

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Föderativer Aufbau
Schlagnote	Digitalisierung, Gesellschaftsrecht
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2024

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Schaub, Hans-Peter

Bevorzugte Zitierweise

Schaub, Hans-Peter 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Föderativer Aufbau, Digitalisierung, Gesellschaftsrecht, 2022*. 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
Föderativer Aufbau	1

Abkürzungsverzeichnis

EnDK Konferenz Kantonaler Energiedirektoren
KdK Konferenz der Kantonsregierungen

CDEn Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
CdC Conférence des gouvernements cantonaux

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Föderativer Aufbau

Föderativer Aufbau

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 04.10.2022
HANS-PETER SCHAUB

Die NZZ setzte sich im Herbst 2022 in zwei grossen Beiträgen mit der Frage auseinander, ob der **Föderalismus als Motor oder vielmehr als Bremsklotz für die Digitalisierung** in der öffentlichen Verwaltung der Schweiz wirke. Das Fazit war gemischt: Einerseits seien für die Digitalisierung einheitliche oder jedenfalls miteinander kompatible («interoperable») Standards entscheidend, von Softwarelösungen bis zur Datenverwaltung. Die föderalistische Zersplitterung der Verwaltung erschwere eine solche Einheitlichkeit, weil viele Gemeinden und Kantone «an eigenen E-Government-Lösungen werkeln». Zudem sei in den vielen kleinen Verwaltungen nur begrenztes Know-how vorhanden. All dies **verkompliziere, verteuere und verzögere die flächendeckende Einführung** neuer Lösungen und Standards, so beispielsweise beim Vorhaben eines Elektronischen Patientendossiers. Auch aufgrund des Föderalismus sei die Zahl von Akteurinnen und Akteuren, die in der Schweizer Politik mitmischen, gross und dies mache politische Prozesse langsamer als etwa in zentralistischen Staaten. Der Preis, den die Schweiz für diese Langsamkeit zahlt, habe sich mit der Digitalisierung womöglich erhöht, weil dadurch neue Möglichkeiten lange ungenutzt blieben und Abläufe verteuert würden.

Andererseits könne der Föderalismus **Innovation und Agilität** aber auch fördern: Die «positive Kehrseite des Flickenteppichs» sei, dass Kantone und Gemeinden mit neuen Lösungen experimentieren können. Dieses föderale Labor Sorge dafür, dass sich der Schaden in Grenzen hält, wenn ein Vorhaben an einem Ort scheitert; bewährt es sich hingegen, kann es andernorts nachgeahmt werden. Der Open-Government-Data-Zuständige des Kantons Zürich wies zudem darauf hin, dass Zentralisierung zu Schwerfälligkeit und Überlastung führen könne, wenn etwa eine einzige landesweite Stelle dafür zuständig wäre, Daten zu erheben, zu bereinigen, zu veröffentlichen und dann auch noch alle Fragen dazu zu beantworten. So sei es dem Kanton Zürich in der Covid-19-Pandemie gerade deshalb vor dem Bund gelungen, eine Lösung für die Vergleichbarmachung und Veröffentlichung landesweiter, tagesaktueller Statistiken aufzubauen, weil er im Gegensatz zum Bund nicht für alles zuständig war und sich auf dieses Vorhaben fokussieren konnte, in dem er ein öffentliches Bedürfnis erkannt hatte. Der Föderalismus sei also gerade wegen der Dezentralität der Verwaltung eine grosse Chance für die Digitalisierung und eine Verschiebung von Kompetenzen zum Bund nicht angezeigt.

Entscheidend für die Nutzung dieses Potenzials des Föderalismus bei der Digitalisierung sei indessen eine **verstärkte Koordination** zwischen und innerhalb der drei Staatsebenen, um die Interoperabilität zu gewährleisten. Beide NZZ-Beiträge konstatierten, bisher sei diese Vernetzung in der Schweiz zu kurz gekommen; Hoffnung gäben jedoch die 2022 neugegründete, staatsebenenübergreifende Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz» und das im Parlamenthängige Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (Embag), welche eine bessere Koordination und die Einigung auf gemeinsame Standards begünstigen sollen, ohne die Autonomie von Kantonen und Gemeinden zu verletzen.¹

Jahresrückblick 2022: Föderativer Aufbau

Die Diskussionen über **Krisentauglichkeit und allfälligen Reformbedarf des schweizerischen föderalistischen Systems** hielten 2022 wie schon in den Vorjahren an, allerdings in geringerer medialer Intensität: Mit dem Abflauen der Covid-19-Pandemie und der Aufhebung der meisten Massnahmen ging Anfang Jahr auch das Medieninteresse an Fragen des Föderalismus auf das Niveau vor der Pandemie zurück (siehe die Abbildungen in der angehängten APS-Zeitungsanalyse 2022).

Viele Medien, Behörden und Forschende zogen aber Bilanz darüber, ob der **Föderalismus bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie** eher Fluch oder Segen gewesen sei. Dabei herrschte weitgehend Einigkeit, dass der Föderalismus verschiedentlich einem Schwarzpeter-Spiel Vorschub leistete, bei dem Bund und Kantone sich gegenseitig die Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen zuschoben. Kantonal unterschiedliche Regelungen wurden oft als Flickenteppich wahrgenommen, was möglicherweise der generellen Akzeptanz von Einschränkungen

BERICHT
DATUM: 31.12.2022
HANS-PETER SCHAUB

schadete. Andererseits wurden dank dem «föderalen Labor» diverse innovative Lösungen in einem Kanton entwickelt und konnten im Erfolgsfall dann auch anderswo übernommen werden – so etwa die Zürcher Lösung für die Unterstützung von Kulturschaffenden, das Zuger Ampelsystem oder die Bündner Massentests, welche ihrerseits aus dem Wallis inspiriert waren. Weil der Föderalismus zu einer breiteren Abstützung politischer Massnahmen zwingt, hat er gemäss einer verbreiteten Einschätzung die Entscheidungsfindung verlangsamt und tendenziell verwässert, die Akzeptanz in der Gesellschaft dadurch aber vermutlich verbessert. Kritik gab es in den Medien, aber auch aus den Kantonen, an der Rolle der interkantonalen Konferenzen der Kantonsregierungen: Diese seien fälschlicherweise als Sprachrohre der Kantone gegenüber dem Bund und der Öffentlichkeit wahrgenommen worden.

Aufgrund dieser Diskussionen wurden teilweise auch Konsequenzen in Form von **institutionellen Anpassungen** gefordert. Ein von verschiedenen Seiten vorgebrachtes Anliegen war eine klarere Kompetenzzuteilung und eine bessere Koordination zwischen Bund und Kantonen. Derweil rückte die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) wieder von ihrer Ende 2020 formulierten Forderung nach einem paritätisch zusammengesetzten politisch-strategischen Führungsorgan von Bund und Kantonen ab; sie erachtete nun im Fall einer Krise bloss noch einen gemeinsamen Krisenstab auf operativer Ebene und eine Intensivierung des Dialogs auf strategischer Ebene für nötig. Zudem solle das Epidemiengesetz dem Bund künftig bereits in der besonderen Lage (und nicht erst in der ausserordentlichen Lage) eine «strategische Gesamtführung» und zusätzliche Kompetenzen für landesweite Massnahmen übertragen. Kritikerinnen und Kritiker witterten darin eine neue Schwarzpeter-Strategie: Die KdK wolle Verantwortung an den Bund abschieben. Die KdK selbst argumentierte hingegen, es gehe ihr um die Vermeidung von Flickenteppichen.

Die zwei Seiten der Föderalismusmedaille – einerseits Begünstigung innovativer Lösungen durch das föderale Labor, andererseits Verlangsamung einheitlicher Lösungen und Koordinationsbedarf zwischen Bund und Kantonen – blieben auch in anderen Bereichen ein unerschöpfliches Thema der öffentlichen Diskussion. So wurde etwa diskutiert, ob der **Föderalismus bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung(en)** in der Schweiz als Motor oder vielmehr als Bremsklotz wirke.

Die Aufgabenteilung und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen war auch bei der Aufnahme der zahlreichen nach der russischen Invasion **aus der Ukraine Geflüchteten** ein Thema. Aufgrund der erstmaligen Aktivierung des Schutzstatus S waren dabei Fragen zu klären, wie jene nach einem Schlüssel für die Zuteilung der Geflüchteten auf die Kantone oder nach der finanziellen Unterstützung des Bundes für ihre Betreuung in den Kantonen.

In der **Diskussion um eine drohende Energieknappheit** forderte die Konferenz kantonaler Energiedirektoren (EnDK) nebst der Einberufung eines Krisenstabs auf Bundesebene mehr und frühzeitigere koordinierende Vorgaben vom Bund, worauf dieser vorerst nicht einging. Manche Kommentatorinnen und Kommentatoren fühlten sich an das «Gschtürm» während der Covid-19-Pandemie erinnert: Erneut schoben Bund und Kantone einander gegenseitig die Verantwortung für unpopuläre Massnahmen zu.

Die Debatte um das Verhältnis zwischen **Stadt und Land** flaute im Vergleich zum Vorjahr deutlich ab – bis sie im Zusammenhang mit den Bundesratsersatzwahlen im Dezember unvermittelt wieder hochkochte: Einige Stimmen in den Medien befürchteten aufgrund der Wohnorte der künftigen Bundesratsmitglieder eine Übervertretung der ländlichen Schweiz, andere sahen auf lange Sicht gerade im Gegenteil die Städte übervertreten, während Agglomerations- und Landgemeinden weniger Bundesratsmitglieder stellten als es ihrem Bevölkerungsanteil entspräche. Dagegen gehalten wurde aber vor allem auch, dass die aktuellen Wohnorte der Bundesratsmitglieder bloss von marginaler Bedeutung für die Vertretung regionaler Interessen in der Schweiz seien.

Derweil tat sich bei zwei Volksabstimmungen ein **Röstigraben** auf: Sowohl beim knappen Ja zur AHV-21-Reform als auch beim Nein zum Medienpaket wurde die Romandie (und bei der AHV zudem das Tessin) von einer Mehrheit der Deutschschweiz überstimmt. Zwei im Berichtsjahr erschienene Studien zum Röstigraben gaben indessen eher zu Gelassenheit Anlass: Sie zeigten unter anderem, dass sämtliche Kantone – auch jene der Sprachminderheiten – deutlich häufiger auf der Gewinner- als auf der Verlierseite stehen und dass es bisher nicht einmal bei jeder hundertsten Volksabstimmung zu einem «perfekten» Röstigraben gekommen ist, bei dem sämtliche mehrheitlich französischsprachigen Kantone auf der einen und sämtliche Deutschschweizer Kantone auf der anderen Seite standen.

In der schier unendlichen Geschichte um die Kantonszugehörigkeit von **Moutier** unternahm Beschwerdeführende 2022 einen Versuch, das Abstimmungsergebnis von 2021 mit einem Rekurs umzustossen. Das bernische Statthalteramt trat auf den Rekurs jedoch nicht ein, sodass es nicht zu einer weiteren Abstimmungswiederholung kommt: Moutier wird also vom Kanton Bern zum Kanton Jura übertreten – und zwar möglichst per 1. Januar 2026. Auf dieses Datum konnten sich die beiden Kantone und der Bund inzwischen einigen. Bis dahin ist noch eine Reihe inhaltlicher Fragen zu lösen, und das Ergebnis muss in Volksabstimmungen in den Kantonen Bern und Jura sowie mit einem Parlamentsbeschluss des Bundes abgesegnet werden.

Nachdem die bisher ebenfalls bernische Gemeinde Clavaleyres diesen Prozess bereits durchlaufen hatte, stellte der Wechsel von Clavaleyres zum Kanton Freiburg am 1. Januar 2022 nur noch eine Vollzugsmeldung dar. Es handelte sich dabei um die **erste Grenzverschiebung zwischen zwei Schweizer Kantonen seit 1996**, als Vellerat den Kanton Bern zugunsten des Kantons Jura verliess.

Häufiger als Kantonswechsel sind **Gemeindefusionen** innerhalb desselben Kantons. Der Trend zu weniger und grösseren Gemeinden ging 2022 weiter: Am 1. Januar 2022 betrug die Zahl der Gemeinden in der Schweiz 2'148, das waren 24 weniger als ein Jahr davor. Damit ging die Entwicklung in einem ähnlichen Tempo weiter wie in den Vorjahren.²

1) NZZ, 22.8., 4.10.22

2) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Förderativer Aufbau