

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>24.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Bundesverwaltung – Organisation</b>
Akteure	<b>Föhn, Peter (svp/udc, SZ) SR/CE, Schwander, Pirmin (svp/udc, SZ) NR/CN</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1990 – 01.01.2020</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: Bundesverwaltung - Organisation, 2017 - 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 24.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Institutionen und Volksrechte	1
Regierungspolitik	1
Bundesverwaltung - Organisation	2
Organisation der Bundesrechtspflege	3

## Abkürzungsverzeichnis

<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
<b>SPK-SR</b>	Staatspolitische Kommission des Ständerats
<b>RK-NR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
<b>GPK-SR</b>	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
<b>PVK</b>	Parlamentarische Verwaltungskontrolle

---

<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police
<b>CIP-CE</b>	Commission des institutions politiques du Conseil des États
<b>CAJ-CN</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil national
<b>CDG-CE</b>	Commission de gestion du Conseil des Etats
<b>CPA</b>	Contrôle parlementaire de l'administration

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Institutionen und Volksrechte

#### Regierungspolitik

STUDIEN / STATISTIKEN  
DATUM: 07.05.2019  
MARC BÜHLMANN

Was passiert eigentlich mit angenommenen und an den Bundesrat überwiesenen Postulaten und Motionen? Oder mit den Worten der Aargauer Zeitung gefragt: «Wie ernst nimmt die Regierung die Aufträge des Parlaments?» Diese Frage stellte sich auch die GPK-SR und bestellte bei der PVK einen Bericht mit einer **Analyse zur Erfüllung von angenommenen Motionen und Postulaten**. Immer wieder würden sich Parlamentsmitglieder fragen, «ob angenommene Vorstösse wirklich erfüllt werden», gab GPK-Präsident Peter Föhn (svp, SZ) zu Protokoll. Es gebe Vermutungen, dass viele parlamentarische Aufträge auf die lange Bank geschoben oder nur unvollständig erfüllt würden.

Die rechtliche Grundlage wäre eigentlich klar: Der Bundesrat ist verpflichtet, für überwiesene Motionen eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten oder zumindest eine Massnahme zu treffen. Bei einem überwiesenen Postulat muss er prüfen, ob ein Gesetzesentwurf angezeigt wäre, und darüber Bericht erstatten. Eine gesetzliche Frist gibt es dafür nicht, es gibt jedoch andere Stolpersteine: Erstens ist – ganz ähnlich wie bei angenommenen Volksinitiativen *nota bene* – die inhaltliche Umsetzung von Motionen und Postulaten umstritten: Muss sich der Bundesrat auf den Begründungstext eines Vorstosses stützen oder darf er auch Argumente aus der parlamentarischen Debatte einfließen lassen? Zweitens kann die Regierung feststellen, dass das Ziel eines Vorstosses erreicht oder dessen Erreichung nicht mehr nötig ist, und für diesen eine Abschreibung beantragen. Auch die Zielerreichung ist freilich Interpretationssache und dürfte von den Urheberinnen und Urhebern häufig anders ausgelegt werden als vom Bundesrat.

Der Bericht der PVK, der Anfang Mai 2019 vorgelegt wurde, versuchte sich dieser Fragen anzunehmen. Eine vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern (Stadelmann-Steffen et al. 2019) durchgeführte Analyse sowie verschiedene Dokumentenanalysen, Interviews mit rund 40 Personen (Ratsmitgliedern, Angehörigen der Bundesverwaltung und der Parlamentsdienste) und vertiefte Fallanalysen durch die PVK bildeten die Basis für den Bericht. Er zeigte erstens auf, dass die Hälfte der überwiesenen Vorstösse innert zwei Jahren umgesetzt wird; eine Frist, die von der Mehrheit der 40 Befragten als angemessen bezeichnet wurde. Im Schnitt verstrichen zwischen Annahme und Abschreibung eines Vorstosses drei Jahre und vier Monate. Die Unterschiede in den Fristen sind laut Bericht aber nicht abhängig von politischen Faktoren (z.B. der Partei der Urheberin oder des Urhebers oder dem Grad an Unterstützung in den Räten), sondern von der variierenden Arbeitsbelastung in den Bundesämtern, welche die Vorstösse zu behandeln haben. Die inhaltliche Umsetzung wird vom Bericht zweitens als «nicht immer gänzlich angemessen» bezeichnet. Allerdings zeige die geringe Zahl der Fälle, bei denen das Parlament den Vorschlag des Bundesrates auf Abschreibung ablehne, dass die Parlamentsmitglieder grundsätzlich mit der Erfüllung zufrieden seien. Der Bericht kritisierte drittens die Berichterstattung zur Erfüllung der Vorstösse. Diese sei kompliziert und ineffizient, weil der Datenaustausch zwischen den beteiligten Akteuren (Parlamentsdienste, Bundeskanzlei, Generalsekretariate, zuständige Bundesämter und Übersetzungsdienste) nicht automatisiert sei und ein Spannungsfeld bei der Verantwortung für die Texte bestehe. Dies führe zudem viertens dazu, dass das Parlament mit Ausnahme des jährlichen Berichts des Bundesrates über Motionen und Postulate keine Instrumente zur Nachverfolgung der Erfüllung seiner Vorstösse habe. Eine kontinuierliche Nachverfolgung sei überhaupt nicht möglich, da die Informationen über die Umsetzung eines Vorstosses in verschiedenen Berichten, über mehrere Jahre verstreut und in der Geschäftsdatenbank gar nicht aufgeführt seien. Freilich – so hält der Bericht ebenfalls fest – hätten «die Parlamentarierinnen und Parlamentarier ein geringes politisches Interesse an der Nachverfolgung».<sup>1</sup>

## Bundesverwaltung – Organisation

### MOTION

DATUM: 14.12.2017  
MARC BÜHLMANN

2015 monierte die GPK-SR, dass der Bundesrat bereits 2006 angemahnte Empfehlungen bezüglich **Beizug externer Expertise und Beratung** nur unzulänglich berücksichtigt habe. Eine eingehende Überprüfung habe zwar gezeigt, dass der Bundesrat Instrumente zur besseren Kontrolle geschaffen habe, dass aber nach wie vor kaum Transparenz vor allem im Bereich von Beratungsmandaten herrsche und dass die Gesamtkosten massiv angestiegen seien.

Mit zwei gleichlautenden, im Juni 2016 eingereichten Motionen nahmen Peter Föhn (svp, SZ) im Ständerat (Mo. 16.3489) und Hans-Ulrich Bigler (fdp, ZH) im Nationalrat (Mo. 16.3399) den Ball auf. Das Wissen in der Bundesverwaltung sei zu sichern – so lautete der Titel der Motionen. Dadurch könne nämlich auf externe Beratung verzichtet werden. Der Bundesrat wird denn in den Vorstössen aufgefordert, externe Beratungsmandate in den kommenden fünf Jahren um 8 Prozent pro Jahr zu reduzieren und deren Kosten transparent und nach Departementen auszuweisen. Nicht nur die Kosten hätten nämlich in den letzten Jahren zugenommen – in den Begründungen war von Kosten in der Höhe von CHF 600 Mio. für das Jahr 2006 und CHF 916 Mio. für das Jahr 2014 die Rede –, sondern auch die Abhängigkeit von externen Beratern, insbesondere in den Bereichen Informatik, Kommunikation und politischer Expertise.

In seiner Antwort kritisierte der Bundesrat die Zahlen. Wenn Vor- und Hilfsleistungen (z.B. Übersetzungen, Revisionen, Kontrollerhebungen), die kein Wissen generierten und entsprechend nicht als Beratung anzusehen seien, subtrahiert würden, dann entsprächen die Kosten für Beratung und Auftragsforschung laut Staatsrechnung 2015 lediglich noch rund CHF 234 Mio. Dazu gehörten auch externe Studien, die zur Erfüllung von parlamentarischen Vorstössen nötig seien und die auch deshalb auf dem freien Markt nachgefragt würden, um Arbeitsspitzen in der Verwaltung zu brechen. Eine Reduktion um 8 Prozent würde die Verwaltung vor Probleme stellen.

Während der Ständerat die Motion in der Herbstsession 2016 mit 22 zu 15 Stimmen bei 5 Enthaltungen verwarf, wurde sie im Nationalrat mehr als ein Jahr später in der Wintersession 2017 angenommen. Die Argumente in der grossen Kammer unterschieden sich auch mehr als ein Jahr später kaum von denen in der kleinen. Die Linke kritisierte die Vorstösse mit dem Argument, dass man nicht Stellen in der Verwaltung einsparen und gleichzeitig mehr Leistung bzw. ein Verbot von Auslagerung fordern könne. Bundesrat Ueli Maurer wies auf das Scheitern des gleichen Vorstosses im Ständerat hin und machte darauf aufmerksam, dass die Zahlen nicht so hoch seien, wie in den Vorstössen behauptet werde. Zudem könne man nicht alles Wissen internalisieren, sondern müsse auch Frischluftzufuhr via freien Markt sichern. Schliesslich würden die Parlamentarierinnen und Parlamentarier selber durch ihre Vorstösse die Kosten mitverursachen. Der magistrale Aufruf verhallte allerdings fast ungehört und die Motion Bigler wurde mit 106 zu 85 Stimmen (keine Enthaltungen) angenommen. Die geschlossenen FDP-, GLP- und SVP-Fraktionen standen den geschlossenen SP-, GP- und BDP-Fraktionen siegreich gegenüber. Auch die 24 Nein-Stimmen aus der CVP-Fraktion (2 Abweichler) konnten den Vorstoss nicht abwehren. Damit wird sich die kleine Kammer doch noch einmal mit der Materie auseinandersetzen müssen.<sup>2</sup>

### MOTION

DATUM: 17.09.2018  
MARC BÜHLMANN

In der Herbstsession kam die Motion Bigler (fdp, ZH), die eine Ausgabenreduktion beim **Beizug externer Expertise und Beratung** verlangt, in den Ständerat. Dieser hatte eine gleichlautende Motion Föhn (svp, SZ; Mo. 16.3489) zwar abgelehnt, musste sich jetzt aber über die Motion des Zürcher Freisinnigen beugen, weil diese in der grossen Kammer auf Zustimmung gestossen war.

Filippo Lombardi (cvp, TI) amtierte als Kommissionssprecher und erklärte, dass sich die SPK-SR mit einem Teil der Forderung der Motion anfreunden könne. Es sei nämlich in der Tat manchmal besser, Wissen innerhalb der Verwaltung zu generieren, statt es von aussen einzukaufen. Das von der Motion geforderte Ziel, die Zahl der externen Mandate innerhalb von 5 Jahren um 40 Prozent zu reduzieren, erachte die Kommission hingegen als «absolut unrealistisch». Man schlage deshalb neue Richtgrössen vor: Während dreier Jahre solle pro Jahr eine Reduktion von je 4 Prozent angestrebt werden. Zudem müsse man ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Personalausgaben und externen Kosten im Auge behalten. Es könne ja nicht sein, dass intern Kosteneinsparungen angestrebt würden, dadurch dann aber Wissen verloren ginge, das schliesslich extern eingekauft werden müsse. Deshalb schlage die Kommission einen Richtwert vor: Externe Beratungsmandate sollen nicht mehr kosten dürfen als 3 Prozent der Personalausgaben. Dies sei aber – wohlgemerkt – lediglich eine Empfehlung. Eine Minderheit der Kommission, vertreten durch Hans Stöckli (sp, BE), empfahl die

Ablehnung der Motion, da sich in der Zwischenzeit einiges getan habe und der Bundesrat 2017 den wachsenden Kosten externer Mandate Gegensteuer gegeben habe. In der Tat waren die Kosten für externe Beratung im Jahr 2017 im Vergleich zu 2016 um 12 Prozent reduziert worden. Man solle dies honorieren und nicht noch mehr Kürzungen vornehmen, so der Berner Sozialdemokrat. Finanzminister Ueli Maurer hieb in die gleiche Kerbe. Die Kosten für externe Beratung betrügen momentan 3.3 Prozent der Personalausgaben. Man sei also praktisch dort, wo die modifizierte Motion es verlange. Das Anliegen des Vorstosses, Wissen in der Bundesverwaltung zu behalten, sei gut gemeint, die Verwaltung könne und wolle aber gar nicht alles selber wissen. Man sei auf Dritt- und Fachmeinungen angewiesen. Es sei deshalb insgesamt nicht notwendig, sich hier Fesseln anzulegen.

Die Ratsmehrheit folgte allerdings ihrer Kommissionsmehrheit und hiess die modifizierte Motion mit 29 zu 13 Stimmen (2 Enthaltungen) gut. Somit wird sich der Nationalrat noch einmal damit beschäftigen müssen.<sup>3</sup>

### Organisation der Bundesrechtspflege

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 29.05.2018  
MARC BÜHLMANN

Zu Beginn der Sommersession hatte der Nationalrat über die parlamentarische Initiative Heer (svp, ZH) zu befinden, mit welcher die **Bundesanwaltschaft** wieder in die Bundesverwaltung integriert werden sollte. Die Mehrheit der RK-NR hatte empfohlen, der Initiative keine Folge zu geben.

Die Bundesanwaltschaft geniesse seit 2011 die gleiche organisatorische Unabhängigkeit wie die Gerichte, führte Karl Vogler (csp, OW) für die Kommission während der Debatte aus. Dies müsse so bleiben, damit sichergestellt sei, dass kein politischer Akteur Einfluss nehmen könne. Genau dieser Gefahr wäre die Bundesanwaltschaft allerdings ausgesetzt, wenn sie wieder – wie bereits vor 2011 – im EJPD angesiedelt würde. Alleine der Vermutung, dass sich das Departement etwa bei heiklen Untersuchungen gegen die Verwaltung oder die Regierung einmischen könnte, müsse entgegengetreten werden. Die Unabhängigkeit sei ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit.

Dies sahen eine Minderheit der Kommission und der Initiator selber anders. Alfred Heer sprach von einer «Scheinverselbstständigung» und einer «Scheinunabhängigkeit». Die Bundesanwaltschaft – als ein Akteur, der irgendwo zwischen den drei Gewalten angesiedelt werden könne, so die Ausführung des Minderheitensprechers Pirmin Schwander (svp, SZ) – sei in vielen Fällen abhängig von anderen Akteuren oder habe keine Verfügungsmacht, wie er am Beispiel der Bundespolizei aufzeigte. Das Argument von Vogler, dass eine hundertprozentige Unabhängigkeit auch nicht möglich sei, es aber hier eigentlich nicht um die kritisierten Mittel für eine Untersuchung gehe, sondern vor allem primär gewährleistet bleiben müsse, dass die Bundesanwaltschaft unabhängig entscheiden könne, wann ein Verfahren eröffnet werde, schien im Rat zu verfangen. Der Initiative wurde nämlich mit 66 zu 122 Stimmen keine Folge gegeben. Die 66 Stimmen stammten ausnahmslos von den Fraktionskolleginnen und -kollegen des Initiators.<sup>4</sup>

---

1) Bericht PVK vom 7.5.19; Stadelmann-Steffen et al. (2019). Erfüllung angenommener Motionen und Postulate. Statistische Datenanalyse; AZ, 19.2.19

2) AB NR, 2017, S. 2174 f.; AB SR, 2016, S. 806 ff.; Medienmitteilung GPK-S vom 12.10.15; Mo. 16.3399; BZ, BaZ, NZZ, TA, 13.10.15; SGT, 24.11.15

3) AB SR, 2018, S. 657 ff.; Bericht SPK-SR vom 21.6.18

4) AB NR, 2018, S. 632 ff.