

Erfüllung angenommener Motionen und Postulate
Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle
zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 7. Mai 2019

Herausgegriffen



2233

Motionen und Postulate wurden von den eidgenössischen Räten in den letzten 15 Jahren **angenommen**.



72 %

der in diesem Zeitraum eingereichten Motionen und Postulate wurden **nicht angenommen**.



1218

Tage, also rund 3 Jahre und 4 Monate, verstreichen durchschnittlich **zwischen der Annahme und der Abschreibung** eines Vorstosses.



Urheberinnen und Urheber

Von den 2233 angenommenen Motionen und Postulaten wurden über zwei Drittel von einzelnen Ratsmitgliedern und knapp ein Viertel von parlamentarischen Kommissionen eingereicht. Die restlichen 7 % wurden von den Fraktionen eingereicht.



Annahme

In der überwiegenden Mehrheit der Fälle nimmt das Parlament den Antrag des Bundesrates, eine Motion oder ein Postulat abzuschreiben, an.



Nachverfolgung

Der jährliche Bericht über Motionen und Postulate ist das einzige Instrument, das dem Parlament zur Verfügung steht, um die Erfüllung seiner Aufträge nachzuverfolgen.

Das Wichtigste in Kürze

Generell gesehen setzt der Bundesrat die Motionen und Postulate, die ihm das Parlament überweist, angemessen um. Die Vorstösse sind allerdings sehr unterschiedlich und ihre Erfüllungsdauer schwankt sehr stark. Die Prozesse und Instrumente, um die Erfüllung der Vorstösse zu überprüfen, sind nur bedingt geeignet.

Im Januar 2018 beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) damit, die Erfüllung angenommener Motionen und Postulate zu evaluieren. Die zuständige Subkommission EJPD/BK der GPK des Ständerates entschied an ihrer Sitzung vom 7. Mai 2018, dass die PVK im Rahmen der Evaluation die zeit- und sachgerechte Erfüllung der Vorstösse sowie deren Nachverfolgung analysieren solle. Die Subkommission sprach sich zudem dafür aus, die Sichtweise der Urheberinnen und Urheber der Vorstösse zu berücksichtigen.

Der vorliegende Bericht beruht insbesondere auf einer statistischen Analyse, die das Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern im Auftrag der PVK durchgeführt hat. Die Analyse stützt sich auf bereits vorliegende Daten sowie auf von der PVK und der Parlamentsbibliothek neu erhobene Daten. Um die angemessene Erfüllung der parlamentarischen Vorstösse und das Verfahren zur Nachverfolgung zu überprüfen, hat die PVK ausserdem Dokumentenanalysen und Interviews mit rund 40 Personen durchgeführt. Zudem hat sie acht Fälle detailliert untersucht, um zu bewerten, inwieweit die mit dem Vorstoss verknüpften Erwartungen der Urheberin oder des Urhebers der tatsächlichen Umsetzung des Vorstosses entsprechen.

Bei der Erfüllung der Motionen und Postulate besteht Handlungsspielraum

Dass Motionen und Postulaten Aufträge an den Bundesrat darstellen, ist unumstritten, die Tragweite dieser Aufträge wird jedoch unterschiedlich ausgelegt. So vertreten die beteiligten Akteure erstens unterschiedliche Auffassungen darüber, inwiefern Anliegen, die nur im der Begründungstext zu einem Vorstoss formuliert sind, verbindlich sind. Zweitens kann der Bundesrat die Abschreibung eines Vorstosses beantragen, wenn entweder dessen Ziele seiner Ansicht nach erreicht sind oder wenn der Vorstoss nicht länger aufrechterhalten werden soll. Die Grenze zwischen diesen beiden Beurteilungen ist unklar und die Auffassung des Bundesrates, wann die Anliegen erfüllt sind, entspricht nicht immer jener der Urheberinnen und Urheber des Vorstosses. Drittens kommt hinzu, dass in den Vorstössen sehr unterschiedliche und gleichzeitig mehrere Aufträge formuliert werden und manche Aufträge einer Daueraufgabe entsprechen. Deshalb ist zuweilen schwierig zu bestimmen, wann ein Vorstoss als erfüllt gilt.

Bundesrat kommt seiner Erfüllungspflicht grundsätzlich nach

Obwohl es auf Bundesebene keine gesetzliche Frist für die Erfüllung von Motionen oder Postulaten gibt, interpretiert die Mehrheit der Befragten die Frist von zwei Jahren, nach denen der Bundesrat über den Stand der Umsetzung Bericht erstatten muss, als Erfüllungsfrist. Wenn die zwei Jahre als Kriterium herangezogen werden, stellt die Untersuchung der PVK fest, dass die Hälfte aller Vorstösse innert dieser Frist

umgesetzt wird. Die Art der Aufträge in den Motions- und Postulatstexten wird im Allgemeinen bei der Umsetzung beachtet, d. h. wenn eine Motion die Vorlage eines Erlassentwurfs verlangt, wird tatsächlich ein entsprechender Entwurf vorgelegt. Die Art und Weise, wie die Anliegen umgesetzt werden, ist hingegen nicht immer gänzlich angemessen und erfüllt die Erwartungen der Urheberinnen und Urheber der Vorstösse oft nur teilweise. Die geringe Anzahl von Fällen, in denen das Parlament die Abschreibung eines Vorstosses ablehnt, bezeugt allerdings, dass der Bundesrat grundsätzlich etwas unternimmt, doch bedeutet dies nicht zwingend, dass das Parlament mit der Umsetzung restlos zufrieden ist.

Erfüllungsdauer ist weitgehend durch faktische Gründe erklärbar

Durchschnittlich vergehen zwischen der Annahme einer Motion oder eines Postulats und der Abschreibung durch das Parlament drei Jahre und vier Monate. Zwischen Motionen und Postulaten zeigt die Analyse diesbezüglich keinen signifikanten Unterschied. Allerdings variiert die Dauer stark von Vorstoss zu Vorstoss, was vor allem faktische Gründe hat. So wird die Umsetzung erheblich verlangsamt durch die Arbeitsbelastung der zuständigen Bundesämter: Bei den sieben Verwaltungseinheiten, die allein für knapp die Hälfte der angenommenen Vorstösse zuständig sind, dauert die Erfüllung im Schnitt dreieinhalb Monate länger als bei den anderen Bundesämtern. Dagegen führen politische Aspekte wie z. B. die Urheberschaft (Kommission, Fraktion oder einzelnes Ratsmitglied), der Einreichungsrat (National- oder Ständerat), oder das Ausmass der parlamentarischen Unterstützung bei der Annahme eines Vorstosses weder zu einer längeren noch zu einer kürzeren Erfüllungsdauer.

Kompliziertes und ineffizientes Berichterstattungsverfahren

An der Nachverfolgung der Motionen und Postulate sind zahlreiche Akteure auf verschiedenen Ebenen beteiligt: die Parlamentsdienste, die Bundeskanzlei (BK), die Generalsekretariate, Bundesämter und Übersetzungsdienste. Der Datenaustausch unter diesen Akteuren erfolgt derzeit noch nicht automatisch. Da nicht alle zu den gleichen Datenbanken Zugang haben, müssen die übermittelten Informationen in den verschiedenen Systemen oft manuell und doppelt erfasst werden, was ineffizient ist und zu Fehlern führen kann. Im Übrigen existiert ein gewisses Spannungsfeld zwischen der Verantwortung für die Texte, die im jährlichen Bericht des Bundesrates erscheinen und die bei den Departementen liegt, und der Verantwortung für diesen Bericht als Gesamtprodukt, die bei der BK liegt. Dadurch entsteht eine Unsicherheit darüber, wer letztlich für den Bericht sowie dessen Inhalte hauptverantwortlich ist.

Geringe Nachverfolgung durch das Parlament anhand eines nur mässig geeigneten Instruments

Der jährliche Bericht des Bundesrates über Motionen und Postulate ist das einzige Instrument des Parlaments, um die Erfüllung der Aufträge durch die Regierung zu kontrollieren. Die Analysen der PVK haben jedoch gezeigt, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier ein geringes politisches Interesse an der Nachverfolgung haben und sie die Motionen und Postulate meistens abschreiben – trotz einer nur mittleren Zufriedenheit mit der Erfüllung der Anliegen. Weiter eignet sich die heutige Berichtsform nicht für eine kontinuierliche Nachverfolgung, da die Informationen

über die Umsetzung eines Vorstosses auf Berichte mehrerer Jahre verstreut und in der Geschäftsdatenbank des Parlaments nicht ersichtlich sind, was der Transparenz abträglich ist. Es ist fraglich, wieweit der jährliche Bericht in seiner heutigen Form für die Nachverfolgung der Erfüllung der Motionen und Postulate durch das Parlament von Nutzen ist.