

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Regierungsreformen
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Bericht
Datum	01.01.1965 - 01.01.2023

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bühlmann, Marc
Hirter, Hans
Terribilini, Serge

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Hirter, Hans; Terribilini, Serge 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Regierungsreformen, Bericht, 1991 - 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Bundesrat	2
Infrastruktur und Lebensraum	3
Verkehr und Kommunikation	3
Eisenbahn	3

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
GPK	Die Geschäftsprüfungskommissionen
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
EVED	Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
CEO	Generaldirektor

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
CdG	Les Commissions de gestion
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
DFTCE	Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie
P.D.G	président-directeur général

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Institutionen und Volksrechte

Jahresrückblick 2021: Institutionen und Volksrechte

BERICHT
DATUM: 31.12.2021
MARC BÜHLMANN

Der **Bundesrat** stand auch 2021 vor allem aufgrund seiner Entscheide im Rahmen der Covid-19-Pandemie im Fokus – wobei er je nach Verlauf der Fallzahlen dafür kritisiert wurde, mit zu viel Macht ausgestattet zu sein und zu viele Massnahmen zu ergreifen, oder aber dafür, in Anbetracht der Lage zu wenig zu tun. Die über 60 Prozent Ja-Stimmen bei beiden Covid-Referenden (im Juni und im November) können freilich auch als ziemlich breite Unterstützung der bundesrätlichen Massnahmen-Politik interpretiert werden. Covid-19 bzw. vielmehr das Argument, dass gerade die Pandemie zeige, wie stark die Arbeitsbelastung der sieben Mitglieder der Landesregierung zunehme, stand Pate für die Forderung nach einer Erhöhung der Zahl der Bundesratsmitglieder auf neun – eine Forderung, die seit 1848 schon zwölf Mal gescheitert war. Zwar stiess die Idee in der Wintersession im Nationalrat auf offene Ohren, das Anliegen wird aber im nächsten Jahr im Ständerat wohl auf mehr Widerstand stossen – die SPK-SR hatte sich bereits im Juni dagegen ausgesprochen. Als Institution war die Regierung ansonsten im Vergleich zu früheren Jahren seltener Gegenstand der medialen Berichterstattung. Das dürfte auch damit zu tun haben, dass im Berichtsjahr für einmal vergleichsweise selten über mögliche Rücktritte von Magistratinnen und Magistraten spekuliert wurde. Seit nunmehr drei Jahren ist die Zusammensetzung der Exekutive unverändert.

Auch für die Mitarbeitenden der **Bundesverwaltung** wird Covid-19 Folgen haben. Aufgrund der Erfahrungen, die beim Lockdown gemacht worden waren, forderten mehrere Vorstösse, dass der Bund mittels dezentralisierter und digitalisierter Arbeitsplätze im Sinne von Homeoffice nachhaltiges Arbeiten ermöglichen soll. Beide Räte hiessen eine entsprechende Motion gut und rannten damit beim Bundesrat offene Türen ein. Nicht einig waren sich die Räte hingegen bei der Frage, ob für die obersten Kader der sieben grossen Bundesunternehmen ein Lohndeckel gesetzlich festgeschrieben werden soll. Der Ständerat lehnte die Forderung, die auf eine parlamentarische Initiative aus dem Jahr 2016 zurückgeht, ab, der Nationalrat wollte auch in der Wintersession weiter an ihr festhalten.

Auch im **Parlament** war Covid-19 nach wie vor Thema Nummer 1. Nicht nur war das Virus Gegenstand zahlreicher inhaltlicher Debatten, sondern es zwang auch im Bundeshaus zu unterschiedlichen Verhaltensmassnahmen: Zwar konnten im Gegensatz zu 2020 alle Sessionen im Bundeshaus stattfinden, allerdings mussten auch im Parlament je nach Pandemiesituation die Masken- oder Zertifizierungspflicht eingehalten werden. Zudem sollten Plexiglasscheiben an den Plätzen in den Ratssälen zusätzlichen Schutz vor dem Virus gewähren. Auch unter Pandemie-bedingt erschwerten Arbeitsbedingungen wurden Beschlüsse gefasst, die den Parlamentsbetrieb wohl nachhaltig verändern werden: So einigten sich beide Kammern auf ein neues Differenzbereinigungsverfahren bei Motionen. Nicht zuletzt sollen im Ständerat künftig sämtliche Abstimmungsergebnisse veröffentlicht werden. Nach 20-jähriger Opposition und nicht weniger als acht gescheiterten Vorstössen wird also auch die «Dunkelkammer Ständerat», wie Thomas Minder (parteilos, SH) sie nach der 2014 eingeführten elektronischen Abstimmung bei Gesamt- und Schlussabstimmungen bezeichnet hatte, vollständig ausgeleuchtet. Ob dies nun zu einem «Transparenzexzess» und einer Änderung der Diskussionskultur in der «Chambre de réflexion» führen wird, wie dies die ablehnende Minderheit befürchtete, wird sich weisen.

Das **Verhältnis zwischen Legislative und Judikative** war im vergangenen Jahr aus zwei gewichtigen Gründen Gegenstand von Diskussionen. Auf der einen Seite führten die im November an der Urne mit 31.9 Prozent Ja-Stimmenanteil recht deutlich abgelehnte Justizinitiative sowie der im Parlament verworfene Gegenvorschlag zur Frage, ob die Wahl von Bundesrichterinnen und Bundesrichtern durch das Parlament die Unabhängigkeit der dritten Gewalt beeinträchtigt. Auf der anderen Seite zeigten die Schwierigkeiten mit der Besetzung der Bundesanwaltschaft – gleich dreimal musste die Stelle ausgeschrieben werden, bis in der Herbstsession ein neuer Bundesanwalt gewählt werden konnte – und die vorgängigen Diskussionen um die Erhöhung der Alterslimite in der höchsten Strafbehörde, wie schwierig es für das Parlament ist, bei der Besetzung

von Gerichtsstellen ideologische Gesichtspunkte der Sachpolitik unterzuordnen – so die Kommentare in einigen Medien.

Auch das Funktionieren der **direkten Demokratie** war 2021 Gegenstand politischer Diskussionen. Das Parlament hiess einen Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative gut, der teilweise weiter geht, als von den Initiantinnen und Initianten verlangt. Das Initiativkomitee zog in der Folge sein Begehren zurück. Mit der Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte müssen Parteien ab dem Herbst 2022 ihre Budgets und insbesondere Spenden über CHF 15'000 offenlegen und auch Komitees von Wahl- und Abstimmungskampagnen, die mehr als CHF 50'000 aufwenden, haben ihre Finanzeinkünfte auszuweisen.

Vom Tisch ist hingegen die Möglichkeit, Staatsverträge dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Der Ständerat hatte sich zwar für diesen Ausbau der direkten Demokratie eingesetzt, der Nationalrat wollte aber definitiv nichts davon wissen. Noch hängig ist hingegen ein Entscheid, mit dem allenfalls ein Ausbau partizipativer Elemente im politischen System der Schweiz umgesetzt würde. Noch 2020 hatte sich der Nationalrat dafür ausgesprochen, einer parlamentarischen Initiative, mit der die Einführung des Stimmrechtsalters 16 gefordert wird, Folge zu geben. Auch die SPK-SR konnte sich für den Vorstoss erwärmen. Allerdings machte die SPK-NR im November mit Verweis auf einige kantonale Abstimmungen, bei der die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf grosse Skepsis gestossen war, einen medial stark beachteten Rückzieher – dieses Anliegen wird wohl zukünftig noch zu reden geben. Viel zu reden und zu schreiben gab im Berichtsjahr zudem ein Jubiläum, das auch als Zeugnis dafür gelesen werden kann, dass die direkte Demokratie strukturelle Minderheiten ausserhalb des Entscheidungssystems tendenziell benachteiligt: 1971 – also vor 50 Jahren – war das Frauenstimm- und -wahlrecht eingeführt worden – allerdings erst im zweiten Versuch und sehr lange nach den meisten anderen demokratischen Staaten.

Im Gegensatz zum Vorjahr, als eine Volksabstimmung hatte verschoben und verschiedene Fristen hatten verlängert werden müssen, hatte die **Pandemie 2021 keine unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren der direkten Demokratie**. Ganz ohne Covid-19 ging es aber auch 2021 nicht: Die Schweizer Stimmbewölkerung war dabei die einzige weltweit, die – wie eingangs erwähnt – zweimal an die Urne gerufen wurde, um über denjenigen Teil der Massnahmen zu befinden, der von Bundesrat und Parlament in ein separates Gesetz gegossen worden war. Zwar wurde die Kampagne insbesondere zur zweiten Revision des Covid-19-Gesetzes teilweise sehr emotional geführt, im Anschluss an den Urnengang legten sich die Emotionen aber zumindest gegen aussen wieder etwas. Die nicht nur beim zweiten Covid-Referendum, sondern auch bei der Kampagne zum CO₂-Gesetz, der Trinkwasser- und der Pestizidinitiative aussergewöhnlich hart geführten Auseinandersetzungen dürften mit ein Grund sein, weshalb die direkte Demokratie mehr Medienaufmerksamkeit generierte als in den beiden Jahren zuvor.¹

Bundesrat

Der Bundesrat hatte freilich bereits vor der Debatte im Nationalrat reagiert, indem er Ende 1990 eine **Expertenkommission mit der Überprüfung des Regierungssystems und der Ausarbeitung von Szenarien und Modellen beauftragt** hatte. Dies bewog die Ständeratskommission, welche die Weiterbehandlung der parlamentarischen Initiative Rhinow zur Regierungsreform übernommen hatte – die Kommission des Nationalrates konzentrierte sich auf die Parlamentsreform – die Federführung an den Bundesrat abzutreten. Die Experten präsentierten dem Bundesrat im Herbst ihren Zwischenbericht. Im wesentlichen beschreiben sie darin fünf Varianten: 1) Entlastung des Bundesrates durch die Einsetzung von Departementsdirektoren; 2) Erhöhung der Zahl der Bundesräte auf 9 oder 11 mit gleichzeitiger Stärkung der Position des Bundespräsidenten; 3) zweigliedrige Exekutive mit einem kleinen Regierungskollegium und zusätzlichen Fachministern; 4) parlamentarisches Regierungssystem; 5) präsidentiales Regierungssystem. In einer ersten Stellungnahme beschloss der Bundesrat, dass die Experten prioritär eine Kombination der Varianten eins und drei sowie die Variante zwei weiterverfolgen sollen. Ein grundlegender Systemwechsel, wie sie der Wechsel zu einem parlamentarischen oder einem präsidentialen System darstellen würde, scheint ihm hingegen angesichts der gesellschaftlichen und politischen Traditionen der Schweiz nicht sinnvoll zu sein.²

BERICHT
DATUM: 21.12.1991
HANS HIRTER

BERICHT
DATUM: 24.11.1992
HANS HIRTER

Die Kommission des Ständerates kam Ende Jahr in ihrem Zwischenbericht zu den Vorschlägen der Arbeitsgruppe für die Regierungsreform zu einem ähnlichen Schluss wie der Bundesrat. Zuerst hatte sie zwar auch noch eine eingehende Prüfung des Konkurrenzsystems angeregt, schliesslich wurde aber von der Kommissionsmehrheit dasjenige Modell am positivsten eingeschätzt, bei dem jeder Bundesrat durch zusätzliche Verwaltungsdirektoren oder Staatssekretäre bei der Departementsführung entlastet würde. Eine Minderheit der Kommission würde allerdings eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte bevorzugen.³

BERICHT
DATUM: 03.12.2010
MARC BÜHLMANN

Verschiedene Ereignisse nährten die bereits seit Jahren diskutierte Idee einer **Regierungsreform**. In den GPK-Berichten zur UBS- und zur Libyen-Krise sowie zur politischen Steuerung des Bundesrats wurde harsche Kritik an der Regierung geübt. Bedeutende Führungsdefizite, unzureichender Informationsaustausch und mangelndes gegenseitiges Vertrauen seien mit Gründe dafür, dass die Krisensituationen überhaupt eingetreten seien. Insbesondere Bundesrat Merz hätte viel zu spät informiert und reagiert. Nicht nur der Eindruck der Führungsschwäche in Krisensituationen, sondern auch der Konkordanz- und Kollegialitätsverlust, der sich etwa im Streit um die Departementsverteilung oder in der mangelnden Rücktrittscoordination zwischen Merz und Leuenberger manifestierte, waren Öl ins Feuer der Diskussion um Reformen der Exekutive. Zusätzliches Zunder lieferte auch die von der SVP lancierte Initiative zur Volkswahl des Bundesrates.⁴

Infrastruktur und Lebensraum

Verkehr und Kommunikation

Eisenbahn

BERICHT
DATUM: 19.04.1993
SERGE TERRIBILINI

Le **Groupe de réflexion** sur l'avenir des CFF institué par Adolf Ogi et présidé par F. Mühlemann, secrétaire général du DFTCE, a rendu son **rapport final**. Selon lui, une réforme de la régie serait devenue indispensable, les coûts qu'elle occasionne à la Confédération et le niveau de son endettement (CHF 13 milliards; 30 milliards en l'an 2000) n'étant plus guère supportables. Les experts ont estimé que les CFF devraient se recentrer sur les activités pour lesquelles ils sont le mieux adaptés. Cela signifierait notamment l'abandon d'une vingtaine de lignes régionales non rentables et le transfert partiel des charges du trafic régional en direction des cantons, le réexamen des secteurs du trafic de marchandises qui ne couvrent pas leurs coûts et l'élagage du programme Rail 2000 (Au parlement, les projets de suppression de lignes ont également soulevé quelques craintes: voir en particulier les interpellations Aubry (prd, BE) (Ip. 93.3049) et Seiler (udc, BE) (Ip. 93.3185)). En outre, certaines activités pourraient être privatisées. L'entreprise même pourrait changer de statut et devenir un holding jouissant d'une liberté d'action accrue. Les propositions du groupe de réflexion devraient occasionner quelques **substantielles économies** (au moins CHF 500 millions par année), mais toucher d'une manière ou d'une autre entre 3'000 et 7'500 emplois.

Les **réactions** des partis ou organisations furent dans l'ensemble favorables aux conclusions du rapport. En particulier, la direction des CFF a déclaré en soutenir l'essentiel. Notons cependant l'inquiétude des régions concernées par la fermeture de lignes, notamment l'arc jurassien. En outre, la Fédération suisse des cheminots s'est inquiétée des conclusions du rapport et a vivement critiqué ses auteurs. Selon elle, si on appliquait les propositions faites, la régie serait démantelée et 3'000 emplois disparaîtraient (devant le syndicat, Benedikt Weibel, p.d.g. de la régie, a prétendu que la sécurité des postes de travail serait garantie). Elle a relevé le manque d'idée du groupe de réflexion, notamment en matière de trafic régional, et s'est opposée à toute tentative de privatisation.⁵

BERICHT
DATUM: 02.06.1993
SERGE TERRIBILINI

Dans sa **prise de position** sur le rapport, le **Conseil fédéral** a voulu calmer ces inquiétudes en déclarant qu'il n'entendait **pas démanteler les CFF** ni l'offre de transport régional, mais les rendre plus efficaces. C'est sur la base du travail des experts qu'il entend proposer aux Chambres une nouvelle conception directrice pour les CFF qui trouve un consensus dans les milieux politiques. Pour ce faire, le gouvernement désire prolonger de deux ans le mandat de prestations en vigueur.⁶

La **commission des transports** du Conseil national a également **pris position** sur les travaux du groupe de réflexion. Selon elle, la régie ne doit **pas être mue par le seul objectif de la rentabilité**. Si son désendettement est une priorité, il ne s'agit pas de rechercher la couverture des coûts à tout prix pour tous les types de prestation. Les CFF doivent rester un service public oeuvrant en faveur de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la politique régionale. Si la commission est favorable à la formule d'une régie allégée, elle est en revanche opposée à sa transformation en société anonyme ou en holding de droit privé.⁷

1) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Institutionen und Volksrechte

2) Gesch.ber. 1991, 1. Teil, S. 29 f.; NZZ, 21.10.91. Siehe SPJ 1990, S. 37., Vgl. auch R. Rhinow, "Anforderungen an ein neues Regierungssystem", in NZZ, 20.12.91. StR-Kommission: Amtl. Bull. StR, 1991, S. 473.; Presse vom 21.12.91.

3) Amtl. Bull. StR, 1992, S. 1149 f.; BZ, 18.1.92; SGT, 20.11.92. Vgl. auch G. Müller, "Mehr Hierarchie oder mehr Bunderäte", in NZZ, 24.11.92.

4) Bericht der GPK-SR zum Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise mit Libyen; GPK-Bericht "Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA" vom 30.5.2010; GPK-Bericht zur strategischen politischen Steuerung des Bundesrates vom 26.2.2010; Presse vom 24.3. und 1. bis 10.6.10; NZZ, 22.04.10

5) BO CN, 1993, p. 2000; BO CN, 1993, p. 2003 s.; Presse des 26.1, 3.2, 10.2, 24.4, 4.6 et 5.6.93; VO, 5, 4.2.93; Express, 4.2 et 20.2.93; Dém., 13.2.93; 24 Heures, 15.3.93; JdG, 19.4.93.

6) Presse du 2.6.93.

7) Presse du 8.9.93.