

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>23.04.2024</b>
Thema	<b>Institutionen und Volksrechte</b>
Schlagworte	<b>Keine Einschränkung</b>
Akteure	<b>Gapany, Johanna (plr/fdp, FR) SR/CE, Michel, Matthias (fdp/plr, ZG) SR/CE, Bauer, Philippe (fdp/plr, NE) SR/CE</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2022</b>

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Bühlmann, Marc

## Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Institutionen und Volksrechte, 2019 - 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 23.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Institutionen und Volksrechte	1
Regierungspolitik	1
Bundesverwaltung - Organisation	4
Bundesverwaltung - Personal	4
Parlamentsmandat	5
Parlamentsorganisation	7

# Abkürzungsverzeichnis

<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
<b>SPK-SR</b>	Staatspolitische Kommission des Ständerats
<b>EFD</b>	Eidgenössisches Finanzdepartement
<b>UVEK</b>	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
<b>VBS</b>	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
<b>UNO</b>	Organisation der Vereinten Nationen
<b>GPK</b>	Die Geschäftsprüfungskommissionen
<b>SPK-NR</b>	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
<b>GPK-SR</b>	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
<b>EDI</b>	Eidgenössisches Departement des Inneren
<b>Büro-NR</b>	Büro des Nationalrates
<b>GPDeI</b>	Geschäftsprüfungsdelegation
<b>Büro-SR</b>	Büro des Ständerates
<b>EDA</b>	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
<b>WBF</b>	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
<b>RVOG</b>	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
<b>BK</b>	Bundeskanzlei
<b>IZA</b>	Internationale Zusammenarbeit

---

<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police
<b>CIP-CE</b>	Commission des institutions politiques du Conseil des États
<b>DFF</b>	Département fédéral des finances
<b>DETEC</b>	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
<b>DDPS</b>	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>CdG</b>	Les Commissions de gestion
<b>CIP-CN</b>	Commission des institutions politiques du Conseil national
<b>CDG-CE</b>	Commission de gestion du Conseil des Etats
<b>DFI</b>	Département fédéral de l'intérieur
<b>Bureau-CN</b>	Bureau du Conseil national
<b>DéICDG</b>	Délégation des Commissions de gestion
<b>Bureau-CE</b>	Bureau du Conseil des Etats
<b>DFAE</b>	Département fédéral des affaires étrangères
<b>DEFER</b>	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
<b>LOGA</b>	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
<b>ChF</b>	Chancellerie fédérale
<b>CI</b>	coopération internationale

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Institutionen und Volksrechte

#### Regierungspolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 15.09.2020  
MARC BÜHLMANN

In der Herbstsession 2020 genehmigten die Räte den von der Regierung Ende Februar 2020 vorgelegten **Geschäftsbericht des Bundesrates 2019**.

Erich von Siebenthal (svp, BE) berichtete im **Nationalrat** für die GPK und dankte den Subkommissionen und den verschiedenen Departementsverantwortlichen, dass die Anhörungen zu den einzelnen Bereichen im Bericht trotz Corona-Krise durchgeführt werden konnten. Die Bewältigung der Pandemie sei dabei ein «zentrales Querschnittsthema» gewesen und die Erfahrungen der verschiedenen Verantwortlichen in der Krise hätten nicht zuletzt zum Beschluss der GPK geführt, den Umgang der Bundesbehörden mit der Covid-19-Pandemie näher zu beleuchten. Für die Subkommission, die sich hinsichtlich Geschäftsbericht mit den Departementen EDI und UVEK befasst hatte, ergriff Thomas de Courten (svp, BL) das Wort. Im EDI sei das Erreichen der wichtigsten Legislatur-Ziele im Bereich der Altersvorsorge (Stabilisierung der AHV, Definition der Eckwerte für die BVG-Reform, Modernisierung der Aufsicht über die erste Säule) auf gutem Weg. Die Förderung des öffentlichen Verkehrs zwecks qualitativ hochwertigen Mobilitätslösungen sei hingegen noch nicht optimal umgesetzt, weil vor allem die Qualität im Personenverkehr nicht genüge. Alfred Heer (svp, ZH) sprach für die Subkommission, die sich bei der Evaluation des Geschäftsberichts mit dem EJPD und der BK beschäftigt hatte. Die Subkommission habe sich mit der Umsetzung des neuen Asylgesetzes und den entsprechenden Auswirkungen für das Bundesverwaltungsgericht auseinandergesetzt. Die Untersuchungen seien noch nicht abgeschlossen, aber es zeigten sich «systemimmanente» Probleme, da 16.8 Prozent der Fälle vom Gericht zurückgewiesen würden. Zudem habe die GPK bei einem Besuch des Asylzentrums in Boudry Verbesserungen in Asylunterkünften verlangt, damit die Privatsphäre von Asylsuchenden besser gewährleistet werde. Zudem habe sich die Subkommission mit dem EJPD zur Rechtmässigkeit des Epidemiegengesetzes unterhalten. Mit der Bundeskanzlei habe sich die Subkommission zum Thema E-Voting ausgetauscht. Die GPK schaue, dass das «Debakel» rund um das System der Post «nicht im Chaos endet», so Heer. Auch Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga fasste den Bericht kurz zusammen. Sie verstehe, dass der Rat wohl lieber Informationen zum aktuellen Pandemie-Jahr 2020 hätte, der Bericht beziehe sich aber auf das Jahr 2019, «das [den Parlamentsmitgliedern] vielleicht auch schon weit weg erscheint». Der Bundesrat habe aber 2019 sehr viele wichtige Botschaften verabschiedet. Die grosse Kammer nahm in der Folge diskussionslos Kenntnis vom Bericht und stimmte dem entsprechenden Bundesbeschluss zu.

Auch im **Ständerat** berichtete tags darauf zuerst die Kommissionssprecherin für die GPK. Auch Maya Graf (gp, BL) betonte, wie schwierig es gewesen sei, die Oberaufsicht in Krisenzeiten wahrzunehmen. Auch sie verwies auf die notwendige Aufarbeitung der Krise und bedankte sich bei der Bundeskanzlei, die daran sei, den entsprechenden Auftrag umzusetzen. Für die Subkommission EDA/VBS hob Charles Juillard (mitte, JU) die Pläne des Bundesrats hervor, den UNO-Sitz Genf mit Hilfe von «Science Diplomacy» zu stärken. Betont werden müsse zudem, wie gut es dem EDA während der Pandemie bisher gelungen sei, Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zu betreuen. Im VBS habe das Problem «Mitholz» zu reden gegeben, welches von der GPK weiter beobachtet werde. Auch über den Stand der Diskussionen zu «Cyberdefense» habe man sich informiert. Hier sei insbesondere die Zusammenarbeit mit der Forschung begrüßenswert. Matthias Michel (fdp, ZG) hob für die Subkommission EFD/WBF die Punkte E-Government und Regulierungskosten hervor. Bei ersterem habe man noch «Luft nach oben». Die Pandemie habe unter anderem gezeigt, wie wichtig die Digitalisierung und eine bessere Koordination zwischen den Departementen aber auch zwischen Verwaltung und Bevölkerung sei. Hinsichtlich Regulierung habe sich die GPK unter anderem für die Resultate eines Monitorings interessiert, das gezeigt habe, dass zwei Drittel der befragten Unternehmen finden, dass die bürokratische Belastung gestiegen sei. Hier sei der Bundesrat daran, Gegensteuer zu geben, was die GPK begrüße. Marco Chiesa (svp, TI) fasste die Erkenntnisse der Subkommission EDI/UVEK zusammen. Wie sein Nationalratskollege berichtete auch Chiesa über den Stand der Reformen in den Sozialwerken. Die Auswirkungen von Covid auf die AHV seien allerdings noch schwer abschätzbar. Im UVEK habe sich die GPK versichert, dass die Umsetzung des «Aktionsplans Biodiversität Schweiz» zwar verspätet, aber auf gutem Weg sei. Die Ziele für mehr Biodiversität seien freilich «de loin pas encore suffisants», so Chiesa.

Daniel Fässler (mitte, AI) ergriff schliesslich das Wort für die Subkommission EJPD/BK. Im EJPD habe sich die GPK insbesondere zum Thema Kriminalitätsbekämpfung informiert. Das Fedpol ermittle unter der Leitung der Bundesanwaltschaft in nicht weniger als 70 Terrorstrafverfahren. Innerhalb der BK begrüsse die GPK die Bestrebungen einer stärkeren Koordination und departementsübergreifenden Lenkung digitaler Entwicklungen. Auch in der kleinen Kammer fasste die Bundespräsidentin am Schluss den Bericht noch einmal zusammen und dankte der GPK für die Zusammenarbeit und die «Wertschätzung», die die Kommissionen der Regierungsarbeit entgegenbrächten. Auch in der kleinen Kammer wurde vom Bericht Kenntnis genommen und der entsprechende Bundesbeschluss über den Geschäftsbericht des Bundesrats für das Jahr 2019 diskussionslos gutgeheissen.<sup>1</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 18.03.2021  
MARC BÜHLMANN

Ohne weitere Diskussion nahm der **Nationalrat** in der Frühjahrssession Kenntnis vom **Jahresbericht 2020 der GPK und GPDel**. Die drei Sprecher und die Sprecherin für die Kommission fassten kurz die wichtigsten Punkte des Berichts zusammen. Erich von Siebenthal (svp, BE) berichtete zudem, dass die GPK, die GPDel und die verschiedenen Subkommissionen 2020 insgesamt 116 Sitzungen durchgeführt hätten. Yvonne Feri (sp, AG) bedankte sich bei den anwesenden Nationalrätinnen und Nationalräten dafür, «dass Sie bereits da sind, obwohl der GPK-Jahresbericht traktandiert ist. Das interessiert ja leider nicht so viele»; dies sei schade, weil der Bericht viele interessante Punkte beinhalte. Wie seine Vorrednerin und sein Vorredner bedankte sich auch Thomas de Courten (svp, BL) für die Arbeit der Sekretariate. Alfred Heer (svp, ZH) schliesslich, der als Präsident der GPDel das Wort ergriff, lobte die Zusammenarbeit mit allen Mitgliedern beider GPK. Es handle sich um ein «sehr gutes Team aus Nationalrat und Ständerat».

Die Sprechenden ebendieser ständerätlichen Kommissionen informierten ein paar Tage später die **kleine Kammer** über die wichtigsten Punkte des Jahresberichts. Maya Graf (gp, BL) erinnerte an die Bedeutung der Oberaufsicht – «gerade in der aktuellen Covid-19-Krise». Daniel Fässler (mitte, AI) hob hervor, dass die GPK beider Kammern auf ebendiese Covid-19-Krise bzw. deren Bewältigung in Zukunft ein besonderes Augenmerk legen würden. Auch Marco Chiesa (svp, TI) und Philippe Bauer (fdp, NE) beantragten Kenntnisnahme des Berichts, nachdem sie auch die zentralen Punkte aus ihren Subkommissionen wiederholt hatten. Ohne Diskussion folgte auch die kleine Kammer einstimmig diesem Antrag.<sup>2</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 17.06.2021  
MARC BÜHLMANN

Nicht wie im Vorjahr erst in der Herbstsession, sondern wie gewohnt in der Sommersession nahmen National- und Ständerat Kenntnis vom **Geschäftsbericht 2020 des Bundesrates**. In diesem Bericht legt die Regierung jahrweise einen Soll-Ist-Vergleich zwischen Legislaturplanung, Jahreszielen und im entsprechenden Jahr erledigten oder angegangenen Geschäften vor. Covid-19 war nicht nur schuld an der Verschiebung der Beratung im Jahr 2020, sondern auch weiterhin zentraler Gegenstand im Bericht und der parlamentarischen Beratung darüber. So bot der Bundesrat in einem eigenen Kapitel des Berichts eine Übersicht über die Entwicklungen der Pandemie und über alle rund 250 im Jahr 2020 dazu gefällten Bundesratsbeschlüsse. Er leitete den Bericht zudem mit dem Hinweis ein, dass zahlreiche Projekte wegen der Coronapandemie nicht so weit gediehen seien, wie geplant.

Im **Ständerat** erörterte Maya Graf (gp, BL) den Bericht für die GPK-SR. Das Management der Covid-19-Krise ziehe sich wie ein roter Faden durch den Bericht. Sie erinnere zudem daran, dass eine von der GPK einberaumte Inspektion zur Bewältigung der Pandemie am Laufen sei. Die GPK würden den Bericht und die Anhörungen der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher jeweils mit Querschnittsthemen versehen. Beim ersten Querschnittsthema «Krisenmanagementstrukturen» habe sich die GPK informiert, ob solche Strukturen in Normalzeiten geplant gewesen seien, jetzt eingesetzt würden und wie gut dies funktioniere. Beim Thema «Cybersicherheit» habe sich die GPK zur IT-Sicherheit in den Departementen erkundigt und dazu, wo es diesbezüglich Verbesserungen brauche. Im Anschluss an die Ausführungen der GPK-Präsidentin ergriffen die Präsidenten der verschiedenen Subkommissionen das Wort, die basierend auf dem Geschäftsbericht jeweils zwei Departemente sowie die Bundeskanzlei genauer unter die Lupe genommen hatten.

Charles Juillard (mitte, JU) berichtete über das VBS und das EDA. Hier hob der Sprecher den Aktionsplan für die Cyberverteidigung hervor, bei dem praktisch alle Ziele erreicht worden seien. Hinsichtlich Nachhaltigkeit und Klimaschutz habe das VBS, das

insbesondere aufgrund der Luftwaffenflotte und der schweren Militärfahrzeuge jährlich Emissionen von 200'000 Tonnen CO<sub>2</sub> verursache, verschiedene Massnahmen ergriffen, um das 40-Prozent-Reduktionsziel bis 2030 zu erreichen. Im Rahmen des Programms «Natur, Landschaft und Armee» leiste das VBS zudem einen Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität. Beim EDA sei der Umgang mit der Pandemie genauer geprüft worden. Die GPK verfolge in diesem Departement zudem die Entwicklung bezüglich der Personalsituation.

Daniel Fässler (mitte, AI) erörterte die Berichtsteile, die dem EJPD und der BK zugeordnet waren. Er hob hier den Informationsaustausch bei der Polizeiarbeit hervor. Dieser funktioniere national und international noch nicht, wie er sollte. Insbesondere die Möglichkeiten der Digitalisierung würden zu wenig gut eingesetzt. International solle dem mit verschiedenen Abkommen begegnet werden. National stosse man aber «offenkundig an Grenzen des Föderalismus», deren Aufhebung man im EJPD aber in Angriff nehmen wolle, damit alle kantonalen Polizeikörper Zugriff auf alle verschiedenen kantonalen Datenbanken erhielten, um Kriminalität effizienter bekämpfen zu können. Im Gespräch mit dem Bundeskanzler Walter Thurnherr sei es insbesondere um die Digitalisierung in der Bundesverwaltung gegangen. Ab 1. Januar 2021 werde das Informatiksteuerorgan des Bundes aufgelöst und dessen Aufgaben – insbesondere Koordination und Unterstützung bei der Umsetzung der Digitalisierung – von einer neuen Verwaltungseinheit innerhalb der BK übernommen. Dies sei eine grosse Aufgabe, bei der man erst am Anfang stehe. Darüber hinaus werde man sich hier auch dem Problem der Fremdbestimmung durch mächtige IT-Unternehmen stellen müssen.

Matthias Michel (fdp, ZG) nahm das EFD und das WBF genauer unter die Lupe. Auch hier sei Digitalisierung ein zentraler Punkt. Es sei zwar erfreulich, dass 2021 «nicht weniger als 13 Massnahmen» umgesetzt worden seien, um das Ziel 2 der Legislaturplanung – die effiziente und möglichst digitale Erbringung der staatlichen Leistungen – zu erreichen. Im aktuellen Bericht sei aber nur «ein einziges – ein einziges! – quantifizierbares Ziel», also nur ein Indikator angegeben; die Entwicklung im Bereich der Digitalisierung müsse adäquater gemessen werden. «Etwas mehr Substanz in der Berichterstattung» wünschte sich der Kommissionssprecher auch im Bereich der Berufsbildung, auch wenn dies eine Verbundaufgabe mit den Kantonen darstelle.

Marco Chiesa (svp, TI) berichtete schliesslich zu den Berichtsteilen des EDI und des UVEK. Beim EDI seien in den Gesprächen vor allem die Massnahmen gegen die Covid-Pandemie Gegenstand gewesen. Alain Berset habe erklärt, dass sich der Bundesrat darauf konzentriert habe, die Auswirkungen der Krise auf die Bevölkerung und die Wirtschaft möglichst zu begrenzen. Das begrenzte Wissen und die unvollständigen Informationen hätten immer wieder Anpassungen bedingt. Eine wichtige Massnahme seien deshalb auch die Tests gewesen, bei denen sehr rasch eine funktionierende Infrastruktur habe aufgebaut werden können. Als schwierig habe sich die Entwicklung einer Impfstrategie entpuppt, weil der Verlauf der Pandemie nicht vorhersehbar gewesen sei. Die Schweiz sei aber mittlerweile eines der wenigen Länder, das mRNA-Impfstoffe für die ganze Bevölkerung anbieten könne. Zum UVEK äusserte sich Chiesa nicht.

Am Schluss der Ratsdebatte meldete sich Bundespräsident Guy Parmelin zu Wort. Der Bundesrat sei – obwohl zahlreiche geplante Massnahmen wegen Covid-19 nicht hätten umgesetzt werden können – zufrieden mit der Zielerreichung. Würden normalerweise rund 40 Bundesratssitzungen in einem Jahr stattfinden, seien es im Jahr 2020 mehr als 60 gewesen. Zudem seien wesentlich mehr Vorstösse eingereicht worden als in früheren Jahren, was die enorme Arbeitsbelastung für den Bundesrat noch weiter erhöht habe. Die Regierungsarbeit sei aber nur möglich, «parce que de nombreux employés de la Confédération ne regardaient ni leur montre ni le jour de la semaine». Dafür sei der Bundesrat sehr dankbar. Auch Parmelin ging auf ein paar Punkte des Berichts ein, darunter die beschlossenen Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie, die Verabschiedung der BFI-Botschaft, den Bericht zur Finanzierung des Betriebs und Substanzerhalts der Bahninfrastruktur, das «dossier éléphantique» zu den Verordnungsänderungen im Rahmen des revidierten Krankenversicherungsgesetzes und darin die Planung des Bedarfs an Ärztinnen und Ärzten oder die bundesrätliche Position zur Europapolitik. In der Folge nahm der Ständerat den Bundesbeschluss über den Geschäftsbericht des Bundesrates für das Jahr 2020 stillschweigend an.

Dies tat gleichentags auch der **Nationalrat**, wo Erich von Siebenthal (svp, BE), Thomas de Courten (svp, BL), Yvonne Feri (sp, AG) und Nicolo Paganini (mitte, SG) die Berichterstattung übernahmen. Grösstenteils nahmen sie die gleichen Punkte auf wie in der kleinen Kammer.

Eine Ausnahme stellte der Bericht von Thomas de Courten dar, der auf das UVEK einging: Der Bundesrat habe im Berichtsjahr die wichtigen Ausbauschritte für den

Strassen- und Schienenverkehr geplant und werde hier dem Parlament, das darüber zu entscheiden habe, bald einen Bericht vorlegen. Darüber hinaus erwähnte der Kommissionssprecher die «etwas chaotische» Situation in der Covid-Task-Force Anfang Jahr, was sich mit dem Einbezug der Wissenschaft in eine Science Task Force verbessert habe.

Nicolo Paganini erwähnte zudem die IZA-Strategie, mit der die Bereiche der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit enger zusammengefasst würden. Auch das «drastische Räumungskonzept» in Mitholz fand Erwähnung im Bericht von Paganini.

Auch im Nationalrat hob schliesslich Bundespräsident Guy Parmelin die wichtigsten Punkte des Berichts hervor – auch dieses Votum unterschied sich kaum von jenem im Ständerat – und auch die grosse Kammer stimmte dem Bundesbeschluss diskussionslos zu und nahm den Bericht zur Kenntnis.<sup>3</sup>

## Bundesverwaltung – Organisation

**MOTION**  
DATUM: 22.09.2020  
MARC BÜHLMANN

In der Herbstsession 2020 diskutierte der Ständerat die von der grossen Kammer angenommene Motion von Hans-Ulrich Bigler (fdp, ZH), mit der dieser mehr **Transparenz in der Verwaltung** verlangte. Gleichzeitig behandelten die Kantonsvertreterinnen und -vertreter eine Motion ihrer SPK-SR, die als abgeschwächter Vorschlag der Motion Bigler gedacht war (Mo. 20.3911). Philippe Bauer (fdp, NE) führte für die Kommission aus, dass deren Mehrheit die Ziele der Idee von Hans-Ulrich Bigler teile. Es brauche in der Tat mehr Transparenz bei den Kaderangestellten der Bundesverwaltung. Allerdings seien die Umsetzungsvorschläge in der Motion Bigler zu spezifisch, gingen zu weit und würden vor allem hohe administrative Kosten nach sich ziehen. Deshalb habe sich die SPK-SR entschlossen, in einer eigenen Motion lediglich für die höchsten Kader ab Lohnklasse 30 – das seien rund 800 Angestellte, so Bauer – ein öffentliches Register mit Interessenbindungen zu verlangen. Die Motion Bigler sei hingegen abzulehnen. Ueli Maurer bat den Rat, beide Motionen abzulehnen, und erwähnte, dass insbesondere die Forderungen der Motion Bigler nicht umzusetzen wären; in der Folge wurde diese von der kleinen Kammer ohne weitere Diskussionen abgelehnt – genauso wie die Kommissionssmotion, bei der das Stimmenverhältnis jedoch sehr knapp ausfiel.<sup>4</sup>

## Bundesverwaltung – Personal

**MOTION**  
DATUM: 03.03.2020  
MARC BÜHLMANN

2014 hatte die GPK-SR in einem Bericht über externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung kritisiert, dass eine Strategie zur Anstellung externer Mitarbeitender fehle. Rund 11 Prozent aller Verwaltungsmitarbeitenden seien Externe, die zudem meist unangemessen und auf nicht öffentlich ausgeschriebene Stellen angestellt seien. Um abzuklären, ob sich seit dem Bericht etwas gebessert habe, hatte die GPK-SR 2017 eine Nachkontrolle angekündigt. Der entsprechende Bericht wurde Mitte November 2019 publiziert. Dort wurde festgehalten, dass sich hinsichtlich Strategie und Transparenz einiges verbessert habe. So gebe es Weisungen zum Abschluss von Personalverleihverträgen und im Budget sowie der Staatsrechnung seien Zahlen zu den Kosten externer Mitarbeitender ausgewiesen. Allerdings bestehe nach wie vor ein Verbesserungspotenzial, so der Bericht weiter. Es sei beispielsweise nicht nachprüfbar, ob das Ziel von Einsparungen durch die Internalisierung von externen Mitarbeitenden in die Bundesverwaltung erreicht worden sei. Insbesondere bei den Stellen, die eine hohe Zahl Externer beschäftigten, brauche es Evaluationsinstrumente, um die Umsetzung der Empfehlungen kontrollieren zu können. Der **Einsatz externer Mitarbeitender** solle ferner ausdrücklich im Bundespersonalgesetz verankert werden. Um dieses Ziel umzusetzen reichte die GPK-SR gleichzeitig mit der Veröffentlichung des Berichts eine Motion ein.

In seiner Stellungnahme beantragte der Bundesrat die Ablehnung dieser Motion, weil es weder notwendig noch sachgerecht sei, gesetzliche Bestimmungen für eine Aufgabe festzulegen, die jede Dienststelle selber regeln müsse und die den Bezug von Dienstleistungen betreffe: Die meisten externen Mitarbeitenden würden nach Bedarf und für spezifische Aufgaben mit Leihverträgen angestellt. Die Vorgaben des Bundesrates, externes Personal nur dann anzustellen, wenn intern die Ressourcen oder die Expertise nicht vorhanden sind, würden zudem mittlerweile adäquat umgesetzt: Lediglich 3.4 Prozent der zwischen 2016 und 2018 aufgrund extern beschaffter Dienstleistungen anfallenden Kosten seien auf Personalleihverträge zurückzuführen. Die Regelung dieser Weisungen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) genüge vollauf.



In der ständerätlichen Debatte während der Frühjahrssession 2020 ging es schliesslich um ebendiese Frage der rechtlichen Grundlage für den Personalverleih. Während sich Kommissionssprecher Matthias Michel (fdp, ZG) auf den Standpunkt stellte, dass das Bundespersonalgesetz der richtige Ort für diese Regelung sei, setzte sich Finanzminister Ueli Maurer für die bestehende Regelung im RVOG ein. Es handle sich beim Personalverleih um eine externe Dienstleistung, die keiner zusätzlichen gesetzlichen Grundlage bedürfe. Es sei zudem nicht nötig, für etwas eine Regelung zu schaffen, das ohne Probleme funktioniere. Die Mehrheit des Rates sah dies allerdings anders und nahm die Motion mit 32 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung an.<sup>5</sup>

## Parlamentsmandat

Gleich drei Mal kam es in der Wintersession 2019 zu **Vereidigungen im neu gewählten Ständerat**. Da die 2. Wahlgänge im Kanton Zug am 17. November und in den Kantonen Basel-Landschaft und Schwyz erst am 24. November stattgefunden hatten, brauchten die Regierungen dieser drei Kantone aufgrund der Rekursfristen länger für die Validierung der jeweiligen Wahlen, so dass Matthias Michel (fdp, ZG) am 3. Dezember und Maya Graf (gp, BL) sowie Othmar Reichmuth (cvp, SZ) erst am 4. Dezember im Ständerat Einsitz nehmen konnten. Besonders speziell im Fall von Maya Graf, die im Gegensatz zu ihren beiden neuen Ratskollegen nicht die Eidesformel («Ich schwöre vor Gott dem Allmächtigen, die Verfassung und die Gesetze zu beachten und die Pflichten meines Amtes gewissenhaft zu erfüllen»), sondern das Gelübde ablegte («Ich gelobe, die Verfassung und die Gesetze zu beachten und die Pflichten meines Amtes gewissenhaft zu erfüllen»), war der Umstand, dass die Baselbieterin zwei Tage zuvor als Alterspräsidentin die Wintersession im Nationalrat eröffnet hatte. Die Vereidigung aller übrigen neu gewählten Ständerätinnen und Ständeräte fand am ersten Tag der neuen Legislatur, also schon am 2. Dezember statt.

Thierry Burkart (fdp, AG), Marco Chiesa (svp, TI), Andrea Gmür-Schönenberger (cvp, LU), Charles Juillard (cvp, JU), Hansjörg Knecht (svp, AG), Marianne Maret (cvp, VS), Werner Salzmann (svp, BE), Jakob Stark (svp, TG), Heidi Z'graggen (cvp, UR) und Mathias Zopfi (gp, GL) wurden vereidigt; Philippe Bauer (fdp, NE), Elisabeth Baume-Schneider (sp, JU), Marina Carobbio Guscetti (sp, TI), Johanna Gapany (fdp, FR), Eva Herzog (sp, BS), Lisa Mazzone (gp, GE), Carlo Sommaruga (sp, GE), Adèle Thorens Goumaz (gp, VD) und Céline Vara (gp, NE) legten das Gelübde ab.

Insgesamt wurden also 22 neue Ratsmitglieder vereidigt, eine Rekordzahl in der Geschichte des Bundesstaates. Damit wurde fast die Hälfte der Sitze in der kleinen Kammer neu besetzt. 11 der 22 Neuen waren sowohl in den Nationalrat als auch in den Ständerat gewählt worden. Sie mussten sich – da laut Bundesverfassung ein Doppelmandat nicht möglich ist – für eines der beiden Mandate entscheiden, wie dies das Büro-SR in seinem Bericht zur Feststellung der Unvereinbarkeiten (19.058) festhielt.<sup>6</sup>

WAHLGESCHÄFT  
DATUM: 04.12.2019  
MARC BÜHLMANN

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 10.12.2020  
MARC BÜHLMANN

Gerade einmal 20 Tage vergingen zwischen der Einreichung der parlamentarischen Initiative der SPK-NR für die Ermöglichung der **Teilnahme an Abstimmungen in Abwesenheit – wenigstens für Nationalratsmitglieder** – und der Annahme ihrer Umsetzung in beiden Räten. Die SPK-SR hatte beim neuerlichen Vorstoss der Schwesterkommission (nach der gescheiterten Pa.Iv. 20.475) – wohl auch aufgrund der wieder ansteigenden Covid-19-Fallzahlen – ein Einsehen und gab dem Ansinnen Ende November mit 8 zu 4 Stimmen Folge.

Nur einen Tag später – am zweiten Tag der Wintersession 2020 – unterbreitete die SPK-NR dann ihrem Rat eine dringliche bis Ende der Herbstsession 2021 befristete Revision des Parlamentsgesetzes. Ziel sei es, die Vorlage rasch durch die Räte zu bringen und ein Differenzbereinigungsverfahren zu verhindern, damit die Möglichkeit einer Teilnahme bei Abstimmungen für von Covid-19 betroffene Nationalratsmitglieder von ausserhalb des Nationalratsssaals zumindest für die dritte Sessionswoche gegeben sei. Die Mehrheit der Kommission begründete das Ansinnen damit, dass es zu einer Verzerrung der Abstimmungen kommen könnte, wenn zu viele Ratsmitglieder aufgrund von vorgeschriebener Isolation oder Quarantäne in Folge einer Covid-19-Erkrankung abwesend wären und dies etwas eine Fraktion stärker als eine andere betreffen würde. Ein erneuter Abbruch der Session müsse verhindert werden.

Das Gesetz gelte nur für den Nationalrat, weil dort Proportionalität wichtiger sei als im Ständerat, führte Kommissionssprecherin Marianne Binder-Keller (cvp, AG) in der Nationalratsdebatte aus. Sie betonte, dass lediglich von Covid-19 betroffene Nationalratsmitglieder das Recht erhalten sollen, ihre Stimme in Abwesenheit abgeben

zu können. Dies gelte zudem lediglich für Abstimmungen, nicht aber für Voten im Rat, das Einreichen von Vorstössen oder die Teilnahme bei Wahlen. Gäbe es technische Schwierigkeiten, würden deshalb keine Abstimmungen wiederholt. Eine Kommissionsminderheit beantragte Nicht-Eintreten. Ihr Sprecher Gregor Rutz (svp, ZH) fragte sich, ob man auf dem Weg zum «Pyjama-Parlament» sei. Man müsse in der jetzigen Situation «ruhig Blut bewahren» und dürfe diese «unausgegorene, widersprüchliche und verfassungswidrige» Vorlage nicht «überschnell» einführen. Parlamentarische Arbeit sei nicht einfach Abstimmen, sondern beinhalte Willensbildung, die nur vor Ort geschehen könne. Man könnte ansonsten ja auch einfach Fragebogen an die Parlamentsmitglieder verschicken, was eine Menge an Kommissionsarbeit sparen würde. Zudem werde der Grundsatz des Zweikammersystems verletzt, wenn das Gesetz nur für die grosse Kammer gelte. Wenn nur an Covid-19 Erkrankte vom Recht Gebrauch machen dürften, sei darüber hinaus die Gleichbehandlung verletzt. Er sehe nicht ein, weshalb jemand mit einer «normalen Grippe» oder einem «Beinbruch» nicht auch von zu Hause aus abstimmen dürfe. Wenn es wirklich so weit kommen würde, dass eine erhebliche Anzahl an Nationalrätinnen und Nationalräten nicht mehr an der Session teilnehmen könnte – «was wir nicht glauben» –, dann müsste man die Session, wie von Verfassung und Gesetz vorgesehen, abbrechen. «Die Schweiz würde nicht untergehen, wenn wir mal eine Woche nicht tagen würden». Auf diese «Bastelarbeit» dürfe aber nicht eingetreten werden, so Rutz.

Nachdem alle anderen Fraktionen für Eintreten plädiert hatten – es herrschte Konsens, dass das Parlament seine Verantwortung auch in einer Krisensituation wahrnehmen können müsse, auch wenn es sich bei der Vorlage nicht um eine perfekte Lösung handle –, wurde mit 125 zu 61 Stimmen (3 Enthaltungen) Eintreten beschlossen. Zur geschlossenen stimmenden SVP-Fraktion gesellten sich acht Mitglieder der FDP- und zwei Mitglieder der Mitte-Fraktion, die ebenfalls gegen Eintreten stimmten. Ohne weitere Diskussion nahm dann eine Mehrheit von 123 gegen 62 Stimmen (5 Enthaltungen) den Entwurf an, der damit an den Ständerat ging.

Dort sprach Kommissionssprecher Andrea Caroni (fdp, AR) zwei Tage später von einem «historischen» Projekt, da zum ersten Mal seit 1848 die Grundlage für Abstimmungen ohne Anwesenheit im Parlamentsgebäude geschaffen werde. Die Vorlage sehe allerdings einzig vor, den Abstimmungsknopf zuhause am Computer über einen gesicherten Link statt vor Ort zu drücken. Eine Kommissionsminderheit brachte zahlreiche staatspolitische und institutionelle Bedenken vor, wie sie zuvor bereits im Nationalrat zu vernehmen gewesen waren. Lisa Mazzone (gp, GE) argumentierte hingegen mit «respect institutionnel». Sie sei ebenfalls unzufrieden mit der Vorlage, wolle aber dem Nationalrat nicht im Wege stehen und die Vorlage in Anbetracht ihrer Befristung gutheissen. Man könne sich ja auch der Stimme enthalten und den Nationalrat machen lassen, ergänzte Philippe Bauer (fdp, NE). In der Folge entbrannte in der kleinen Kammer eine lebhafte und recht ausführliche Diskussion darüber, ob man dem Schwesterrat eine Sonderregelung zugestehen solle, wie sich Daniel Jositsch (sp, ZH) ausdrückte, oder ob mit einer solchen Regelung leichtfertig oder gar fast fahrlässig Gesetze beschlossen werden könnten, wie dies Hannes Germann (svp, SH) befürchtete. Schliesslich schien die Meinung zu überwiegen, dass der Nationalrat das Recht haben soll, die Möglichkeit für Abstimmen in Abwesenheit in dieser aussergewöhnlichen Situation für sich selbst zu schaffen. Mit 27 zu 13 Stimmen bei 4 Enthaltungen hiess entsprechend auch der Ständerat die Vorlage gut.

Damit konnten in einem nächsten Schritt beide Kammern über die Dringlichkeitsklausel abstimmen. Im Nationalrat wurde diese mit 130 zu 35 Stimmen (4 Enthaltungen) und im Ständerat mit 29 zu 11 Stimmen (3 Enthaltungen) angenommen. Damit stand den Schlussabstimmungen, die Mitte der Wintersession durchgeführt wurden, nichts mehr im Wege. Mit 125 zu 65 Stimmen (4 Enthaltungen) nahm die grosse Kammer die Teilnahme in Abwesenheit für an Covid-19 erkrankte Nationalratsmitglieder an. Die kleine Kammer hiess die Vorlage mit 25 zu 7 Stimmen (3 Enthaltungen) gut.<sup>7</sup>

## Parlamentsorganisation

Nachdem die grosse Kammer der parlamentarischen Initiative von Sidney Kamerzin (mitte, VS) Folge gegeben hatte, musste sich das Büro-SR ein weiteres Mal über das Anliegen **für ein papierloses Parlament** beugen. Zum zweiten Mal empfahl es den Vorstoss zur Ablehnung. Die Möglichkeit, alle Unterlagen elektronisch zu erhalten, bestehe bereits heute, wovon allerdings erst 29 Mitglieder des Nationalrats und 7 des Ständerats Gebrauch machten. Ein Grund für diese geringe Anzahl seien die noch bestehenden Nachteile. Dabei sei nicht nur an die «E-Mailflut» zu denken, sondern an die Schwierigkeit, auf alle Unterlagen zugreifen zu können, so der Bericht des Büros. Dies sei erst ab 2023 mit «CuriaPlus» möglich. Mit dieser sich im Aufbau befindlichen Plattform seien alle Kommissions- und Ratsinformationen zu einem Geschäft zentral erhältlich, durchsuch- und bearbeitbar. CuriaPlus werde eine papierlose parlamentarische Arbeit ohne Zusatzaufwand ermöglichen.

In der **ständerätlichen Ratsdebatte** machte sich Ruedi Noser (fdp, ZH) für die Unterstützung des nationalrätlichen Beschlusses und für Folgegeben stark. Angelehnt an die Argumente des Büro-SR würde er bei der Ausarbeitung der parlamentarischen Initiative durch das Büro-NR empfehlen, dass nicht ein Verbot von Papier verlangt wird, sondern dass das Prinzip «digital first» eingeführt werde. Anders als heute würden die Unterlagen also nicht automatisch in Papierform verteilt («Papier first»), sondern wer dies wolle, müsse Papier nachfragen. Zudem würde er empfehlen, die Initiative auf die neue Legislatur hin umzusetzen, wenn auch die neue digitale Infrastruktur zur Verfügung stehen werde. Zwar fand Noser in Hans Wicki (fdp, NW), Matthias Michel (fdp, ZG) und Lisa Mazzone (gp, GE) Unterstützung – alle drei brachten in ihren Voten zum Ausdruck, mithelfen zu wollen, weniger Papier zu produzieren. Die Mehrheit des Ständerats wollte der Initiative aber mit 25 zu 15 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) keine Folge geben. Hauptargumente – vorgebracht von Werner Salzmann (svp, BE) und Alex Kuprecht (svp, SZ) – waren ebenfalls, dass CuriaPlus bereits im Entstehen sei und dass eine raschere Umsetzung auch mit Folgegeben der Initiative wohl kaum möglich wäre.<sup>8</sup>

---

1) AB NR, 2020, S. 1436 ff.; AB SR, 2020, S. 836 ff.; BBl, 2020 8395

2) AB NR, 2021, S. 138 f.; AB SR, 2021, S. 312 ff.

3) AB NR, 2021, S. 1448 ff.; AB SR, 2021, S. 700 ff.; BBl, 2021 490; Geschäftsbericht 2020 des Bundesrats

4) AB SR, 2020, S. 972 ff.; Bericht SPK-SR vom 26.6.2020

5) AB SR, 2020, S. 21; Bericht GPK-SR vom 12.11.19; Medienmitteilung GPK-SR vom 12.11.19

6) AB SR, 2019 S. 1004; AB SR, 2019 S. 1021; AB SR, 2019 S. 1045; Bericht Büro-SR vom 28.11.19; BLZ, BU, 5.12.19

7) AB NR, 2020, S. 2301 ff.; AB NR, 2020, S. 2409; AB NR, 2020, S. 2465; AB SR, 2020, S. 1277 ff.; AB SR, 2020, S. 1300; AB SR, 2020, S. 1326; Medienmitteilung SPK-NR vom 1.12.20; NZZ, SGT, 8.12.20; LT, 11.12.20

8) AB SR, 2021 S. 1166 ff.; Bericht Büro-SR vom 29.11.21