

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>24.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Jahresrückblick</b>
Akteure	<b>Zelensky, Volodymyr, Parmelin, Guy (svp/udc) BR WBF / CF DEFR, Lauber, Michael (Bundesanwalt)</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2023</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

Ackermann, Marco  
Ammann, Amando  
Buchwalder, Mathias  
Bühlmann, Marc  
Flückiger, Bernadette  
Heer, Elia  
Ziehli, Karel

## Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Marco; Ammann, Amando; Buchwalder, Mathias; Bühlmann, Marc; Flückiger, Bernadette; Heer, Elia; Ziehli, Karel 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Jahresrückblick, 2019 - 2022*. 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
Politische Grundfragen	1
Stimmung in der Bevölkerung	5
Institutionen und Volksrechte	6
<b>Aussenpolitik</b>	9
<b>Wirtschaft</b>	11
Landwirtschaft	11
<b>Infrastruktur und Lebensraum</b>	12
Energie	12
Raumplanung und Wohnungswesen	14
<b>Bildung, Kultur und Medien</b>	15
Bildung und Forschung	15

# Abkürzungsverzeichnis

<b>SPK-SR</b>	Staatspolitische Kommission des Ständerats
<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>APK-SR</b>	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
<b>GPK</b>	Die Geschäftsprüfungskommissionen
<b>ETH</b>	Eidgenössische Technische Hochschule
<b>UREK-NR</b>	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates
<b>RK-SR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
<b>WAK-SR</b>	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
<b>OECD</b>	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>UREK-SR</b>	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates
<b>SPK-NR</b>	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
<b>RK-NR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
<b>EICom</b>	Eidgenössische Elektrizitätskommission
<b>BLW</b>	Bundesamt für Landwirtschaft
<b>APK-NR</b>	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>SNF</b>	Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
<b>BOM</b>	Branchenorganisation Milch
<b>GK</b>	Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung
<b>DEZA</b>	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
<b>AKW</b>	Atomkraftwerk
<b>NFP</b>	Nationales Forschungsprogramm
<b>WAK-NR</b>	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
<b>EDA</b>	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
<b>WBF</b>	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
<b>EHB</b>	Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung
<b>PUK</b>	Parlamentarische Untersuchungskommission
<b>ILO</b>	Internationale Arbeitsorganisation
<b>SBV</b>	Schweizerischer Bauernverband
<b>BFI</b>	Politikbereich „Bildung, Forschung und Innovation“
<b>WBK-NR</b>	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats
<b>AIG</b>	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
<b>KAE</b>	Kurzarbeitsentschädigung
<b>MENA</b>	Middle East & North Africa
<hr/>	
<b>CIP-CE</b>	Commission des institutions politiques du Conseil des États
<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>CPE-CE</b>	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
<b>CdG</b>	Les Commissions de gestion
<b>EPF</b>	École polytechnique fédérale
<b>CEATE-CN</b>	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national
<b>CAJ-CE</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
<b>CER-CE</b>	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>CEATE-CE</b>	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats
<b>CIP-CN</b>	Commission des institutions politiques du Conseil national
<b>CAJ-CN</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil national
<b>EICom</b>	Commission fédéral de l'électricité

<b>O FAG</b>	Office fédéral de l'agriculture
<b>CPE-CN</b>	Commission de politique extérieure du Conseil national
<b>UE</b>	Union européenne
<b>FNS</b>	Fonds national suisse de la recherche scientifique
<b>IP-Lait</b>	L'Interprofession Suisse de la filière lait
<b>CJ</b>	Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale
<b>DDC</b>	Direction du développement et de la coopération
<b>Centrale atomique</b>	Centrale atomique
<b>PNR</b>	Programme national de recherche
<b>CER-CN</b>	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
<b>DFAE</b>	Département fédéral des affaires étrangères
<b>DEFR</b>	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
<b>IFFP</b>	Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle
<b>CEP</b>	Commission d'enquête parlementaire
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>USP</b>	Union Suisse des Paysans
<b>FRI</b>	domaine politique „Formation, recherche et innovation“
<b>CSEC-CN</b>	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
<b>LEI</b>	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
<b>RHT</b>	Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail
<b>MOAN</b>	Moyen-Orient et l'Afrique du Nord

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Politische Grundfragen

### Politische Grundfragen

### APS-Jahresrückblick 2019

BERICHT  
DATUM: 30.12.2019  
MARC BÜHLMANN

**Was bewegte 2019 die Schweizer Politik?** Welches waren die wichtigen Geschäfte im Parlament? Und was hat die politisch interessierte Öffentlichkeit bewegt? Année Politique Suisse erstellt seit 1965 eine Chronologie der Ereignisse zur Schweizer Politik.

Drei **zentrale Befunde** stechen 2019 hervor.

(1) Die Umweltpolitik war zentrales Thema in den Medien. Auch im Parlament wurde das Thema etwas häufiger debattiert als in den Vorjahren. Umweltschutz wird wohl wichtig bleiben, da 2019 so viele Vorstösse zu diesem Thema eingereicht wurden wie nie zuvor in den letzten beiden Legislaturen.

(2) Obwohl im Parlament im Vergleich zu den Vorjahren mehr zu den Themen Verkehr und Sozialversicherungen gearbeitet wurde, fanden die beiden Themen in den Medien nicht mehr Beachtung als in den Vorjahren.

(3) Wesentlich weniger wichtig als in den Vorjahren – sowohl im Parlament bezüglich bearbeiteter Geschäfte und neuer Vorstösse als auch in den Medien – waren 2019 die Migrations- und die Aussenpolitik.

Noch einer dieser zahlreichen Rückblicke am Ende des Jahres? Ja, aber beim APS-Jahresrückblick 2019 wird herausgehoben, was im vergangenen Jahr im Vergleich zu den Vorjahren besonders im Vordergrund gestanden hat. Wir haben uns die Frage gestellt, wie man wissenschaftlich(er), messen könnte, **was 2019 wichtig war**. Beim APS-Jahresrückblick richten wir uns einerseits nach den 2019 im Vergleich zu 2016 bis 2018 neu im Parlament eingereichten Vorstössen sowie nach den im Parlament behandelten Geschäften und messen damit, was für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier wichtiger oder aktueller war als in den Jahren zuvor (Abbildung 2 im Quellenanhang). Andererseits orientieren wir uns an der Medienberichterstattung, indem wir den Anteil Medienberichte zu einem Thema 2019 mit dem durchschnittlichen Anteil des Themas 2016 bis 2018 vergleichen (Abbildung 1 im Quellenanhang). Wir gehen davon aus, dass die Medien dazu beitragen, die breite Öffentlichkeit an ansonsten grösstenteils geschlossenen Veranstaltungen teilnehmen zu lassen, gleichzeitig aber auch als Pfortner (Gatekeeper) einigen Themen einfacher Zugang zu dieser Öffentlichkeit verschaffen als anderen. Beide Masse vermögen zu zeigen, welche Themen 2019 wichtig waren und/oder welche vom Parlament bzw. von den Medien als wichtig erachtet wurden.

**Zentrales Ereignis** stellten 2019 die eidgenössischen **Gesamterneuerungswahlen** dar, deren Resultate als Indikatoren für die weiter zunehmende Volatilität des Schweizer Parteiensystems betrachtet werden können. In den meisten Kantonen trat nicht nur eine neue Rekordzahl an Kandidierenden auf einer neuen Rekordzahl an Listen an, darunter waren auch wesentlich mehr Frauen als früher. Dies wirkte sich auf die Neubesetzung des Parlaments aus, das vor allem weiblicher, aber auch jünger und grüner wurde. Wahlsiegerinnen waren ohne Zweifel die Grünen und die GLP, die auf Kosten der etablierten Parteien eine in diesem Umfang noch nie da-gewesene Zahl an Sitzen hinzugewinnen konnten. Auch in den Medien fanden die Wahlen wenig überraschend grossen Widerhall. Zu kaum einem Thema wurden 2019 ähnlich viele Artikel publiziert; und vor allem im Vergleich zu den Jahren 2016 bis 2018 stechen die Parlamentswahlen heraus: 13.2 Prozentpunkte mehr Artikel als in den drei Jahren zuvor publizierte die Presse 2019 zu diesem Thema. Ob der in den Medien kolportierte frische Wind, die Aufbruchstimmung und die neue Kollegialität auch zu unterschiedlicher Betonung der verschiedenen Themenfelder führen wird, muss sich weisen.

Dies könnte etwa der Fall sein beim «**Umweltschutz**», dem politischen Thema schlechthin im Jahr 2019. In den Medien, in denen über das inhaltlich wichtigste Thema 2019 wesentlich häufiger berichtet wurde als noch in den Vorjahren (+4.6 Prozentpunkte), wurde auch eine wichtige Wirkung von Umwelt- und Klimafragen auf den Wahlausgang diskutiert. Neben den zahlreichen Klimastreiks und -Demonstrationen debattierte auch das Parlament über verschiedene politische Vorstösse zu diesem Thema (etwa Po. 18.4211 oder Po. 19.3385) sowie über die Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes.

Im Parlament scheint man die Zeichen der Zeit verstanden zu haben: In keinem anderen Thema im Vergleich zu den Vorjahren nahm die Zahl neuer Vorstösse 2019 derart zu wie beim Umweltschutz (+3.1 Prozentpunkte). Eine zentrale Frage der neuen Legislatur wird sicherlich sein, ob diesen Vorstössen auch Erfolg beschieden sein wird.

Dass sich medial vermittelte öffentliche Meinung und Aktivität im Parlament nicht immer kongruent entwickeln, zeigt sich bei einem weiteren im Wahlkampf sowie im Vergleich mit den Vorjahren in den Medien 2019 wichtigen Thema (Teil des Kapitels Soziale Gruppen), nämlich bei Fragen zur **Gleichstellung von Mann und Frau** (+2 Prozentpunkte). Der Frauenstreik und verschiedene damit verbundene Aktionen halfen zwar wohl mit, dass in der 51. Legislatur ein rekordhoher Anteil an Frauen Einsitz im Bundeshaus genommen hat, in den parlamentarischen Beratungen selber hatte die Gleichstellung von Mann und Frau aber 2019 nicht die gleiche Bedeutung. Eine Genfer Standesinitiative, die den Kantonen Möglichkeiten geben wollte, die Gleichstellung von Männern und Frauen aktiv zu fördern oder die Schaffung einer unabhängigen Lohngleichheitskommission wurden abgelehnt.

Gemessen an der reinen Anzahl Artikel ist das Thema «**Verkehr und Kommunikation**» sehr häufig Gegenstand in den Medien. Verglichen mit den Vorjahren ist die Zunahme an Artikeln aber eher gering. Dies gilt allerdings nicht für das Parlament, das im Bereich Verkehr und Kommunikation mehr Geschäfte behandelte als in den Vorjahren – darunter Infrastrukturprojekte (Schiene, Strasse und Agglomerationsverkehr), Vorstösse mit denen Via Sicura aufgeweicht werden soll, zahlreiche Vorstösse zur Post sowie die Revision des Fernmeldegesetzes. Darüber hinaus wurden 2019 auch wieder wesentlich mehr Vorstösse zum Thema «Verkehr und Kommunikation» eingereicht als früher (+1.8 Prozentpunkte). Mit insgesamt 101 neu eingereichten Anliegen – im Themenvergleich am meisten neue Vorstösse – wird das Thema «Verkehr und Kommunikation» auch in nächster Zeit die parlamentarische Aufmerksamkeit in Anspruch nehmen.

Ähnlich wie beim Thema Verkehr hat das Parlament auch zum Thema **Sozialversicherungen** 2019 mehr gearbeitet und mehr Vorstösse eingereicht als in den Vorjahren – etwas, das sich auch hier nicht in vermehrter Medienberichterstattung niederschlägt. Zwar fanden die wichtigen parlamentarischen Debatten zur STAF, zur AHV21, zur Revision der Pensionskassen, zur Reform der Ergänzungsleistungen oder zur Weiterentwicklung der IV in den Medien Widerhall. Interessanterweise blieben aber etwa die Debatten um die Beibehaltung der Einteilung der Prämienregionen ohne mediales Echo.

Des Weiteren berichteten die Medien 2019 angesichts des sukzessive sinkenden BIP und des sinkenden Produktionsindex, aber auch des chinesisch-amerikanischen Handelskriegs und des Brexit vergleichsweise häufig über **Konjunkturfragen** (+1.5 Prozentpunkte; vgl. Thema «Wirtschaftspolitik»). Diesbezüglich beriet das Parlament die Botschaft zur Standortförderung 2020-2023, deren Anfangsbudget es von CHF 373.1 Mio. auf CHF 389.8 Mio erhöhte. Damit sollen durch den Ausbau von E-Government und den Abbau von administrativen Hürden vor allem KMU unterstützt, durch Förderung von Digitalisierungsprojekten dem Tourismus geholfen und die neue Regionalpolitik (NRP) gestärkt werden. Auffallend ist, dass der Anteil neuer wirtschaftspolitischer Vorstösse im Vergleich zu den Vorjahren rückläufig ist.

Auch die **Gerichte** waren in der medialen Berichterstattung 2019 vergleichsweise stärker repräsentiert als in den Vorjahren (+1.0 Prozentpunkte). Die nationalrätliche Debatte über das ziemlich umstrittene Bundesgerichtsgesetz; die Ersatzwahl ans Bundesgericht, bei der die GK entgegen den Gepflogenheiten nicht die am stärksten untervertretene SVP, sondern die CVP berücksichtigte; die 2019 zustande gekommene Justizinitiative, die vorschlägt, oberste Richterinnen und Richter per Losverfahren zu bestimmen, sowie die umstrittene und äusserst knappe Wiederwahl des Bundesanwalts Michael Lauber wurden von den Medien relativ breit diskutiert. Beim Thema «Institutionen und Volksrechte», zu dem die Gerichte gezählt werden, und das im Parlament 2019 häufiger debattiert wurde als noch in den Vorjahren (+1.65 Prozentpunkte), werden zwar das Verordnungs veto und die Fragen zu Lobbying im Parlament und Transparenz bei der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen auch in der neuen Legislatur zu parlamentarischen Debatten führen, im Vergleich zu früher hat der Anteil neuer Vorstösse in diesem Themenbereich allerdings abgenommen.

Beim Thema «**Detailhandel**» – medial relevanter als in früheren Jahren (+0.9 Prozentpunkte; vgl. das Kapitel «Wirtschaftspolitik») – stand die Hochpreisinsel

Schweiz mit der entsprechenden Volksinitiative, zu der der Bundesrat 2019 einen indirekten Gegenvorschlag präsentiert hatte, im Mittelpunkt. Gleichzeitig wurden im Parlament mehrere Vorstösse zur Bekämpfung der Preisdifferenz zum Ausland mit unterschiedlichen Reformvorschlägen debattiert: eine Vereinfachung der Kontrollverfahren im Zusammenhang mit dem Cassis-de-Dijon-Prinzip, die Änderung des Kartellgesetzes, die Reduzierung oder Abschaffung der Wertzuschläge im Einkaufstourismus sowie die Modernisierung der Zollkontrollen.

Verglichen mit den drei Vorjahren übervertreten war die **Raumplanung** (+0.8 Prozentpunkte), was auf die Abstimmung über die Zersiedelungsinitiative im Februar 2019 zurückgeführt werden kann: Mit 63.7 Prozent sprachen sich die Stimmberechtigten gegen die Initiative aus, obwohl sie – wie die Nachabstimmungsbefragung Voto zeigte – einen besseren Schutz der Schweizer Landwirtschaft und des Kulturlandes durchaus befürworteten. Sie erachteten dafür das neue Raumplanungsgesetz jedoch als genügend zielführend. Dass auch das Parlament diesem Thema 2019 im Vergleich zu den Vorjahren mehr Aufmerksamkeit zukommen liess, ist wohl auch auf die Diskussionen um die Aufhebung des Eigenmietwerts zurückzuführen.

In den Medien leicht überdurchschnittlich wichtig war 2019 auch das Thema «**Gesundheit**» (+0.7 Prozentpunkte), das vor allem durch die Breite der verschiedenen medial diskutierten Aspekten auffällt. Das Thema dürfte auch in Zukunft wichtig bleiben – darauf deutet auch die Zunahme bei den 2019 eingereichten Vorstössen hin, die vom neuen Parlament in der 51. Legislatur debattiert werden müssen.

Verglichen mit 2018 war das Thema «**Europa**» 2019 zwar deutlicher weniger virulent, berücksichtigt man jedoch den Zeitraum von 2016 bis 2018, erhielt es 2019 dennoch eine überdurchschnittliche Betonung in den Medien (+0.6 Prozentpunkte). Im Zentrum standen diesmal aber nicht das institutionelle Rahmenabkommen mit der EU, sondern die verschiedenen Freihandelsabkommen, die Kohäsionsmilliarde sowie die Beendigung der Anerkennung der Börsenäquivalenz durch die EU. Die Aussenpolitik generell scheint aktuell im Parlament allerdings weniger wichtig zu sein als in früheren Jahren – darauf weist zumindest der vergleichsweise recht deutliche Rückgang der neu eingereichten Vorstösse hin (-2.3 Prozentpunkte im Vergleich zu 2016-2018).

Im Vergleich zu den Vorjahren medial kaum in Betracht fielen 2019 die Themenbereiche Asylpolitik (-2.8 Prozentpunkte), Migrationspolitik (-2.5 Prozentpunkte) und Medienpolitik (-1.7 Prozentpunkte). In der **Asyl- und Migrationspolitik** fehlten 2019 aufgrund der Entspannung im Asylbereich und mangels anstehender migrationspolitischer Abstimmungen aktuelle Aufhänger für die Medien. So wurden 2019 verschieden Asylzentren, darunter das Zentrum für renitente Asylbewerbende in Verrières (NE) geschlossen.

Beim Kapitel «**Medien**» standen der Umzug des SRG-Radiostudios von Bern nach Zürich und eines Teils des Fernsehstudios von Genf nach Lausanne sowie der Entscheid Simonetta Sommarugas gegen das Mediengesetz von Doris Leuthard im Vordergrund der Debatte. Dies reichte jedoch nicht, um an die Spitzenwerte dieses Themenbereichs 2017 und 2018 aufgrund der No-Billag-Initiative anzuknüpfen. Insbesondere mit den ersten beiden Themen hatte die SVP in den letzten Jahren jeweils stark mobilisiert, wie die Analyse der Abstimmungsinserte zu thematisch passenden Abstimmungen zeigt.

In Abbildung 2 (im Quellenanhang) sticht die im Vergleich zu den Vorjahren deutlich geringere Arbeitslast des Parlaments bezüglich des Themas «**Rechtsordnung**» ins Auge. In der Tat war der Anteil der im Parlament behandelten Geschäfte zur Rechtsordnung geringer als in den Vorjahren (-4.1 Prozentpunkte). Allerdings ist dies ein Rückgang auf hohem Niveau, war doch nach wie vor fast jedes 13te 2019 im Parlament behandelte Geschäft diesem Thema zuzuordnen, darunter etwa die Übernahme der EU-Waffenrichtlinie, das Verhüllungsverbot oder die Terrorismusbekämpfung.

Etwas weniger arbeitsintensiv ist in der Regel die **Landwirtschaft**, wobei 2019 im Parlament noch etwas weniger Geschäfte behandelt wurden als in den Vorjahren (-0.9 Prozentpunkte); darunter das umstrittene Jagdgesetz oder die Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Die direkte Demokratie auf der einen Seite – die Initiative für sauberes Trinkwasser, die Initiative für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide sowie die Initiative «Ja zum Tier- und Menschenversuchsverbot» werden 2020 von sich reden machen – und die im Vergleich zu den Vorjahren angestiegene Zahl an Vorstössen werden freilich dafür sorgen, dass das Thema Landwirtschaft auch im neuen Parlament



virulent bleiben wird.<sup>1</sup>

BERICHT  
DATUM: 31.12.2022  
MATHIAS BUCHWALDER

## Rétrospective annuelle 2022 : Problèmes politiques fondamentaux

En consultant leur boule de cristal pour les mois à venir dans leurs traditionnels articles de début d'année, peu de journaux auraient pu prédire les événements de 2022. Alors que la **pandémie** semblait s'essouffler, la **guerre en Ukraine** a pris le relais dans l'actualité. En lien avec le conflit, la question de l'approvisionnement énergétique a été l'une des trois **préoccupations principales de la population**, indique le baromètre des préoccupations 2022 du Credit Suisse. L'environnement et les retraites sont les deux autres thématiques les plus citées par les participantes et participants à l'enquête. Malgré les circonstances, les membres du Conseil fédéral ont quand même souhaité se montrer positifs dans leurs discours lors de la **fête nationale**. Le président de la Confédération Ignazio Cassis a d'ailleurs déclaré que le monde aurait besoin de plus de «**suissitude**» en ce moment. Une «suissitude» observable dans toute sa splendeur lors de la fête fédérale de lutte, qui s'est tenue à Pratteln (BL). Particulièrement populaire outre-Sarine, ce sport typiquement suisse a attiré plus de 400'000 personnes le temps d'un week-end. Un autre événement d'une ampleur particulière a eu lieu dans la vallée de Conches cet été. Le camp fédéral scout «Mova» a réuni 30'000 membres du mouvement de jeunesse, qui connaît un regain de forme ces dernières années. Occupant l'équivalent de 170 terrains de football, les scouts ont effectué diverses activités durant trois semaines, recevant notamment la visite de la conseillère fédérale Viola Amherd. Lors d'une fête de taille plus modeste, l'association des gardes suisses du Vatican a, de son côté, célébré ses 100 ans à Appenzell.

Selon Présence Suisse, l'**image du pays à l'étranger** demeure bonne. En 2021, c'est en particulier la rencontre entre Joe Biden et Vladimir Poutine, reçus à Genève par Guy Parmelin, qui a placé la Suisse sous le feu des projecteurs. En participant à l'exposition universelle de Dubaï, la Suisse souhaitait également soigner son image. Pourtant, l'**exposition** s'est plutôt attirée des critiques, notamment en raison de la démesure du site de l'événement et des accusations d'atteintes aux droits des travailleurs. En outre, la demande de crédit pour la participation de la Suisse à la prochaine exposition universelle a été validée, après de longues discussions, par le Conseil national. Quant au Conseil des États, il doit encore se prononcer. C'est la ville d'Osaka, au Japon, qui accueillera l'événement. Par ailleurs, les parlementaires ont jugé suffisantes les mesures prises par l'administration fédérale afin d'éviter des cas problématiques de parrainage privé d'événements publics. Suite à cela, Thomas Minder (sans parti, SH) a retiré son initiative parlementaire qui souhaitait l'interdiction pure et simple du sponsoring.

En ce qui concerne la tenue d'une nouvelle exposition nationale, plusieurs projets sont encore en concurrence. L'exposition pourrait avoir lieu en 2027, alors que 2022 marquait les vingt ans d'Expo.02.

Pour ce qui est de l'**activité parlementaire**, les chambres fédérales ont accepté deux motions similaires de Daniel Jositsch (ps, ZH) et Alfred Heer (udc, ZH), qui souhaitent ériger un lieu de commémoration en mémoire des victimes de l'Holocauste et du national-socialisme. En outre, une initiative parlementaire demandant la réhabilitation des Suisses et Suissesses ayant combattu dans la Résistance française doit encore passer devant le Parlement. Les commissions compétentes se sont prononcées en faveur de l'objet.

En proposant de modifier le préambule de la Constitution, Fabian Molina (ps, ZH) s'est heurté à une forte résistance au Conseil national, qui a refusé sa proposition. Le zurichois estimait que le préambule contrevient à la neutralité confessionnelle de l'État. Une discussion pourra à nouveau être menée à ce sujet si l'initiative pour une révision totale de la Constitution lancée en avril aboutit. Les initiants ont jusqu'à octobre 2023 pour récolter les 100'000 signatures.

En 2022, 2 pour cent du nombre total d'articles de presse sur la politique nationale traitaient de sujets liés au thème «Problèmes politiques fondamentaux», un peu moins qu'en 2021, indique l'analyse APS des journaux 2022. Sans surprise, c'est aux alentours du premier août que l'on retrouve la proportion la plus forte de coupures de presse consacrées à ce thème. Sans constituer l'activité principale des chambres fédérales, les discussions qui relèvent de ce chapitre donnent toujours matière à réflexion quant à la manière dont la société suisse soigne le **vivre-ensemble**, la **cohésion nationale**, et l'**image de la Suisse à l'interne et à l'externe**.<sup>2</sup>

## Stimmung in der Bevölkerung

Fin d'année rime traditionnellement dans la presse avec **bilan** des douze mois écoulés **et perspectives** des douze prochains. Avec son caractère hors du commun, **2020** n'a pas dérogé à cette règle. C'est dans cette optique que Le Temps a réuni pour une heure de discussion **Alain Berset** et Alexandre Jollien. Le conseiller fédéral et le philosophe ont échangé leurs réflexions sur la crise du Covid-19 et ses incertitudes. Si Alain Berset a souligné que «l'absence de certitudes est précisément ce qui caractérise le mieux une crise», Alexandre Jollien, qui a été confiné enfant et adolescent dans une institution pour personnes en situation de handicap, a rappelé que «certains n'ont pas eu besoin de cette crise pour se prendre l'imprévu dans la figure». Pour lui, les personnes malades ou en situation de handicap étaient déjà conscientes avant cela que «l'imprévu, le tragique de l'existence constituent un monde». Cependant, c'est collectivement que la société y a été confrontée avec la pandémie. Le retour de la collectivité a marqué Alain Berset: «Avec cette crise, l'individualisme martelé durant des décennies comme un idéal s'est effondré. Dès qu'une crise apparaît, le collectif s'impose.» Le conseiller fédéral fribourgeois a apprécié la solidarité entre des personnes qui ne se connaissaient pas, notamment lorsque la jeunesse proposait des services aux plus âgé.e.s, qui devaient éviter de sortir de chez eux au plus fort de la première vague, ainsi que la cohésion symbolisée par les applaudissements quotidiens adressés au personnel soignant. Il a cependant relevé que la deuxième vague a brisé cette union sacrée, provoquant un contrecoup compréhensible: «Après dix mois d'incertitudes, nous sommes toutes et tous épuisés.» Lui le premier, puisqu'il a avoué que cette crise, «le pire choc dans [sa] carrière politique», l'a porté «aux limites physique de ce que l'on peut supporter dans le travail». Répondant à Alexandre Jollien, qui lui demandait comment il fait pour «ne pas être bouffé par les critiques», le conseiller fédéral a confié n'avoir que peu lu les médias ou passé de temps sur les réseaux sociaux, laissant son équipe jouer le rôle de «filtre» afin de se concentrer sur ses responsabilités. Il a également souligné que le Conseil fédéral avait «toujours eu la conviction d'avoir pris les bonnes décisions pour le pays».

Dans un entretien accordé au Temps, **Simonetta Sommaruga** a également défendu les décisions prises par le Conseil fédéral durant l'année. Tirant le bilan de son année de présidence, la conseillère fédérale a notamment relevé que les mesures prises en octobre, qui laissaient une grande marge de manœuvre aux cantons, ont été très appréciées sur le moment, bien qu'elles furent ensuite passablement critiquées. Elle concède cependant avoir sous-estimé le fait qu'il n'est pas facile de «trouver un chemin commun au sein des 26 gouvernements cantonaux». La pandémie constitue en ce sens un grand défi pour le fédéralisme, selon la bernoise. Soulignant l'importance d'être honnête et transparente, la ministre socialiste a avoué s'être parfois trompée, par exemple à propos du port du masque dans les transports publics, qui aurait probablement dû être rendu obligatoire plus tôt. A la question de savoir si le virus, qui a fortement touché la Suisse durant la seconde vague, a écorné l'image du pays à l'étranger, la présidente a rétorqué que l'image n'est pas primordiale. C'est la situation réelle qui est préoccupante, en particulier le nombre de décès. Elle a ainsi envoyé des pensées «aux personnes qui n'ont pas pu prendre congé de leurs proches dans des conditions dignes».

Simonetta Sommaruga est également revenue sur d'autres moments forts qui ont émaillé son année présidentielle. Si de nombreux voyages ont dû être annulés, elle a néanmoins pu se rendre en Ukraine fin juillet. Là-bas, elle s'est rendue sur la ligne de front du conflit avec le président Volodymyr Zelensky. Malgré les menaces et la peur, les deux dirigeants ne se sont pas laissés intimider. La présidente a ainsi confié avoir entendu Zelensky dire à un de ses gardes: «She is a strong lady» («Elle est une femme forte»). Le reste de son agenda diplomatique s'est majoritairement résumé à des visioconférences ou des appels téléphoniques. Elle a aussi été marquée par la mobilisation des jeunes pour le climat. L'occupation par des activistes de la place fédérale en septembre a permis de rappeler que la crise climatique n'a pas disparu avec l'arrivée de celle du Covid-19. L'occasion pour elle de souligner que le peuple votera en 2021 sur la loi sur le CO2. 2021 sera aussi l'année des 50 ans du droit de vote des femmes: la ministre avait 11 ans lors de son introduction en 1971. Elle a raconté se souvenir du moment où sa mère a pu voter pour la première fois, sans devoir se contenter de regarder son père le faire. Quand elle était encore ministre de la justice, elle s'est battue pour la loi sur l'égalité, entrée en vigueur en juillet 2020. Elle rappelle cependant que si sur le papier, l'égalité existe, il reste dans les faits de nombreux progrès à faire: «Durant la crise, ce sont beaucoup les femmes qui ont dû s'occuper des enfants, du ménage en plus de leur job.»

En 2021, c'est **Guy Parmelin** qui a succédé à Sommaruga à la présidence de la Confédération. Dans un entretien accordé à La Liberté, il a lui aussi mis en avant le rôle du Conseil fédéral, qui doit s'assurer de l'adhésion de la population aux mesures sanitaires. En ce sens, il est important pour lui que le gouvernement travaille en équipe, malgré les critiques émanant des partis envers certains conseillers fédéraux. S'il compte se rendre à l'étranger si cela est possible, le vaudois perçoit cependant sa présidence comme tournée vers l'intérieur du pays. De nombreux défis l'attendent, que ce soit au niveau de la gestion sanitaire de la crise, mais également sur le front des aides économiques aux entreprises. Le président aura également un rôle crucial à jouer sur le dossier de l'accord-cadre avec l'Union européenne. Si son parti combat cet accord, Guy Parmelin relève que le peuple suisse a dit clairement qu'il ne voulait pas abandonner la voie bilatérale lors de la votation sur l'initiative de limitation en septembre 2020.<sup>3</sup>

## Institutionen und Volksrechte

### Institutionen und Volksrechte

#### Jahresrückblick 2019: Institutionen und Volksrechte

Der **Bundesrat** stand aus mindestens vier Gründen 2019 im Fokus der politischen Debatte. Zuerst gab die Departementsverteilung im Nachgang der Bundesratsersatzwahlen vom Dezember 2018, bei denen Doris Leuthard (cvp) und Johann Schneider-Ammann (fdp) durch Viola Amherd (cvp) und Karin Keller-Sutter (fdp) ersetzt worden waren, zu reden (vgl. auch den entsprechenden Peak bei der Medienberichterstattung). Nicht nur, dass mit Viola Amherd zum ersten Mal in der Geschichte der Schweiz eine Frau das VBS übernahm, sondern auch der Wechsel von Guy Parmelin ins WBF und von Simonetta Sommaruga ins UVEK wurden in den Medien diskutiert. Kommentiert wurde dabei insbesondere, dass die Verteilung offenbar erst nach einem Mehrheitsbeschluss innerhalb des Gremiums zustande gekommen war, was als schlechter Start und Herausforderung für die künftige Konkordanz interpretiert wurde. Mit der Wahl von zwei Frauen in die Landesregierung wurde der Debatte um die verfassungsmässige Festschreibung einer **Frauenquote im Bundesrat** der Wind aus den Segeln genommen. Ein entsprechender Vorstoss, der vom Ständerat noch angenommen worden war, wurde vom Nationalrat versenkt. Auch die Idee einer **Karenzfrist**, also das Verbot für ehemalige Magistratspersonen, Mandate von Unternehmen anzunehmen, die in Beziehung zu ihrem Regierungsamt stehen, wurde – wie schon 2015 – abgelehnt. Die Gesamterneuerungswahlen für den Bundesrat Ende Jahr lösten eine breite und medial stark begleitete Debatte um Zauberformel, Konkordanz, Systemstabilität und die Ansprüche der bei den Wahlen 2019 sehr erfolgreichen Grünen Partei auf einen Bundesratssitz aus. Die Mehrheit des Parlaments entschied sich, Regula Rytz, die Sprengkandidatin der Grünen, nicht anstelle von Ignazio Cassis in die Exekutive zu wählen.

Auch die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament war im Berichtsjahr Gegenstand parlamentarischer Arbeit. Beraten wurde dabei insbesondere die Idee eines **Verordnungsvetos**. Die auf eine parlamentarische Initiative Aeschi (svp, ZG; Pa.Iv. 14.422) zurückgehende, 2014 eingereichte Idee sieht vor, dass ein Drittel der Mitglieder eines Rates gegen die Veröffentlichung einer bundesrätlichen Verordnung ein Veto einlegen kann, wenn die Stossrichtung der Verordnung nicht dem Willen des Parlaments entspricht. Während sich eine Mehrheit des Nationalrats davon eine präventive Wirkung erhoffte, lehnte die Mehrheit des Ständerats die Vorlage als zu kompliziert ab. Ein weiteres Mal abgelehnt wurde – ebenfalls nach längeren Diskussionen – die Idee einer **Neuorganisation der Legislaturplanung**. Das Parlament debattiert in schöner Regelmässigkeit seit der 2002 eingeführten Änderung, ob die Diskussionen um die zahlreichen Änderungsanträge an der Legislaturplanung zielführend seien. Der Antrag, die Planung wie vor 2002 einfach zur Kenntnis nehmen zu können und eben nicht als Bundesbeschluss behandeln zu müssen, stiess aber im Parlament erneut auf taube Ohren. Die Wahrscheinlichkeit ist gross, dass die Diskussion nach den eidgenössischen Wahlen 2019 erneut losgehen wird.

Im Nationalrat wurde 2019 die Frage erörtert, wie politisch die **Verwaltung** sei. Während eine Motion Bigler (fdp, ZH; Mo. 17.4127), die eine Offenlegung der Interessenbindungen von Kaderangestellten verlangt, von der grossen Kammer angenommen wurde, lehnte diese ein Postulat Burgherr (svp, AG; Po. 17.3423) ab, mit dem hätte untersucht werden sollen, wann und wie die Verwaltung effektiv politischen

Einfluss ausübt. Dauerbrenner im Parlament waren auch 2019 Sparmassnahmen bei den Personalkosten in der Verwaltung. Diese sollten, wäre es nach dem Nationalrat gegangen, mit Hilfe von Digitalisierung oder durch einen Ausgabenstopp in den Griff bekommen werden – der Ständerat verweigerte aber jeweils seinen Segen dazu.

Im letzten Jahr der 50. Legislatur kam es im **Parlament** noch zu fünf Mutationen. Insgesamt wurden in der 50. Legislatur 26 Nationalrats- und zwei Ständeratsmandate ersetzt; rund ein Drittel der Mutationen war durch die SP-Fraktion zu verantworten. Das Büro-NR will sich in einem Bericht auf ein Postulat Feri (sp, AG; Po. 18.4252) der Vereinbarkeit der Parlamentsarbeit mit Familie und Beruf annehmen, einem Thema, das in den letzten Jahren immer virulenter zu werden scheint, wie verschiedene Vorstösse zeigen. Nicht einig wurde man sich in den Räten über verschiedene Spesenregelungen. Die SPK-NR entschloss sich deshalb, mit einer Kommissionsinitiative (Pa.Iv. 19.431) wenigstens die Übernachtungsentschädigungen einheitlicher zu organisieren. Diskutiert wurde im Parlament auch 2019 wieder über Regeln für transparenteres Lobbying. Die seit Langem schwelende Debatte, die spätestens 2015 mit der sogenannten «Kasachstan-Affäre» viel Fahrt aufgenommen hatte, wurde allerdings stark abgebremst: Fast wäre auch der letzte, ziemlich zahnlose Vorstoss in diese Richtung versandet, wenn nicht der nach den eidgenössischen neu zusammengesetzte Nationalrat den Nichteintretensentscheid auf einen Vorschlag der SPK-SR sozusagen in letzter Minute zurückgenommen hätte.

Etwas stärker in den Fokus als auch schon geriet 2019 die **Judikative**, was sich auch in der Medienkonjunktur zu diesem Thema zwischen März und September 2019 beobachten lässt. Dies hatte einerseits damit zu tun, dass im Nationalrat über die Revision des ziemlich umstrittenen Bundesgerichtsgesetzes debattiert wurde – insbesondere die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wird wohl auch 2020 noch zu reden geben, auch wenn der Ständerat kurz vor Ende Jahr beschloss, nicht auf die Vorlage einzutreten. Andererseits standen einige Ersatzwahlen an, die jedoch in aller Regel geräuschlos über die Bühne gehen. Beinahe wäre jedoch eine Ersatzwahl ans Bundesgericht zur Ausnahme dieser Regel geworden, da die GK entgegen den Gepflogenheiten nicht die am stärksten untervertretene SVP, sondern die CVP berücksichtigte, was beinahe zu einer noch nie vorgekommenen Kampfwahl geführt hätte. Dafür, dass das Gerichtswesen auch in Zukunft im Gespräch bleibt, wird wohl auch die 2019 zustande gekommene Justizinitiative sorgen, die vorschlägt, oberste Richterinnen und Richter per Losverfahren zu bestimmen, um eben diese starke, dem Proporzgedanken geschuldete Verbindung zwischen Judikative und Parteien zu verhindern. Viel zu schreiben gab zudem die Bundesanwaltschaft. Nach langen und stark medial begleiteten Diskussionen zu einer Disziplinaruntersuchung um den amtierenden Bundesanwalts Michael Lauber wurde dieser erst nach einer Verschiebung der Wahl von der Sommer- in die Herbstsession und äusserst knapp für eine dritte Amtsperiode bestätigt.

Im Wahljahr 2019 trat die Nutzung der **direkten Demokratie** ein wenig in den Hintergrund. An zwei Abstimmungswochenenden wurde lediglich über drei Vorlagen abgestimmt. Dabei folgte die Mehrheit der Stimmbevölkerung sowohl bei den beiden Referenden (STAF und Waffenschutzrichtlinie) als auch bei der Zersiedelungsinitiative der Empfehlung von Parlament und Bundesrat. Die Ablehnung der Zersiedelungsinitiative bedeutet zudem, dass in der 50. Legislatur kein einziges Volksbegehren Erfolg hatte. Die wahlbedingte Abstimmungspause wird wohl in den folgenden Jahren zu einigen Abstimmungswochenenden mit mehreren Vorlagen führen, sind doch Ende 2019 ganze 16 Volksinitiativen im Unterschriftenstadium und 19 abstimmungsreif oder beim Bundesrat oder im Parlament in Beratung. Dafür, dass in Zukunft die direkte Demokratie umfassender genutzt werden könnte, sorgte das Parlament zudem mit seiner Entscheidung zur Kündigung von Staatsverträgen, die zukünftig nicht mehr dem Bundesrat, sondern der Legislative und im Falle eines Referendums der Stimmbevölkerung obliegt. Eines der anstehenden Volksbegehren ist die Transparenzinitiative, für die die SPK-SR 2019 einen indirekten Gegenentwurf in die Vernehmlassung gab, mit dem die Offenlegung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen im Gesetz geregelt werden soll und der in der Wintersession vom Ständerat mit Anpassungen gutgeheissen wurde.

Einen herben Dämpfer erlitt 2019 die Idee des elektronischen Wählens und Abstimmens. Nachdem der Kanton Genf bereits Ende 2018 sein **E-Voting**-System eingestellt hatte und das System der Post in einem öffentlich ausgeschriebenen Stresstest den Anforderungen nicht standgehalten hatte, bestanden keine brauchbaren technischen Angebote mehr für die effektive Durchführung von «Vote électronique».

Daher entschied sich der Bundesrat, sein Ziel, E-Voting als ordentlichen Stimmkanal einzuführen, vorläufig zu sistieren. Gegenwind erhielt der elektronische Stimmkanal zudem von einer Anfang 2019 lancierten Volksinitiative für ein E-Voting-Moratorium. Immerhin entschied sich der Nationalrat für eine Motion Zanetti (svp, ZH; Mo. 19.3294) mit dem Ziel, die Abstimmungsunterlagen elektronisch zustellen zu können.<sup>4</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 31.12.2020  
MARC BÜHLMANN

## **Jahresrückblick 2020: Institutionen und Volksrechte**

Der **Bundesrat** stand als Führungsgremium 2020 ganz besonders auf dem Prüfstand, musste er doch aufgrund der Corona-Pandemie mittels Notrechts regieren. Darüber, wie gut ihm dies gelang, gingen die Meinungen auseinander. Die Konjunktur der sich bunt ablösenden Vertrauensbekundungen und Kritiken schien sich dabei mit der Virulenz der Pandemiewellen zu decken. War das entgegengebrachte Vertrauen zu Beginn des Lockdowns im März sehr gross, nahm die Kritik am Führungsstil der Exekutive und an den föderalistischen Lösungen mit dem Rückgang der Fallzahlen und insbesondere auch in der zweiten Welle zu. Eine parlamentarische Aufarbeitung der Bewältigung der Pandemie durch die Bundesbehörden durch die GPK, aber auch verschiedene Vorstösse zum Umgang des Bundesrats mit Notrecht werden wohl noch einige Zeit zu reden geben. Für eine Weile ausser Rang und Traktanden fallen werden hingegen die alle vier Jahre nach den eidgenössischen Wahlen stattfindenden Diskussionen um die parlamentarische Behandlung der Legislaturplanung sowie die bereits fünfjährige Diskussion über ein Verordnungsveto, die vom Ständerat abrupt beendet wurde. Im Gegensatz dazu wird wohl die Regelung über das Ruhegehalt ehemaliger Magistratspersonen noch Anlass zu Diskussionen geben. Den Stein ins Rollen brachte 2020 die medial virulent kommentierte Rückzahlung der Ruhestandsrente an alt-Bundesrat Christoph Blocher.

Wie kann und soll das Parlament seine **Aufsicht über die Verwaltung** verbessern? Diese Frage stand auch aufgrund des Jahresberichts der GPK und der GPDel im Raum. Dieser machte auf einige Mängel aufmerksam, was unter anderem zur Forderung an den Bundesrat führte, eine Beratungs- und Anlaufstelle bei Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen einzurichten. Der seit 2016 in den Räten debattierten Schaffung einer ausserordentlichen Aufsichtsdelegation, die mit den Rechten einer PUK ausgestattet wäre, aber wesentlich schneller eingesetzt werden könnte, blies hingegen vor allem aus dem Ständerat ein steifer Wind entgegen. Ein Dorn im Auge waren dem Parlament auch die Kader der bundesnahen Betriebe: 2021 wird das Parlament über einen Lohndeckel und ein Verbot von Abgangsentschädigungen diskutieren.

Das **Parlament** selber machte im Pandemie-Jahr eher negativ auf sich aufmerksam. Paul Rechsteiner (sp, SG) sprach mit Bezug auf den der Covid-19-Pandemie geschuldeten, jähen Abbruch der Frühjahrsession von einem «Tiefpunkt der Parlamentsgeschichte des Landes». Das Parlament nahm seine Arbeit jedoch bereits im Mai 2020 im Rahmen einer ausserordentlichen Session zur Bewältigung der Covid-19-Krise wieder auf; Teile davon, etwa die FinDel waren auch in der Zwischenzeit tätig geblieben. Dass die ausserordentliche Session aufgrund von Hygienevorschriften an einem alternativen Standort durchgeführt werden musste – man einigte sich für diese Session und für die ordentliche Sommersession auf den Standort BernExpo – machte eine Reihe von Anpassungen des Parlamentsrechts nötig. Diese evozierten im Falle der Abstimmungsmodalitäten im Ständerat einen medialen Sturm im Wasserglas. Die Pandemie vermochte damit ziemlich gut zu verdeutlichen, wie wenig krisenresistent die Parlamentsstrukturen sind, was zahlreiche Vorstösse für mögliche Verbesserungen nach sich zog. Kritisiert wurde das Parlament auch abgesehen von Covid-19 und zwar, weil der Nationalrat eine eher zahnlos gewordene, schon 2015 gestellte Forderung für transparenteres Lobbying versenkte und damit auch künftig wenig darüber bekannt sein wird, wer im Bundeshaus zur Vertretung welcher Interessen ein- und ausgeht.

Der Zufall will es, dass die SVP 2021 turnusgemäss gleichzeitig alle **drei höchsten politischen Ämter** besetzen wird. In der Wintersession wurden Andreas Aebi (svp, BE) zum Nationalratspräsidenten, Alex Kuprecht (svp, SZ) zum Ständeratspräsidenten und Guy Parmelin zum Bundespräsidenten gekürt. In den Medien wurde diskutiert, wie es Parmelin wohl gelingen werde, die Schweiz aus der Covid-19-Krise zu führen. 2020 standen Regierung und Parlament aber nur selten im Fokus der Medien – ganz im Gegensatz zu den Vorjahren als die Bundesratserneuerungs- und -ersatzwahlen für viel Medienrummel gesorgt hatten (vgl. Abb. 2: Anteil Zeitungsberichte pro Jahr).

Viel Druckerschwärze verbrauchten die Medien für verschiedene Ereignisse hinsichtlich

der **Organisation der Bundesrechtspflege**. Zum einen gab die Causa Lauber viel zu reden. Gegen den Bundesanwalt wurde ein Amtsenthebungsverfahren angestrengt, dem Michael Lauber mit seinem Rücktritt allerdings zuvorkam. Die Wahl eines neuen Bundesanwalts wurde zwar auf die Wintersession 2020 angesetzt, mangels geeigneter Kandidierender freilich auf 2021 verschoben. Die zunehmend in die mediale Kritik geratenen eidgenössischen Gerichte, aber auch der Vorschlag der SVP, ihren eigenen Bundesrichter abzuwählen, waren Nahrung für die 2021 anstehenden Diskussionen um die Justizinitiative. Was Letztere anbelangt, beschlossen die beiden Rechtskommissionen Ende Jahr, einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative auszuarbeiten.

Auch die **direkte Demokratie** wurde von den Auswirkungen der Covid-Pandemie nicht verschont, mussten doch die Volksabstimmungen vom 20. Mai verschoben werden. Darüber hinaus verfügte der Bundesrat Ende März einen Fristenstillstand bei den Initiativen und fakultativen Referenden: Bis Ende Mai durften keine Unterschriften mehr gesammelt werden und die Sammelfristen wurden entsprechend verlängert. Auftrieb erhielten dadurch Forderungen nach Digitalisierung der Ausübung politischer Rechte (z.B. Mo. 20.3908 oder der Bericht zu Civic Tech). Viel Aufmerksamkeit erhielt dadurch auch der in den Medien so benannte «Supersonntag»: Beim Urnengang vom 27. September standen gleich fünf Vorlagen zur Entscheidung (Begrenzungsinitiative, Kampfjetbeschaffung, Jagdgesetz, Vaterschaftsurlaub, Kinderabzüge). Nachdem Covid-19 die direkte Demokratie eine Weile ausser Gefecht gesetzt hatte, wurde die Abstimmung sozusagen als «Frischzellenkur» betrachtet. In der Tat wurde – trotz Corona-bedingt schwierigerer Meinungsbildung – seit 1971 erst an vier anderen Wochenenden eine höhere Stimmbeteiligung gemessen, als die am Supersonntag erreichten 59.3 Prozent.

Das Parlament beschäftigte sich 2020 mit zwei weiteren Geschäften, die einen Einfluss auf die Volksrechte haben könnten: Mit der ständerätlichen Detailberatung in der Herbstsession übersprang die Idee, völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, eine erste Hürde. Auf der langen Bank befand sich hingegen die Transparenzinitiative, deren Aushandlung eines indirekten Gegenvorschlags die Räte 2020 in Beschlag genommen hatte; Letzterer wird aber wohl aufgrund des Widerstands im Nationalrat eher nicht zustandekommen.<sup>5</sup>

## Aussenpolitik

### Aussenpolitik

#### Jahresrückblick 2021: Aussenpolitik

Nach dem Jahr 2020, das auch im Bereich der Aussenpolitik mehrheitlich von der Covid-19-Pandemie dominiert worden war, kehrten 2021 wieder andere Themen ins Scheinwerferlicht zurück. Allen voran gewannen die Beziehungen zur EU aufgrund unvorhergesehener Ereignisse an Salienz. Die Zeitungsanalyse 2021 von *Année Politique Suisse* unterstreicht diese Entwicklung eindrücklich: Zeitungsartikel zu den Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa machten im vergangenen Kalenderjahr rund die Hälfte aller Artikel im Themenbereich Aussenpolitik aus (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang).

Hauptgrund für die Prominenz der bilateralen Beziehungen in den Medien dürfte das **Ende der Verhandlungen über das Rahmenabkommen** mit der EU im Mai 2021 gewesen sein. Zwar widerspiegelte der mediale Tonfall nach dem Treffen zwischen Bundespräsident Parmelin und EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen Ende April die Hoffnung, dass sich die Verhandlungen in eine weitere Runde würden retten können, doch die Reaktionen aus Politik und Wirtschaft zeigten die verhärteten Fronten in der Diskussion in der Schweiz auf. Auch das Parlament übte Ende April/Anfang Mai zunehmend Druck auf den Bundesrat aus, endlich neue Ansätze in die seit längerem blockierten Verhandlungen zu bringen. Ein Abbruch der Verhandlungen schien für den Bundesrat schliesslich angesichts der bestehenden Differenzen unvermeidlich, wobei die einseitige Entscheidung von der EU überhaupt nicht begrüsst wurde. Verschiedene politische und zivilgesellschaftliche Akteure wie die SP und die Operation Libero drängten nach dem Verhandlungsabbruch auf neue Lösungsansätze, der polarisierendste zielte gar auf einen EU-Beitritt ab. Eine in der Folge rasch ergriffene Massnahme betraf die seit 2019 blockierte **zweite Kohäsionsmilliarde**, die auf Initiative des Bundesrats in der Herbstsession von beiden Räten freigegeben wurde. Nachdem dieser zweite Schweizer Beitrag aufgrund der Nichtverlängerung der Börsenäquivalenz



2019 blockiert worden war, erhoffte sich der Bundesrat von der Freigabe nun die Assoziierung an Horizon Europe.

Die Verschlechterung der Beziehungen zur EU hatte sich zu Beginn des Jahres noch nicht unbedingt abgezeichnet. Im März hatte der Bundesrat die Botschaft zur **Prümer Zusammenarbeit und dem Eurodac-Protokoll** veröffentlicht und damit die Grundlage für eine vertiefte Kooperation mit der EU in Sachen Kriminalitätsbekämpfung gelegt. Diese waren in den beiden Räten unbestritten und wurden einstimmig angenommen. Auch ein weiteres Geschäft im Rahmen der Schengen-Weiterentwicklung, die Interoperabilität zwischen den EU-Informationssystemen, fand im Ständerat eine grosse Mehrheit. Etwas umstrittener gestalteten sich die Ratsdebatten über die Schweizer Beteiligung an der Weiterentwicklung von Frontex und über eine dafür nötige Revision des ALG. Da die Räte und die vorberatenden Kommissionen der EU-Migrationspolitik kritisch gegenüberstanden, brachten sie Ausgleichsmassnahmen in die Vorlage ein, um der humanitären Tradition der Schweiz gerecht zu werden. In der Folge wurde vor allem über deren Ausgestaltung diskutiert und weniger über den Frontex-Beitrag, der personelle und finanzielle Mittel umfasste und aufgrund der drohenden Beendigung der Schengen-Assoziierung bei einer Nichtübernahme unbestritten schien.

Deutlich positiver als die EU-Politik liest sich die Bilanz der Schweiz im Hinblick auf die Kooperation mit einzelnen europäischen Staaten. Die **bilateralen Beziehungen zum Vereinigten Königreich** im Nachgang des Brexit nahmen 2021 weiter Form an. Im Januar nahm der Ständerat als Zweitrat eine Motion Cottier (fdp, NR) an, die eine vertiefte Handelsbeziehung im Rahmen der «Mind the Gap-Strategie» des Bundesrats verlangte. Zudem veröffentlichte der Bundesrat im Juni die Botschaft zum Abkommen mit dem Vereinigten Königreich über die Mobilität von Dienstleistungserbringenden, durch das die Schweiz einen vereinfachten Zugang zum britischen Arbeitsmarkt erhalten soll. Dieses nahm die kleine Kammer in der Wintersession einstimmig an. Auch die **Nutzung des französischen Satellitensystems** «Composante Spatiale Optique» wurde von beiden Räten ohne grösseren Widerstand angenommen.

Auch in der **Aussenwirtschaftspolitik** ereignete sich im vergangenen Jahr einiges, angefangen mit der Abstimmung über das Freihandelsabkommen mit Indonesien, welches die Schweizer Bevölkerung im März mit 51.6 Prozent Ja-Stimmen knapper als erwartet annahm. Deshalb werteten auch die unterlegenen Gegner und Gegnerinnen des Abkommens dieses Resultat als Erfolg, insbesondere im Hinblick auf das Freihandelsabkommen mit dem Mercosur, welches gemäss geltender Gesetzgebung automatisch dem fakultativen Referendum unterstellt werden soll. Erwähnenswert war im Kontext des Aussenhandels auch die Anpassung des Embargogesetzes, durch die das Einfuhrverbot von Feuerwaffen, Waffenbestandteilen, Munition und weiteren Gütern aus Russland und der Ukraine fortgeführt werden konnte und die es dem Bundesrat erlaubt, in vergleichbaren Situationen nicht mehr die Bundesverfassung für ein Embargo bemühen zu müssen.

Deutlich weniger Veränderungen als in anderen Jahren gab es bei den **Beziehungen zu internationalen Organisationen**. Hervorzuheben ist hier die Sistierung des UNO-Migrationspakts durch den Ständerat, welcher die Ergebnisse der Subkommissionen der aussenpolitischen Kommissionen zum Thema «Soft Law» abwarten wollte. Ebenfalls von Bedeutung waren die Bewilligung der von der WAK-SR geforderten ständigen parlamentarischen Delegation bei der OECD durch die beiden Räte in der Herbstsession und die Ratifikation der ILO-Übereinkommen 170 und 174.

Einen Bedeutungsaufschwung erlebten die **bilateralen Beziehungen der Schweiz mit China**, was sich in einer Vielzahl an parlamentarischen Vorstössen äusserte. Auslöser für die rege Tätigkeit des Parlaments war die mit Spannung erwartete Publikation der Schweizer China-Strategie im März. Diese wurde unter anderem für ihren unklaren Umgang mit den chinesischen Menschenrechtsverletzungen kritisiert, weshalb die aussenpolitischen Kommissionen der Räte selbst aktiv wurden. Bereits vor Veröffentlichung der China-Strategie hatte die APK-NR in der Frühjahrsession einen Bericht zur Umsetzung des bilateralen Menschenrechtsdialogs eingefordert – mit diesem sollte die China-Strategie beurteilt werden. Auch die Situation der tibetischen Exilgemeinschaft in der Schweiz, die laut APK-NR unter der zunehmenden Einflussnahme Chinas leidet, wurde in der Frühjahrsession thematisiert. Kurz darauf engagierte sich die APK-NR auch in diesem Themenfeld: Mittels Motion forderte sie einen stärkeren Fokus der Schweiz auf die Förderung der Menschenrechte in China, der auch in der Schweizer China-Strategie zum Ausdruck kommen sollte. Die Motion wurde

vom Nationalrat zwar befürwortet, aber vom Ständerat abgelehnt. Die APK-NR war es auch, die den Bundesrat im Sommer mit einem Postulat ins Schwitzen brachte, das die Prüfung von vertieften Beziehungen mit Taiwan – unter anderem auf politischer Ebene – forderte, was ganz und gar nicht zur Ein-China-Politik der Schweiz passte und vom Bundesrat daher abgelehnt wurde. Anders sah dies der Nationalrat, der das Postulat überwies. Etwas allgemeiner ging die APK-SR vor, die in einer von ihrem Rats bereits unterstützten Motion eine Institutionalisierung des zwischenstaatlichen Austauschs und der Koordination von Schweizer Akteuren mit China verlangte, um die politische Kohärenz der China-Politik sicherzustellen.

Zu kleineren Ausschlägen in der APS-Zeitungsanalyse 2021 führten zudem die **Guten Dienste** der Schweiz (vgl. Abbildung 1). Im Juni fand in Genf das viel beachtete Treffen zwischen US-Präsident Biden und dem russischen Präsidenten Putin statt, das von den Bundesräten Cassis und Parmelin genutzt wurde, um die Bedeutung des internationalen Genfs als Standort für interdisziplinäre Kooperation hervorzuheben. Im August verstärkte sich die Berichterstattung in diesem Themenbereich aufgrund der durch die Machtübernahme der Taliban ausgelösten Krise in Afghanistan. In deren Wirren evakuierte die Schweiz ihr DEZA-Kooperationsbüro in Kabul und vergab den lokalen Mitarbeitenden der Schweizer Aussenstellen insgesamt 230 humanitäre Visa. Im Bereich der Menschenrechte hatte der Bundesrat noch vor diesen beiden Grossereignissen die **Leitlinien Menschenrechte 2021-2024** publiziert.

Die vorübergehenden Lockerungen der globalen Corona-Massnahmen machte sich im EDA vor allem anhand der **Auslandreisen von Aussenminister Cassis** bemerkbar. Nach einem mageren 2020 schien der EDA-Vorsteher 2021 einiges nachzuholen und reiste in mehrere Länder, die im Fokus der Schweizer MENA-Strategie standen, darunter Algerien, Mali, Senegal, Gambia, Irak, Oman, Libanon, Libyen und Saudi-Arabien. Von besonderer Bedeutung war der Staatsbesuch in der Ukraine, den Cassis zum Anlass nahm, um den Vorbereitungsprozess für die Ukraine-Reformkonferenz 2022 einzuläuten.<sup>6</sup>

## Wirtschaft

### Landwirtschaft

### Landwirtschaft

#### Rétrospective annuelle 2020: Agriculture

La **pandémie du coronavirus** a également marqué le monde agricole en cette année 2020. En effet, cette crise a amené une multitude d'incertitudes dans le secteur. La capacité d'**approvisionnement de la Suisse** en denrées alimentaires ainsi que les risques de **pénurie de main d'œuvre** provenant de l'étranger ont été deux sujets de préoccupation centraux.

Les premiers chiffres disponibles montrent que l'agriculture suisse a globalement bien résisté à la pandémie, augmentant même de 5.8 pourcent la valeur ajoutée brute en comparaison avec l'année 2019. La production totale est restée stable (avec des variabilités entre secteurs), tandis que les coûts ont baissé. Les stratégies développées par le monde agricole durant la crise lui ont permis de résister, à l'image de la **vente directe** qui a fortement augmenté.

Quelques secteurs ont toutefois souffert, tels que **le secteur viticole** qui connaissait déjà des difficultés à écouler la production de l'année précédente. Durant cette année, marquée par des fermetures successives des cafés, bars et restaurants, le secteur s'est retrouvé démuné face à l'impossibilité d'écouler sa production. Ces fermetures ont également eu un impact sur les ventes de pommes de terre destinées à finir en frites. Avec la chute de la consommation dans les restaurants, ces tubercules n'ont pas trouvé preneur. Tout au contraire, **la production de beurre indigène** a été insuffisante pour satisfaire la consommation nationale, contraignant les autorités à rehausser les contingents d'importations à deux reprises. Bien que sollicitée par l'interprofession du lait (IP-Lait), cette mesure a suscité la colère de certains cercles paysans, à l'image du syndicat Uniterre. Cette pénurie s'explique, en partie, par le changement des habitudes de consommation des Suisse.sse.s qui ont consommé plus de fromage lors du semi-confinement, poussant donc les transformateurs à privilégier cette filière plus lucrative.

Autre secteur ayant connu des difficultés, la **production de betterave sucrière** n'a, elle,



pas souffert de la pandémie. Ce sont de toutes autres raisons qui ont mis cette filière à mal, dont la concurrence avec ses voisins européens (source de discussions au Parlement) et l'interdiction d'utilisation d'un pesticide – connu sous le nom de Gaucho – utilisé dans la lutte contre un puceron qui semble toucher, cette année, l'ouest du pays. Cette interdiction, survenue en 2019, mais réitérée en 2020 par l'OFAG intervient dans un contexte particulier. En effet, deux initiatives populaires traitant de **la question des pesticides** passeront devant la population en 2021 sans contre-projet labellisé tel quel (initiative pour une eau potable propre et initiative pour une interdiction des pesticides de synthèse). En parallèle à ces deux textes provenant de la population, le Parlement débat d'une initiative parlementaire élaborée par la CER-CE qui vise à réduire les intrants fertilisants ainsi que les risques liés aux produits phytosanitaires et qui représente, en partie, une réponse aux deux initiatives.

Une partie de cette initiative parlementaire s'appuie sur la **nouvelle mouture de la politique agricole 22+** (PA 22+) présentée par le Conseil fédéral en début d'année. La réforme, titrée dans les médias du pays comme un verdissement de l'agriculture, a été critiquée de toute part. L'USP estimait que cela allait trop loin, l'Association des petits paysans déplorait, au contraire, que les efforts prévus n'étaient pas assez grands. Une majorité de la commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats aura finalement décidé de suivre l'avis de l'USP et de l'UDC en proposant de mettre en pause les discussions autour de la PA22+, le temps d'analyser ses effets, entre autres, sur le taux d'auto-provisionnement et les importations. Cette proposition de suspension ainsi que le rapport demandé ont été acceptés par la Chambre haute. Le rapport ne sera publié qu'en 2022 ce qui permettra, selon certains médias, de redéfinir une politique agricole après que la population aura voté en 2021 contre les deux initiatives sur les pesticides mentionnées auparavant et donc d'être moins ambitieux quant aux objectifs écologiques.

Ces deux initiatives sont fortement redoutées par le monde agricole conventionnel, d'autant plus que les ONG environnementales – qui pourraient soutenir activement les initiatives – ont gagné une votation cette année. En effet, elles ont réussi à convaincre une majorité du corps électoral de **refuser la révision de la loi sur la chasse** élaborée par le Conseil fédéral et retravaillée par le Parlement. Pour certain.e.s, cela a démontré la force de frappe de ces ONG qui auront réussi à faire capoter une révision vue comme rétrograde pour la biodiversité. L'écho médiatique de cette votation a été assez important, comme le montre une analyse effectuée par Année Politique Suisse. Le loup était au centre des débats, la nouvelle loi permettant un abattage facilité du grand prédateur. Tandis que les cantons montagnards ont voté en faveur de la nouvelle loi, les cantons plus urbains s'y sont opposés, créant des tensions entre villes et campagne. La loi aurait, en effet, donné plus de prérogatives aux cantons, ceux-ci étant diversement touché par ces problématiques.

La décentralisation était également en discussion dans un tout autre domaine, à savoir la restructuration d'**Agroscope**. En effet, après une vague de contestations face aux premiers plans de restructuration élaborés sous la houlette de l'ancien ministre de l'économie, Johann Schneider-Ammann, la nouvelle mouture présentée par Guy Parmelin semble être bien plus consensuelle. Respectant la volonté du Parlement, ce nouveau projet ne prévoit plus de forte centralisation sur un seul site, mais souhaite conserver une certaine décentralisation des stations de recherche.<sup>7</sup>

## Infrastruktur und Lebensraum

### Energie

### Energie

#### Jahresrückblick 2021: Energie

Die Schweizer Energiepolitik im Jahr 2021 war zum einen geprägt von zwei grossen Geschäften – eines zur längerfristigen Förderung und zum Umbau der Energieversorgung und eines zu zwischenzeitlichen Übergangslösungen, um kurzfristig das Auslaufen bestehender Energiefördermassnahmen zu verhindern. Zum anderen stand in den Medien in erster Linie die Frage im Fokus, wie die Schweiz künftig – insbesondere auch ohne Stromabkommen mit der EU – eine Strommangellage während den Wintermonaten verhindern kann. Insgesamt interessierte sich die Presse im Jahr 2021 gemäss der APS-Zeitungsanalyse 2021 ähnlich stark für Energiepolitik wie in den

Jahren 2018 und 2019 – einzig im Vorjahr hatte es Corona-bedingt einen deutlichen Einbruch in der Berichterstattung zu Energiefragen gegeben (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang).

Ein wichtiges Ereignis, das den Schweizer Energiemarkt im Jahr 2021 durchschüttelte, war der Abbruch der Verhandlungen über ein Rahmenabkommen mit der EU. Diese Absage an Brüssel vonseiten des Bundesrates Ende Mai hatte direkt zur Folge, dass das **sektorielle Abkommen im Strombereich** ebenfalls vorläufig auf Eis gelegt wurde. Von einem bilateralen Stromabkommen erhofften sich beide Seiten eine verbesserte Zusammenarbeit im internationalen Stromhandel und eine Verbesserung der Stromversorgungssicherheit. Vornehmlich in den Medien wurde darüber diskutiert, wie die Schweiz ohne Abkommen mit der EU die Stromversorgung sicherstellen kann. Das Ausmass dieser Diskussionen verdeutlichte auch die APS-Zeitungsanalyse 2021, die im Sommer einen deutlichen Anstieg der medialen Berichterstattung über Energiefragen feststellte (vgl. Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang).

Einen Coup bei der Frage nach der Stromversorgungssicherheit landete Bundesrat Guy Parmelin im Herbst mit einer Videobotschaft an Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft. Im Video warnte der Wirtschaftsminister davor, dass die Schweiz schon in wenigen Jahren mit einer **Strommangellage** rechnen müsse. So würden Stromlieferungen aus der EU in die Schweiz ab 2025 zurückgehen, da die Union ab dann vorschreibt, dass 70 Prozent des grenzüberschreitenden Stromhandels innerhalb des EU-Strombinnenmarktes – dem die Schweiz ohne Stromabkommen nicht angehört – stattfinden muss. Guy Parmelin forderte die Schweizer Unternehmen deshalb auf, sich Konzepte zur kurzfristigen Reduktion von stromintensiven Produktionen zu überlegen, um einen Zusammenbruch des Stromnetzes zu verhindern. Die Frage einer allfälligen Stromknappheit war zwar nicht neu, dennoch griffen die Medien dieses Thema erneut stark auf – wie auch ein Blick auf die APS-Zeitungsanalyse verdeutlicht – und spekulierten, ob allenfalls in wenigen Jahren schon einzelne Trams und Züge im Winter nicht mehr würden fahren können, sollte die Nachfrage das Angebot an Strom in der Schweiz übersteigen. Die warnenden Worte vor einer Strommangellage veranlassten Skeptikerinnen und Skeptiker der Energiewende gar dazu, die Energiestrategie 2050 für gescheitert zu erklären. Zudem kursierten verschiedenste Ideen, wie der heiklen Lage begegnet werden sollte. Während beispielsweise die ECom erneut die Idee von Gaskombikraftwerken in die Debatte einbrachte, die bei Strommangellagen kurzfristig einspringen und die nötige Strommenge ins Netz einspeisen könnten, stellten insbesondere Vertreterinnen und Vertreter der SVP die Forderung nach einem Neubau oder zumindest dem langfristigen Weiterbetrieb der Schweizer AKWs in den Raum.

Energieministerin Simonetta Sommaruga hatte dem Parlament bereits im Sommer die Botschaft für das **Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien** vorgelegt und gab damit den Fahrplan und den Lösungsansatz des Bundesrates für den Stromsektor bekannt. Nach Ansinnen der Energieministerin soll der Ausbau von erneuerbaren Energien – und damit die inländischen Kapazitäten – stark gefördert und gleichzeitig eine Stromreserve für den Winter geschaffen werden, damit die Schweiz ihre Stromversorgung zukünftig verstärkt eigenständig gewährleisten kann. Gleichzeitig wollte die Energieministerin eine seit Jahren im Raum stehende Forderung nach einer vollständigen **Liberalisierung des Schweizer Strommarktes** in das Gesetzespaket aufnehmen. Dieses System ist in der EU seit Jahren Realität und bildet unter anderem eine Voraussetzung vonseiten der Union für den Abschluss eines sektoriellen Stromabkommens mit der Schweiz.

Obwohl das Parlament die Pläne der Energieministerin zur Kenntnis genommen hatte, wollte es im Hinblick auf die lange Planungszeit kein Risiko eingehen und bereits eine **Übergangslösung** schaffen, um Ende 2022 ein Auslaufen einiger im ersten Energiepaket der Energiestrategie 2050 festgelegten Energieförderungsmaßnahmen zu verhindern. Im Rahmen einer parlamentarischen Initiative stellte das Parlament deshalb in der Herbstsession im Eiltempo bereits Weichen für die zukünftige Energiepolitik, obwohl die Vorlage ursprünglich nur als Übergangslösung angedacht gewesen war. Demnach soll für Sonnen-, Wind-, Geothermie- und Wasserkraftanlagen eine Förderung mittels Investitionsbeiträgen von bis zu 60 Prozent der Kosten eingeführt werden, wodurch die bisher vorherrschende Praxis von Einspeisevergütungen durch Einmalvergütungen ersetzt wird. Zudem verlängerte das Parlament die Marktprämie bei bestehenden Grosswasserkraftanlagen sowie den maximalen Wasserzins bis Ende 2030.

In verschiedenen kleineren Geschäften machte das eidgenössische Parlament zudem Schritte in Richtung einer **Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Ausbau der**

**erneuerbaren Energien.** Vor allem der Nationalrat setzte Zeichen für einen Wandel in der Energiepolitik, indem er beispielsweise als Erstrat stillschweigend ein vereinfachtes Verfahren bei der Erstellung von Fotovoltaikanlagen in Industriegebieten befürwortete oder den Ausbau der Fotovoltaik auf den Dächern von Immobilien des Bundes vorantreiben wollte. Ein angenommenes Postulat soll zudem das Potenzial von Fotovoltaikanlagen auf Gebäuden der Schweizer Armee eruieren. Stillschweigend passierte auch eine steuerpolitische Regelung die beiden Räte, sodass nachträgliche, energetisch sinnvolle Investitionen bei Neubauten zukünftig schon nach wenigen Jahren steuerlich abzugsfähig werden. Gleichzeitig wollte der Nationalrat sicherstellen, dass die bestehenden Stromnetze möglichst effizient genutzt werden und teure Kapazitätsausbauten aufgrund dezentraler, erneuerbarer Energieproduktionsstätten verhindert werden, indem mit flexibleren Preisen die Nutzung besser geglättet werden kann.

An ein heisses Eisen wagte sich schliesslich die UREK-NR im August 2021: Sie befürwortete eine parlamentarische Initiative, mit der die **nationalen Nutzungsinteressen** bei einem Projekt zum Ausbau der erneuerbaren Energien zukünftig gegenüber anderen Interessen, wie beispielsweise dem Schutz der Umwelt, als vorrangig erachtet werden sollen. Diese Frage hatte bereits in verschiedensten Beratungen zu hitzigen Diskussionen geführt – die parlamentarische Beratung zur Initiative stand bis Ende 2021 jedoch noch aus. In eine ähnliche Richtung zielte eine Motion, welche den Prozess der Interessenabwägung zeitlich verkürzen möchte, damit der Ausbau der erneuerbaren Energien von nationalem Interesse rascher vonstatten geht – dieses Anliegen hiess der Nationalrat gut.<sup>8</sup>

## Raumplanung und Wohnungswesen

### Raumplanung und Wohnungswesen

#### Jahresrückblick 2021: Raumplanung und Wohnungswesen

Weder Raumplanung noch Wohnungswesen gehörten 2021 zu den dominierenden politischen oder gesellschaftlichen Themen. Wie eine Auswertung von Zeitungsartikeln durch *Année Politique Suisse* zeigt, tangierten nur knapp ein Prozent der erfassten Artikel eines der beiden Themen (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang). Dieser Anteil ist damit klar tiefer als in den letzten beiden Jahren. In den Medien noch am meisten zu reden gaben die im Berichtsjahr stark gestiegenen **Immobilienpreise**, welche insbesondere im Juli für einen grossen Teil der Berichterstattung im Themenbereich verantwortlich waren. Nicht zuletzt wegen der relativ grossen Anzahl Artikel über den Immobilienmarkt wurden dieses Jahr erneut deutlich mehr Zeitungsartikel über das Wohnungswesen als über die Raumplanung verfasst. Letztere war in der Schweizer Presse im Berichtsjahr kaum je präsent.

Dass insgesamt relativ wenig über Raumplanung und Wohnungswesen berichtet wurde, hing wohl auch damit zusammen, dass die beiden Themen dieses Jahr verhältnismässig wenig durch die 2021 immer noch allgegenwärtige Covid-19-Pandemie beeinflusst waren. Am ehesten noch Thema war die Pandemie bei den Diskussionen um eine Lösung bei den **Geschäftsmieten**. 2020 waren die Geschäftsmieten noch ein allgegenwärtiges Thema im öffentlichen Diskurs gewesen. Diese Diskussionen setzten sich 2021 anfänglich fort, da weiterhin weder eine nationale Lösung für Unterstützungsmodelle noch ein richtungweisendes Gerichtsurteil bezüglich der Frage, ob die Geschäftsmietenden ihre Miete aus den Lockdownmonaten schuldig waren, vorlagen. Aufgrund des im Januar gefällten bundesrätlichen Entscheids, die Härtefallgelder zu erhöhen, fielen die Diskussionen bezüglich den Geschäftsmieten 2021 jedoch etwas weniger hitzig aus als noch im Vorjahr und die Thematik verschwand nach und nach aus den Schlagzeilen. Gelöst war die Problematik damit jedoch noch nicht: Trotz den Härtefallgeldern gerieten zahlreiche Geschäftsmieterinnen und -mieter aufgrund der erneuten Schutzmassnahmen in finanzielle Schwierigkeiten, wie der im Juni veröffentlichte zweite Monitoringbericht Geschäftsmieten zeigte.

Das Parlament beschäftigte sich 2021 mit einigen wichtigen Vorlagen im Bereich Raumplanung und Wohnungswesen, die jedoch bis Ende des Jahres nicht abgeschlossen werden konnten. Die UREK-SR wagte im Berichtsjahr einen Neustart bei der zweiten Etappe der **Teilrevision des Raumplanungsgesetzes** und gab im September einen entsprechenden Entwurf in die Vernehmlassung. Mit dieser neuen, etwas abgespeckten Vorlage will die Kommission unter anderem den Kantonen mehr

Handlungsspielraum bezüglich des Bauens ausserhalb von Bauzonen gewähren. Ausserdem soll die Anzahl Bauten ausserhalb der Bauzonen mit Anreizen stabilisiert werden, weshalb die Kommission die Vorlage auch als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative präsentierte. Der Bundesrat, der die Initiative ebenso wie das Parlament ablehnte, verzichtete daraufhin auf einen eigenen Gegenvorschlag.

Die WAK-SR machte vorwärts mit ihrem Versuch, den umstrittenen **Eigenmietwert** abzuschaffen. Das aktuelle System der Wohneigentumsbesteuerung sieht vor, dass die Besitzerinnen und Besitzer von selbstbewohntem Wohneigentum eine Steuer auf ihre theoretischen Mieteinnahmen zahlen müssen. Diese Steuer auf ein «fiktives Einkommen» ist vielen Wohneigentumsbesitzenden schon lange ein Dorn im Auge. Befürworterinnen und Befürworter einer Beibehaltung des Eigenmietwerts argumentieren hingegen, dass dieser steuerpolitisch sinnvoll ist und eine Abschaffung zudem grosse Mindereinnahmen für Bund und Kantone zur Folge haben könnte. Der Ständerat hiess die Vorlage der Kommission über den Systemwechsel in der Wohneigentumsbesteuerung in der Herbstsession gut.

Die WAK-NR nahm sich derweil einen weiteren Dauerbrenner vor: das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland («**Lex Koller**»). Die Kommission forderte den Bundesrat in einer Motion auf, einen von der Regierung eigentlich bereits beerdigten Vorentwurf einer Revision der Lex Koller dem Parlament vorzulegen. Dank einem Umdenken der SVP-Fraktion passierte die Motion erfolgreich den Nationalrat. Sollte der Ständerat diesem Entscheid folgen, würden die Räte bald über Verschärfungen der Lex Koller diskutieren. Die kleine Kammer lehnte jedoch in der Sommersession eine andere Motion ab, welche ein im Vorentwurf enthaltenes Anliegen beinhaltete. Diese Motion hätte es nämlich in der Schweiz ansässigen aussereuropäischen Staatsangehörigen ermöglichen wollen, Anteilscheine von Wohnbaugenossenschaften zu erwerben, wodurch diese einen besseren Zugang zu günstigem Wohnraum erhalten hätten.

Die RK-NR machte sich schliesslich an die Umsetzung von vier parlamentarischen Initiativen – allesamt im Interesse der Vermieterschaft. Insbesondere die Verschärfungen der Regelungen zur **Untermiete** sowie die Erleichterung der Kündigung eines Mietverhältnisses bei **Eigenbedarf** dürften in den Räten noch zu intensiven Diskussionen führen. Eine «ausgewogene Revision der **Mietzinsgestaltung**», wie dies die RK-SR in einer Motion gefordert hatte, beachtete eine Mehrheit des Nationalrats hingegen als politisch derzeit nicht machbar, da die Positionen in den Räten sowie zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der Mieter- und Vermieterschaft zu verhärtet seien. Daran änderte auch ein von Bundespräsident Guy Parmelin organisierter runder Tisch zum Mietrecht nichts. Aufgrund der Blockade im Parlament wurde in diesem Bereich auch 2021 der Rechtsprechung eine grosse Rolle zuteil – wie beispielsweise durch ein Urteil des Bundesgerichts, das in Fällen von angefochtenen starken Mietzins erhöhungen die Beweisführung für die Vermieterschaft erleichterte.<sup>9</sup>

## Bildung, Kultur und Medien

### Bildung und Forschung

#### Bildung und Forschung

##### Jahresrückblick 2020: Bildung und Forschung

Der Bereich Bildung und Forschung war in 2020 zum einen durch einige grössere Bundesratsgeschäfte geprägt (BFI-Botschaft 2021-2024, EHB-Reform und die Programme Erasmus+ und Horizon). Zum anderen hatte auch in diesem Themenfeld die Corona-Pandemie Auswirkungen auf verschiedene Bereiche (temporäre Schliessung der Schulen, erschwerte Lehrstellensuche, Suche nach Impfstoffen), die in anderen Jahren naturgemäss weniger im Fokus standen.

In mehreren Sitzungen zwischen Juni und Dezember 2020 berieten die beiden Räte die BFI-Botschaft für die nächsten vier Jahre. Das Ziel des Bundesrates blieb, wie in den vergangenen Jahren auch, dass die Schweiz in **Bildung, Forschung und Innovation** führend bleibt und die Chancen der Digitalisierung nutzt. Mit der in der Wintersession erfolgten Verabschiedung des Geschäfts genehmigten die Räte rund CHF 28 Mrd. für so verschiedene Gebiete wie die Berufsbildung, die Weiterbildung, den ETH-Bereich oder auch für die Institutionen der Forschungsförderung. Zum Vergleich: Für die

vorangehende BFI-Periode 2017-2020 hatten die Räte rund CHF 26.4 Mrd. gesprochen. Ein weiteres wichtiges Geschäft stellte auch das **EHB-Gesetz** dar. Mit dieser Vorlage erhielt das ehemalige Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung ein eigenes Gesetz und den Status einer Hochschule. Das spezifische Profil der EHB – der Fokus auf die Berufsbildung und die damit verbundene Ausrichtung auf die Arbeitswelt – wird auch mit dem neuen Gesetz beibehalten.

Im Bereich der internationalen Beziehungen, und insbesondere der Beziehungen zur EU, standen die beiden Programme **Horizon Europe 2021-2027 und das Nachfolgeprogramm von Erasmus+** im Mittelpunkt zahlreicher Debatten. Der Bundesrat legte im Mai 2020 die Finanzierungsbotschaft für die Beteiligung am Horizon-Paket 2021-2027 der EU vor. Neben dem Kernstück «Horizon Europe» umfasst das Paket auch das Euratom-Programm, das Programm ITER (Fusionsforschung) und das Digital Europe Programme. Der Bundesrat beantragte dafür insgesamt CHF 6.15 Mrd. Ständerat und Nationalrat stimmten der Vorlage in der Herbst- respektive der Wintersession zu. Die Frage der Assoziierung an die Nachfolge des Austauschprogramms Erasmus+ (2014-2020) gestaltete sich etwas komplexer. Im Jahr 2020 berieten und beschlossen die Räte die Totalrevision des Gesetzes über die internationale Zusammenarbeit und Mobilität in der Bildung. Mit dem totalrevidierten Gesetz wird die Umsetzung eigener Schweizer Förderprogramme mit der Assoziierung an EU-Bildungsprogramme rechtlich gleichgestellt – bislang waren die Schweizer Programme lediglich eine untergeordnete Möglichkeit. Das weitere Vorgehen in Sachen Erasmus+ werde mit dem Gesetz aber nicht vorweggenommen; der Bundesrat werde dem Parlament die Assoziierung an EU-Bildungsprogramme und deren Finanzierung gegebenenfalls im Rahmen von separaten Vorlagen vorschlagen, erklärte der Bundesrat und bestätigte dies auch noch einmal mit der Empfehlung zur Annahme des Postulats der WBK-NR (Po. 20.3928), welches für 2021 eine Auslegeordnung bezüglich einer möglichen Schweizer Assoziierung an internationale Programme im Bereich der internationalen Zusammenarbeit und Mobilität für die Zeit nach Ende des Programms Erasmus+ forderte. Im Rahmen der Debatte um die BFI-Botschaft 2021-2024 baten mehrere Nationalrätinnen und Nationalräte den Bundesrat, rasch eine Finanzierungsbotschaft zu Erasmus+ vorzulegen. Bildungsminister Parmelin wies dabei mehrmals darauf hin, dass auf EU-Ebene noch technische und finanzielle Fragen zur Nachfolgelösung von Erasmus+ offen seien; solange dies der Fall sei, könne die Schweiz noch keine Botschaft vorlegen.

Die **Covid-19-Krise** zeitigte auch auf den Bildungs- und Forschungsbereich starke Auswirkungen. So wurden aufgrund der Corona-Pandemie während der ersten Welle sämtliche **Schulen**, einschliesslich Kindergärten, Grundschulen, Sekundarschulen, Gymnasien, Berufsschulen und Hochschulen im Lande für circa acht Wochen **geschlossen**. In der Folge lernten die Kinder, Jugendlichen und die Studierenden von zu Hause aus. In den Medien wurde intensiv über das so genannte Homeschooling berichtet, besonders interessiert waren die Medien an einer möglichen Überforderung der Eltern und an einer leidenden Chancengerechtigkeit. Bald wurde der Ruf nach Öffnung der Schulen laut, diesen erhörte der Bundesrat aber erst Mitte Mai 2020, als die Schulen wieder geöffnet werden konnten.

Auch auf die **Berufsschulen** hatte Covid-19 Einfluss. Für viele Jugendliche und junge Erwachsene gestaltete sich die Suche nach einer Lehrstelle respektive nach einer Stelle im Anschluss an die Ausbildung schwierig, was auch die Politik auf den Plan rief. Mit einer Motion der WAK-SR (Mo. 20.3163) wurde der Bundesrat beauftragt, in Koordination mit den Kantonen sowie den Organisationen der Arbeitswelt Massnahmen zu ergreifen, damit die Lehrbetriebe trotz der Krise weiterhin Lernende beschäftigen und anstellen können. Der Bund gründete daraufhin eine Task Force und betraute diese mit der Aufgabe, die Situation in den Kantonen zu beobachten und, wenn nötig, stabilisierend einzugreifen. Zudem ermöglichte er im Rahmen des Lockdowns einerseits Lernenden den Zugang zu Kurzarbeit – so dass die Unternehmen nicht gezwungen würden, die Lehrverträge zu kündigen – und ersetzte diese nach der erfolgten Öffnung durch Kurzarbeit für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner: Diese sollten die Zeit, welche sie für die Ausbildung von Lernenden aufwendeten, als Arbeitsausfall im Sinne von KAE anrechnen können.

Die Corona-Pandemie hatte auch einen gravierenden Einfluss auf die **Forschungslandschaft**. Weltweit wurde 2020 intensiv an einem Impfstoff gegen Covid-19 geforscht, auch unter Schweizer Beteiligung. Der SNF widmete der Corona-Pandemie ein eigenes NFP und vergab in dessen Rahmen CHF 18.6 Mio. für Forschungsprojekte. Mit weiteren CHF 10 Mio. unterstützte er Forschungsprojekte, welche die gesellschaftlichen und biomedizinischen Aspekte von Epidemien erforschen.

Anteilmässig bewegte sich die Zeitungsberichterstattung im Bereich Bildung und Forschung in etwa auf demselben tiefen Niveau wie in den letzten Jahren und entsprach einem Anteil von rund 2.5 Prozent an der gesamten Berichterstattung zur Schweizer Politik. Was aber auffällt, ist ein im Bereich Grundschulen/Gymnasien ansteigender Wert im März und ein Peak im April 2020, was auf den Corona-bedingten Lockdown respektive auf die Berichterstattung über die Schliessung der Schulen zurückgeführt werden kann.<sup>10</sup>

- 
- 1) APS-Analyse 2019 der Parlamentsgeschäfte und Zeitungen
  - 2) Analyse APS des journaux 2022 – Problèmes politiques fondamentaux
  - 3) LT, 21.12., 24.12.20; Lib, 12.1.21
  - 4) APS-Zeitungsanalyse 2019 – Institutionen und Volksrechte
  - 5) APS-Zeitungsanalyse 2020 – Institutionen und Volksrechte
  - 6) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Aussenpolitik
  - 7) Analyse APS des journaux 2020 – Agriculture
  - 8) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Energie
  - 9) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Raumplanung und Wohnungswesen
  - 10) APS-Zeitungsanalyse 2020 – Bildung und Forschung