



## Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung

**Boris Burri** | *Anders als in anderen Ländern wurde bis anhin in der Schweiz keine Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung geführt. Die Dokumentationszentrale der Bundesversammlung hat deshalb begonnen, Daten für eine Statistik zu sammeln. Die rückwirkend bis zur 45. Legislaturperiode (ab 4. Dezember 1995) erhobenen und ausgewerteten Daten geben Antwort auf folgende Fragen: Wie lange benötigt die Bundesversammlung im Durchschnitt für die Behandlung eines Gesetzes? Wie viele Erlasse werden vom Parlament pro Legislatur verabschiedet und in welcher Form? Wie hoch ist dabei der Anteil von Erlassen, die auf parlamentarische Initiativen zurückzuführen sind?*

### Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Datensammlung
- 3 Ausgewählte Statistiken

### 1 Einleitung

Über Sinn und Unsinn von Statistiken lässt sich im Einzelfall trefflich streiten. Trotzdem dürften statistische Angaben mitunter hilfreich sein, um sich ein exakteres Bild der Verhältnisse zu verschaffen oder bestimmte Entwicklungen zu erfassen. Sie können als Grundlage dienen, um auftretende Probleme zu untersuchen und entsprechende Problemlösungen auszuarbeiten. Im Rahmen der Evaluation können Statistiken insbesondere die Analyse unterstützen, ob durch geeignete Massnahmen eine bestimmte Entwicklung herbeigeführt werden soll oder ob eine getroffene Massnahme die erwünschte Wirkung zeigt.

Während in vielen Bereichen die statistische Erfassung weit ausgebaut ist (etwa bezüglich Verkehr oder Volkswirtschaft), stehen zurzeit nur wenige Daten über die Tätigkeit des Parlamentes zur Verfügung. Dies, obwohl statistische Erhebungen auf diesem Gebiet für das Verständnis demokratischer Prozesse wesentlich sind. Bis anhin fehlten für die Schweiz insbesondere zuverlässige Angaben über die Anzahl und die Art der von der Bundesversammlung verabschiedeten Erlasse, während der Output des Parlamentes in anderen Ländern viel systematischer dokumentiert ist.<sup>1</sup> Vor diesem Hintergrund hat die Dokumentationszentrale der Bundesversammlung begonnen, die für eine Erlass-Statistik relevanten Daten zu erfassen.



## 2 Datensammlung

Die Datensammlung enthält momentan Angaben zu den vom Parlament verabschiedeten Erlassen seit Beginn der 45. Legislaturperiode (ab 4. Dezember 1995) und wird nach jeder Session aktualisiert.

In der Datensammlung wird den Erlassen als wichtiges Kriterium die entsprechende Erlassform zugeordnet. Der Output des Parlamentes wird dabei in Anlehnung an Artikel 163 der Bundesverfassung in rechtsetzende Bestimmungen und übrige Erlasse unterteilt.

Als rechtsetzende Bestimmungen gelten Bundesgesetze (differenziert nach ordentlichen und dringlichen) sowie Verordnungen der Bundesversammlung.

Bei den übrigen Erlassen wird in der Datensammlung zwischen referendumspflichtigen Bundesbeschlüssen und einfachen Bundesbeschlüssen unterschieden:

- Referendumspflichtige Bundesbeschlüsse werden für Erlasse des Parlaments gewählt, die zwar nicht rechtsetzender Natur sind, aber kraft besonderer Bestimmungen gleichwohl dem Referendum unterstehen. Bei der Aufnahme in die Datensammlung wird diese Kategorie weiter verfeinert in Bundesbeschlüsse zu Volksinitiativen, Bundesbeschlüsse zu Verfassungsrevisionen, Bundesbeschlüsse zu Staatsverträgen (jeweils gesondert, ob mit obligatorischem oder fakultativem Referendum) und übrige Bundesbeschlüsse.<sup>2</sup>
- Die Form des einfachen Bundesbeschlusses ist für die nicht dem Referendum unterstellten Einzelakte der Bundesversammlung bestimmt. In der Datensammlung wird differenziert nach einfachen Bundesbeschlüssen zu Staatsverträgen, Finanzbeschlüssen und übrigen Einzelbeschlüssen.<sup>3</sup>

In der Datensammlung wird als weiteres Kriterium vermerkt, wer Initiantin oder Initiant des Erlassentwurfes war, respektive wer ihn eingereicht hat.<sup>4</sup> Erfasst werden zudem die Beratungsdauer eines Erlasses (von der Einreichung bis zur Verabschiedung in den Räten), das zuständige Departement und Angaben, ob der Erlass im Laufe der Beratungen verändert wurde. Die Aufnahme weiterer Kriterien wird zurzeit geprüft.

## 3 Ausgewählte Statistiken

Die folgenden Statistiken sind mit Vorsicht zu interpretieren und die Aussagen entsprechend zu relativieren. So ist primär festzuhalten, dass bei der Erhebung qualitative Aspekte momentan (noch) gänzlich ausgeklammert werden. Es wird beispielsweise nicht differenziert, ob es sich um eine gering-



fügte Änderung eines Erlasses oder um eine umfangreiche Neufassung handelt. Zudem ist die Datenbasis momentan noch gering, was insbesondere Aussagen über Entwicklungen relativiert.

Folgende Tabelle liefert eine Übersicht der von der Bundesversammlung verabschiedeten Erlasse pro Legislatur, aufgeschlüsselt nach Erlassform (inkl. Hochrechnung für die 47. Legislatur). Die Zuordnung zur jeweiligen Legislatur bezieht sich auf die Verabschiedung der Erlasse, nicht auf deren Einreichung.

*Erlasse der Bundesversammlung – Übersicht pro Legislatur nach Erlassform (Stand Ende Frühjahrsession 2007)*

Legislatur	45. 04.12.1995 – 05.12.1999	46. 06.12.1999 – 30.11.2003	47.* 01.12.2003 – 02.12.2007	47.** 01.12.2003 – 23.03.2007
<b>Bundesgesetze</b>	<b>156</b>	<b>195</b>	<b>162</b>	<b>142</b>
Dringliche Bundesgesetze	19	7	10	9
Ordentliche Bundesgesetze	137	188	152	133
<b>Verordnungen der Bundesversammlung</b>	<b>11</b>	<b>23</b>	<b>14</b>	<b>12</b>
<b>Bundesbeschlüsse</b>	<b>43</b>	<b>49</b>	<b>58</b>	<b>51</b>
BB zu Volksinitiativen	23	28	6	5
BB zu Verfassungsrevisionen	9	7	2	2
BB zu Staatsverträgen mit obligatorischem Referendum	–	–	–	–
BB zu Staatsverträgen mit fakultativem Referendum	10	14	49	43
übrige BB	1	0	1	1
<b>Einfache Bundesbeschlüsse</b>	<b>228</b>	<b>230</b>	<b>180</b>	<b>158</b>
EB zu Staatsverträgen ohne Referendum	82	76	38	33
Finanzbeschlüsse	89	97	81	71
übrige EB	57	57	62	54
<b>Erlasse Total</b>	<b>438</b>	<b>497</b>	<b>414</b>	<b>363</b>

\* Hochrechnung der effektiven Zahlen mit Stand Ende Frühjahrsession 2007 (von 14 auf 16 Sessionen, ohne Sondersession → Multiplikator 1,14).

\*\* Effektive Zahlen, jedoch nur bis Ende Frühjahrsession 2007.

Bemerkenswert ist die relativ hohe Zahl der in der 46. Legislaturperiode verabschiedeten Bundesgesetze und der sich diesbezüglich abzeichnende Rückgang in der 47. Legislaturperiode. Der Eindruck eines stetigen Anstiegs der rechtlichen Reglementierung scheint demnach – zumindest bezogen auf die Anzahl erlassener Gesetze – zu trügen. Ob die Abnahme verabschiedeter Bundesgesetze mit der neuen Zusammensetzung des Bundesrates zusammenhängt, müsste näher geprüft werden. Auffallend ist weiter, dass kontinuierlich weniger Bundesbeschlüsse zu Verfassungsrevisionen und in der 47. Legislaturperiode deutlich weniger Bundesbeschlüsse zu Volksinitiativen verabschiedet wurden. Markant ist zudem die Umlagerung in Bezug auf die Staatsverträge, die in der 47. Legislaturperiode erstmals mehrheitlich dem fakultativen Referendum unterstellt wurden, während sie bis dahin grösstenteils nicht dem Referendum unterstanden. Diese Entwicklung dürfte auf die am 9. Februar 2003 von Volk und Ständen angenommene Reform der Volksrechte zurückzuführen sein, welche eine Ausweitung des fakultativen Staatsvertragsreferendums beinhaltet. Aufgrund dieses Volksentscheides unterstehen seit dem 1. August 2003 zur besseren demokratischen Mitwirkung an der Aussenpolitik neben unkündbaren Verträgen und dem Beitritt zu internationalen Organisationen neu alle internationalen Verträge dem Referendum, die «wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert» (vgl. Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV).

Aufschlussreich ist zudem eine Aufschlüsselung der verabschiedeten Bundesgesetze nach Initiantin oder Initiant respektive dem den Erlassentwurf einreichenden «Organ».<sup>5</sup>

*Erlasse der Bundesversammlung – Bundesgesetze und das Total der Erlasse pro Legislatur nach Initiant/-in (Stand Ende Frühjahrsession 2007)*

Legislatur	45. 04.12.1995 – 05.12.1999	46. 06.12.1999 – 30.11.2003	47.* 01.12.2003 – 02.12.2007	47.** 01.12.2003– 23.03.2007
<b>Bundesgesetze (inkl. dringliche)</b>	<b>156 (100)</b>	<b>195 (100%)</b>	<b>162 (100%)</b>	<b>142 (100%)</b>
eingereicht vom Bundesrat (Botschaft)	135 (87%)	158 (81%)	128 (79%)	112 (79%)
eingereicht vom Parlament (pa.lv.)	21 (13%)	36 (18%)	33 (20%)	29 (20%)
eingereicht von Kantonen (Standes- initiative)	–	1 (1%)	1 (1%)	1 (1%)



<b>Erlasse Total</b>	<b>438 (100%)</b>	<b>497 (100%)</b>	<b>414 (100%)</b>	<b>363 (100%)</b>
eingereicht vom Bundesrat (Botschaft)	403 (92%)	441 (90%)	372 (90%)	326 (90%)
eingereicht vom Parlament (pa.lv.)	35 (8%)	55 (11%)	41 (10%)	36 (10%)
eingereicht von Kantonen (Standesinitiative)	–	1 (-%)	1 (-%)	1 (-%)

\* Hochrechnung der effektiven Zahlen mit Stand Ende Frühjahrsession 2007 (von 14 auf 16 Sessionen, ohne Sondersession → Multiplikator 1,14).

\*\* Effektive Zahlen, jedoch nur bis Ende Frühjahrsession 2007.

Bei dieser Aufstellung wird ersichtlich, dass der prozentuale Anteil von Bundesgesetzen aufgrund parlamentarischer Initiativen laufend zunimmt und aktuell rund 20 Prozent beträgt. Das bedeutet, dass momentan rund ein Fünftel aller verabschiedeten Bundesgesetze respektive Bundesgesetzmodifikationen direkt vom Parlament initiiert werden – wobei allerdings bei den parlamentarischen Initiativen der Anteil von eher geringfügigen Gesetzesmodifikationen gross ist. Die Zunahme der gesetzgeberischen Initiative des Parlaments ist bei einer Betrachtung der absoluten Zahlen vorwiegend auf einen Anstieg im Übergang von der 45. zur 46. Legislaturperiode zurückzuführen. Der kontinuierliche prozentuale Anstieg ergibt sich dagegen vor allem wegen der hohen Anzahl von verabschiedeten Bundesgesetzen in der 46. Legislaturperiode.

Bezogen auf das Gesamttotal der Erlasse bleibt der prozentuale Anteil der auf parlamentarische Initiativen zurückgehenden Erlasse weitgehend identisch. Wegen der hohen Zahl der grösstenteils vom Bundesrat eingebrachten einfachen Bundesbeschlüsse fällt die bei den Bundesgesetzen zu beobachtende Zunahme diesbezüglich kaum ins Gewicht.

Es bleibt zu verfolgen, wie sich das neue Parlamentsgesetz auf diese Entwicklung auswirkt und ob in Zukunft wieder weniger parlamentarische Initiativen ergriffen werden.<sup>6</sup>

Bemerkenswert ist zudem die äusserst geringe Zahl der unmittelbar erfolgreichen Standesinitiativen. Von insgesamt 153 ab der 45. Legislaturperiode von den Kantonen eingereichten Initiativen führten nur gerade zwei direkt zu einem Erlass. Ausser Betracht bleibt dabei, dass viele in Form von Standesinitiativen eingebrachte Anliegen anderweitig aufgenommen und mit vom Bundesrat oder Parlament eingereichten Erlassen umgesetzt wurden.

Eine Aufstellung der verabschiedeten Erlasse (ohne Erlasse aufgrund von parlamentarischen Initiativen) nach zuständigen Departementen ergibt folgende Werte:

*Erlasse der Bundesversammlung pro zuständiges Departement nach Erlassform (45. – 47. Legislaturperiode, Stand Ende Frühjahrsession 2007)*

	EDA	EDI	EJPD	VBS	EFD	EVD	UVEK	BK	<b>Total</b>
Bundesgesetz	25	71	90	14	68	81	47	12	<b>408</b>
Verordnung	0	2	5	2	4	0	5	2	<b>20</b>
Bundesbeschluss	27	16	42	5	11	16	23	0	<b>140</b>
Einfacher BB	46	68	59	49	192	120	57	15	<b>606</b>
<b>Total</b>	<b>98</b>	<b>157</b>	<b>196</b>	<b>70</b>	<b>275</b>	<b>217</b>	<b>132</b>	<b>29</b>	<b>1174</b>

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) ist demzufolge verantwortlich für die meisten Erlassentwürfe, wobei vor allem die Finanzbeschlüsse ins Gewicht fallen.

Folgende Tabelle zeigt schliesslich die durchschnittliche Behandlungsdauer eines Erlasses resp. einer Erlassänderung an, von der Einreichung des Entwurfes bis zur Verabschiedung in den Räten:

*Erlasse der Bundesversammlung – durchschnittliche Behandlungsdauer nach Erlassform (45. – 47. Legislaturperiode, Stand Ende Frühjahrsession 2007)*

<b>Behandlungsdauer</b>	<b>Tage</b>
Dringliches Bundesgesetz	147
Bundesgesetz	435
Verordnung	206
BB zu Volksinitiativen	572
BB zu Verfassungsrevisionen	627
BB zu Staatsverträgen mit fakultativem Referendum	263
BB übrige	386
EB zu Staatsverträgen ohne Referendum	208
Finanzbeschlüsse	167
übrige EB	149
<b>Durchschnitt</b>	<b>265</b>

Extrembeispiele verdeutlichen, dass die Behandlungsdauer bei breiter Unterstützung äusserst kurz, bei Verzögerungen hingegen sehr lang sein kann.



Lediglich 11 Tage nach ihrer Einreichung wurde beispielsweise am 19. März 2004 die Revision des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom Parlament verabschiedet, welche die Grundlage für die Anpassung der Steuersätze an die Teuerung legte (Berücksichtigung der kalten Progression bei der Reform der Ehe- und Familienbesteuerung).<sup>7</sup> Im Kontext der Referendumsabstimmung zum Steuerpaket vom 16. Mai 2004 wollten Bundesrat und Parlamentsmehrheit damals rasch für klare Verhältnisse sorgen.

Fünfzehn Jahre dauerte es dagegen, bis der aufgrund einer parlamentarischen Initiative von Josi Meier von 1985 ausgearbeitete Erlassentwurf zur Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts (Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts) am 6. Oktober 2000 die Schlussabstimmung der beiden Räten passierte.<sup>8</sup>

*Boris Burri, lic. phil. hist., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Dokumentationszentrale der Bundesversammlung, Bern. E-Mail: boris.burri@pd.admin.ch*



### Anmerkungen

- 1 Vergleiche etwa die detaillierte statistische Erfassung und Auswertung in Deutschland: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages (<http://www.bundestag.de/bic/dbuch/index.html>).
- 2 Bei Vorlagen zu Volksinitiativen, Verfassungsrevisionen und Staatsverträgen wird die Form des Bundesbeschlusses gewählt, um die Beratungsgegenstände ordnungsgemäss dem obligatorischen oder fakultativen Referendum zuzuleiten. Der Bundesbeschluss versieht demnach lediglich eine technische Hilfsfunktion. Bei der Gruppe der übrigen Bundesbeschlüsse handelt es sich um Einzelakte, die der Verfassungs- oder Gesetzgeber als besonders wichtig einstuft und deshalb explizit dem fakultativen Referendum unterstellt (beispielsweise Bundesbeschlüsse über Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen oder Bundesbeschlüsse über Grundsatz- und Planungsbeschlüsse von grosser Tragweite) oder um Einzelakte, für die die notwendige gesetzliche Grundlage weder in der Bundesverfassung noch in einem Bundesgesetz besteht. Die Einteilung folgt hier weitgehend der Lehre, vgl. etwa Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004, S. 561–562 und Kley Andreas/Feller Reto, Die Erlassformen der Bundesversammlung im Lichte des neuen Parlamentsgesetzes, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 2004/5, S. 229–245.
- 3 Finanzbeschlüsse stellen etwa Beschlüsse zu Voranschlag/Nachtrag oder zu Verpflichtungskrediten und Zahlungsrahmen dar. In die Rubrik der übrigen einfachen Bundesbeschlüsse fallen beispielsweise Genehmigungsbeschlüsse (etwa des Geschäftsberichts des Bundesrates oder der Staatsrechnung), Beschlüsse über die Gewährleistung von Kantonsverfassungen oder Grundsatz- und Planungsbeschlüsse (etwa zur Legislaturplanung).
- 4 Es erfolgt diesbezüglich eine vereinfachende Gleichsetzung von Initiant und einreichendem «Organ». Bei Bundesratsgeschäften wird der Bundesrat, bei parlamentarischen Initiativen das Parlament und bei Standesinitiativen der Kanton als Initiant bezeichnet. Das Parlament nimmt (mittels Motion oder anderem Vorstoss) aber auch bei Bundesratsgeschäften häufig eine – schwer zu bestimmende – initiierende Rolle ein. Ein allfälliger Erlassentwurf einer parlamentarischen Kommission im Rahmen eines Bundesratsgeschäftes wird zudem nicht als Erlass aufgrund der Initiative des Parlamentes gewertet.
- 5 Vgl. Anm. 4.
- 6 Das seit dem 1. Dezember 2003 geltende neue Parlamentsgesetz strebt durch eine Stärkung der Motion und ein anspruchsvolleres Vorprüfungsverfahren für parlamentarische Initiativen eine Verlagerung vom Instrument der parlamentarischen Initiative zu jenem der Motion an. Neu kann die Bundesversammlung mit Aufträgen in der Form von Motionen auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken. Zudem soll auch das Instrument der Kommissionsmotionen durch eine konsequente Privilegierung bei der Traktandierung in den Räten aufgewertet werden.
- 7 Vgl. «04.017 BRG – Berücksichtigung der kalten Progression bei der Reform der Ehe- und Familienbesteuerung, Bundesgesetz».
- 8 Vgl. «85.227 Pa.Iv. Meier – Sozialversicherungsrecht» vom 7. Februar 1985.

### Résumé

*A la différence de ce qui peut être le cas dans d'autres pays, la Suisse n'a pas tenu jusqu'ici de statistique des actes législatifs votés par l'Assemblée fédérale. La Centrale de documentation de l'Assemblée fédérale centrale a donc commencé de réunir les données nécessaires à une telle statistique. L'analyse des données réunies depuis le 4 décembre 1995 permet de voir quel a été en moyenne le temps nécessaire à l'Assemblée nationale pour le traitement d'une loi, le nombre et la forme des actes législatifs votés par le parlement en l'espace d'une législature et la proportion d'actes législatifs déclenchés par une initiative parlementaire.*

