

Initiativ-Krimis im Bundeshaus

Die Frühjahrsession stand (einmal mehr) stark im Zeichen von Volksinitiativen. Diesmal waren es allerdings weniger die hängigen Volksinitiativen, die uns beschäftigten. Namentlich die «Sex-Koffer-Initiative», welche auf ziemlich diffuse Art ins heutige Aufklärungssystem eingreifen will, wurde im Nationalrat nämlich bereits nach kurzer (wenn auch heiterer) Debatte klar abgelehnt. Auch die Durchsetzungs-Initiative zur Ausschaffungs-Initiative konnte endlich und ohne lange Diskussion erledigt werden.

Weit mehr beschäftigten uns Initiativen, die der Souverän kürzlich angenommen hat. Wir mussten zum einen die Zweitwohnungs-Initiative und zum anderen die Ausschaffungs-Initiative umsetzen. Zur Zweitwohnungs-Initiative: In meinem letzten Sessionsbericht (zur Herbstsession 2014) ärgerte ich mich über die starke Verwässerung der Verfassungsbestimmung im Ständerat (obschon ich ja gegen die Initiative war). Auch im Nationalrat schien man es ursprünglich mit dem Volkswillen nicht allzu genau nehmen zu wollen. Doch das ungleiche Trio aus Gabi Huber, Adrian Amstutz und Initiantin Vera Weber machte es möglich, dass die Räte die Kurve weitgehend noch kriegten. Das Gesetz in der Schlussfassung entspricht nun einigermaßen der Verfassung, obschon zwei, drei verfassungsmässig zweifelhafte Bestimmungen drin blieben (so namentlich zugunsten neuer Hotels).

Ausschaffungs-Initiative

Auch wenn es bisweilen im Durchsetzungs-Initiativen-Gestöse fast unterging: Das Parlament hat die Ausschaffungs-Initiative zügig an die Hand genommen und noch vor der vorgegebenen Frist von fünf Jahren fertig umgesetzt. Inhaltlich drohte allerdings auch dieses Umsetzungsgesetz zunächst daneben zu gehen (und zwar zu weit – anders als bei der Zweitwohnungs-Initiative, wo man zunächst zu wenig weit gehen wollte). Hier war es der Ständerat, der der besten Lösung zum Durchbruch verhalf. Das Umsetzungsgesetz entspricht nun einerseits der strengen Verfassungsbestimmung. Andererseits sieht es als Notventil eine Härtefallklausel vor. Diese ist sehr eng formuliert. Sie lässt es nicht zu, allgemein die Verhältnismässigkeit zu prüfen (wie das der in der Volksabstimmung abgelehnte Gegenvorschlag vorgesehen hatte). Vielmehr gilt das Notventil nur bei Ausnahmefällen, die so stossend sind, dass eine Ausschaffung unserem Rechtsprinzip spotten würde.

Sicherheit und Freiheit

Heiss zu und her ging es auch beim Nachrichtendienstgesetz. Wie bei Militär, Polizei und Strafverfolgung stellt sich natürlich auch beim Nachrichtendienst stets die heikle Abwägung zwischen Freiheit und Sicherheit. Dieses Spannungsfeld ist aber durchaus lösbar. Die Lösung liegt allerdings nicht darin, den Sicherheitsorganen möglichst stumpfe Waffen in die Hand zu geben. Genauso wenig, wie man der Polizei aus Angst vor Machtmissbrauch nur Spielzeugpistolen aushändigte, darf man dem Nachrichtendienst in einer digitalisierten Welt nur Lupe und Notizblock in die Hand drücken. Die Lösung liegt vielmehr darin, dass man den Sicherheitsorganen



Andrea Caroni
Nationalrat von Appenzell
Ausserrhoden

nen zwar die modernsten Mittel gibt, ihnen aber enge Leitplanken für die Anwendung setzt und dies dann streng kontrolliert. Beides ist im Nachrichtendienstgesetz gegeben.

Weniger um Sicherheit als um Geld ging es beim neuen Finanzausgleich (NFA). Während die Geberkantone und der Bundesrat der Meinung sind, mit der bisherigen Ausstattung seien die Ziele übererfüllt worden, weshalb man sie reduzieren könne, sehen das die Nehmerkantone (nicht ganz unerwartet) anders. Das letzte Wort ist noch nicht gesprochen, und ein Kompromiss ist für mich vorstellbar.

In den Räten eher eine Randnotiz, aber für Ausserrhoden doch bedeutsam war die Genehmigung der neuen Ausserrhoder Kantonsverfassung. Dabei sorgten wir Ausserrhoder bei weitem nicht für so viel Unruhe wie der Kanton Tessin, der neu in seiner Verfassung ein Burkaverbot vorsieht. Dank einer angedrohten nationalen Volksinitiative werden wir auch schon bald über ein nationales Burkaverbot in der Bundesverfassung diskutieren dürfen. Es gibt in der Schweiz geschätzte hundert Burka-Trägerinnen (zumeist Touristinnen). Glücklicherweise das Land, das keine anderen Sorgen hat.

Intensivster Moment

Mein persönlich intensivster Moment der Session war die Beratung des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes (Finfrag), wo ich als Fraktionssprecher amte. Das Gesetz regelt Finanzmarktinfrastrukturen (vor allem Börsen) und die Verhaltensregeln auf den Kapitalmärkten (v.a. für Derivatehandel, Übernahmen oder Insiderhandel). Die Vorlage ist umfangreich und höchst technisch, die Kommissionsarbeit war entsprechend aufwendig. Das Gesetz ist auch von erheblicher Bedeutung für den Finanzplatz wie die Realwirtschaft – doch nicht ganz überraschend erfuhren Geschäftsleute wie die Neuregelung des Wolfabschlusses erheblich mehr Beachtung.

Weitere Geschäfte, in denen ich ebenfalls als Kommissions- bzw. Fraktionssprecher involviert war, betrafen die Steuerfreiheit von Vereinen und die steuerliche (Nicht-)Abzugsfähigkeit von Bussen.

Krimi um einen Gegenvorschlag

Propos Steuern (und noch einmal Volksinitiativen): Mein persönlicher Sessionstiefpunkt war die Behandlung der Volksinitiative zur Abschaffung der Heiratsstrafe. Seit langer Zeit waren wir überparteilich intensiv engagiert, um der Stimmbewölkerung einen Gegenvorschlag zu unterbreiten. Dieser wurde zunächst sowohl im National- wie auch im Ständerat angenommen. Doch in der Schlussabstimmung geschah dann das Überraschende: Während der Nationalrat den Gegenvorschlag wiederum klar annahm, kam der Ständerat in einem Abstim-

mungskrimi in letzter Sekunde noch einmal auf seinen Beschluss zurück und lehnte den Gegenvorschlag dann mit 22 zu 20 Stimmen ab. Hätte auch nur ein einziges Ratsmitglied darauf verzichtet, seine Meinung zu wechseln, gäbe es heute diesen Gegenvorschlag.

Weiter im Thema «Familie» haben wir sodann beschlossen, dass Einbürgerungen der dritten Generation (also von Menschen, deren Eltern schon in der Schweiz aufwuchsen) erleichtert werden sollen. Auch haben wir das Kinderunterhaltsrecht angepasst. Neu haben auch Kinder unverheirateter Eltern Anspruch auf gebührenden Unterhalt samt (neuem) Betreuungsunterhalt. Heute noch fahren solche Kinder schlechter als Kinder verheirateter oder geschiedener Eltern. Hier haben wir einen Fortschritt erzielt.

In der Gesundheitspolitik lehnten wir die «Widerspruchslösung» für Organspenden ab. So dürfen Organe weiterhin nur von Personen entnommen werden, die einer Entnahme ausdrücklich zustimmen. Die beste Lösung wäre meiner Meinung nach allerdings eine Art genossenschaftliches System, wonach all diejenigen, die bereit sind, ihre Organe zu spenden, dafür dann auch privilegiert eines erhalten, wenn sie selber eins benötigen.

Kurz vor Sessionsende konnte es der Nationalrat dann nicht lassen, während dreier Stunden über die Frankenstärke zu debattieren. In solch dringlichen Debatten dürfen sich Politikerinnen und Politiker zwar am Rednerpult austoben, das Land kommt damit aber nicht wirklich voran. Es tauchen kaum neue Ideen oder Argumente auf, noch werden Beschlüsse gefasst. Für solche haben wir allerdings bald wieder Gelegenheit: Anfang Mai beginnt schon die diesjährige Sondersession.

Andrea Caroni
Nationalrat AR



Von Sonderdebatte bis Finanzausgleich

Der britische Staatsmann Winston Churchill schreibt in einem seiner staatstheoretischen Aufsätze: «Demokratie bedeutet gelegentlich die Notwendigkeit, sich den Ansichten anderer Leute mit Augenmass und Leidenschaft zugleich zu beugen.» Rückblickend auf die vergangene Session liest sich diese Aussage wie eine Handlungsanleitung zu nicht wenigen Geschäften, und dies keineswegs im resignativen Sinne.

Dringliche Sonderdebatte

So stritten sich die Fraktionen bereits im Vorfeld um die Durchführung einer dringlichen Sonderdebatte zum Thema Frankenstärke respektive zu einer Diskussion um den Entscheid der Schweizerischen Nationalbank, den lange Zeit garantierter Mindestkurs des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro aufzuheben. In solchen Situationen gibt es in Bundesbern mehr oder weniger immer die gleichen zwei Haltungen: Die einen sehen darin lediglich eine Veranstaltung für die Medien und das Publikum am Bildschirm. Das einzig Dringliche an diesen Debatten sei das Bedürfnis der Akteure, Dampf abzulassen. Die anderen sehen genau darin den Sinn und Zweck der Übung: Neben der parlamentarischen Kleinarbeit müssten solche Ereignisse genutzt werden, um sich der Öffentlichkeit vor laufender Kamera präsentieren zu können – zumal in einem Wahljahr! So erstaunte es dann auch nicht wirklich, dass unser Rat auf eine solche Sonderdebatte verzichtete und in der Grossen Kammer jedoch über drei Stunden debattiert wurde.

Unterschiedliche Bedeutung

Unter den vielen Dutzend anderer Traktanden, welche unser Rat in den drei Wochen der Frühjahrsession behandelte, fanden sich je nach politischem Standpunkt oder unmittelbarer Betroffenheit wichtige und we-



Ivo Bischofberger
Ständerat von Appenzell Inner-
rhoden

niger wichtige Geschäfte. Schliesslich konnten insgesamt 19 Vorlagen – vorab Bundesbeschlüsse, Gesetzesvorlagen und Entscheide zu Volksinitiativen – in den Schlussabstimmungen definitiv verabschiedet werden.

Interessant erscheint mir, einen Blick auf die übrigen Beratungsgegenstände zu werfen: So hat unser Rat unter anderem über insgesamt 38 Motionen, 15 Parlamentarische Initiativen, 22 Kantons- respektive Ständesinitiativen und 16 Postulate diskutiert und entschieden. Schliesslich stand eine nicht geringe Anzahl von weit über 30 Interpellationen zur Debatte.

Dabei verfolgen die parlamentarischen Instrumente klare Zielsetzungen: Mit einer Motion will ein Ratsmitglied dem Bundesrat den Auftrag geben, zu einem Bundesgesetz, Bundesbeschluss oder zu einer Verordnung einen Entwurf vorzulegen oder Massnahmen zu treffen; die Motion entfaltet nur dann Rechtskraft, wenn ihr beide Räte zustimmen. Das Postulat beauftragt den Bundesrat, zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob ein Gesetzes- oder Beschlusstext vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen sei. Hierbei ist zur Überweisung des Postulates die Zustimmung des anderen Rates nicht nötig. Die Form der Parlamentarischen Initiative ermöglicht es einem Ratsmitglied, direkt einen Entwurf zu einem Gesetz oder die Grundzüge eines solchen Gesetzes vorzuschlagen. Mittels einer Ständesinitiative hat jeder Kanton die Möglichkeit, der Bundesversammlung einen Entwurf zu einem Erläss einzureichen oder die Ausarbeitung eines Erlässtextes vorzuschlagen.

Die Interpellation schliesslich gibt den Mitgliedern der Bundesversammlung die Möglichkeit, Auskunft über (sogenannt!) wichtige innen- oder aussenpolitische Ereignisse und über Angelegenheiten des Bundes zu verlangen. Obwohl die Antwort des Bundesrates jeweils schriftlich abgegeben wird, verlangen die Ratsmitglieder grossmehrheitlich dennoch das Wort, um gewisse Aspekte speziell noch einmal kommentieren zu können.

Zusammenfassend sind die Zahlen selbstredend und benötigen wohl keinen Kommentar: Vor zwanzig Jahren wurden über die 45. Legislatur (1995–1999) knapp 3000 parlamentarische Vorstösse eingereicht; hochgerechnet auf die laufende 49. Legislatur (2011–2015) wird es rund das Dreifache sein.

Zweitwohnungsgesetz

Augenmass und Leidenschaft zugleich wurden auch in den zum Teil äusserst emotional geführten Debatten der folgenden beiden Geschäfte offenkundig.

Das Bundesgesetz zu den Zweitwohnungen passierte die Schlussabstimmungen im Nationalrat mit 159 zu 12 und im Ständerat mit 42 zu 2 Ja-Stim-

men. Der Weg der parlamentarischen Beratung war äusserst umstritten, oder wie Nationalratskollege Daniel Fässler es im Plenum der Grossen Kammer formulierte: «Eine inakzeptable Hüst-und-Hott-Politik». Denn was nach der ersten Beratung zur Umsetzung der Zweitwohnungs-Initiative in der vergangenen Wintersession in unserem Rat wohl niemand erwarten konnte, wurde auf einmal in beiden Kammern mehrheitsfähig: SVP und FDP hatten im Vorfeld der nationalrätlichen Debatte den Initianten gewichtige Zugeständnisse gemacht, wenn diese ihrerseits auf ein Referendum verzichteten. Und tatsächlich unterstützten die Initianten den staatspolitisch höchst fragwürdig zustande gekommenen «Kompromiss» mit ihren Unterschriften. Entsprechend fand einerseits sowohl der Antrag des links-grünen Lagers, die Ausnahme für touristisch bewirtschaftete Zweitwohnungen (sog. Plattformwohnungen) aus der Vorlage zu streichen, wie auch die Einschränkung der Umnutzung von nicht mehr rentablen Hotels und von erhaltenswerten Gebäuden wie auch der Verzicht auf die Dringlichkeit der Inkraftsetzung eine Mehrheit. Andererseits zeigte sich der Rat dann jedoch bei der Erweiterung von Wohnungen grosszügig. Diese dürfen nun um 30 Prozent, flächenmässig aber unbegrenzt ausgebaut werden. Mit Blick auf die Umsetzung des Gesetzes in den betroffenen Tourismusgebieten der Bergregionen darf man gespannt sein, wie sich dieser mit etlichen Fragezeichen behaftete Kompromiss bewähren wird.

In der Botschaft zum «Ressourcen- und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen 2016–2019» beantragte der Bundesrat für die Ausstattung der beiden Finanzausgleichsgefässe den Grundbeitrag des Ressourcenausgleichs um insgesamt 330 Millionen Franken (Bund: 196 Millionen; ressourcenstarke Kantone: 134 Millionen) zu kürzen und die Dotation des Lastenausgleichs beizubehalten. Dabei stützte sich die Landesregierung auf die Ergebnisse des zweiten Berichtes über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs, welche zeigten, dass a) der Finanzausgleich gut funktioniert und b) die Ziele (durchschnittlicher Wert von 85 Prozent in der Vierjahresperiode 2012–2015) weitgehend erreicht wurden. Obwohl der Nationalrat entschieden hatte, den Geberkantonen gemäss Bundesrat entgegenzukommen, waren in unserem Rat die Fronten klar vorgezeichnet: Mit dem deutlichen Resultat von 27 zu 16 Stimmen (1 Enthaltung) hielten die Ständesvertreter der Nehmer- wie der Geberkantone auch in der zweiten Beraterunde an ihrem Entscheid fest und lehnten den Vorschlag des Bundesrates noch einmal deutlich ab.

Letztes Wort noch offen

Jedoch scheint mir – mit Blick auf den einleitenden Gedanken von Winston Churchill – in diesem Geschäft das letzte Wort noch nicht gesprochen zu sein. Denn aktuell deutet einiges darauf hin, dass sich die Finanzdirektoren der Nehmerkantone «mit Leidenschaft um eine Lösung mit Augenmass» bemühen.

Ivo Bischofberger
Ständerat AI