



Analyse der Abstimmungsergebnisse bei Schlussabstimmungen im Parlament

Erkenntnisse in Kürze:

- *Das einzuführende qualifizierte Mehr dürfte nur in Ausnahmefällen effektiv eine zusätzliche Hürde darstellen, die Vorlagen mit hohen Regulierungskosten zum Scheitern bringen könnte.*
- *Im betrachteten Zeitraum von 5 Jahren hätten 99,5% der Vorlagen, die in den Schlussabstimmungen der beiden Räte mit einfachem Mehr angenommen wurden, auch die erforderlichen Stimmen für das qualifizierte Mehr erreicht.*
- *Es ist anzunehmen, dass bei tatsächlicher Anwendung des qualifizierten Mehrs sogar noch mehr Vorlagen die erforderlichen Ja-Stimmen erreichen würden, da die Parlamentarier sich darüber bewusst sind, dass Enthaltungen oder Abwesenheiten de-facto einer Ablehnung gleichkommen.*

Mit der Einführung einer Regulierungsbremse sollen bestimmte Vorlagen, die Unternehmen stark belasten, im Parlament einem qualifizierten Mehr unterstellt werden. Im Motionstext ist von einer Anwendung des qualifizierten Mehrs in der Gesamtabstimmung die Rede. Dies wird aus verschiedenen Gründen¹ als wenig zweckmässig erachtet. In der Vernehmlassungsvorlage wird deshalb eine Anwendung des qualifizierten Mehrs in der Schlussabstimmung vorgeschlagen. Ferner soll das qualifizierte Mehr als «Mehrheit der Mitglieder der beiden Räte» ausgestaltet werden² und der Anwendungsbereich der Regulierungsbremse Bundesgesetze und Genehmigungsbeschlüsse zu völkerrechtlichen Verträgen gemäss Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV umfassen.

Um erste grobe Erkenntnisse zur Wirkung und Wirksamkeit der verlangten Regulierungsbremse zu gewinnen, haben wir die Ergebnisse der Schlussabstimmungen zu Bundesgesetzen und Genehmigungsbeschlüssen zu Staatsverträgen, die dem fakultativen Referendum unterliegen³, zwischen der Frühlingssession 2014 und der Wintersession 2019 analysiert. Das Ziel der Analyse bestand darin, anhand von vergangenen Vorlagen eine erste Abschätzung vorzunehmen, inwieweit das erhöhte Mehrheitserfordernis der Regulierungsbremse in Abstimmungen des Parlaments effektiv eine wirksame zusätzliche Hürde darstellt, die Vorlagen öfters zum Scheitern bringen könnte (und damit mehr als bloss eine indirekte Präventivwirkung hat, indem Verwaltung und Parlament auf Regulierungskosten sensibilisiert werden⁴). Dazu wurde bei sämtlichen Vorlagen, die von den Räten mit einfachem Mehr angenommen wurden, geprüft, ob diese auch die erforderlichen Ja-Stimmen für ein qualifiziertes Mehr (Mehrheit der Mitglieder des Rates) erreicht hätten.

Die Aussagekraft einer solchen Betrachtung hat natürlich *gewisse Grenzen*: Es werden vergangene Abstimmungsergebnisse betrachtet, die unter den «Spielregeln des einfachen Mehrs» durchgeführt wurden. Da es bei Abstimmungen mit qualifiziertem Mehr ausschlaggebend ist, ob die erforderliche Anzahl Ja-Stimmen erreicht wird (d.h. 101 im Nationalrat und 24 im Ständerat), sind Enthaltungen und Abwesenheiten de-facto gleichbedeutend wie Ablehnungen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Anzahl Ja-Stimmen unter den «Spielregeln des qualifizierten Mehrs» tendenziell höher sein dürfte und die vorliegende Analyse die Anzahl Vorlagen, welche das qualifizierte Mehr erreicht hätten, eher noch unterschätzt. Für die Interpretation der Analyseergebnisse bedeutet dies, dass für die vereinzelt identifizierten Vorlagen, die das qualifizierte Mehr verfehlt hätten (unter den Modalitäten des einfachen

¹ Der definitive Inhalt der Vorlage ist zum Zeitpunkt der Gesamtabstimmung – also direkt nach der Erstberatung und noch vor einem allfälligen Differenzbereinigungsverfahren – noch nicht abschliessend bekannt. Allfällige Änderungen im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens würden nur einem einfachen Mehr unterliegen, was die Regulierungsbremse de facto aushebelt. Mit der Anwendung der Regulierungsbremse in der Schlussabstimmung ist hingegen gewährleistet, dass beide Räte über dieselbe und definitive Vorlage abstimmen. Zudem bleibt mehr Zeit für saubere Aktualisierungen von Regulierungskostenschätzungen, welche die Grundlage für die Anwendung der Regulierungsbremse bilden.

² Dies entspricht dem bekannten Mehrheitserfordernis der Ausgaben- und Schuldenbremse und von dringlichen Gesetzen. Es bedeutet, dass für den Beschluss einer Vorlage 101 Stimmen im Nationalrat und 24 Stimmen im Ständerat notwendig sind.

³ Dies kommt dem Anwendungsbereich der Regulierungsbremse bei völkerrechtlichen Verträgen sehr nahe. Ganz genau genommen fallen nur diejenigen dem fakultativen Referendum unterliegenden völkerrechtlichen Verträge in den Anwendungsbereich, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV).

⁴ Die Erfahrungen mit der Ausgabenbremse zeigen, dass seit ihrer Einführung nur sehr wenige Vorlagen die Hürde des qualifizierten Mehrs nicht übersprungen haben und die Ausgabenbremse in erster Linie präventiv wirkt (vgl. EFV 2019: Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes).



Mehrs), nicht direkt der Schluss gezogen werden kann, dass die Vorlagen tatsächlich daran gescheitert wären. Zu beachten ist ferner auch, dass für die einzelnen Vorlagen nicht geprüft wurde, ob diese tatsächlich mit Regulierungskosten verbunden waren und die Regulierungsbremse überhaupt zur Anwendung gekommen wäre.

Unterteilt werden die Ergebnisse in Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse zu Staatsverträgen, die dem fakultativen Referendum unterliegen. Es fällt auf, dass die Beschlüsse des Parlaments bei einer grossen Mehrheit der Vorlagen mit klaren Mehrheiten angenommen werden. Die Ergebnisse zu den drei relevanten Abstimmungen, die das qualifizierte Mehr nicht erreicht hätten, sind in Tabelle 2 aufgeführt.

Tabelle 1: Analyse der Abstimmungsergebnisse (Frühlingsession 2014 bis und mit Wintersession 2019):

	mit einfachem Mehr angenommen	qualifiziertes Mehr ebenfalls erreicht	%
Schlussabstimmungen	635	632	99,5%
Bundesgesetze	424	422	99,5%
Staatsverträge**	211	210	99,5%

* Betrachtet werden nur Vorlagen, die mit einfachem Mehr beschlossen wurden. Abgelehnte Vorlagen sind für die Analyse nicht relevant, da eine Erhöhung des Mehrheitserfordernisses bei diesen keinen Einfluss auf den Abstimmungsausgang haben kann.

** Gemeint sind hier Genehmigungsbeschlüsse zu völkerrechtlichen Verträgen, die dem fakultativen Referendum unterliegen.

Hätte man bei sämtlichen Vorlagen, welche die Räte in der Schlussabstimmung mit einfachem Mehr annahmen stattdessen ein qualifiziertes Mehr angewandt, hätten trotzdem mehr als 99,5% der Vorlagen das höhere Mehrheitserfordernis erreicht. Bei weniger als 0,5% der untersuchten Abstimmungen wären die erforderlichen Stimmen für ein qualifiziertes Mehr nicht erreicht worden (d.h. nur bei drei Abstimmungen von insgesamt 635, siehe Tabelle unten).

Tabelle 2: Abstimmungsdetails zu den drei umstrittenen Vorlagen:

Vorlage	Rat	Ja	Nein	Enthaltung	Abwesend
Altersvorsorge 2020. Reform	Nationalrat	100	93	4	3
Ausländergesetz. Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen	Nationalrat	98	67	33	2
Doppelbesteuerung. Abkommen mit Sambia	Nationalrat	85	71	39	5

Diese wenigen Fälle lassen sich zudem teilweise mit Abwesenheiten und Enthaltungen erklären. Wäre das qualifizierte Mehr bei diesen Vorlagen tatsächlich zur Anwendung gekommen, ist davon auszugehen, dass einige Parlamentsmitglieder sich nicht enthalten hätten oder eher anwesend gewesen wären, da Abwesenheiten und Enthaltungen bei Abstimmungen mit qualifiziertem Mehr de facto einer Ablehnung gleichzusetzen ist. Es erscheint gut möglich, dass nicht alle drei Vorlagen abgelehnt worden wären. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Analyseergebnisse klar darauf hinweisen, dass das qualifizierte Mehr eine sehr geringe zusätzliche Hürde für den Beschluss von neuen Vorlagen darstellt. Es ist nicht davon auszugehen, dass eine Vielzahl von Vorlagen, die mit hohen Regulierungskosten verbunden sind, als direkte Folge des verschärften Mehrheitserfordernisses im Parlament scheitern würden. In Einzelfällen ist dies aber nicht ganz auszuschliessen.

Allgemeine Interpretation der Abstimmungsergebnisse zur Wirksamkeit der Regulierungsbremse

Es wurde nicht speziell eruiert, ob einzelne Gesetze bzw. Genehmigungsbeschlüsse tatsächlich einen der zwei Schwellenwerte zur Anwendung der Regulierungsbremse (und damit des qualifizierten Mehrs) überschritten hätten oder nicht. Vielmehr war es hier das Ziel, ganz allgemein die Mehrheitsverhältnisse zu analysieren und aufzuzeigen, welche Wirkung eine hypothetische Anwendung des zur Diskussion stehenden erhöhten Mehrheitserfordernisses («Mehrheit der Mitglieder der beiden Räte») auf den Ausgang der Abstimmungen der letzten Legislaturperiode gehabt hätte.

Die analysierten Abstimmungsergebnisse zeigen, dass Vorlagen, welche angenommen werden, in der Regel einem breit abgestützten Kompromiss entsprechen, und somit auch bei der Anwendung eines qualifizierten Mehr angenommen würden. Nur ganz selten wird die Mehrheit der Mitglieder eines Rates nicht erreicht, und selbst dann heisst es nicht unbedingt, dass eine Vorlage bei der Anwendung eines qualifizierten Mehr verworfen worden wäre. Dies insbesondere aus zwei Gründen: (1) weil diese Mehrheitsregel Anreize setzt, anwesend zu sein und (2) weil Enthaltungen bei der Anwendung des qualifizierten Mehrs de-facto einem «Nein» gleichkommen, ist davon auszugehen, dass diese bei der Anwendung des qualifizierten Mehrs tendenziell abnehmen würden. Unsere Analyse weist stark darauf hin, dass die Anwendung eines qualifizierten Mehrs im Vergleich zum einfachen Mehr nur eine äusserst geringe zusätzliche Hürde darstellt und nur in Ausnahmefällen zu einem anderen Abstimmungsausgang führen könnte.

Eine direkte Wirkung, indem für Unternehmen besonders belastende Regulierungen dank der Regulierungsbremse scheitern, ist nur in Ausnahmefällen zu erwarten. Nicht auszuschliessen sind Nebeneffekte. Umstrittene Vorlagen könnten aufgrund der Regulierungsbremse scheitern, obwohl die Regulierungskosten für Unternehmen gar nicht einen eigentlichen Kritikpunkt an der Vorlage darstellten. Ein mögliches Beispiel dazu ist die Vorlage zur Vorsorge 2020, welche im Parlament ganz knapp angenommen wurde und mit qualifiziertem Mehr allenfalls gescheitert wäre. Dort waren die Regulierungskosten viel weniger umstritten als andere gesellschaftliche Themen wie das Rentenalter oder das Rentenniveau (Umwandlungssatz).

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO – Regulierungsanalyse und -politik DPRP (2020)