

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

APS-Jahresrückblick 2020

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Bühlmann, Marc

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2021. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: APS-Jahresrückblick 2020, 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.01.2021.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Politische Grundfragen	1

Abkürzungsverzeichnis

SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
EO	Erwerbsersatzordnung
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
APG	allocations pour perte de gain
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Politische Grundfragen

Politische Grundfragen

APS-Jahresrückblick 2020

Von Marc Bühlmann, Marlène Gerber und Anja Heidelberger

BERICHT
DATUM: 30.12.2020
MARC BÜHLMANN

2020 wird als Jahr der Corona-Pandemie in Erinnerung bleiben. Mit mehr als 400'000 an Covid-19 erkrankten und rund 6'000 an den unmittelbaren Folgen der Viruserkrankung verstorbenen Personen war die Schweiz im internationalen Vergleich relativ zur Gesamtbevölkerung eines der am stärksten von der Krankheit betroffenen Länder der Welt. Entsprechend muss auch dieser Jahresrückblick der Pandemie einen zentralen Platz einräumen: Es gab nämlich kaum ein Politikfeld, das nicht von Covid-19 betroffen gewesen wäre.

Die Pandemie wird weitreichende Folgen haben – gesellschaftlich, ökonomisch, politisch. Und 2020 wurden auf politischer Ebene zahlreiche Weichen gestellt, mit denen diese Folgen verträglicher gemacht werden sollen. Freilich gehen die Meinungen darüber, was und für wen etwas «verträglicher» sein wird, stark auseinander. **Drei zentrale Erkenntnisse** lassen sich aus der APS-Chronik, der Medienberichterstattung und der parlamentarischen Arbeit 2020 gewinnen.

(1) Die Pandemie-Debatte wurde in etwas plakativer Weise im **Spannungsfeld zwischen Wirtschaftlichkeit und Gesundheit** geführt. Egal ob Lockdown oder noch nie dagewesene Staatsinterventionen: Letztlich ging es in zahlreichen politischen Entscheidungen um die relative Gewichtung von Gesundheit der Bevölkerung und den Folgen für die Wirtschaft.

(2) Dabei stand immer auch die Frage im Raum, **wer wann entscheiden soll**: der Bundesrat mittels Notrecht; das Parlament, wenn nötig auch in ausserordentlichen Sessionen; die Kantone im Sinne des Subsidiaritätsprinzips; oder gar die Stimmbevölkerung, wobei deren Partizipationsmöglichkeiten eher eingeschränkt waren.

(3) 2020 gab es aber auch wichtige politische Weichenstellungen, die nichts mit Covid-19 zu tun hatten. Diese zum Teil von den Medien aufgrund der starken Konzentration auf die Pandemie auch im Vergleich zu den Vorjahren nur sehr marginal beleuchteten Entscheidungen dürften die politische Schweiz in Zukunft wohl mindestens ebenso nachhaltig prägen wie die Folgen von Corona.

Die **Pandemie** nahm in den Medien den mit deutlichem Abstand grössten Stellenwert ein. Über 33'000 Einträge zur Schweizer Politik umfasst die APS-Zeitungsdokumentation für das Jahr 2020. Jeder vierte Eintrag wurde (ebenfalls) dem Politikfeld «Gesundheit» zugeordnet (Mehrfachnennungen möglich). Dies entspricht einem noch nie dagewesenen Wert, der fast 20 Prozentpunkte über dem Durchschnitt an Nennungen des Themas der Vorjahre liegt. Wirtschafts- (10.2% aller Artikel) und geldpolitische Fragen (7.4%) liegen auf den Rängen 2 und 3 hinsichtlich der Mediengunst. Ihre Relevanz hat zudem gegenüber den letzten Jahren ebenfalls zugenommen, wenn auch in geringerem Umfang (Wirtschaft: +2.9 Prozentpunkte; Geldpolitik: +1 Prozentpunkt).

Mit Covid-19 verknüpfte **Gesundheits- und Wirtschaftsfragen** wurden auch im Parlament wesentlich häufiger debattiert als in den Vorjahren: Der Anteil an parlamentarischen Debatten zu Gesundheitsfragen stieg im Vergleich zu den Vorjahren um 4.3 Prozentpunkte und jener zu Wirtschaftsfragen um 2.2 Prozentpunkte. Nachdem der Bundesrat am 16. März entsprechend dem Epidemiegesetz die ausserordentliche Lage ausgerufen und einen Lockdown angeordnet hatte, ging auf parlamentarischer Ebene eine Weile nicht mehr viel. Das Parlament kam dann aber im Mai in einer ausserordentlichen Session zusammen und genehmigte die dringlichen Notkredite, darunter die Covid-19-Kredite für die Unternehmen sowie die für die Ausweitung von Kurzarbeit und Erwerb ersatz nötigen Gelder. In den folgenden Sessionen verabschiedete das Parlament auch das Covid-19-Gesetz und dessen Änderungen. Die darin verpackten finanzpolitischen Entscheide vermögen die stärkere Bedeutung wirtschaftlicher und geldpolitischer Fragen in den Medien und im Parlament zu erklären, wobei die Zeitungen insbesondere auch interessierte, ob die öffentlichen Finanzen und der Bundeshaushalt all die Massnahmen verkraften würden. Wirtschaft

und Gesundheit werden auch künftig Thema in den Räten bleiben, wurden doch in diesen Bereichen im Vergleich zu den Vorjahren auch wesentlich mehr neue Geschäfte eingereicht (Gesundheit: +2.8 Prozentpunkte; Wirtschaft: +2.5 Prozentpunkte).

Die Diskussionen in der **Gesundheitspolitik** fokussierten freilich nicht nur auf das Virus und die möglichen medizinischen Massnahmen zu dessen Eindämmung. Die Krise machte nämlich auch die Bedeutung des Pflegepersonals deutlich. Unter schwierigen Bedingungen – die Behandlungen der Covid-Patientinnen und -Patienten bedingen sehr einschränkende Hygienemassnahmen und sind sehr personenintensiv – mussten Pflegenden gar hinnehmen, dass der Bundesrat die sie betreffenden gesetzlichen Bestimmungen über Arbeits- und Ruhezeiten im Arbeitsgesetz aussetzte. Der während des Lockdown gespendete Applaus der Bevölkerung wurde deshalb nicht nur als Solidaritätsbekundung, sondern teilweise auch als Zynismus interpretiert. Fast alle Bereiche hätten mehr Geld gekriegt mit Ausnahme der Pflegenden, so die Kritik. In den Medien war von Frust und nach 12-Stunden-Schichten auch von grosser Erschöpfung zu lesen. Dabei habe sich das Pflegepersonal auch im Sommer nicht erholen können, da dann die im Frühling verschobenen Operationen hätten nachgeholt werden müssen. Ob die anstehende Pflegeinitiative, zu der die Räte im Berichtjahr einen indirekten Gegenvorschlag verhandelten, Besserung bringen wird, wird sich spätestens an der Urne weisen. Die Zeichen stehen in der Gesundheitspolitik auch aufgrund der erwarteten hohen Gesundheitskosten der Corona-Pandemie eher auf Sparen: Die Massnahmenpakete zur Kostendämpfung (1. und 2. Paket), die Kostenbremse-Initiative der CVP und die Prämien-Entlastungs-Initiative der SP stellen nur einige Beispiele zur Neuregelung der Kosten im Bereich der Krankenversicherungen dar.

Es gab – auch neben Gesundheit und Wirtschaft – **kaum ein Politikfeld, das von der Pandemie nicht betroffen war**. Wird die im Vergleich zu den Vorjahren gemessene Zunahme der Medienberichterstattung als Indikator für die Stärke der Auswirkungen von Covid-19 auf diese Politikfelder herangezogen, so zeigen sich Effekte bei den Themen «Bevölkerung und Arbeit» (+0.4 Prozentpunkte), «politische Grundfragen» (+0.2 Prozentpunkte) und «Raumplanung und Wohnungswesen» (+0.1 Prozentpunkte). Die in vielen Unternehmen notwendig gewordene Einführung von Kurzarbeit, die eine Zusatzfinanzierung der ALV nötig machte, sowie der Anspruch von Selbständigen auf EO, aber auch das Homeoffice-Gebot schienen die Medienschaffenden dabei besonders zu interessieren. Viel Druckerschwärze wurde im Rahmen des Lockdown im Frühling auch zur Frage der Mieten verbraucht. Diskutiert wurde – auch in den Räten – hauptsächlich, ob aufgrund der verordneten Schliessung der Geschäfte die Mieten ganz oder teilweise erlassen werden sollen. In der Wintersession scheiterte schliesslich das geplante Covid-19-Geschäftsmietegesetz, womit es den privaten Vertragsparteien überlassen bleibt, eine Einigung in dieser Frage zu erzielen. In den Medien standen freilich auch immer wieder gesellschaftspolitische Fragen im Zentrum. Debattiert wurden die Auswirkungen der Pandemie und der verordneten Massnahmen auf verschiedene soziale Gruppen: Angstgefühle, Regierungsvertrauen, Kinderbetreuung im Home-Office, Homeschooling, die vermutete zunehmende häusliche Gewalt während des Lockdown oder die vielfach festgestellte Solidarität in der Krise nahmen 2020 viel Raum in den Zeitungsspalten ein.

Aber auch von den Medien im Vergleich zu den Vorjahren weniger beachtete Politikfelder waren **geprägt von Corona**. So war das Virus im Rahmen der **Armeepolitik** etwa ursächlich für die grösste Mobilmachung der Armee seit dem 2. Weltkrieg. 5'000 Soldaten wurden von den Kantonen und der eidgenössischen Zollverwaltung aufgeboten und der Zivilschutz leistete rund 300'000 Arbeitsstunden im Kampf gegen Covid-19. Abgesagte Flüge und geschlossene Grenzen veranlassten das EDA zur grössten Rückholaktion von Schweizerinnen und Schweizern in der Geschichte der **Aussenpolitik** des Bundesstaates.

Auch die **Verkehrspolitik** war beeinflusst vom Virus: An Reisen war eine Weile lang überhaupt nicht zu denken, was den Flugverkehr lahmlegte und das Parlament zu Unterstützungsleistungen in Form eines Kredits veranlasste, der in der Presse virulent diskutiert wurde. Unter die Arme griff die Politik aber auch dem gebeutelten öffentlichen Verkehr, wobei sie im Rahmen eines dringlichen Bundesgesetzes gleich auch noch den lokalen und touristischen Verkehr sowie den Autoverlad ins Hilfspaket aufnahm.

Die **Landwirtschaft** erwies sich hingegen als ziemlich resistent gegenüber der Pandemie. Im Vergleich zu 2019 konnte die Bruttowertschöpfung sogar um 5.8 Prozent gesteigert werden, was wohl nicht zuletzt auch den zunehmenden Direktverkäufen geschuldet sein dürfte. Freilich machten die verschiedentlich angeordneten Schliessungen der Gastrobetriebe auch der Landwirtschaft zu schaffen: Der Verkauf

von Wein oder von Kartoffeln für Pommes Frites verzeichnete deswegen Einbussen. Als Profiteurin der Pandemie kann die **Forschungspolitik** betrachtet werden. Die Räte sprachen im Rahmen der BFI-Botschaft nicht nur rund CHF 28 Mrd. für die Jahre 2021–2024 für Bildung und Forschung, die Forschungsgemeinschaft wurde auch mit rund CHF 30 Mio. unterstützt, um neue Erkenntnisse zur Coronavirus-Erkrankung zu gewinnen und um gesellschaftliche und biomedizinische Aspekte der Pandemie zu analysieren. Unterstützt wurden auch die Kulturschaffenden, die mit dem ausgesprochenen Veranstaltungsverbot stark eingeschränkt worden waren. Dabei wurde, insbesondere bei den Beratungen der Kulturbotschaft, der Stellenwert der Kultur auch in der Corona-Krise hervorgehoben. Dennoch zeigte sich rasch, dass die in der Kulturpolitik gesprochene finanzielle Hilfe wohl nicht ausreichen würde. Finanzielle Unterstützung kam nicht zuletzt auch den **Medien** zuteil, denen die Corona-Pandemie grosse Werbeeinbussen bescherte. Das Massnahmenpaket zur Förderung der Medien wurde von den Räten aufgrund der geplanten Förderung von Online-Medien zwar auf die lange Bank geschoben; die Printmedien und die elektronische Medien erhielten denn aber auf Initiative des Parlaments befristete Soforthilfe. Unter die Arme griff die Politik schliesslich im Themenbereich **Sportpolitik** auch dem Spitzensport und dem Breitensport, nachdem die Profiligen in Fussball und Eishockey unter viel medialer Aufmerksamkeit ihre Saisons hatten abbrechen müssen.

Gemäss Epidemienengesetz kann der Bundesrat mit dem Ausrufen der höchsten Alarmstufe, der «ausserordentlichen Lage», **mittels Notrecht zeitlich begrenzt Beschlüsse ohne Zustimmung des Parlaments** vornehmen. Die Legislative hatte sich in der Frühjahrssession mit dem Abbruch der Session gar selber aus dem Spiel genommen. In seltener Einmütigkeit stellten sich zu Beginn des Notregimes alle Parteien hinter die Regierung, der auch von den Medien ein sehr gutes Zeugnis als Führungskraft in der Krise ausgestellt wurde. Freilich begann sich dann rasch Widerstand zu regen und die Leistungen des Bundesrats wurden zunehmend kritisiert. Gingen die Massnahmen den einen zu weit, weil sie der Wirtschaft schaden, kritisierten die anderen die Regierung dafür, dass sie noch immer nicht genug tue, um die Pandemie einzuschränken. Von einzelnen Parteien, Verbänden und schliesslich auch von den Medien und vom Parlament selber wurde dem Bundesrat aber vor allem auch vorgeworfen, sich zu viel Macht anzumassen. Zahlreiche Vorstösse im Parlament wollten in der Folge den Umgang der Regierung mit Notrecht besser regeln. Doch nicht nur die legislative und exekutive Gewalt stritten sich über die Entscheidungshoheit, auch die Frage nach der föderalen Entscheidungsebene bot viel Spielraum für Diskussionen. Mit der Rückkehr zur besonderen Lage Mitte Juni übernahmen – erneut entsprechend dem Epidemienengesetz – die Kantone wieder das Zepter. Der Flickenteppich an unterschiedlichen kantonalen Massnahmen, der darob entstand, sollte erst wieder etwas harmonisiert werden, als der Bundesrat aufgrund der wieder stark ansteigenden Infektionszahlen ab Oktober erneut strengere Massnahmen erliess, an die sich auch die Kantone halten sollten, was diese – entsprechend ihrer Fallzahlen – entweder mit Applaus oder Kritik quittierten.

Aber gab es denn im Jahre 2020 wirklich nichts anderes als Covid-19 in der Schweizer Politik? Sehr wohl! Und die zahlreichen Weichen, die im vergangenen Jahr teilweise fast ohne, aber zumindest mit viel weniger Medienresonanz als in den Vorjahren gestellt wurden, dürften die Schweizer Politik in Zukunft wohl mindestens ebenso nachhaltig prägen wie die Folgen der Pandemie.

Einige Pflöcke wurden in jenem Politikfeld eingeschlagen, das 2019 noch das zentrale Thema gewesen war: in der **Umweltpolitik**. Im Rückblick auf das vergangene Jahr gehen die virulent geführten Diskussionen um das revidierte CO₂-Gesetz und der Versuch einiger Aktivistinnen und Aktivisten, mit einer Besetzung des Bundesplatzes auf die Klimapolitik aufmerksam zu machen, fast vergessen. Die Umweltpolitik, die 2019 noch Gegenstand von 6.2 Prozent aller Zeitungsberichte, im ablaufenden Jahr 2020 aber nur noch Inhalt von knapp 3 Prozent aller Printmedienartikel gewesen war, wird in Zukunft wichtig bleiben. Dafür dürften nicht zuletzt die 2020 in den Räten behandelten Trinkwasser- und Pestizidinitiative, aber auch die Energiepolitik sorgen. Bei Letzterer weist insbesondere die geplante Revision des Energiegesetzes auf eine steigende Relevanz hin. Auch der Entscheid des Ständerats, die Agrarpolitik 22+ nochmals überdenken zu lassen, dürfte dem Umweltthema Auftrieb verleihen.

Die drei Gesetzesvorlagen zur Umsetzung der Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung und die Beschlüsse zum Informationssicherheitsgesetz werden die Schweizer **Rechtspolitik** wohl noch lange prägen, vom Dauerbrenner «Institutionelles Rahmenabkommen» ganz zu schweigen. Europa, noch im Jahr 2018 eines der medienwirksamsten Themen, dürfte in der Politikagenda wohl rasch wieder

nach oben klettern. Die Bedeutung der **Aussenpolitik** dürfte sich indes noch weiter erhöhen, wenn die Schweizer Kandidatur für einen nichtständigen Sitz im UNO-Sicherheitsrat erfolgreich sein wird.

Auch das Thema «**Sozialversicherungen**» erhielt 2020 nicht mehr dieselbe mediale Aufmerksamkeit wie noch in den Jahren zuvor (-2.9 Prozentpunkte). Dies gilt freilich nicht für die ersten zwei Monate des Jahres, während denen die neu geschaffenen Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose ein medial stark beachtetes Thema waren.

Viel Aufmerksamkeit erhielten in den Medien zudem die Gesamterneuerungswahlen des Bundesgerichtes, weil die SVP einen ihrer Bundesrichter nicht zur Wiederwahl empfahl. Der von den politischen Gegnern der SVP als Angriff auf die Gewaltentrennung bezeichnete Plan scheiterte zwar, gab aber der anstehenden Justizinitiative und dem geplanten Gegenvorschlag viel Aufwind.

Wichtige Entscheidungen wurden auch an der Urne gefällt. Zwar wurde auch die **direkte Demokratie** durch Covid-19 beeinflusst. So musste nicht nur ein Fristenstillstand beschlossen, sondern auch – zum zweiten Mal in der Geschichte der modernen Schweiz – eine nationale Volksabstimmung verschoben werden. Weil damit im September gleich fünf Vorlagen zur Abstimmung kamen, befürchteten nicht wenige Medienkommentatorinnen und -kommentatoren eine Überforderung der Stimmbürgerschaft. Der «Supersonntag» mobilisierte dann freilich mit fast 60 Prozent Stimmbeteiligung so viele Stimmberechtigte wie schon lange nicht mehr. Nicht nur an diesem Sonntag, sondern auch an den anderen beiden Abstimmungsterminen im Februar und im November lieferte die Bevölkerung dem Parlament via Urne wichtige Richtungsentscheidungen. So soll Homophobie künftig strafrechtlich verfolgt und ein Vaterschaftsurlaub eingeführt werden. Das Parlament erhielt zudem – wenn auch sehr knapp – grünes Licht für die Beschaffung von neuen Kampfflugzeugen. Noch einmal über die Bücher muss die Politik hingegen beim Jagdgesetz und beim Steuerabzug für die Kosten von Kinderbetreuung durch Dritte: Beide Referenden waren erfolgreich. Entsprechend der Empfehlung von Bundesrat und Parlament entschieden sich die Stimmberechtigten hingegen bei den vier Volksinitiativen. Abgelehnt wurden die Wohnrauminitiative, die Begrenzungsinitiative, die Initiative für ein Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten sowie die Konzernverantwortungsinitiative. Letztere scheiterte allerdings lediglich am Ständemehr, was für kurze Zeit eine weitere Diskussion über den Schweizer **Föderalismus** und über Alternativen zum Ständemehr auslöste.¹

1) APS-Analyse 2020 der Parlamentsgeschäfte und Zeitungen ; Technischer Anhang Jahresrückblick 2020