unterfragestellungen 1.1. bis 1.3. implizierten Hypothesen konnten dabei jedoch nur bedingt bestätigt werden. Insbesondere unterscheidet sich die Zeitgerechtigkeit nicht in Abhängigkeit davon, ob ein Vorstoss von einer Kommission oder aber von einzelnen Ratsmitgliedern oder Fraktionen eingereicht wurden (Frage 1.2). Ebenso wenig hängt die Erfüllungsdauer von der Art der geforderten Massnahme ab, also ob der Bundesrat eine Gesetzes- oder Verordnungsänderung, ein Bericht oder eine andere Massnahme zu prüfen oder umzusetzen hat (1.3). Demgegenüber erweist sich die Position des Bundesrats als wichtig für die Erfüllungsdauer. Dabei ist eine Unterstützung des Vorstosses durch den Bundesrat nicht mit einer kürzeren und also möglicherweise effizienten Umsetzung verbunden, sondern vielmehr benötigt die Umsetzung in diesen Fällen mehr Zeit. Eine mögliche Erklärung dafür liegt darin, dass der Bundesrat Vorstösse, die er unterstützt, besonders sorgfältig oder umfassend umsetzt, was mit einem höheren Zeitbedarf einhergeht.

Die Unterstützung durch den Bundesrat erweist sich auch in den multiplen Regressionsanalysen als zentraler Faktor zur Erklärung der Zeitgerechtigkeit. Generell kann aus diesen Analysen im Sinne der Unterfrage 1.4. das Fazit gezogen werden, dass eine zeitgerechte Erfüllung – d.h. eine relativ kurze Implementationsdauer und eine Umsetzung innerhalb von drei Jahren – vor allem mit strukturellen Kontextbedingungen zusammenhängt. Zu den stärksten und robustesten Erklärungsfaktoren gehören neben der Unterstützung durch den Bundesrat das zuständige Departement, ein Wechsel an der Spitze des Departements und die Tatsache, dass ein Bundesamt generell sehr viele Vorstösse zu bearbeiten hat. Bezüglich Zeitgerechtigkeit lassen diese Befunde somit den Schluss zu, dass eine oft relativ lange Erfüllungsdauer wenig mit einem fehlenden Willen des Bundesrats zu tun hat. Im Gegenteil, wenn der Bundesrat umsetzen *will*, beansprucht dies tendenziell sogar mehr Zeit. Die Ergebnisse deuten eher darauf hin, dass der Bundesrat oft aus strukturellen Gründen nicht rascher umsetzen *kann*, etwa weil stark belastete Bundesämter, komplexe und politisierte Geschäfte oder personelle Wechsel ihn davon abhalten.

Für eine tendenziell positive Evaluation der Zeitgerechtigkeit spricht auch die zeitliche Entwicklung. Während die Zahl der parlamentarischen Vorstösse in den letzten Jahren stark zugenommen hat, lassen sich auf Basis unserer Daten keine systematischen Hinweise für eine Abnahme der Zeitgerechtigkeit finden.

### **Ist die Erfüllung der angenommenen Motionen und Postulate *sachgerecht*?**

Für die Evaluation der Sachgerechtigkeit wurden zwei Perspektiven verwendet. Zum einen dienten Nichtabschreibungsbeschlüsse sowie Nichtaufrechterhaltungsanträge als Indikatoren einer nicht sachgerechten Erfüllung. Zum anderen wurde die in einem Vorstoss geforderten Massnahmen mit den gemäss Selbstdeklaration des Bundesrats umgesetzten Massnahmen verglichen. Es gilt anzumerken, dass Datenverfügbarkeit und Datenqualität das Potential für eine quantitative Evaluation der Sachgerechtigkeit stark einschränkten und deshalb auf weiterführende multivariate statistische Verfahren verzichtet wurde. Dies schränkt teilweise auch die Aussagekraft der durchgeführten Analysen im Hinblick auf die formulierten Fragestellungen ein.

Unter Vorbehalt dieser datentechnischen Herausforderungen unterstützen die durchgeführten Analysen die Sichtweise, dass der Bundesrat in der Regel sachgerecht umsetzt. Dafür sprechen die Befunde im Hinblick auf die Unterfragestellungen 2.1. und 2.2. zur Nichtaufrechterhaltung und Nichtabschreibungsbeschlüsse. Zunächst scheinen Nichtaufrechterhaltungsanträge von Seiten des Bundesrats sowie Nichtabschreibungsbeschlüsse im Parlament eher selten zu sein. So zeigt sich etwa hinsichtlich der Nichtabschreibungsbeschlüsse, dass gemäss Kapitel I der bundesrätlichen Berichterstattung nur für rund 50 von gut 1000 Vorstössen mehr als einmal die Abschreibung beantragt und damit vor der erfolgreichen Abschreibung ein Nichtabschreibungsbeschluss gefällt wurde. Gleichzeitig weisen die wenigen Fälle von Nichtaufrechterhaltungsanträgen, die in den Daten identifiziert werden können, keine offensichtlichen Muster auf. Beispielsweise hat der Bundesrat jene Vorstösse, die er nicht aufrechterhalten wollte, bei ihrer Annahme mehrheitlich unterstützt, d.h. wollte sie ursprünglich umsetzen. Ebenso betreffen die nicht erfüllten Vorstösse verschiedene Themen, Departemente und geforderte Massnahmen. Entsprechend konnten auf Basis der vorhandenen Daten keine Faktoren identifiziert werden, welche die Nichtaufrechterhaltung und das Nichtabschreiben von Vorstössen generell beeinflussen (Unterfragestellung 2.3).

Vielmehr und auf dem Ausschlussprinzip basierend kann vermutet werden, dass Nichtaufrechterhaltung und Nichtabschreibung eher spezifische und kontextuelle Phänomene sind und deshalb auch in qualitativen Fallanalysen näher untersucht werden müssten (siehe auch 7.4).

Gewisse Hinweise auf die Sachgerechtigkeit liefert ausserdem der Vergleich von geforderter und umgesetzter Massnahme. Diese Analysen deuten darauf hin, dass der Bundesrat in der Mehrheit der Fälle mindestens das Geforderte tut – nicht selten sogar mehr, aber auch einmal weniger.

Des Weiteren und vor dem Hintergrund der Unterfrage 2.4. sind die Möglichkeiten zur Analyse der zeitlichen Entwicklung äusserst limitiert. Der untersuchte Indikator der Zahl der Abschreibungsbeschlüsse dokumentiert jedoch eine Stabilität im Anteil der Vorstösse, für welche mehrere Abschreibungsbeschlüsse in Kapitel I vorhanden sind.

### **Sind allfällige Unterschiede zwischen den Departementen oder den Bundesämtern bezüglich der Dauer und der Art der Erfüllung begründet?**

Wie in Bezug auf die Zeitgerechtigkeit bereits erwähnt, zeigen sich signifikante Unterschiede zwischen Departementen und Bundesämtern hinsichtlich der Implementationsdauer sowie des Anteils an Vorstössen, für welche die Erfüllung mehr als drei Jahre in Anspruch nahm. Während das EDA, das VBS, aber auch das WBF die Mehrheit der Vorstösse innerhalb von drei Jahren umsetzen, liegt dieser Anteil an «zeitgerecht» umgesetzten Vorstössen im UVEK, dem EJPD und dem EDI bei nur rund einem Drittel.

Während die Gründe hinter diesen Unterschieden auf Basis der vorhandenen Daten nicht systematisch untersucht werden konnten, lassen die durchgeführten Analysen doch den Schluss zu, dass die Unterschiede durchaus begründbar sind. Drei Erklärungen stehen dabei im Vordergrund. Erstens korreliert die Umsetzungsdauer zwischen Einheiten – wie bereits erwähnt – mit der Zahl der zu bearbeitenden Vorstösse. Dies zeigt sich deskriptiv zwischen den Departementen sowie in den Regressionsanalysen auf Ebene der Bundesämter. Einheiten, die im Untersuchungszeitraum insgesamt mehr Vorstösse zu bearbeiten hatten, weisen höhere Erfüllungsdauern auf. Eine zweite Erklärung geht dahin, dass die Departementsvorsteher/innen für eine variierende Geschwindigkeit in der Umsetzung von Motionen und Postulaten verantwortlich sind. Diese These erhielt in den durchgeführten Analysen jedoch keine eindeutige Unterstützung. Lediglich anekdotische Hinweise gibt es schliesslich für die dritte Erklärung, dass sich Unterschiede zwischen Departementen vor allem mit den zu behandelnden Themen begründen lassen (aber siehe 7.2). Diese scheinen sich zwischen den Departementen hinsichtlich Salienz, Komplexität und Politisierung zu unterscheiden, wobei die Umsetzung von Vorstössen, die komplexe und politisierte Themen betreffen, aufwändiger sein dürfte als Vorstösse, die eher technisch, unbestritten oder wenig sichtbar sind.

### **Gewährleisten die bestehenden Instrumente, dass das Parlament die Umsetzung seiner Aufträge angemessen überwachen kann?**

Um die Vollständigkeit der Berichtserstattung bewerten zu können, wurden die CUBE Daten zunächst mit den Anhängen 1 und 2 der jährlichen Berichte sowie mit Kapitel II der jährlichen Berichte des Bundesrates abgeglichen.

Der Abgleich zeigt auf, dass die Berichtserstattung für einen Grossteil der Motionen und Postulate den Vorgaben entspricht. Gleichzeitig weicht jedoch die Berichtserstattung für eine Minderheit von

Vorstössen von der Regel ab. Konkret werden einzelne Vorstösse überhaupt nicht, nicht vollständig, oder nicht regelkonform erfasst.

## 7.2 Die Befunde im Kontext der bestehenden Forschung

Die bisher berichteten Befunde lassen sich einerseits in den weiterführenden Kontext der schweizerischen Parlaments- und Vollzugspraxis setzen, andererseits liefert diese Einordnung Hinweise auf die Plausibilität der vorliegenden Resultate.

Die Parlamentsforschung weist in neuerer Zeit darauf hin, dass heute die Bundesversammlung trotz gestiegener Geschäftslast<sup>39</sup> und steigendem Tempo stärker in die Gesetzgebung eingreift als vor 50 Jahren und sich vermehrt gegenüber Bundesrat und Verwaltung durchsetzt (Vatter 2018b). Insbesondere der Ausbau der parlamentarischen Initiativrechte seit Beginn der 1990er Jahre hat zu einer offensichtlichen Stärkung der Legislative geführt (Lüthi 2014). Diese Gewichtsverlagerung ist besonders in der gehäuften Nutzung der wichtigsten Instrumente der Gesetzgebung des Parlaments sichtbar. Das stärkste Instrument, die parlamentarische Initiative, wurde bis Anfang der 1990er Jahre nur in rund 5% der Fälle ergriffen. Heute gehen bereits 20 bis 30% der Gesetzesänderungen auf eine parlamentarische Initiative zurück (Burri 2007; Graf 1991; Lüthi 2014). Das durch das neue Parlamentsgesetz gestärkte Motionsrecht ist heute sogar das am häufigsten genutzte Instrument der Volksvertreter. Schliesslich hat auch die Zahl der Postulate zugenommen.

Stark gestiegenen parlamentarischen Aktivitäten stehen dabei auf den ersten Blick eher bescheidene direkte Wirkungen gegenüber. So sind von den parlamentarischen Initiativen nur rund 13 Prozent in dem Sinne erfolgreich, dass sie in einem von beiden Kammern verabschiedeten Beschluss resultieren (Wirz und Vatter 2014). Bei den Motionen liegt die langjährige Erfolgsquote bei 18%, während sie bei den Postulaten immerhin bei 43% liegt (Brüschweiler und Vatter 2018). In Übereinstimmung mit den vorliegenden Befunden zur unterschiedlichen Einhaltung der Fristen bei der Umsetzung von Postulaten und Motionen wurde in den letzten Jahren deutlich, dass das Parlament vor allem bei konfliktuellen innenpolitischen Vorlagen aus den Bereichen der Migrations-, Wirtschafts- und Sozialpolitik korrigierend mit parlamentarischen Vorstössen eingreift, während die Veränderungsrate der bundesrätlichen Botschaften durch das Parlament im Bereich der Aussenpolitik deutlich geringer ist (Brüschweiler und Vatter 2018; Vatter und Wirz 2015). Diese Koinzidenz zwischen starker Interventionsbereitschaft des Parlaments bei bundesrätlichen Vorlagen in der Migrations- und Sozialpolitik und den überdurchschnittlich langen Fristen bei der Umsetzung von parlamentarischen Vorstössen in diesen Politikbereichen scheint dabei nicht nur mit dem hohen Konfliktgrad dieser Themen zusammenzuhängen, sondern auch damit, dass das Parlament die Innenpolitik als seine eigene Domäne betrachtet. Im Gegensatz dazu gilt die Aussenpolitik trotz zunehmender legislativer Mitwirkung nach wie vor stark als die Domäne der Exekutive, bei der die Regierung traditionell die Führung für sich beansprucht («Primat der Aussenpolitik»). Entsprechend steht «die Aussenpolitik ausserhalb der üblichen Parteiquerelen und anderer innenpolitischer Auseinandersetzungen» (Goetschel 2014: 623). Da für die Aussenpolitik grundsätzlich die Diplomatie zuständig ist, verhält sich die Bundesversammlung in diesem Politikfeld zurückhaltender als in der Innenpolitik und der Bundesrat setzt auch rascher die vergleichsweise wenigen parlamentarischen Vorstösse um.

---

<sup>39</sup> So hat sich zwischen 1970 und 2010 die Zahl der zu behandelnden Geschäfte in den Räten mehr als verdreifacht (Bütikofer 2014).

Ebenso bestätigen die Erkenntnisse aus der Implementationsliteratur die vorliegenden Befunde. Ein zentraler Erfolgsfaktor stellt gemäss der Vollzugsforschung die hohe Bedeutung der politischen Unterstützung dar. Dies gilt einerseits generell in Bezug auf die politischen Entscheidungsträger, andererseits im Besonderen hinsichtlich der Vollzugsbehörden. So weist schon das klassische Implementationsmodell von Sabatier und Mazmanian (1980) auf die tragende Rolle hin, die der politischen Unterstützung durch die zuständigen Behörden zukommt. Für die Schweiz zeigen Sager et al. (2017) auf, dass für eine erfolgreiche Umsetzung politischer Beschlüsse die Unterstützung des Bundesrates ein sehr wichtiger Erfolgsfaktor darstellt. Eine weitere wichtige Bedingung für eine zielführende Umsetzung politischer Beschlüsse stellen zudem die strukturellen Kontextbedingungen dar. Sabatier und Mazmanian (1980) bezeichnen eine hohe institutionelle Stabilität und möglichst wenig Veränderungen der Rahmenbedingungen als eine von sechs Voraussetzungen für den Umsetzungserfolg. Dem zuwider steht ein Wechsel an der Spitze eines Departements, da dadurch die Ressourcen gebunden werden, Fachwissen verloren geht und allenfalls auch politische Unterstützung schwindet.<sup>40</sup> Hier liegen auch die möglichen Gründe für die sehr langen Implementationsfristen parlamentarischer Vorstösse beim Wechsel in der Verteilung der Departemente. Schliesslich weist die Vollzugsforschung auch auf die Bedeutung adäquater Behördenstrukturen und genügender Managementressourcen hin. Wenn ein Bundesamt überdurchschnittlich viele Vorstösse bearbeiten muss, dann kann die hohe Arbeitsbelastung und die starke Bindung an personellen und fachlichen Ressourcen dazu führen, dass die Bearbeitung und Umsetzung politischer Geschäfte verzögert wird (Sager et al. 2017).

### 7.3 Chancen und Grenzen der vorliegenden Evaluation

Die vorliegenden statistischen Analysen im Rahmen des Mandats haben unterschiedliche Chancen und Grenzen einer solchen Evaluation aufgezeigt. So sind aus unserer Sicht zunächst drei Punkte hervorzuheben, welche insbesondere die Relevanz des Projekts unterstützen. Erstens ist das Thema des Mandats über die Umsetzung von parlamentarischen Vorstössen durch den Bundesrat *inhaltlich relevant*. Wie die Regierung mit Aufträgen des Parlaments umgeht und welche Faktoren die Responsivität der Regierung beeinflusst, ist dabei von besonderem demokratietheoretischen Interesse, da die parlamentarischen Instrumente sowohl als Mittel zu Rechtsetzung sowie zur Kontrolle der Regierung verwendet werden. Zweitens tragen die Analysen im Rahmen des Mandats zur *Schliessung einer Forschungslücke* bei, sind doch die parlamentarischen Instrumente in der Schweiz bis auf wenige Ausnahmen kaum untersucht worden (Brüschweiler und Vatter 2018; Burri 2007; Graf 1991; Graf et al. 2014; Vatter und Wirz 2015; Wirz und Vatter 2014). Drittens bietet die Zusammenlegung der verschiedenen Datensätze grosses *analytisches Potential*, welches in dieser Art noch nie ausgeschöpft wurde.

Neben diesen Stärken lassen sich auch unterschiedliche Herausforderungen einer quantitativen Evaluation der Umsetzung parlamentarischer Vorstösse identifizieren. Eine zentrale und gleichzeitig herausfordernde Rolle bei der Erarbeitung dieses Berichts kam der Definition und Operationalisierung der Evaluationskriterien zu. Zentral deshalb, weil die Definition der Konzepte und die Operationalisierung der zu untersuchenden Indikatoren die Ergebnisse, aber auch die möglichen zu ziehenden Schlussfolgerungen durchaus geprägt haben. Herausfordernd war diese Aufgabe,

---

<sup>40</sup> Für die Schweiz vgl. Sager (2007) und Sager et al. (2017).

weil weder die Zeitgerechtigkeit, noch die Sachgerechtigkeit objektive Kriterien sind. Im vorliegenden Projekt wurde deshalb das Ziel verfolgt, testbare Indikatoren zur Messung zu verwenden, die verschiedene Aspekte der interessierenden Qualitätskriterien abbilden. Wie in den jeweiligen Kapiteln aber immer wieder erwähnt, ergaben sich dabei zusätzliche Grenzen aufgrund der Datenlage und Datenqualität.

Insbesondere bei der Messung der Sachgerechtigkeit erwiesen sich die vorhandenen Indikatoren oft als zu wenig spezifisch, um die Sachgerechtigkeit fundiert zu evaluieren. Einerseits spricht es für die Arbeit des Bundesrats, dass die Fälle von Nichtaufrechterhaltung sowie Nichtabschreibungsbeschlüssen in den Daten sehr selten sind, gleichzeitig schränkt aber die geringe Fallzahl die Möglichkeiten quantitativer Analysen und insbesondere die Identifikation systematischer Erklärungsfaktoren stark ein. Andererseits liefert der Vergleich zwischen geforderten und umgesetzten Massnahmen einen relevanten Ansatz zur Messung der Sachgerechtigkeit, jedoch bleibt im Kern unklar, ob beispielsweise eine geforderte Massnahme auch in der Art und Weise umgesetzt wurde, wie es die Urheber angedacht hatten. Umgekehrt kann möglicherweise ein Anliegen eines Vorstosses inhaltlich durchaus umgesetzt worden sein, obwohl formal nicht jene Massnahme ausgeführt wurde, welche im Vorstoss ursprünglich vorgesehen war. Generell muss der Schluss gezogen werden, dass ohne präzise Angaben zu den Inhalten eines Vorstosses sowie seiner Umsetzung die Sachgerechtigkeit nur ansatzweise evaluiert werden kann. Schliesslich bleibt in Bezug auf die Abschreibungsanträge zu betonen, dass die Codierung eine Selbstdeklaration durch den Bundesrat beinhaltet und also keiner unabhängigen Messung der Sachgerechtigkeit entspricht.

Eine zweite wichtige Grenze der vorliegenden Daten ist die Tatsache, dass viele relevante Informationen nicht systematisch und v.a. nicht für alle Fälle erfasst wurden. Dies trifft beispielsweise auf die Frage der Nichtabschreibungsbeschlüsse zu, welche für eine Mehrheit der Vorstösse schlicht nicht eruiert werden konnte.

## 7.4 Ausblick

Die im Rahmen des vorliegenden Berichts präsentierten Analysen haben das Potential der vorhandenen Daten, aber auch ihre Grenzen aufgezeigt. Insgesamt lassen die präsentierten Analysen den Schluss zu, dass der Bundesrat in der Regel parlamentarische Vorstösse mehr oder weniger zeit- und sachgerecht umsetzt. Allerdings ist dieses positive Fazit durchaus mit der Einschränkung verbunden, dass über wichtige Aspekte des Umsetzungsprozesses wenige Informationen vorliegen oder aber für einen wesentlichen Teil der Vorstösse fehlen. Etwas konkreter ausgedrückt, gründen die positiven Befunde oft weniger auf einem Beleg für eine vorhandene Zeit- und Sachgerechtigkeit, sondern vielmehr lassen sich auf Basis der vorliegenden Daten und Analysen keine systematischen Resultate finden, die das Gegenteil beweisen würden.

Im Hinblick auf weitere und zu vertiefende Analysen bestätigen die quantitativen Befunde des vorliegenden Berichts damit ähnliches Potential für weiterführende qualitative Analysen, wie diese auch in der Projektskizze des PVK dargelegt wurden (Parlamentarische Verwaltungskontrolle 2018a). Letzteres gilt insbesondere hinsichtlich des konkreten Inhalts der parlamentarischen Vorstösse, der die grosse Lücke in den vorhandenen Daten darstellt. Entsprechend kann quantitativ nicht festgestellt werden, ob der Bundesrat tatsächlich konkret das macht, was in einem Vorstoss gefordert ist. Beinhaltet beispielsweise ein gefordertes Gesetz effektiv jene Aspekte, welche der/die Urheber/in im Sinne hatte? Um diesem Aspekt der Sachgerechtigkeit näher auf den Grund zu gehen, sind weitergehende qualitative Analysen nötig, welche sich stärker diesen geforderten

Inhalten widmen. Eine interessante Erkenntnis könnte auch die Information bieten, wie oft der/die Urheber/in eines Vorstosses schliesslich einer Abschreibung zustimmt. Ebenfalls liesse sich diese stärker inhaltsbezogene Sachgerechtigkeit auch über einen Vergleich mit späteren parlamentarischen Initiativen einbeziehen: Bei Nichterfüllung einer angenommenen Motion durch den Bundesrat hat das Parlament als Reaktion darauf die Möglichkeit, das Ziel einer ursprünglich vorgängig eingereichten Motion ohne Unterstützung des Bundesrates auf dem Weg einer parlamentarischen Initiative doch noch zu erreichen (Graf et al. 2014). Das ist zwar aufwändig für das Parlament, kommt aber in den letzten Jahren immer häufiger vor (Vatter 2018b). Ein Indikator für die ungenügende Sachgerechtigkeit von Motionen wäre in diesem Fall, wenn parlamentarische Initiativen Bezug auf (typischerweise) unsachgerecht umgesetzte Motionen nehmen.

Des Weiteren haben die quantitativen Analysen deutlich gemacht, dass einige der im Zentrum des Interesses stehenden Phänomene in den Daten nur selten auftreten und entsprechend die Möglichkeiten für vertiefte quantitative Auswertungen limitiert sind. Die kleinen Fallzahlen erschweren es zudem, signifikante Muster in den Daten zu finden. Einerseits bieten sich in diesem Kontext etwa weiterführende Fallanalysen an, um die Gründe für eine Nichtabschreibung oder eine Nichtaufrechterhaltung, aber v.a. auch für die Abschreibung nicht erfüllter Vorstösse zu verstehen. Andererseits unterschätzen wir auf Basis der vorhandenen Daten möglicherweise die Häufigkeit von Nichtabschreibungen, insbesondere aufgrund einer Nichterfüllung durch den Bundesrat. Im Hinblick auf die Optimierung des Monitorings der Umsetzung stellt sich deshalb die Frage, wie Nichtabschreibung und Nichtaufrechterhaltung systematischer erhoben werden könnten.

## VIII. REFERENZEN

- Burri, Boris 2007. Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung. LeGes 18, 319-326.
- Brüscheiler, Jonas und Adrian Vatter 2018. Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung. In: Adrian Vatter (Hg.). Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung. Zürich: NZZ Libro, 67-99.
- Bütikofer, Sarah 2014. Das Schweizer Parlament. Eine Institution auf dem Pfad der Moderne. Eine Analyse der 47. Legislatur. Baden-Baden: Nomos.
- Goetschel, Laurent (2014). Aussenpolitik, in: Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter, Silja Häusermann (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: Zürich, S. 623-643.
- Graf, Martin 1991. Motion und Parlamentarische Initiative. Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischen Funktion. In: Parlamentsdienste (Hrsg.): Das Parlament – Oberste Gewalt des Bundes? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft. Bern/Stuttgart: Haupt, 203–221.
- Graf, Martin, Theler, Cornelia, und Moritz von Wyss 2014. Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG). Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Internetseite der SBRG ([Sektion Bundesratsgeschäfte](https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/fuehrungsunterstuetzung/bericht-motionen-und-postulate.html)). *Bericht Motionen und Postulate*. <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/fuehrungsunterstuetzung/bericht-motionen-und-postulate.html> (zuletzt besucht am: 04.10.2018).
- Lüthi, Ruth 2014. Das Parlament. In: Knoepfel, Peter/Papadopoulos, Yannis/Sciarini, Pascal/Vatter, Adrian/Häusermann, Silja (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: NZZ Libro, 169–192.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) 2018a. Erfüllung angenommener Motionen und Postulate. Projektskizze der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Subkommission EJPD/BK der GPK-S. Bern (unveröffentlicht).
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) 2018b. Codierung des Inhalts von Motionen und Postulaten. Dokumentation des Vorgehens. Bern (unveröffentlicht).
- Sabatier, Paul A., Mazmanian, Daniel 1980. The Implementation of Public Policy: a Framework of Analysis, *Policy Studies Journal* 8(4), 189-220.
- Sager, Fritz 2007. Making Transport Policy Work: Polity, Policy, Politics, and Systematic Review, *Policy & Politics* 35(2), 269-288.
- Sager, Fritz, Karin Ingold und Andreas Balthasar 2017. Policy-Analyse in der Schweiz. Besonderheiten, Theorien, Beispiele. Zürich: NZZ Libro.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle und Adrian Vatter 2018. Erfüllung angenommener Motionen und Postulate: Statistische Datenanalyse, Untersuchungskonzept zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) (unveröffentlicht).
- Vatter, Adrian 2018a. Das politische System der Schweiz. 3. Auflage. Nomos: Baden-Baden.

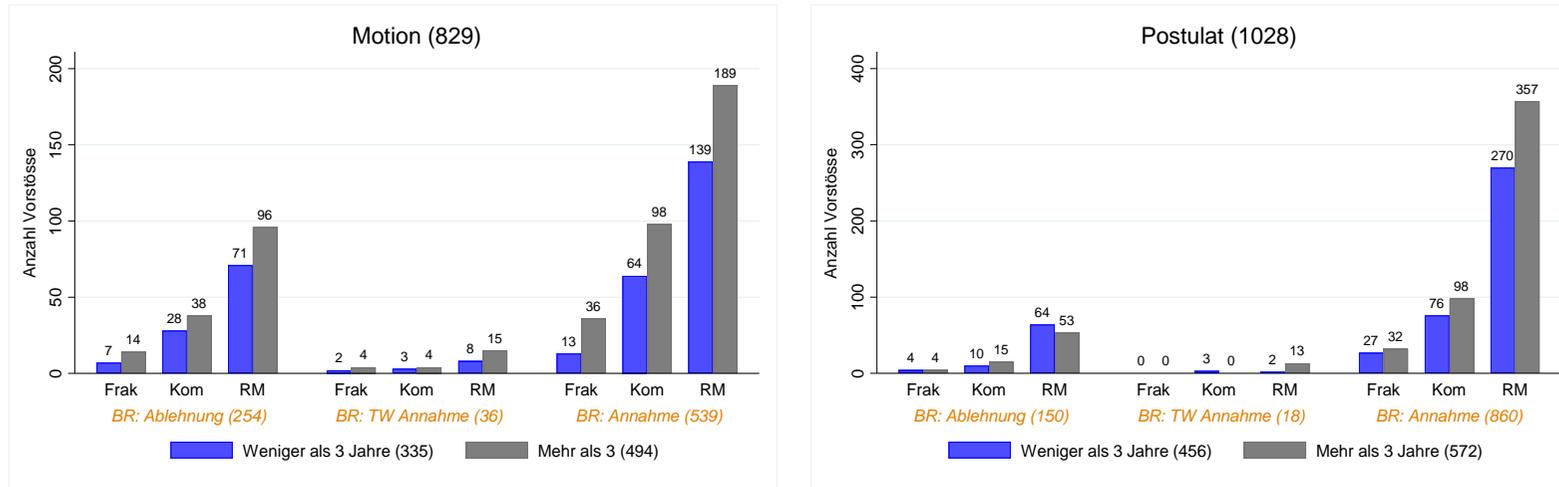
Vatter, Adrian 2018b. Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung. Zürich: NZZ Libro.

Vatter, Adrian und Rolf Wirz 2015. Der Einfluss der Bundesversammlung auf die Gesetzgebung unter besonderer Berücksichtigung der Parlamentarischen Initiative. Studienbericht erstellt mit finanzieller Unterstützung durch die Parlamentsdienste des Bundes: Bern.

Wirz, Rolf und Adrian Vatter 2014. Die Parlamentarische Initiative in der Bundesversammlung: ein wirkungsloses Instrument der Polparteien? In: Das Parlament, Mitteilungsblatt der Gesellschaft für Parlamentsfragen 18(2): 30-40.

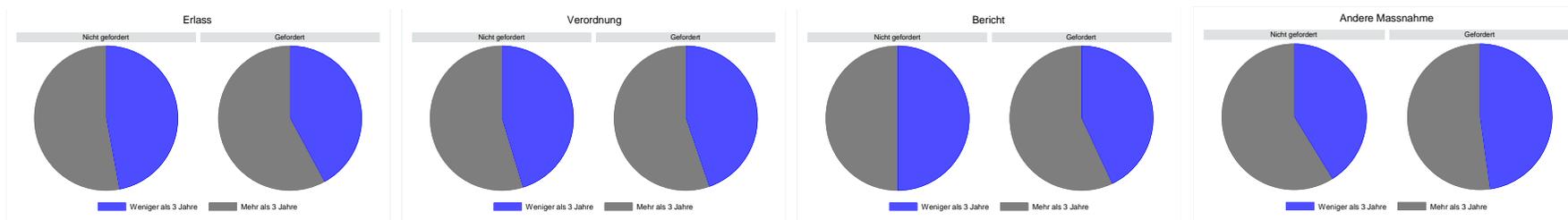
## IX. Anhang 1: Zusätzliche Tabellen und Abbildungen

**Abbildung A1: Überschreitung der Drei-Jahresfrist nach Position des Bundesrats und Urhebertyp**



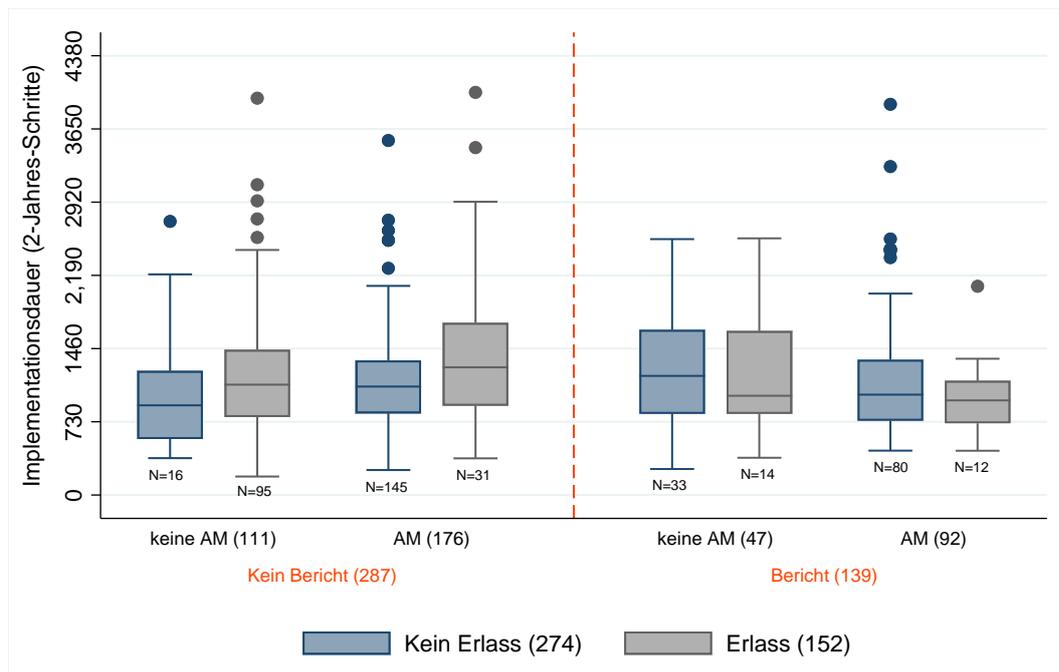
Bemerkung: Vollerhebung; N= 1857 (abgeschriebene und hängige Vorstösse, sofern letztere vor Ende der Frühjahressession 2015 (20.3.2015) angenommen wurden. Für 2 abgeschriebene Vorstösse fehlen Angaben zur Position des Bundesrats); N für jeweilige Kategorien in Klammern bzw. auf den Balken. Abkürzungen: BR: Ablehnung/TW Annahme/Annahme = Bundesrat beantragt Ablehnung/ teilweise Annahme/Annahme des Vorstosses, Frak/Kom/RM = Urhebertyp ist Fraktion/Kommission/Ratsmitglied.

**Abbildung A2: Überschreitung der Drei-Jahresfrist nach geforderten Massnahmen**



Bemerkung: Sample; N= 504 (abgeschriebene und hängige Vorstösse, sofern letztere vor Ende der Frühjahressession 2015 (20.3.2015) angenommen wurden.

**Abbildung A3: Implementationsdauer nach geforderten Massnahmen (kombiniert)**



Bemerkung: N = 426 (Sample; nur abgeschriebene); N für jeweilige Kategorien in Klammern bzw. unterhalb des jeweiligen Boxplot. AM = andere Massnahme

**Tabelle A1: Zeitgerechtigkeit nach Departementsvorsteher/in und Departement**

	Zahl der Vorstösse	Mittlere Implementationsdauer	Anteil Vorstösse mit Zeitüberschreitung
<i>EDA</i>			
Calmy-Rey	26	968	31%
Burkhalter	52	927	27%
<i>EDI</i>			
Couchepin	42	819	24%
Burkhalter	60	1102	48%
Berset	175	1196	57%
<i>EFD</i>			
Merz	57	944	33%
Widmer-Schlumpf	95	1072	46%
Maurer	66	1059	35%
<i>EJPD</i>			
Blocher	8	477	0%
Widmer-Schlumpf	16	960	31%
Sommaruga	170	1177	55%
<i>UVEK</i>			
Leuenberger	68	1009	41%
Leuthard	238	1177	54%
<i>VBS</i>			
Schmid	10	600	10%
Maurer	52	1105	42%
Parmelin	11	1041	36%
<i>WBS</i>			
Deiss	4	462	0%
Leuthard	58	985	36%
Schneider-Ammann	191	1047	41%

*Bemerkung: auf ganze Zahlen gerundet. Keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich der Implementationsdauer gibt es in folgenden Departementen: EFD und EDA. Keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich des Anteils Vorstösse mit Zeitüberschreitung gibt es in folgenden Departementen: EDA, EFD, UVEK, VBS, WBF.*

**Tabelle A2: Variablen und Daten zur Evaluation der Zeitgerechtigkeit**

	Variable	Operationalisierung	Quelle: Datensatz	Deskriptive Statistik
Zentrale Erklärungsfaktoren (basierend auf Fragestellungen im Mandat)	Stellung des Bundesrats zum Vorstoss (1.1)	Kategorisierung nach Vorlage im CUBE: 1 = Annahme des Vorstosses; 0.5 = teilweise bzw. geänderte Annahme des Vorstosses 0 = Ablehnung des Vorstosses	CUBE (Vollerhebung)	Annahme:1636 (24.1%) Teilweise/geänderte Annahme:58 (2.6%) Ablehnung: 537 (73.3%) Missing: 2
	Urhebertyp des Vorstosses (1.2)	Kategorisierung nach Vorlage im CUBE: 1 = Kommission 2 = Fraktion 3 = Ratsmitglied	CUBE (Vollerhebung)	Kommission: 527 (23.6%) Fraktion: 166 (7.4%) Ratsmitglied: 1540 (69%)
	Art der geforderten Massnahme (1.3)	Kategorisierung anhand von vier Variablen: - Erlassentwurf - Verordnungsänderung - Bericht - Andere Massnahme  Alle vier Variablen sind ordinal skaliert und enthalten jeweils die folgenden Ausprägungen: 1 = Ausführung verlangt 2 = Prüfung verlangt 0 = Nichts verlangt	Mo-Po-Inhalt (Sample)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erlassentwurf 1 = 148 (24.7%) 2 = 79 (13.2%) 0 = 373 (62.1%)</li> <li>▪ Verordnungsänderung: 1 = 29 (4.8%) 2 = 19 (3.2%) 0 = 373 (92%)</li> <li>▪ Bericht: 1 = 198 (33%) 2 = 0 0 = 404 (67%)</li> <li>▪ Andere Massnahmen 1 = 142 (23.7%) 2 = 225 (37.5%) 0 = 233 (38.8%)</li> </ul>
	Zuständiges Departement (3)	Kategorisierung (Dummy-Variablen) der Zuständigkeitseinheiten	Datensatz zu den Anhängen 2 der	EDA = 108 (4.8%) EDI = 477 (21.4%) EFD = 340 (15.2%)

			jährlichen Berichte. Bei Datenlücken: CUBE (Variable dep)	EJPD = 345 (15.5%) UVEK = 470 (21.0%) VBS = 98 (4.4%) WBF = 344 (15.4%) BK = 40 (1.8%) Parlament = 11 (0.5%)
Bundesämter mit hoher Belastung (3.1)	Dummy für jene Ämter mit sehr vielen Vorstößen. Eine 1 erhielten jene Ämter, die im Beobachtungszeitraum mehr als 90 Vorstöße aufwiesen (und damit deutlich mehr als alle anderen, die entsprechend eine 0 zugewiesen bekamen). Es handelt sich um folgende Bundesämter: BAFU (95 Vorstöße), BAG (224), BFE (120), BJ (219), BLW (94), BSV (121), EDA (104) <sup>41</sup> , Seco (138)	CUBE (Vollerhebung)		Vorstöße in belastetem BA: 1115 (48.1%) Vorstöße in weniger belastetem BA: 1032 (51.9%)
Vorsteher/in des zuständigen Departements (3.2)	Departementsvorstehende Person zum Zeitpunkt der Annahme und der Abschreibung des Vorstosses	CUBE & Datensatz der Departementsvorstehenden (Vollerhebung)		
Wechsel an der Departementsspitze	Dummy für Vorstöße, während derer Umsetzung der/die Departementsvorsteher/in gewechselt hat.	CUBE & Datensatz der Departementsvorstehenden (Vollerhebung)		Mit Wechsel: 651 (29.2%) Ohne Wechsel: 1582 (70.8%)

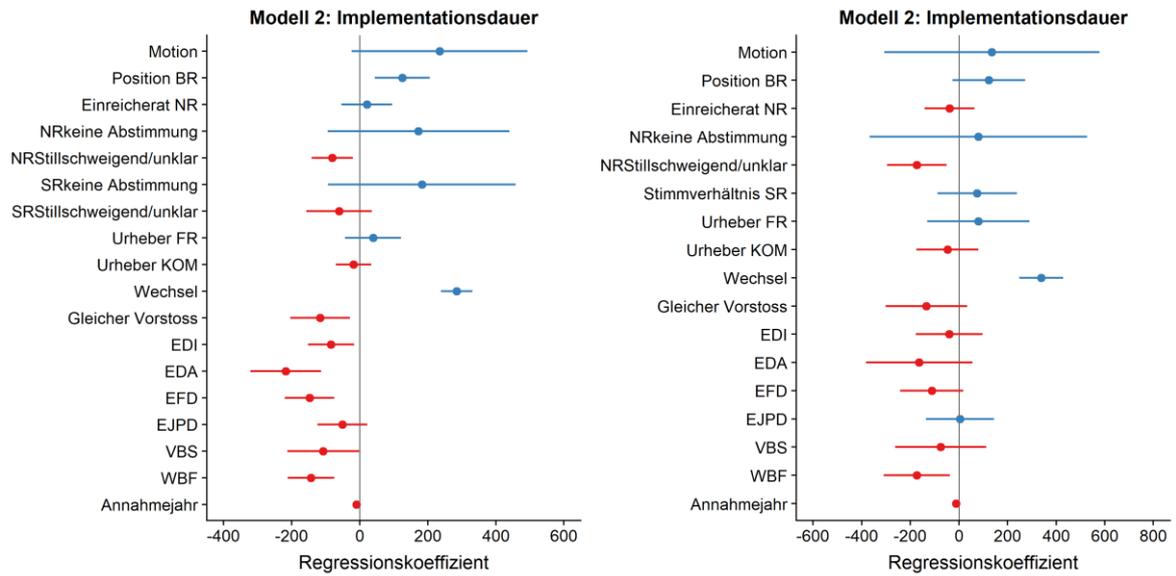
<sup>41</sup> All jene Motionen und Postulate, welche in die Zuständigkeit des EDA fallen, werden im CUBE-Datensatz keinem bestimmten Bundesamt bzw. keiner bestimmten Direktion zugewiesen. Es ist daher nicht möglich, nach spezifischen Bundesämtern innerhalb des EDA zu unterscheiden.

Weitere Erklärungsfaktoren (Kontrollvariablen)	Einreichungsrat	Kategorisierung nach Vorlage im CUBE: 1 = Einreichung im Nationalrat 2 = Einreichung im Ständerat	CUBE (Vollerhebung)	Nationalrat:1617 (72.4%) Ständerat: 616 (27.6%)
	Gleicher Vorstoss	Dummy für Vorstösse für die ein gleichlautender oder ein gleichtiteliger Vorstoss existiert (gleichmo==1 oder gleichtitmocount>=1 oder gleichtitpocount>=1).	CUBE (Vollerhebung)	„Gleicher“ Vorstoss: 178 (8.0%) Kein „gleicher“ Vorstoss: 2055 (92.0%)
	Resultat der Abstimmung zur Annahme im Ständerat	Ordinale Variable: Mit Abstimmung, stillschweigende Annahme/unklar*, keine Abstimmung (weil Postulat mit Einreichungsrat NR)  *Systematisch erfasst wurden Abstimmungen aufgrund der zwei hauptsächlichen Gründe: Ablehnung des BR, Ablehnung durch Kommissionsminderheit bei Kommissionsanträgen. In die Kategorie „keine Abstimmung“ fallen entsprechend auch Vorstösse, bei denen möglicherweise eine Abstimmung stattgefunden hat, wir diese aber nicht systematisch erfassen konnten.	CUBE (Vollerhebung) und eigene Erhebung	N = 2233 Mit Abstimmung: 311 (13.9%) Keine Abstimmung: 962 (43.1%) Stillschweigend/unklar: 960 (43.0%)

<p>Resultat der Abstimmung zur Annahme im Nationalrat</p>	<p>1. Relative Stimmendifferenz zwischen Mehrheit und Minderheit</p> <p>2. Ordinale Variable: Mit Abstimmung, stillschweigende Annahme/unklar*, keine Abstimmung (weil Postulat mit Einreichungsrat SR)</p> <p>*Systematisch erfasst wurden Abstimmungen aufgrund der drei hauptsächlichen Gründe: Ablehnung des BR, Bekämpfung im NR, Ablehnung durch Kommissionsminderheit bei Kommissionsanträgen. In die Kategorie „keine Abstimmung“ fallen entsprechend auch Vorstösse, bei denen möglicherweise eine Abstimmung stattgefunden hat, wir diese aber nicht systematisch erfassen konnten.</p>	<p>CUBE (Vollerhebung) und eigene Erhebung</p>	<p>Variante 1: N = 1896 (337 missing, da grundsätzlich keine Abstimmung im NR) Mittelwert: 0.75 Standardabweichung: 0.36 Min.: 0.01 Max.: 1 (inkl. Vorstösse ohne Abstimmung)</p> <p>Variante 2: N = 2233 Mit Abstimmung: 741 (33.2%) Keine Abstimmung: 337 (15.1%) Stillschweigend/unklar: 1155 (51.7%)</p>
<p>Länge der Abschreibungsbegründung</p>	<p>Anzahl Zeichen der Abschreibungsbegründung</p>	<p>BRBer-Abanträge (Sample)</p>	<p>N = 418 Mittelwert: 801.4Zeichen Standardabweichung: 723.6 Zeichen Min: 69 Zeichen Max: 3661 Zeichen</p>
<p>Fraktionszugehörigkeit der Urheber/in</p>	<p>Kategorisierung nach Vorlage im CUBE: (Fraktionen plus Kategorie „fraktionslos“) (nur urtyp = „Fraktion“ oder „Ratsmitglied“)</p>	<p>CUBE (Vollerhebung)</p>	<p>CVP = 500, EVP/EDU = 6; FDP = 403; BDP = 45; SVP = 227; Grüne = 99; GL = 30; SP = 391; Fraktionslos = 5.</p>

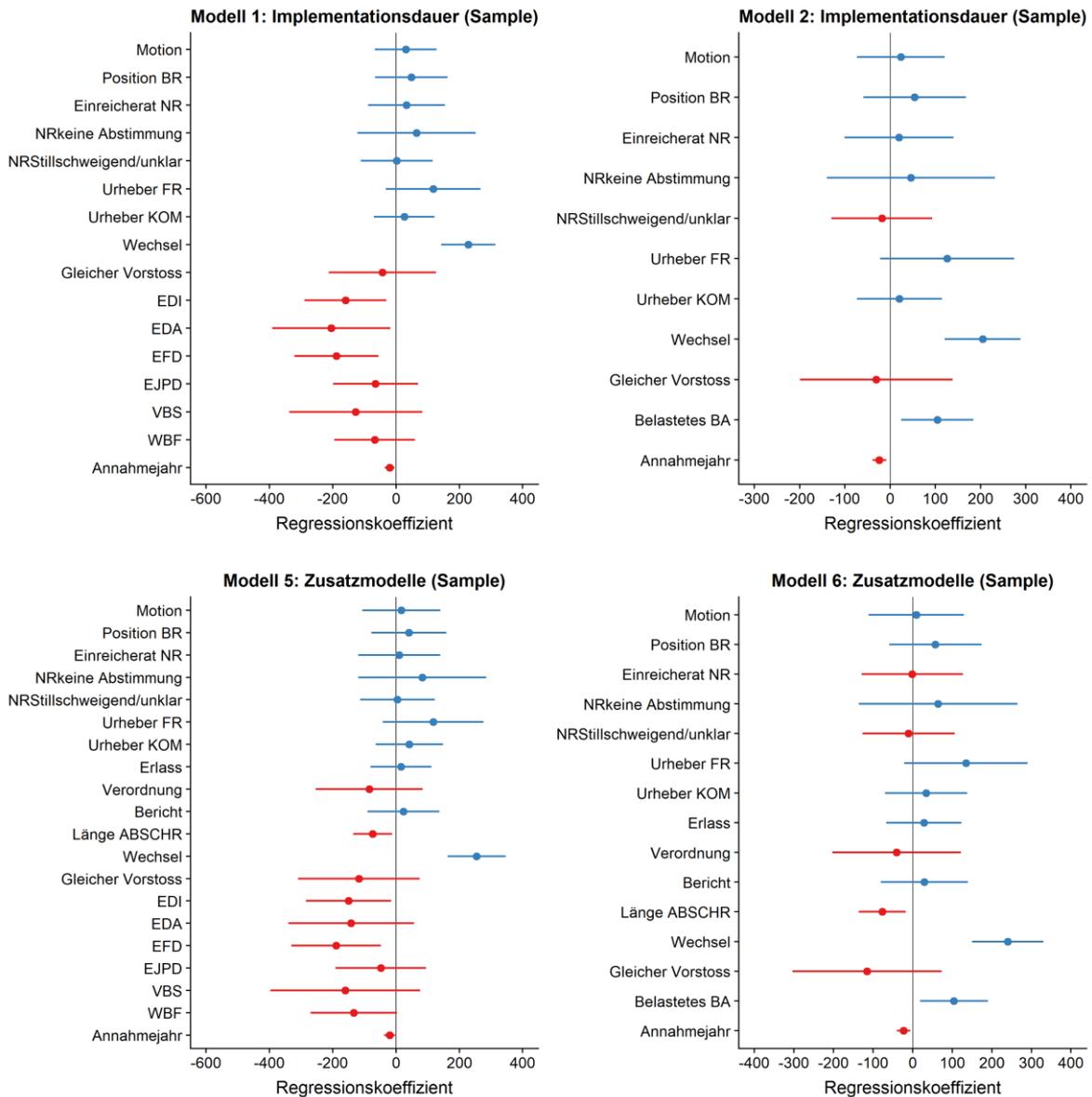
Mitunterzeichnende der eigenen Fraktion	Anzahl Mitunterzeichner der eigenen Fraktion (nur urtyp = "Ratsmitglied")	CUBE (Vollerhebung)	N = 1363 Mittelwert: 12 Mitunterzeichnende Standardabweichung: 9 Mitunterzeichnende Min: 0 Mitunterzeichnende Max: 61 Mitunterzeichnende
Anzahl Fremdunterzeichnende	Anzahl Mitunterzeichner aus anderen Fraktionen (nur urtyp = "Ratsmitglied")	CUBE (Vollerhebung)	N = 1363 Mittelwert: 9.9 Mitunterzeichnende Standardabweichung: 12.7 Mitunterzeichnende Min: 0 Mitunterzeichnende Max: 120 Mitunterzeichnende
Länge der Abschreibungsbegründung	Anzahl Zeichen der Abschreibungsbegründung	BRBer-Abanträge (Sample)	N = 418 Mittelwert: 801.4 Zeichen Standardabweichung: 723.6 Zeichen Min: 69 Zeichen Max: 3661 Zeichen

**Abbildung A4: Modelle zur Erklärung der Implementationsdauer – Die Rolle des Ständerats**



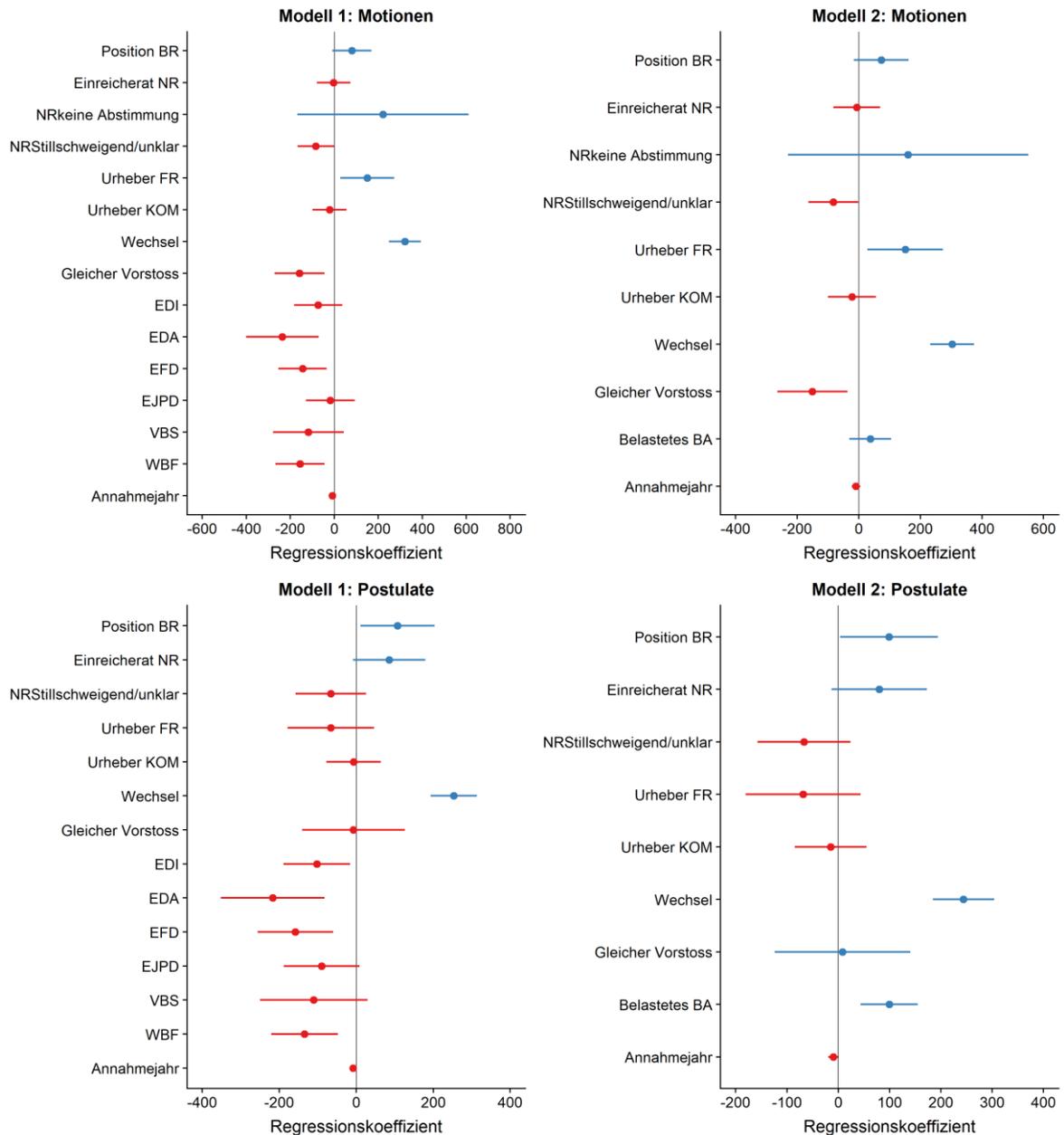
*Bemerkung: Regressionskoeffizienten aus OLS-Regressionen sowie die 95%-Vertrauensintervalle. Positive Koeffizienten, d.h. Faktoren die mit einer höheren Implementationsdauer verbunden sind, werden blau dargestellt, während rote Koeffizienten für einen negativen Zusammenhang stehen. Modell 1 N = 1348; Modelle 2 N = 375.*

**Abbildung A5: Modelle zur Erklärung der Implementationsdauer auf Basis des Samples**



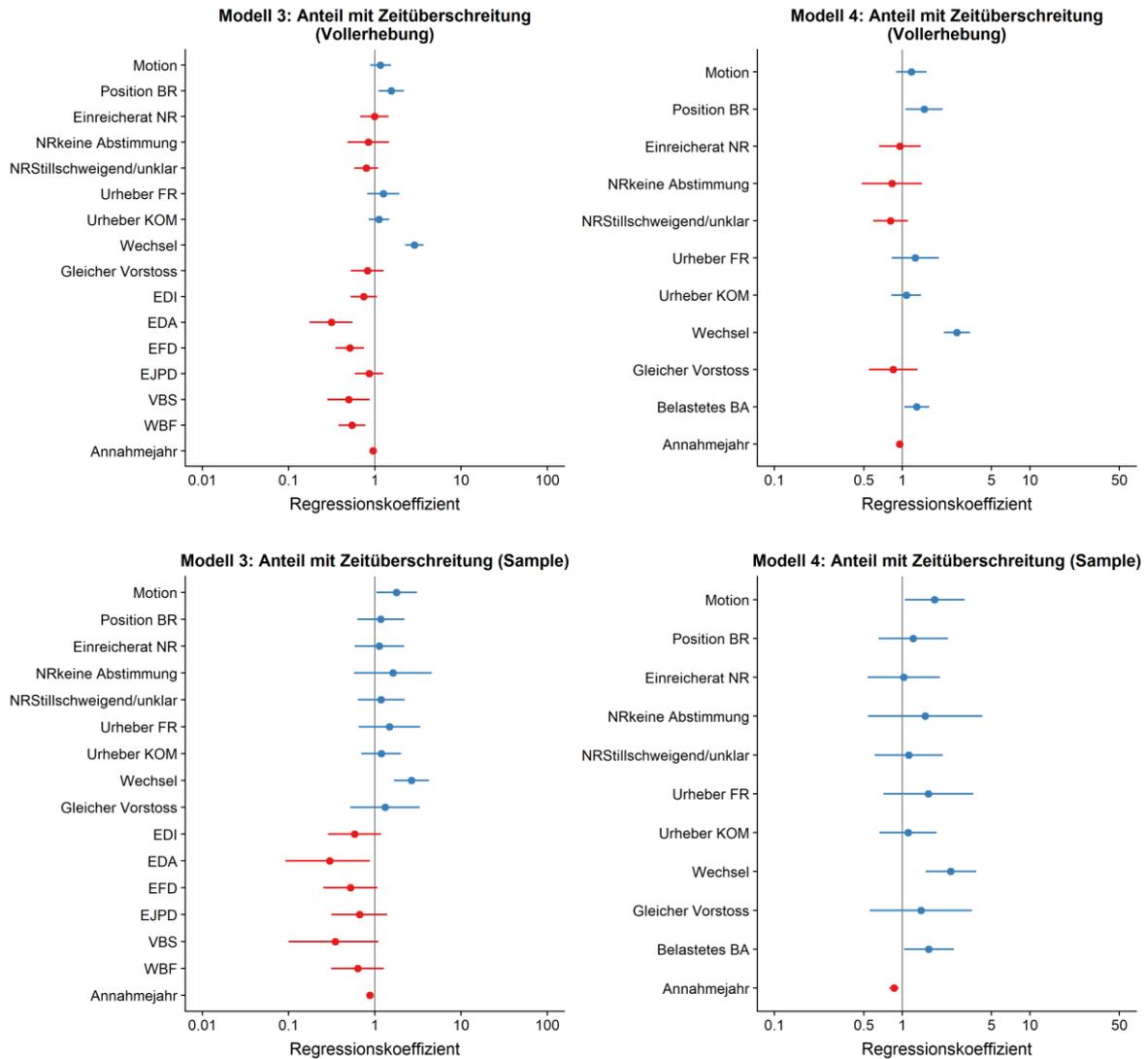
*Bemerkung: Regressionskoeffizienten aus OLS-Regressionen sowie die 95%-Vertrauensintervalle. Positive Koeffizienten, d.h. Faktoren die mit einer höheren Implementationsdauer verbunden sind, werden blau dargestellt, während rote Koeffizienten für einen negativen Zusammenhang stehen. Modelle 1 und 2 N = 383; Modelle 5 und 6 N = 334.*

**Abbildung A6: Modelle zur Erklärung der Implementationsdauer nach Motionen und Postulate**



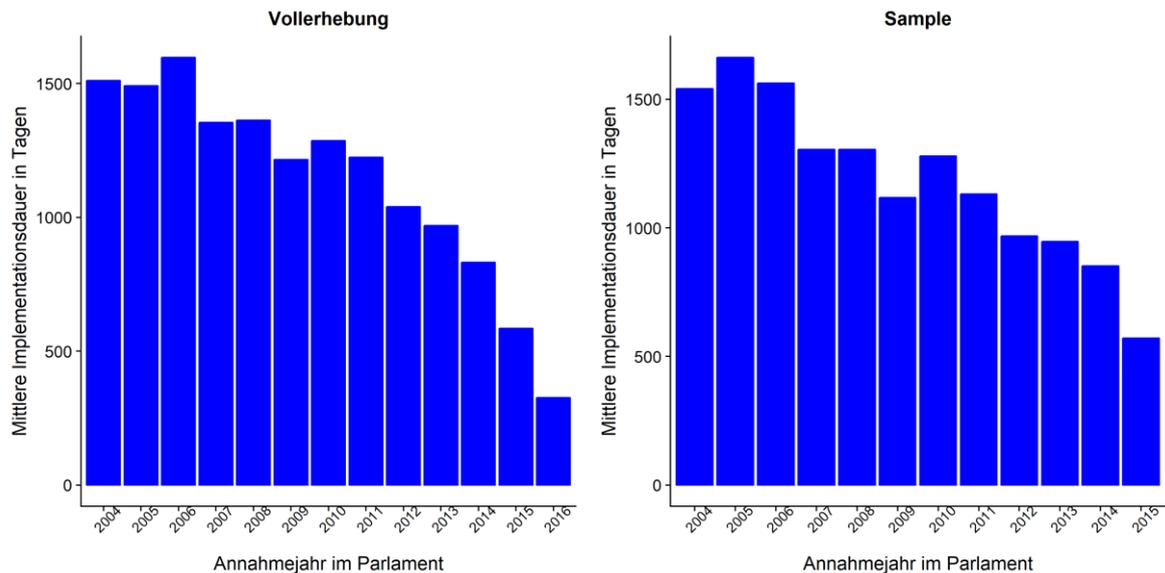
*Bemerkung: Regressionskoeffizienten aus OLS-Regressionen sowie die 95%-Vertrauensintervalle. Positive Koeffizienten, d.h. Faktoren die mit einer höheren Implementationsdauer verbunden sind, werden blau dargestellt, während rote Koeffizienten für einen negativen Zusammenhang stehen. Motionen N = 583, Postulate N = 765.*

**Abbildung A7: Modelle zur Erklärung des Anteils Vorstösse mit Zeitüberschreitung (Vollerhebung und Sample)**



*Bemerkung: Regressionskoeffizienten (Log-odds) aus Logit-Regression sowie die 95%-Vertrauensintervalle. Positive Koeffizienten, d.h. Faktoren die mit einer höheren Wahrscheinlichkeit einer Zeitüberschreitung verbunden sind, werden blau dargestellt, während rote Koeffizienten für einen negativen Zusammenhang stehen. N (Vollerhebung): 1348. N (Sample): 384.*

**Abbildung A8: Implementationsdauer über die Zeit**



*Bemerkung: Mittlere Implementationsdauer pro Jahr in Bezug auf das Annahmehjahr der Vorstösse im Parlament. Nur abgeschriebene Vorstösse. Alle Vorstösse inklusive der «überlangen» (mit Implementationsdauer von über 2000 Tagen).*

**Tabelle A3: Vorstösse mit Nichtabschreibungsbeschlüssen beider Räte**

<b>Geschäftsnr.</b>	<b>Geschäftstitel</b>	<b>Einreicherat</b>	<b>Urheber/in</b>	<b>Position BR</b>	<b>Zuständiges Departement</b>	<b>Bereits abgeschrieben</b>
20094081	Erhöhte Bereitschaft für den Luftpolizeidienst auch ausserhalb der normalen Arbeitszeiten	SR	Ratsmitglied	Annahme	VBS	Nein
20103066	Bekämpfung der Ausländerkriminalität	NR	Fraktion	Ablehnung	EJPD	Ja
20103391	Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (1)	NR	Kommission	Annahme	EFD	Ja
20103393	Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (3)	NR	Kommission	Annahme	BK	Ja
20103394	Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (4)	NR	Kommission	Annahme	BK	Ja
20103630	Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (1)	SR	Kommission	Annahme	EFD	Ja
20103632	Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (3)	SR	Kommission	Annahme	BK	Ja
20103633	Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (4)	SR	Kommission	Annahme	BK	Ja
20103818	Verhandlungen mit der EU über ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich stoppen	NR	Ratsmitglied	Ablehnung	WBF	Nein
20113005	Umsetzung der von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates verabschiedeten Resolution	NR	Kommission	Annahme	EDA	Nein
20123071	Grenzwachtkorps aufstocken	NR	Ratsmitglied	Ablehnung	EFD	Ja
20123337	Grenzkontrollen, wenn Dublin nicht eingehalten wird	NR	Kommission	Ablehnung	EFD	Ja
20133367	Massnahmenpaket zum Schutz der Bienen	NR	Kommission	Annahme	WBF	Nein
20143291	Erasmus plus und Horizon 2020. Klarheit für Studierende, Forscher, Hochschulen und Unternehmen schaffen	NR	Kommission	Annahme	WBF	Ja
20143294	Erasmus plus und Horizon 2020. Klarheit für Studierende, Forscher, Hochschulen und Unternehmen schaffen	SR	Kommission	Annahme	WBF	Ja

**Tabelle A4: Vorstösse mit Nichtabschreibungsbeschluss des Nationalrates**

<b>Geschäftsnr.</b>	<b>Geschäftstitel</b>	<b>Einreicherat</b>	<b>Urheber/in</b>	<b>Position BR</b>	<b>Zuständiges Departement</b>	<b>Bereits abgeschrieben</b>
20053152	Vertretung der sprachlichen Minderheiten in den Bundesämtern	NR	Ratsmitglied	Annahme	EFD	Nein
20053174	Vertretung der sprachlichen Minderheiten in den Bundesämtern	SR	Ratsmitglied	Annahme	EFD	Nein
20053232	Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung	SR	Kommission	Ablehnung	EJPD	Ja
20063421	Abgas- und Lärmtest für Motorräder und Motorfahrräder	SR	Kommission	Annahme	UVEK	Ja
20083510	Aufstockung des Grenzwachtkorps und Besserstellung der Grenz- wächter	NR	Ratsmitglied	Ablehnung	EFD	Ja
20093361*	Doppelbesteuerungsabkommen. Konsultation der Aussenpolitischen Kommissionen	NR	Kommission	Ablehnung	EFD	Ja
20093619	Rückführung der Tätigkeiten der Schweizerischen Steuerkonferenz auf die informelle Ebene	SR	Ratsmitglied	Ablehnung	EFD	Ja
20093852	Stärkere staatsbürgerliche Einbindung von Auslandschweizern durch bessere politische Information	NR	Ratsmitglied	Annahme	EDA	Ja
20103003	Änderung des Zivildienstgesetzes	NR	Kommission	Ablehnung	WBF	Ja
20103006	Änderung des Zivildienstgesetzes	SR	Kommission	Ablehnung	WBF	Ja
20103822	Strassenverkehrsachsen. Koordination der Baustellen	NR	Ratsmitglied	Annahme	UVEK	Ja
20114028	Beseitigung bürokratischer Hürden für Bau und Betrieb von Kinderta- gesstätten	NR	Fraktion	Annahme	EDI	Ja
20123335	Rechtliche Rahmenbedingungen für den freien Zugang zu Meteodaten (Open-Government-Data-Prinzip)	NR	Kommission	Annahme	EDI	Ja

\* Zu diesem Geschäft wurde vom Nationalrat zweimal ein Nichtabschreibungsbeschluss gefasst.

**Tabelle A5: Umgesetzte Massnahmen im Vergleich zu geforderten Massnahmen – bivariate Muster**

	Gleichviele Massnahmen wie Forderungen	Mehr Massnahmen als Forderungen	Weniger Massnahmen als Forderungen
<b>Motion</b>	0.2364 (0.0000)	0.0212 (0.6661)	-0.2805 (0.0000)
<b>Urhebertyp</b>			
- Kommission	0.0572 (0.2431)	-0.0394 (0.4222)	-0.0312 (0.5242)
- Ratsmitglied	-0.0120 (0.8063)	-0.0118 (0.8097)	0.0231 (0.6375)
- Fraktion	-0.0670 (0.1715)	0.0798 (0.1032)	0.0088 (0.8574)
<b>Einreicherat NR</b>	-0.0725 (0.1389)	-0.0064 (0.8965)	0.0859 (0.0793)
<b>Zuständiges Departement</b>			
- BK	0.0012 (0.9810)	0.0954 (0.0512)	-0.0799 (0.1028)
- EDA	-0.0200 (0.6829)	0.0189 (0.6996)	0.0067 (0.8913)
- EDI	-0.0098 (0.8422)	-0.0277 (0.5723)	0.0337 (0.4923)
- EFD	-0.0056 (0.9095)	0.0433 (0.3773)	-0.0295 (0.5480)
- EJPD	0.0523 (0.2864)	-0.0722 (0.1403)	0.0014 (0.9777)
- UVEK	0.0229 (0.6406)	-0.1011 (0.0387)	0.0578 (0.2380)
- VBS	-0.0391 (0.4257)	0.0910 (0.0631)	-0.0315 (0.5206)
- WBF	-0.0290 (0.5543)	0.0802 (0.1014)	-0.0338 (0.4906)
<b>In Vorstössen enthaltene Forderungen</b>			
- Erlass	-0.0035 (0.9430)	-0.0350 (0.4756)	0.0327 (0.5046)
- Verordnung	-0.0147 (0.7641)	-0.0614 (0.2099)	0.0670 (0.1716)
- Bericht	-0.3219 (0.0000)	-0.1696 (0.0005)	0.4978 (0.0000)
- Andere Massnahme	-0.2431 (0.0000)	-0.0360 (0.4633)	0.3001 (0.0000)

*Bemerkung: Sample; N=418; für 182 Vorstösse (davon 57 bereits abgeschrieben) sind keine Abschreibungsanträge codiert (für die Begründung: siehe Kapitel 3.1). Bivariate Korrelationskoeffizienten, p-Werte in Klammern.*

**Tabelle A6: Vorstösse mit fehlende Berichterstattung in den Anhängen 1**

<b>Geschäftsnr.</b>	<b>Geschäftstyp</b>	<b>Geschäftstitel</b>	<b>Datum: Annahme</b>	<b>Datum: Abschreibung</b>
20124267	Motion	Stärkung des internationalen Genf und der Schweiz als Sitz der internationalen und multilateralen Diplomatie	26.09.2014	17.06.2015
20133962	Motion	Ein Schweizer Tag des internationalen Genf	10.06.2014	17.06.2015
20153011	Motion	BFI-Periode 2017-2020. Notwendige Reformen ohne Substanzverluste umsetzen	09.03.2016	13.09.2016
20073550	Postulat	Armee und innere Sicherheit. Verfassungsmässigkeit	27.09.2007	23.09.2008
20073772	Postulat	Corporate-Governance-Bericht. Zusatzbericht zur Interessenvertretung des Bundes in privatrechtlichen Aktiengesellschaften	12.03.2008	18.03.2010
20073773	Postulat	Corporate-Governance-Bericht. Angemessene Vertretung der Geschlechter und Sprachregionen im Anforderungsprofil von Verwaltungs- und Institutsräten	12.03.2008	18.03.2010
20073774	Postulat	Corporate-Governance-Bericht. Ergänzende Leitsätze zu Personalpolitik und Pensionskassen	12.03.2008	18.03.2010
20073775	Postulat	Leitsätze des Bundesrates im Corporate-Governance-Bericht	12.03.2008	18.03.2010

**Tabelle A7: Vorstösse mit Unregelmässigkeiten in der Berichterstattung der Anhänge 1**

Gesch.nr.	Gesch.typ	Geschäftstitel	Datum: Annahme	Datum: Abschreibung	In Anhang		Unregelmässigkeit
					In Anhang 1a) (Berichtsjahr)	1b) (Berichtsjahr)	
20063445	Motion	Integration als gesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe	11.03.2008	12.06.2017	2011	2017	2011 in Anhang 1a) und sechs Jahre später – im effektiven Abschreibungsjahr – auch in Anhang 1b).
20083790	Motion	Schutz des Kindes vor Miss-handlung und sexuellem Missbrauch	02.03.2011	29.09.2016	-	2017	Erst ein Jahr nach Abschreibung im Anhang 1b)
20093461	Motion	Hangbeiträge	08.03.2011	12.12.2012	-	2013	Erst ein Jahr nach Abschreibung im Anhang 1b)
20103767	Motion	Gestüt als nationale Aufgabe	30.05.2011	12.12.2012	-	2013	Erst ein Jahr nach Abschreibung im Anhang 1b)
20113755	Motion	Sanierung der Arbeitslosenversicherung	25.09.2012	17.06.2013	-	2015	Erst zwei Jahre nach Abschreibung im Anhang 1b)
20043315	Postulat	Nationalstrassenzubringer Appenzellerland	29.09.2004	20.09.2012	-	2013	Erst ein Jahr nach Abschreibung im Anhang 1b)
20043496	Postulat	Nationalstrassenzubringer Glarnerland	09.12.2004	20.09.2012	-	2013	Erst ein Jahr nach Abschreibung im Anhang 1b)
20083465	Postulat	Neue Technologieinitiativen der EU. Die Schweiz riskiert, den Anschluss zu verpassen	10.12.2008	10.09.2013	2012	-	Ein Jahr vor Abschreibung bereits in Anhang 1a)
20094203	Postulat	Strassenfinanzierung	10.03.2010	12.09.2012	-	2013	Erst ein Jahr nach Abschreibung im Anhang 1b)

**Tabelle A8: Vorstösse mit fehlende Berichterstattung in den Anhängen 2**

<b>Geschäftsnr.</b>	<b>Geschäftstyp</b>	<b>Geschäftstitel</b>	<b>Datum: Annahme</b>	<b>Datum: Abschreibung</b>
20073590	Motion	Konzept zur Gewährleistung der langfristigen Sicherheit vor Naturgefahren	05.03.2009	-
20083530	Motion	NFA. Hundertprozentige Kompensation für den Kanton St. Gallen	10.03.2009	-
20083652	Postulat	Gesamtschau über Kosten und Investitionen in den Bereichen Strasse, Schiene und Luft	20.03.2009	-
20083832	Postulat	Autobahninfrastruktur auf der Strecke Lausanne-Genf und Seequerung. Vorfinanzierung durch die Kantone	09.03.2009	-
20093015	Motion	Bürgerkrieg in Sri Lanka. Engagement der Schweiz	12.06.2009	-
20093358	Motion	Bürgerkrieg in Sri Lanka. Engagement der Schweiz	11.06.2009	-
20093980	Postulat	Presseförderung. Alternative Modelle zur Posttaxenverbilligung	08.03.2010	-
20094268	Motion	Förderung der Italianità in der Bundesverwaltung. Eine Ombudsperson im EPA	15.09.2010	-
20123009	Motion	Förderung der Mehrsprachigkeit	17.09.2012	-
20153282	Motion	NFA-Programmvereinbarungen Wald 2016-2019	03.12.2015	-
20153531	Motion	Bedingungen für die Anwendbarkeit von Artikel 926 ZGB lockern, um besser gegen Hausbesetzer vorgehen zu können	11.09.2017	-
20153551	Motion	Bürokratieabbau. Anhebung des Mindestzolls	27.09.2016	-
20154007	Motion	Implementierung des Abfertigungsverfahrens Transito auch am Grenzübergang Chiasso-Brogeda	12.12.2017	-
20163256	Postulat	Förderung der Digitalisierung in der Regulierung (Regtech)	17.06.2016	-
20163481	Motion	Regional differenzierte Erreichbarkeitsvorgaben in der postalischen Grundversorgung	30.11.2017	-
20163482	Motion	Mehr Transparenz in der Erfüllung der postalischen Grundversorgung	30.11.2017	-
20163670	Motion	Bürokratieabbau. Eichfristen bei Messmitteln anpassen	18.09.2017	-
20164151	Motion	Monitoring über die Wirkung der Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative	29.05.2017	-
20173013	Motion	Die Aufsichtsinstrumente im Postbereich gesetzlich verankern	30.11.2017	-
20173049	Motion	Digitalisierung. Weg frei für automatisierte und selbstfahrende Fahrzeuge	11.12.2017	-
20173100	Motion	Erhöhung der Höchstgeschwindigkeit von 80 auf 100 Stundenkilometer auf Schweizer Autobahnen für Motorwagen mit Anhänger	11.12.2017	-
20173188	Motion	Grenzwachtkorps. Schuster, bleib bei deinem Leisten!	12.12.2017	-
20173191	Motion	Automatisierte Fahrzeuge. Möglichst schnell den rechtlichen Rahmen festlegen	11.12.2017	-
20173258	Motion	Moratorium für den Serviceabbau bei den SBB-Drittverkaufsstellen	13.09.2017	-
20173259	Motion	Gebundene Ausgaben reduzieren	19.09.2017	-
20173264	Motion	Ausweitung der sogenannten kleinen Kronzeugenregelung auf Mitglieder terroristischer Organisationen	11.09.2017	-
20173265	Motion	Harmonisierung der Strafrahmen	11.09.2017	-
20173267	Motion	Für gleich lange Spiesse. Verkauf und Ausschank von Alkohol auch auf Autobahnraststätten zulassen	13.09.2017	-
20173353	Motion	Erhöhung der Obergrenzen der Gerichtsgebühren des Bundesgerichtes und des Bundesverwaltungsgerichtes	28.11.2017	-
20173354	Motion	Erhöhung der Obergrenzen der Gerichtsgebühren des Bundesgerichtes und des Bundesverwaltungsgerichtes	11.09.2017	-
20173508	Motion	Schaffung eines Cybersecurity-Kompetenzzentrums auf Stufe Bund	07.12.2017	-
20173630	Motion	Vollassoziierung an Erasmus plus ab 2021	27.11.2017	-

**Tabelle A9: Vorstösse mit Unregelmässigkeiten in der Berichterstattung des Anhangs 2**

Gesch.nr.	Gesch.typ	Geschäftstitel	Datum: Annahme	Datum: Abschreibung	Unregelmässigkeiten
<b>Doppelt in Anhang 2 eines bestimmten Berichtjahres</b>					
20133196	Motion	Totalrevision des Bundesgesetzes über die Enteignung. Marktkonforme Entschädigung der Enteigneten	01.12.2015	-	Doppelt in Anhang 2 des Berichts 2015
<b>Zu früh in Anhang 2</b>					
20043664	Motion	Bessere Koordination von Umweltschutz und Raumplanung	04.10.2006	05.06.2009	Zwei Jahre vor Annahme in Anhang 2
20063159	Motion	Sport, Bewegung und Ernährung bei Kindern im Alter von fünf bis zehn Jahren	24.09.2009	17.06.2010	Ein Jahr vor Annahme in Anhang 2
20063190	Motion	Ökologische Steuerreform	15.03.2010	23.09.2014	Ein Jahr vor Annahme in Anhang 2
20073272	Motion	Revision der Trassenpreise zur Optimierung der Bahnkapazitäten, insbesondere im Transit	28.04.2009	14.06.2012	Ein Jahr vor Annahme in Anhang 2
20093461	Motion	Hangbeiträge	08.03.2011	12.12.2012	Ein Jahr vor Annahme in Anhang 2
20133002	Motion	Waffen. Verbesserung des Informationsaustausches zwischen den Behörden der Kantone und des Bundes	11.03.2014	24.09.2015	Ein Jahr vor Annahme in Anhang 2
20143037	Postulat	Realisierbares Verlagerungsziel festlegen	02.03.2016	-	Zwei Jahre vor Annahme in Anhang 2
<b>Mit Verspätung in Anhang 2</b>					
20073697	Motion	Meldepflicht für Gewaltvorfälle	11.03.2009	13.06.2016	3 Jahre nach Annahme in Anhang A2
20073751	Motion	Kampf dem Terrorismus	23.09.2009	18.09.2013	1 Jahr nach Annahme in Anhang A2
20083373	Motion	Verstärkte Prävention von Pädokriminalität und anderen Verbrechen	12.03.2009	11.09.2013	3 Jahre nach Annahme in Anhang A2
20093357	Motion	Vereinfachte Zertifizierung von kleinen, mit erneuerbarer Energie betriebenen Stromerzeugungsanlagen	14.09.2009	23.09.2015	2 Jahre nach Annahme in Anhang A2
20094335	Motion	Die Amtshilfe bei Doppelbesteuerungsabkommen. Regelung auf Gesetzesstufe	15.09.2010	29.05.2012	1 Jahr nach Annahme in Anhang A2
20103392	Motion	Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (2)	02.03.2011	10.06.2014	2 Jahre nach Annahme in Anhang A2
20123403	Motion	Sanierungsverfahren vor Nachlassstundung und Konkurseröffnung	03.12.2012	-	5 Jahre nach Annahme in Anhang A2
20123987	Motion	Pool von Informatikprojektleiterinnen und -leitern	05.12.2012	13.06.2016	2 Jahre nach Annahme in Anhang A2
20143018	Motion	Dringliche Kontrollmassnahmen betreffend die Vergabe von Aufträgen durch die Bundesverwaltung	17.06.2014	-	3 Jahre nach Annahme in Anhang A2

20143289	Motion	Dringliche Kontrollmassnahmen betreffend die Vergabe von Aufträgen durch die Bundesverwaltung	17.06.2014	-	3 Jahre nach Annahme in Anhang A2
20144009	Motion	Aufsicht durch die EFK. Änderung des FKG	02.03.2015	27.02.2017	1 Jahr nach Annahme in Anhang A2
20144010	Motion	Aufsicht durch die EFK. Änderung des FKG	17.03.2015	27.02.2017	1 Jahr nach Annahme in Anhang A2
20163038	Motion	Transformatorstationen und andere elektrische Anlagen einfacher ermöglichen	14.12.2016	-	1 Jahr nach Annahme in Anhang A2
20043464	Postulat	Überprüfung der Niederlassungsabkommen	14.12.2004	03.09.2013	1 Jahr nach Annahme in Anhang A2
20083759	Postulat	Einspeisevergütungen. Harmonisierung der Fristen	05.03.2009	01.06.2012	2 Jahre nach Annahme in Anhang A2
20083760	Postulat	Regelung der Vergütungshöhe für solarthermische Kraftwerke	05.03.2009	09.12.2014	2 Jahre nach Annahme in Anhang A2
20083761	Postulat	Effektive Mehrkosten der Fotovoltaik berücksichtigen	05.03.2009	09.12.2014	2 Jahre nach Annahme in Anhang A2
20083765	Postulat	Volksinitiativen und Völkerrecht	11.03.2009	01.06.2012	1 Jahr nach Annahme in Anhang A2
20083831	Postulat	Drittes SBB-Gleis auf der Strecke Lausanne-Genf. Vorfinanzierung durch die Kantone	09.03.2009	05.06.2013	2 Jahre nach Annahme in Anhang A2
20083945	Postulat	Koordination der finanziellen Beiträge für energetische Gebäudesanierungen	09.03.2009	01.06.2012	2 Jahre nach Annahme in Anhang A2
20084005	Postulat	Konjunkturbelebung durch die Bekämpfung der Klimaerwärmung	09.03.2009	01.06.2012	2 Jahre nach Annahme in Anhang A2
20093366	Postulat	Überprüfung der Gerichtspraxis bezüglich Ausschöpfung der Strafraumen	03.06.2009	-	6 Jahre nach Annahme in Anhang A2
20123684	Postulat	Optimierung der Produktionskosten in der Landwirtschaft	14.12.2012	15.06.2015	1 Jahr nach Annahme in Anhang A2
20134015	Postulat	Nicht mehr benötigte Immobilien des VBS im Sinne der Öffentlichkeit nutzen	13.03.2014	-	2 Jahre nach Annahme in Anhang A2
20143523	Postulat	Integration von Migrantinnen und Migranten in den schweizerischen Arbeitsmarkt	26.09.2014	07.06.2016	1 Jahr nach Annahme in Anhang A2
20153707	Postulat	Förderung des öffentlichen Verkehrs für den alpinen Raum	25.09.2015	-	2 Jahre nach Annahme in Anhang A2
<b>Spezifische und/oder mehrere Unregelmässigkeiten</b>					
20083790	Motion	Schutz des Kindes vor Misshandlung und sexuellem Missbrauch	02.03.2011	29.09.2016	1) Ein Jahr vor Annahme in Anhang 2 2) Doppelt in Anhang 2 des Berichts 2011 & 2012
20093344	Motion	Steigerung der Attraktivität des Stiftungsstandortes Schweiz	01.03.2010	11.09.2014	1) Ein Jahr vor Annahme in Anhang 2 2) Doppelt in Anhang 2 des Berichts 2010 & 2011
20144258	Postulat	Einen Sprachkenntnisvermerk in eidgenössische Fähigkeitszeugnisse aufnehmen	29.02.2016	-	1) Ein Jahr vor Annahme in Anhang 2 2) Doppelt in Anhang 2 des Berichts 2016 & 2017



**Tabelle A10: Vorstösse mit fehlende Berichterstattung in den Kapiteln II**

<b>Gesch.nr.</b>	<b>Gesch.typ</b>	<b>Geschäftstitel</b>	<b>Datum: Annahme</b>	<b>Datum: Abschreibung</b>
20073590	Motion	Konzept zur Gewährleistung der langfristigen Sicherheit vor Naturgefahren	05.03.2009	-
20073629	Motion	Cybercrime-Konvention	23.09.2009	01.06.2012
20083530	Motion	NFA. Hundertprozentige Kompensation für den Kanton St. Gallen	10.03.2009	-
20093015	Motion	Bürgerkrieg in Sri Lanka. Engagement der Schweiz	12.06.2009	-
20093358	Motion	Bürgerkrieg in Sri Lanka. Engagement der Schweiz	11.06.2009	-
20094268	Motion	Förderung der Italianità in der Bundesverwaltung. Eine Ombudsperson im EPA	15.09.2010	-
20113362	Motion	Zivildienst. Mehr Nutzen durch bessere Ausbildung	30.05.2012	10.09.2015
20123009	Motion	Förderung der Mehrsprachigkeit	17.09.2012	-
20123403	Motion	Sanierungsverfahren vor Nachlassstundung und Konkursöffnung	03.12.2012	-
20143018	Motion	Dringliche Kontrollmassnahmen betreffend die Vergabe von Aufträgen durch die Bundesverwaltung	17.06.2014	-
20143289	Motion	Dringliche Kontrollmassnahmen betreffend die Vergabe von Aufträgen durch die Bundesverwaltung	17.06.2014	-
20153282	Motion	NFA-Programmvereinbarungen Wald 2016-2019	03.12.2015	-
20083652	Postulat	Gesamtschau über Kosten und Investitionen in den Bereichen Strasse, Schiene und Luft	20.03.2009	-
20083832	Postulat	Autobahninfrastruktur auf der Strecke Lausanne-Genf und Seequerung. Vorfinanzierung durch die Kantone	09.03.2009	-
20093980	Postulat	Presseförderung. Alternative Modelle zur Posttaxenverbilligung	08.03.2010	-

**Tabelle A11: Vorstösse mit fehlender Berichterstattung in den Kapiteln I**

<b>Geschäftsnr.</b>	<b>Gesch.typ</b>	<b>Geschäftstitel</b>	<b>Datum: Annahme</b>	<b>Datum: Abschreibung</b>	<b>Jahr Auflistung in Anhang 1a)</b>	<b>Jahr letzte Erwähnung in Kapitel II</b>
20033623	Postulat	Mehrwertsteuer. Weniger Papierkrieg *	19.03.2004	22.06.2007	2007	2006
20043645	Postulat	Verstärkung des Grenzwachtkorps durch Teile der Militärischen Sicherheit	14.03.2005	14.06.2012	2012	2011
20073270	Motion	Verdoppelung der Kapazitäten für Auslandseinsätze der Armee bis 2010	20.09.2007	18.09.2013	2013	2012
20073597	Motion	Lufttransportpool für zivile und militärische Einsätze im Ausland	04.12.2008	18.09.2013	2013	2012
20083359	Motion	Erweiterung der atomwaffenfreien Zonen	08.12.2008	15.09.2014	2014	2013
20103003	Motion	Änderung des Zivildienstgesetzes	01.03.2010	24.09.2013	2013	2012
20103006	Motion	Änderung des Zivildienstgesetzes	16.03.2010	24.09.2013	2013	2012
20103346	Motion	Energieeffizienz und erneuerbare Energien bei VBS-Anlagen	29.09.2010	18.09.2013	2013	2012
20103850	Motion	Stopp der Verschmutzung durch Wegwerf-Plastiksäcke	13.12.2012	22.09.2016	2016	2015
20113752	Postulat	Zukunft der Artillerie	15.09.2011	13.06.2016	2016	2015
20123579	Postulat	Entwicklung der Online-Zeitungen	10.09.2012	03.06.2015	2015	2014

## X. Anhang 2: Dokumentation zur Erhebung der Stimmendifferenz NR und SR

Im CUBE Datensatz wurde die durchschnittliche relative Stimmendifferenz zwischen Mehrheit und Minderheit im Nationalrat für Vorstösse mit Einreichungsdatum ab dem 03.12.2007 bzw. ab dem 03.03.2014 im Ständerat berechnet. Hierzu wurden zunächst Fälle identifiziert, bei denen es überhaupt zu einer Abstimmung kam, und anschliessend die Stimmresultate dieser Motionen und Postulate auf Curia Vista erhoben. Bei der Identifikation der Fälle wurde hierbei auf die folgenden drei Hauptgründe abgestützt, welche im Nationalrat bzw. im Ständerat zu einer Abstimmung führen:

- Antrag zur Ablehnung vonseiten des Bundesrats (position=0)
- Antrag auf Ablehnung eines Kommissionsvorstosses durch die Minderheit der Kommission
- Im Nationalrat: Bekämpfung eines Vorstosses durch ein Nationalratsmitglied

Weitere Mechanismen, die auch zu einer Abstimmung führen können, wurden nicht einbezogen, da solche Fälle basierend auf den bestehenden Indikatoren nicht systematisch identifiziert werden konnten. Dies ist mit der Einschränkung verbunden, dass damit nicht alle Vorstösse mit Abstimmung kodiert werden konnten.

Für die so identifizierten Vorstösse wurden die Stimmenmehrheit und die Stimmenminderheit über das Amtliche Bulletin auf Curia Vista erhoben. Enthaltungen wurden dabei nicht berücksichtigt, um die Vergleichbarkeit mit den bereits im Datensatz kodierten Vorstösse zu gewährleisten. Ausserdem muss davon ausgegangen werden, dass die Enthaltungen in Curia Vista nicht systematisch geführt werden.

### **Abstimmungen im Nationalrat**

Gemäss den drei Hauptgründen für eine Abstimmung hätte es zwischen dem 01.12.2003 und 02.12.2007 im Nationalrat bei über 109 Vorstössen eine Abstimmung geben können. Der Nationalrat stimmte jedoch lediglich über neun dieser Vorstösse ab<sup>42</sup>.

In den anderen Fällen kam es aus unterschiedlichen Gründe zu keiner Abstimmung: Der Bundesrat zog seine Opposition zurück (sechs Vorstösse), die Bekämpfung wurde zurückgezogen (vier Vorstösse), eine Motion mit gleichem Wortlaut wurde angenommen (drei Vorstösse), ein Vorstoss wurde mit Beschlüssen zu einem anderen Geschäft bereits erfüllt und einmal lehnte

---

<sup>42</sup> Geschäftsnummern 20043810, 20053378, 20053379, 20053380, 20053381, 20053465, 20053466, 20053762, 20063011.

der Bundesrat zuerst den Vorstoss ab und nahm dann jedoch die abgeänderte Version der Kommission an. Bei fünf Vorstössen ist nicht klar, weshalb der Nationalrat nicht darüber abstimmte (Geschäftsnummern 20063177, 20063540, 20053321, 20063658, 20053222). Über keinen der gesamthaft zwölf Vorstössen, die der Bundesrat teilweise bzw. abgeändert angenommen hatte, wurde im Nationalrat abgestimmt. Der Grund dafür bleibt soweit ungeklärt, da unseren Informationen zufolge in diesen Fällen eine Abstimmung eigentlich vorgeschrieben wird.

Bei 70 Vorstössen von Kommissionen hätte es aufgrund eines Minderheitsantrags zu einer Abstimmung kommen können. Dazu kam es jedoch in keinem der Fälle. Es gab lediglich zwei Minderheitsanträge zur Ablehnung aus der ständerätlichen Kommission, was aber nicht der Systematik entspricht und deshalb nicht kodiert wurde<sup>43</sup>. Die übrigen 68 Vorstösse wurden stillschweigend angenommen, da weder der Bundesrat ablehnte, noch der Nationalrat bekämpfte, noch eine Minderheit in der entsprechenden Kommission Antrag auf Ablehnung stellte.

### **Abstimmungen im Ständerat**

Zwischen dem 01.12.2003 und 02.03.2014 hätte es im Ständerat zu 485 Abstimmungen kommen können. Insgesamt stimmte der Ständerat über 181 Vorstösse ab, in 180 Fällen lehnte der Bundesrat den Vorstoss ganz oder teilweise ab. Aufgrund eines Minderheitsantrags der ständerätlichen Kommission kam es lediglich bei der Motion mit der Geschäftsnummer 20133662 zu einer Abstimmung. Nicht in die Erhebung miteinbezogen wurden allfällige Anträge von Ständeratsmitgliedern<sup>44</sup> und von der nicht-einreichenden Kommission<sup>45</sup>, die zu einer Abstimmung führten, aber nicht der oben definierten Systematik entsprachen.

Für die Vorstösse mit den Geschäftsnummern 20043645 und 20073288 lagen in Curia Vista keine Abstimmungsergebnisse in Zahlen vor, sondern lediglich die Angabe, dass die Mehrheit den Vorstoss annimmt bzw. die Minderheit ihn ablehnt. Bei einigen wenigen Vorstössen kam es zu mehreren Abstimmungen (wenn z.B. über mehrere Ziffern einzeln abgestimmt wurde). Für diese wurde jeweils der Mittelwert des relativen Stimmenverhältnisses berechnet.

---

<sup>43</sup> Geschäftsnummern 20053465, 20053466.

<sup>44</sup> Z.B. Geschäftsnummern 20033590, 20073289, 20073277, 20073270, 20123665.

<sup>45</sup> Z.B. Geschäftsnummern 20063633 und 20113468.