

November 2021

Länderbericht

Multilateraler Dialog Genf



Klares Ja des Schweizer Stimmvolks zur Corona-Politik des Bundesrats

Volksabstimmungssonntag in der Schweiz: COVID-Gesetz erhält rund 62%, Historisches "Ja" für Pflegeinitiative

Olaf Wientzek

Am 28. November fanden in der Schweiz drei nationale und zahlreiche kantonale Volksabstimmungen statt. Zwei Initiativen standen jedoch in besonderem Fokus: Mit 62% nahm das Schweizer Stimmvolk das im März 2021 ergänzte COVID-Gesetz an und stützte damit eine wichtige Säule der Coronapolitik des Schweizer Bundesrats. Damit wurde nach dem Referendum im Juni 2021 bereits zum zweiten Mal in der Schweiz über die Corona-Politik abgestimmt – beide Male erhielt der Bundesrat eine Rückendeckung von über 60%.

Bemerkenswert war die hohe Abstimmungsbeteiligung von 65,7%. Dies ist der vierthöchste Wert bei einer Abstimmung seit der Einführung des Frauenstimmrechts und der höchste im 21. Jahrhundert.

Historisch ist auch die Annahme der so genannten Pflegeinitiative, die sich eine Aufwertung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Pflegeberufe auf die Fahne geschrieben hatte.

Klar abgelehnt wurde hingegen die Justizinitiative, die den Prozess für die Ernennung von Bundesrichtern – u.a. mit Einführung eines Losverfahrens – massiv verändern wollte.

Hintergrund

Im Juni 2021 wurde in einem ersten Referendum das im September 2020 vom Parlament verabschiedete COVID-19-Gesetz des Bundes – welches

die Maßnahmen festlegte, mit denen der Bundesrat die Pandemie bekämpfte – mit 60,2% angenommen. Aufgrund von Änderungen an Teilen Gesetzes (darunter Ausweitung der wirtschaftlichen Nothilfen, Weiterentwicklung der Kontaktverfolgung, Förderung von COVID-Tests durch den Bund, vor allem aber die Einführung des COVID-Zertifikats für Genesene, Geimpfte und Getestete¹) im März 2021 wurde wiederum ein Referendum durch drei Bürgerkomitees initiiert, welches nun am 28. November zur Abstimmung kam. Insbesondere das COVID-Zertifikat rückte dabei in das Zentrum der Debatte. Gegner des Gesetzes warnten vor einer übertriebenen Kontrolle der Bürger und vor einer angeblichen Spaltung der Gesellschaft durch das Gesetz. Befürworter betonten vor allem den besseren Schutz von Bevölkerung und Unternehmern durch das modifizierte Gesetz. Zudem habe dieses Gesetz - und nicht zuletzt die Einführung eines COVID-Zertifikats - die Wiederaufnahme wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aktivitäten überhaupt erst ermöglicht.

Einen zeitlich längeren Vorlauf hatte die bereits 2017 vom Schweizer Berufsverband für Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK) lancierte so genannte "Pflegeinitiative": Diese forderte eine Verankerung der Zusicherung in Verfassungsartikeln (!), dass Bund und Kantone für eine „ausreichende, allen zugängliche Pflege von hoher Qualität“ sorgen. Zudem sollen sie sicherstellen, „dass eine genügende Anzahl diplomierter Pflegefach-

¹ Die Vorlage sowie Hintergrundinformationen sind [hier](#) einsehbar.

personen für den zunehmenden Bedarf zur Verfügung steht und dass die in der Pflege tätigen Personen entsprechend ihrer Ausbildung und ihren Kompetenzen eingesetzt werden². Mit einer Ausbildungs-offensive sollen mehr junge Menschen für den Pflegeberuf geworben werden. Der Bund soll darüber hinaus die Arbeitsbedingungen und eine angemessene Abgeltung der Pflegeleistungen verbindlich bestimmen. Bisher sind Löhne, Vorschriften über Dienstpläne und Arbeitsbedingungen durch Kantone und Sozialpartner geregelt. Die Befürworter verwiesen darauf, dass nicht zuletzt die Pandemie auf den Pflegenotstand und deren gravierende Konsequenzen hingewiesen habe. Mit Hilfe der Initiative werde zudem eine angemessene Qualität der Pflege langfristig sichergestellt. Das Parlament hatte in Reaktion auf die Initiative bereits einen indirekten Gegenvorschlag ausgearbeitet. Dieser würde bei einer Ablehnung der Initiative in Kraft treten und sieht in den kommenden acht Jahren Investition von einer Milliarde Franken durch Bund und Kantone in die Ausbildung von Pflegepersonal vor. Kritiker der Initiative bemängelten, dass durch die Erwähnung einer bestimmten Berufsgruppe in einem Verfassungsartikel ein folgenreicher Präzedenzfall geschaffen würde. Zudem drohe eine Kostenexplosion, die in erster Linie durch die Beitragszahler aufgefangen werden müsse. Letztlich werde auf ungebührliche Art und Weise in das Zusammenspiel der Sozialpartner eingegriffen; bundesweite Regelungen würden zudem regionale Unterschiede ignorieren.

Die Umfragen der vergangenen Monate hatten relativ konstant eine Mehrheit für das COVID-Gesetz vorhergesagt ebenso wie für die Pflegeinitiative. Beim COVID-Gesetz schlossen Beobachter allerdings eine Überraschung nicht aus.

Darüber hinaus stand die so genannte „Justizinitiative“ zur Abstimmung³. Deren Ziel war die Einführung eines neuen Wahlverfahrens für Bundesrichter: diese sollen künftig durch das Los bestimmt werden. Eine unabhängige Fachkommission würde gleichzeitig die persönliche und fachliche Qualität der sich im Losverfahren befindlichen Kandidaten garantieren. Bislang werden Bundesrichter alle sechs Jahre vom Parlament gewählt,

dabei spielt der Parteienproporz eine große Rolle. Die Initiative argumentiert dabei vor allem mit einer Stärkung der Unabhängigkeit der Bundesrichter und der Ermöglichung auch parteiloser Kandidaten. Die Gegner warfen vor allem die Nachteile eines Losverfahrens (Faktor Glück) und die Bedeutung einer ausgeglichenen Besetzung des Bundesgerichts in die Waagschale.

Befürworter und Gegner

Das COVID-19-Gesetz wurde von nahezu allen politischen Parteien mitgetragen, von ganz links (Grüne, SP) bis tief ins bürgerliche Lager (Die Mitte, FDP). Gegen das Gesetz sprachen sich die SVP und die Kleinpartei EDU aus. Bemerkenswert: innerhalb der SVP war die Positionierung nicht unumstritten (im Juni-Referendum hatte sich die Partei für Stimmfreigabe entschieden) und die Aargauer Kantonalpartei empfahl gar ein „Ja-Votum“. Der Abstimmungskampf über das COVID-19-Gesetz wurde – vor allem von seinen Gegnern – mit harten Bandagen geführt; von einigen Vertretern wurden gegenüber dem Bundesrat Begriffe wie Diktatur oder Unrechtsstaat aufgeführt. In den vergangenen Monaten war es zudem immer wieder zu Demonstrationen gekommen, im September 2021 in Bern sogar zu Ausschreitungen.

Für die so genannte Pflegeinitiative hatten sich im Vorfeld SP, Grüne, GLP und die Evangelische Volkspartei ausgesprochen. Die FDP, die SVP und die Kleinpartei EDU riefen zu einem Nein auf. Die EVP-Partnerpartei "Die Mitte" beschloss Stimmfreigabe; Politiker der Mitte waren sowohl im Initiativkomitee der Pflegeinitiative vertreten, aber auch unter den Skeptikern des Vorstoßes.

Die Justizinitiative wurde in (bei Volksabstimmungen eher seltener) Einigkeit von allen Parteien abgelehnt.

Resultat

Das "Ja" zum COVID-Gesetz fiel mit 62% deutlich und sogar leicht stärker aus als beim Referendum im Juni 2021. Sechs Kantone der Inner- und Ostschweiz, die im Juni noch gegen die damalige Version des Gesetzes gestimmt hatten, stimmten nun

² Mehr Informationen zur Initiative finden sich [hier](#).

³ Mehr zur Initiative [hier](#).

knapp zu (Thurgau, Uri, Appenzell-Außerrhoden, Glarus, Obwalden, Nidwalden). Nur zwei Kantone (Schwyz und der bevölkerungsmäßig kleinste Kanton Appenzell-Innerrhoden) stimmten gegen das Gesetz, während die Zustimmung in Basel-Stadt über 70% und in Zürich und im Tessin über 65% erreichte. Die regionalen Unterscheide überlappen sich sehr stark mit dem Bild der Impfquote in den Kantonen (siehe Karte): Appenzell-Innerrhoden und Schwyz weisen mit 54,1% und 57,3% die niedrigste Impfquote unter den Kantonen auf (und in der letzten Woche deutlich höhere Inzidenzzahlen als die meisten übrigen Kantone). Dennoch ist bemerkenswert, dass die Schere zwischen den Kantonen weniger weit auseinanderklafft als einige Beobachter im Vorfeld angenommen hatten.

Auch die Pflegeinitiative wurde mit knapp 61% klar angenommen, allerdings nicht so deutlich, wie in einigen Umfragen vorhergesagt. Die kantonale Verteilung fiel ähnlich aus wie beim Votum zum COVID-Gesetz; hier stimmte nur in Appenzell-Innerrhoden eine Mehrheit gegen die Vorlage.

Die Justizinitiative erhielt hingegen lediglich knapp 32% und wurde in allen Kantonen klar abgelehnt.

Analyse & Ausblick

Das klare Votum ist ein wichtiger Erfolg des Bundesrates und der moderaten bürgerlichen wie linken politischen Kräfte. Demgegenüber bekamen die Gegner der Coronapolitik klar vor Augen geführt, dass die Mehrheit der Bevölkerung ihre Fundamentalkritik nicht teilt. Besonders bitter für die Gegner: im Vergleich zum Votum im Juni wechselten sechs Kantone in das Lager der Befürworter, das Ja-Lager konnte den Vorsprung in der gesamten Schweiz somit sogar leicht ausbauen. Viele Beobachter gehen davon aus, dass die starke finanzielle und mediale Präsenz der Gegner des Gesetzes, aber auch die oft mit harten Bandagen und für den Geschmack vieler Schweizer mit zu rabiatem Ton geführte Kampagne wohl auch zu einer erheblichen Mobilisierung der Befürworter des Gesetzes geführt hat. Nicht vergessen werden sollte gleichwohl, dass beim COVID-Gesetz über sehr Grundlegendes abgestimmt wurde (u.a. das

Zertifikat) und nicht über einige durchaus umstrittenere Einzelmaßnahmen. Angesichts der stark wachsenden Fallzahlen und dem Auftreten der Omikron-Variante könnten nun wieder strengere Maßnahmen auf die Agenda kommen, 29.11. findet eine entsprechende Sitzung des Bundesrats statt. Einreisebeschränkungen bzw. Quarantänepflicht gilt bereits für 19 Länder, die Maskenpflicht in Innenräumen gilt nun wieder verstärkt.

Vor diesem Hintergrund ist das Votum zwar bei weitem kein Blankocheck für sehr weitgehende Maßnahmen, aber eine wichtige Rückendeckung für den Bundesrat und seine grundsätzliche Linie in der Corona-Politik.

Inwieweit das recht klare Ergebnis zu einer stärkeren Akzeptanz der Maßnahmen und vor allem zu einer Entschärfung des zuletzt sehr hitzigen Diskurses führen wird, bleibt abzuwarten. Die Reaktionen einiger (wenngleich nicht aller) Vertreter aus dem Lager der Maßnahmegegner lassen daran zweifeln. So beklagten einige Initiatoren aus ihrer Sicht eine unfaire Behandlung, sie seien bei der Kampagne massiv behindert und von den Medien in „eine Ecke“ gestellt worden. Man verwies auch auf Morddrohungen an einige Vertreter der Kampagne.

Eine Niederlage ist das Votum auch für die nationalkonservativ- europaskeptische SVP, die immer wieder auch mit Corona-Skeptikern liebäugelt und viele der im europäischen Vergleich meist sehr moderaten (für viele Kritiker: zu moderaten) Maßnahmen des Bundesrats in der Vergangenheit kritisiert hatte. Mit einer Ablehnung des COVID-Gesetzes wollte man die Gegner der Einschränkungen und auch die Impfskeptiker, die sich zum Teil, aber bei weitem nicht ausschließlich, aus der Wählerschaft der SVP rekrutieren, für sich gewinnen und damit ein Aufkommen einer konkurrierenden politischen Kraft im Keim verhindern. Das scheint allerdings nicht in gewünschtem Maße zu gelingen: So will sich die Protestbewegung unter dem Label "Aufrecht Schweiz" künftig als Bewegung zur

Wahl stellen⁴. Aktuell ist aber nicht die Gründung einer neuen Partei geplant.

Auch wenn die anderen großen politischen Parteien sich bei diesem Votum auf der Gewinnerseite wiederfanden, so sollte nicht unterschätzt werden, dass parteiintern vielfach hart um den angemessenen Coronakurs gerungen wird, so auch in "Die Mitte".

Das ebenfalls klare Votum für die Pflegeinitiative zeigt, dass die Forderungen der Initiatoren trotz eines ebenfalls vorliegenden alternativen Gesetzesvorhabens Gehör fanden und damit erstmals in der Schweizer Geschichte eine gewerkschaftlich geprägte Initiative angenommen wurde. Ein Novum ist auch die Tatsache, dass die Initiative aus dem Bereich der Gesundheitspolitik stammt. Die sich in der Pandemie häufenden Berichte über die Überlastung von Pflegekräften sowie die zu wünschen lassenden Rahmenbedingungen in der Pflege haben laut Beobachtern stark zum deutlichen Votum beigetragen.

Das klare Votum setzt auch die Politik unter Zugzwang: die Gesetzesinitiative hätte rasch gegriffen; die neuen Verfassungsartikel müssen hingegen noch in Gesetzesform gegossen werden.

Zudem steht die Prüfung an, wie (und vor allem: durch wen) die nun vom Volk gutgeheißenen Forderungen finanziert werden sollen. Die zusätzlichen Kosten werden auf rund 1,7 Milliarden Franken im Jahr geschätzt (auch wenn die Befürworter argumentieren, dass eine bessere und damit effizientere Betreuung durch Fachpersonal wiederum zu großen Einsparungen führen werde). Beobachter rechnen mit erheblich höheren Belastungen für Beitrags- und Steuerzahler; die Herausforderung wird sein, die Initiative möglichst rasch umzusetzen und dabei eine angemessene Balance zwischen der geforderten Verbesserung der Arbeitsbedingungen und einer möglichst maßvollen Steigerung der Gesundheitskosten zu finden. Dabei drängen die Initiatoren, dass Aspekte, die sich auch im Gegenvorschlag wiederfanden, nun schnell umgesetzt werden. Dabei wird vor allem auch "Die Mitte" (assoziiertes Mitglied der Europäischen Volkspartei) gefordert sein, ohne deren Mittun und ausgleichende Kraft eine rasche Umsetzung der Pflegeinitiative kaum möglich sein wird – nicht zuletzt, weil die Gegner der Initiative (FDP, SVP) wenig Interesse zeigen werden, den Initiatoren bei der Umsetzung ihres ehrgeizigen Vorhabens übermäßig Hilfestellung zu leisten.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V

Dr. Olaf Wientzek

Leiter Multilateraler Dialog Genf

Europäische und Internationale Zusammenarbeit

olaf.wientzek@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>)

⁴ <https://www.nzz.ch/schweiz/die-gegner-des-covid-19-gesetzes-sehen-sich-behindert-und-bestaetigt-jetzt-bereiten-sie-sich-auf-die-zukunft-vor-ld.1657551>