Staatspolitische Schriftenreihe

Beiträge zur Weiterentwicklung des Föderalismus

Ed. 1

Neue Helvetische Gesellschaft
Nouvelle Société Helvétique
Nuova Società Elvetica
Nova Societad Helvetica

Staatspolitische Schriftenreihe

Beiträge zur Weiterentwicklung des Föderalismus

Ed. 1

Vorwort

Markus Dieth

Regierungsrat, Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

Die Schweiz ist ein Land der Vielfalt. Sie ist geprägt von unterschiedlichen Landesteilen, Sprachen und Lebensräumen, politischen Traditionen und wirtschaftlichen Realitäten. Diese Vielfalt ist ein Merkmal unseres Landes und eine seiner grossen Stärken. Dass daraus ein gemeinsames politisches Ganzes entstehen konnte, verdankt die Schweiz wesentlich ihrem Föderalismus, dem Herzstück unseres Bundesstaates. Er sorgt dafür, dass politische Verantwortung dort wahrgenommen wird, wo die Menschen leben: in den Gemeinden, Städten und Kantonen sowie in Kooperation mit dem Bund. Er ermöglicht Lösungen, die den unterschiedlichen Verhältnissen unseres Landes gerecht werden. Er schützt Eigenheiten, ohne das gemeinsame grosse Ganze aus dem Blick zu verlieren. So entstand jene Einheit in der Vielfalt, die die Schweiz seit 1848 prägt.

Wer vom Föderalismus spricht, muss sich auch seiner Weiterentwicklung annehmen. Denn der Föderalismus ist keine Selbstverständlichkeit. Er wurde nicht einst geschaffen und funktioniert seither von allein. Er muss immer wieder neu verstanden, gelebt und an sich verändernde Verhältnisse angepasst werden. Gerade darin liegt seine Stärke: Er ist dauerhaft, weil er sich an Veränderungen anpassen kann. Und er bleibt zukunftsfähig, wenn er nicht nur bewahrt, sondern verantwortungsvoll weiterentwickelt wird. Diese Weiterentwicklung setzt eine ehrliche Auseinandersetzung voraus. Föderalismus ist oft nicht der bequemste Weg. Er verlangt

nach Austausch, Kompromissen, gegenseitigem Respekt und nach der Bereitschaft, Unterschiede auszuhalten. Gerade weil föderale Lösungen manchmal anspruchsvoller und in der Entstehung zeitaufwändiger sind als zentralistische, dürfen wir sie nicht vorschnell als umständlich abtun. Denn oftmals sind die daraus entstandenen Lösungen nachhaltiger, weil sie näher bei den Menschen entstehen und die unterschiedlichen Realitäten unseres Landes ernst nehmen und berücksichtigen. Auch das ist eine Stärke des Föderalismus.

In den letzten Jahrzehnten haben sich die Schweiz und die Lebensrealität der Menschen stark verändert. Viele Herausforderungen machen nicht mehr an Gemeinde- oder Kantonsgrenzen halt. Digitalisierung, demografischer Wandel, Mobilität, Gesundheitsversorgung, Bildung, Mehrsprachigkeit, Energie- und Klimafragen sowie die Beziehungen der Schweiz zu Europa verlangen nach Zusammenarbeit über institutionelle Grenzen hinweg. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass bei komplexen Problemen vorschnell nach zentralen Lösungen gerufen wird. Manchmal ist das sachlich begründet und prüfenswert. Manchmal ist es aber auch Ausdruck politischer Bequemlichkeit. Wer Föderalismus ernst nimmt, muss jedoch auch Verantwortung übernehmen. Die Kantone müssen ihre Handlungsspielräume nutzen, ihre Aufgaben wahrnehmen und dort zusammenarbeiten, wo gemeinsames Handeln bessere Lösungen schafft. Gemeinden, Städte, Kantone und Bund müssen ihre Rollen klären und ihre Zusammenarbeit so gestalten, dass sie den Menschen dient. Föderalismus bedeutet nicht, dass jede Ebene alles allein macht, sondern dass die Subsidiarität gelebt und Verantwortung klar bleibt und nicht stillschweigend nach oben abgeschoben wird.

Die Beiträge dieses Bandes setzen bei verschiedenen Fragen dieser Weiterentwicklung an. Sie beleuchten den Föderalismus aus verschiedenen Perspektiven und sehen in ihm eine lebendige staatspolitische Ordnung. Wie verändert sich das Verhältnis zwischen Demokratie- und Föderalismusprinzip? Wie kann Mehrsprachigkeit nicht nur institutionell anerkannt, sondern im Alltag gefördert und gelebt werden? Welche Anforderungen stellt die digitale Transformation an das Subsidiaritätsprinzip? Wie lassen sich universelle menschenrechtliche Verpflichtungen mit kantonaler Vielfalt und lokaler Umsetzung verbinden? Welche Begegnungsformate braucht ein Land, das eine Willensnation ist und dessen Zusammenhalt nicht einfach vorausgesetzt werden kann? Und wie wirken globale Herausforderungen auf ein föderales, sehr kleinteilig organisiertes Gemeinwesen? Solche Fragen sind anspruchsvoll. Sie können kontrovers sein. Aber sie sind wichtig. Denn der Föderalismus bleibt nur stark, wenn er sich der Diskussion stellt, laufend überprüft und wo nötig an die heutige Zeit angepasst wird.

Die Neue Helvetische Gesellschaft unter Leitung des Redaktionsteams leistet mit dieser Publikation einen wertvollen Beitrag zu dieser Debatte und schliesslich auch zur Weiterentwicklung des Föderalismus. Gerade in einer Zeit, in der gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Entwicklungen schneller und komplexer werden, muss die Schweiz über ihre institutionellen Grundlagen nachdenken. Der Föderalismus und seine Ausgestaltung gehören zweifellos dazu. Ich danke der Neuen Helvetischen Gesellschaft sowie allen Autorinnen und Autoren für ihr Engagement. Ich wünsche mir, dass dieser Band dazu beiträgt, den Schweizer Föderalismus besser zu verstehen, kritisch zu hinterfragen und mit Blick auf die Zukunft weiterzuentwickeln. Denn die Schweiz bleibt dann stark, wenn sie ihre Vielfalt nicht als Hindernis versteht, sondern als Chance und als Auftrag, diese Vielfalt in der Einheit zu bewahren: Die Schweiz, eine Einheit in der Vielfalt.

Inhalt

Einleitung
Seite 8

1. Von der abnehmenden Einheit in der Vielfalt
Seite 18

2. Pour une Suisse vraiment plurilingue
Du fédéralisme de la coexistence au fédéralisme de la rencontre
Seite 38

3. Vom historischen Schutzinstrument zum demokratischen Hemmschuh?
Das Ständemehr im 21. Jahrhundert
Seite 60

4. Wie kann die digitale Transformation im Föderalismus gelingen?
Seite 98

5. Menschenrechte im Schweizer Föderalismus
Seite 120

6. Der Beitrag sub-nationaler Akteure zur Bekämpfung der Klimakrise
Seite 146

7. Autor:innen
Seite 160

Einleitung

Marion Knöpfel
Benjamin Böhler
Stefan Kalberer

1. Demokratie braucht Auseinander-setzung

Die Schweiz gilt als eine der ältesten und stabilsten Demokratien der Welt. Ihre politische Ordnung beruht auf einer aussergewöhnlichen Verbindung von direkter Demokratie, Föderalismus, Rechtsstaatlichkeit und Konkordanz. Diese Institutionen haben wesentlich dazu beigetragen, den inneren Zusammenhalt des Landes zu stärken, politische Stabilität zu sichern und den unterschiedlichen sprachlichen, kulturellen und regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

Diese Erfolgsgeschichte darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Demokratie kein Zustand ist, der – einmal erreicht – einfach bewahrt werden kann. dass Demokratie niemals abgeschlossen ist. Sie ist kein Zustand, der einmal erreicht und anschliessend bewahrt werden kann. Demokratie ist vielmehr ein fortlaufender Prozess. Sie lebt von der Bereitschaft, ihre Institutionen immer wieder kritisch zu hinterfragen, sie an veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen anzupassen und ihre Grundlagen kontinuierlich weiterzuentwickeln.

Die Geschichte des schweizerischen Bundesstaates zeigt dies eindrücklich. Die Bundesverfassung von 1848 schuf den modernen Bundesstaat und legte den Grundstein für die politische Ordnung der heutigen Schweiz. Doch bereits wenige Jahrzehnte später wurden die Institutionen weiterentwickelt. Die Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 stärkte den Bund in zahlreichen Bereichen und führ-

te mit dem fakultativen Referendum eines der wichtigsten Instrumente der direkten Demokratie ein. Über ein Jahrhundert später führte die Totalrevision von 1999 die gewachsene Verfassungsordnung systematisch zusammen und verlieh ihr eine zeitgemässe Struktur, ohne ihre bewährten Grundprinzipien aufzugeben.

Auch ausserhalb grosser Verfassungsrevisionen hat sich der schweizerische Staat kontinuierlich weiterentwickelt. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die 2008 in Kraft trat, ordnete zentrale Zuständigkeiten neu und stärkte gleichzeitig die Eigenverantwortung der Kantone. Sie zeigt beispielhaft, dass Föderalismus kein starres Modell ist, sondern regelmässig überprüft und den gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst werden muss.

Demokratie lebt deshalb von der kontinuierlichen Auseinandersetzung mit ihren eigenen Grundlagen. Sie braucht Bürgerinnen und Bürger, die sich nicht nur für einzelne Sachfragen interessieren, sondern auch für die Institutionen, welche demokratische Politik überhaupt ermöglichen. Gerade staatspolitische Fragen bilden das Gerüst unserer Demokratie. Sie bestimmen, wie politische Entscheidungen zustande kommen, wie Macht verteilt wird, welche Verantwortung Bund, Kantone und Gemeinden tragen und wie die politischen Rechte ausgestaltet sind.

Mit der Staatspolitischen Schriftenreihe möchte die Neue Helvetische Gesellschaft (NHG) einen Beitrag zu dieser Auseinandersetzung leisten. Sie versteht die Reihe als Einladung, über die Grundlagen unseres politischen Systems nachzudenken, unterschiedliche Perspektiven miteinander ins Gespräch zu bringen und konkrete Ideen für dessen Weiterentwicklung zu entwickeln.

2. Die Neue Helvetische Gesellschaft – Dialog für die Demokratie

Die Neue Helvetische Gesellschaft wurde 1914 kurz vor dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs gegründet. In einer Zeit tiefgreifender Spannungen in Europa und wachsender gesellschaftlicher Gegensätze innerhalb der Schweiz setzte sie sich zum Ziel, den inneren Zusammenhalt des Landes zu stärken und das gegenseitige Verständnis zwischen den Sprachregionen, Kulturen und gesellschaftlichen Gruppen zu fördern.

Bis heute bilden diese Anliegen den Kern ihrer Tätigkeit. Die NHG versteht sich als überparteiliche Plattform für den Dialog über gesellschaftliche, politische und staatspolitische Fragen. Sie möchte Menschen unterschiedlicher geografischer und sprachlicher Herkunft, Generationen und politischer Überzeugungen zusammenbringen und den Austausch über Themen fördern, die für die Zukunft der Schweiz von grundlegender Bedeutung sind.

Mit ihren Ortsgruppen ist die NHG in verschiedenen Regionen des Landes vertreten. Gleichzeitig engagiert sie sich mit nationalen Projekten für eine lebendige demokratische Kultur. Ihr Ziel ist es nicht allein, bestehende Diskussionen zu begleiten, sondern auch neue Impulse zu setzen. Demokratie lebt vom offenen Austausch unterschiedlicher Meinungen. Ebenso lebt sie von der Bereitschaft, neue Ideen zu entwickeln und etablierte Strukturen kritisch zu hinterfragen.

Die NHG versteht sich deshalb nicht nur als Dialogplattform, sondern auch als Ort des Weiterdenkens. Sie möchte Perspektiven zusammenführen, neue Lösungsansätze entwickeln und damit einen Beitrag zur Weiterentwicklung der schweizerischen Demokratie leisten.

Die Staatspolitische Schriftenreihe ist Ausdruck dieses Selbstverständnisses.

3. Warum eine Staatspolitische Schriftenreihe?

Im politischen Alltag stehen aktuelle Sachfragen häufig im Vordergrund. Debatten drehen sich um konkrete Politikfelder wie Steuern, Gesundheit, Energieversorgung, Migration oder Sicherheit. Weniger Aufmerksamkeit erhalten jene institutionellen Grundlagen, die diese politischen Diskussionen und Entscheidungen überhaupt ermöglichen. Dabei bestimmen gerade staatspolitische Fragen, wie demokratische Prozesse funktionieren, wie politische Verantwortung ver- und geteilt wird und welche Handlungsspielräume die verschiedenen Staatsebenen dabei besitzen.

Diese Fragen sind nicht rein technischer Natur. Sie betreffen den Kern unserer Demokratie. Der Staatsaufbau entscheidet darüber, wie politische Macht kontrolliert wird, wie Minderheiten geschützt werden, in welchem Rahmen Bürgerinnen und Bürger ihre politischen Rechte wahrnehmen können und wie Konflikte innerhalb einer vielfältigen Gesellschaft gelöst werden.

So stellt gerade die direkte Demokratie hohe Anforderungen an die politische Kultur. Denn Volksrechte allein garantieren noch keine lebendige Demokratie. Entscheidend ist vielmehr die Qualität der öffentlichen Debatte. Demokratie lebt davon, dass Argumente ausgetauscht, unterschiedliche Interessen sichtbar gemacht und tragfähige Kompromisse gesucht werden. Eine offene, respektvolle und faktenbasierte Debattenkultur bildet deshalb eine unverzichtbare Voraussetzung, dass unser politisches System funktioniert.

Diese Debattenkultur steht heute unter Druck. Das Vertrauen in staatliche Institutionen ist vielerorts rückläufig. Gesellschaftliche Polarisierung nimmt zu. Digitale Medien beschleunigen politische Auseinandersetzungen und verkürzen oftmals den Zeithorizont öffentlicher Diskussionen. Gleichzeitig werden politische Herausforderungen zunehmend komplexer und überschreiten kantonale wie nationale Grenzen.

Gerade unter diesen Bedingungen ist eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Grundlagen unserer Demokratie wichtiger denn je. Demokratie muss gepflegt werden. Sie lebt nicht allein von ihren Institutionen, sondern ebenso von der Bereitschaft ihrer Bürgerinnen und Bürger, diese Institutionen zu verstehen, kritisch zu reflektieren und gemeinsam weiterzuentwickeln.

Die Staatspolitische Schriftenreihe möchte hierzu einen Beitrag leisten. Sie soll Raum für vertiefte Analysen, kontroverse Positionen und konkrete Reformvorschläge schaffen. Entsprechend beschränken sich die Beiträge bewusst nicht auf reine Problembeschriebe. Sie entwickeln eigene Ideen und zeigen mögliche Wege auf, wie sich die schweizerische Demokratie den Herausforderungen der Zukunft stellen kann.

Im Zentrum stehen die Bereiche Staatsorganisation und Staatsaufbau, Demokratie und politische Rechte, gesellschaftlicher Zusammenhalt sowie politische Bildung. Diese

Themen bilden die Grundlagen einer funktionierenden Demokratie und prägen die langfristige Entwicklung unseres Landes.

Die Schriftenreihe versteht sich dabei ausdrücklich als Forum unterschiedlicher Perspektiven. Staatspolitische Fragen kennen selten einfache Antworten. Fortschritt entsteht oftmals dort, wo unterschiedliche Sichtweisen miteinander ins Gespräch kommen. Ziel der Reihe ist deshalb nicht, einen vermeintlichen Konsens zu formulieren, sondern den demokratischen Diskurs zu bereichern und neue Denkanstösse zu liefern.

4. Die erste Ausgabe: Weiterentwicklung des Föderalismus

Als erstes Thema widmet sich die Schriftenreihe dem Thema Föderalismus, konkret der Frage; wie kann unser föderales System weiterentwickelt werden, sodass es auch im 21. Jahrhundert noch funktionsfähig bleibt?

Der Föderalismus gehört seit der Gründung des Bundesstaates im Jahr 1848 zu den tragenden Säulen der schweizerischen Staatsordnung. Er ermöglicht es, die sprachliche, kulturelle und regionale Vielfalt des Landes institutionell abzustützen und politische Entscheidungen möglichst nah an den Bürgerinnen und Bürgern zu treffen. Die Kantone verfügen über weitreichende Eigenständigkeit und übernehmen Verantwortung in zahlreichen Politikbereichen. Dies ermöglicht es den Kantonen, verschiedenste Lösungsansätze und Massnahmen massgeschneidert auf die jeweiligen Gegebenheiten und Bedürfnisse vor Ort zu entwickeln.

Gerade diese Stärke macht den Föderalismus aber auch zu einem Gegenstand regelmässiger Diskussionen. Für die einen ist er Garant für Innovation, Wettbewerb und Subsidiarität. Für andere erscheint er als Flickenteppich; als komplexes Geflecht unterschiedlicher Zuständigkeiten, das Reformen erschwert und einheitliche Lösungen verhindert. Mit gesellschaftlichen Veränderungen, zunehmender Urbanisierung, technologischen Entwicklungen, internationalen Verflechtungen sowie veränderten Erwartungen der Bevölkerung haben sich die Lebens- und Wirtschaftsräume grundlegend verändert und stellen die schweizerische Demokratie vor neue Fragen. Viele Herausforderungen machen an Kantons- oder Landesgrenzen nicht Halt.

Diese Entwicklungen werfen grundlegende Fragen auf. Welche Aufgaben sollen künftig auf Bundesebene wahrgenommen werden? In welchen Bereichen sind dezentrale Lösungen sinnvoll? Welche Zuständigkeiten ermöglichen sowohl demokratische Legitimation als auch effizientes staatliches Handeln? Wie kann der Föderalismus seine integrative und innovative Kraft bewahren und gleichzeitig auf neue Herausforderungen effektiv reagieren?

Die Geschichte des schweizerischen Föderalismus zeigt, dass Reformen immer wieder möglich und notwendig waren. Die Entwicklung des Bundesstaates verlief nie geradlinig, sondern war geprägt von kontinuierlichen Anpassungen und sorgfältig austarierten Reformen. Die Weiterentwicklung des Föderalismus bedeutet deshalb nicht, seine Grundprinzipien in Frage zu stellen. Vielmehr geht es darum, sie unter veränderten gesellschaftlichen Bedingungen neu zu denken.

Die Beiträge dieser ersten Ausgabe greifen diese Fragestellungen aus unterschiedlichen Perspektiven auf. Sie

analysieren Chancen und Herausforderungen des Föderalismus, diskutieren mögliche Reformansätze und formulieren konkrete Handlungsempfehlungen für seine zukünftige Ausgestaltung.

Die Beiträge geben dabei die Haltung der Autor:innen wider und entsprechend nicht zwingend der Haltung der Neuen Helvetischen Gesellschaft.

Das Redaktionsteam dankt allen Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge sowie Urs Kalberer, Yvonne Lenzinger und Nicolas Rey für das gewissenhafte Lektorat. Wir wünschen Ihnen eine anregende und inspirierende Lektüre. Wir hoffen, dass die Beiträge Diskussionen auslösen, neue Ideen entstehen lassen und Impulse für die Weiterentwicklung unserer Demokratie geben. Über Anregungen, Lob und Kritik freuen wir uns ebenso wie über jede Debatte, die diese erste Ausgabe anstösst.

Von der abnehmenden Einheit in der Vielfalt

1

Uwe Serdült

Résumé

Der innere Zusammenhalt in einem föderalistischen Staat wie der Schweiz ist ein essenzielles Thema. Namhafte Autoren vertreten die Auffassung, dass hierzu persönliche Begegnungen und der direkte Austausch über Sprach- und Kulturgrenzen hinweg mindestens so wichtig sind wie eine gemeinsame Weltanschauung. Der direkte Austausch zwischen den Landesteilen in der Schweiz hat allerdings massiv abgenommen. Früher wurde er begünstigt durch Austauschformen wie Militärdienst und das sogenannte «Welschlandjahr». Heute zeigen statistische Zahlen über die Binnenwanderung als auch neuste Umfragedaten, dass ein Risiko besteht, dass die Sprachgemeinschaften auseinanderdriften. Um dieser schleichenden Tendenz entgegenzuwirken, sollte ein nationaler Begegnungs- und Besuchstag eingeführt werden. Ankerpunkt dafür wäre der Erste August.

1. Einleitung

Föderalismus wird in der staatspolitischen Diskussion häufig als Mechanismus der Machtteilung und der institutionellen Fragmentierung besprochen. Ergo erhalten in der Schweiz traditionellerweise Themen wie Finanzausgleich, Aufgabenentflechtung oder Ständemehr erhöhte Aufmerksamkeit. Wieviel an Transferzahlungen innerhalb eines Kantons oder zwischen den Kantonen gilt als akzeptiert und fair? Darüber wird immer wieder gestritten und das Resultat in eine neue Formel gegossen, bis diese wieder überdacht werden muss. Welche Aufgaben auf welcher staatlichen Ebene oder am besten im Verbund gelöst werden sollen, ist in der kleinteiligen Schweiz mit Pendlerströmen, die sich über mehrere Kantone hinweg erstrecken, immer wieder mal ein Thema. Dann werden in einer Föderalismusreform Aufgaben und Zuständigkeiten entflechtet, bis sie sich von Neuem überlappen. Auch am Ständemehr reibt sich die akademische und politische Elite im Land allenthalben (siehe auch den Beitrag von Hofmann & Lüscher in diesem Band).

Weniger Aufmerksamkeit erhält in der Föderalismusdebatte die Frage, wie in einem sprachlich-kulturell heterogenen Gefüge, wie dem der Schweiz, subjektiv empfundene Einheit praktisch hergestellt, gelebt und über einen längeren Zeitraum stabilisiert werden kann. Seit dem Zweiten Weltkrieg und nach Überwindung des Kalten Krieges hat die Wichtigkeit dieser Dimension in der schweizerischen Föderalismusdebatte abgenommen. Wir sollten in der Schweiz aber aufpassen, dass wir den Aspekt des föderalistischen Zusammenlebens nicht aus den Augen verlieren. In meiner Wahrnehmung sieht es zugespitzt so aus: Was die Bewohnerinnen und Bewohner der «Grande Plaine» im Waadtland gerade beschäftigt, kümmert die Zürcher Oberländer in der Regel wenig, und umgekehrt. Man lebt je länger, je mehr nebeneinander statt miteinander und verständigt sich, wenn es denn sein muss, lieber auf Englisch als in einer Landessprache. Die Debatte um Früh-Französisch lässt grüssen. In der aktuellen Legislaturplanung des Bundesrates vom 24. Januar 2024 ist als Ziel Nummer 10 die Stärkung des Zusammenhaltes und Förderung der Mehrsprachigkeit genannt (Bundeskanzlei 2024). Konkret sollen der Jugendaustausch sowie die Mehrsprachigkeit des Bundespersonals gefördert werden. Das ist nicht sehr ambitioniert und liest sich eher wie ein Minimalziel, das gerade noch als Thema im Plan aufgenommen wurde.

Im föderalistischen Staat ist die politische Macht verteilt. Das ist gewollt, kann je nach Land unterschiedlich stark ausgeprägt sein und entspricht aus Rücksicht auf kulturelle Unterschiede oft einer Notwendigkeit. Ansonsten wäre das Zusammenleben im selben Land unter Umständen gar nicht möglich. Wie die Bürgerkriege in den USA oder in der Schweiz im 19. Jahrhundert aufgezeigt haben, kann die historische Entwicklung föderalistisch organisierter Staaten mitunter von schmerzhaften, kriegerischen Auseinandersetzungen durchzogen sein. Wenn der innere Zusammenhalt schwach war, oder künstlich erzwungen wurde, kam es zu territorialen Ab- oder Aufspaltungen. Das war beispielsweise in der Tschechoslowakei oder in Jugoslawien der Fall. Die «Einheit in der Vielfalt» ist deshalb Programm eines jeden föderalistischen Staates. Sie ist grundlegend. Es ist diese innere Bindung, die ein Land trotz deutlich wahrnehmbarer äusserer Unterschiede zusammenhält. Erodiert diese Verbindung zu stark, droht Gefahr. Es ist selbstverständlich nicht so, dass man sich die alten Zeiten mit gehörig Druck von aussen, wie im Zweiten Weltkrieg, wieder zurückwünschte, nur um im Land die Zusammengehörigkeit zu stärken. Das wäre ein Trugschluss. Falls es aber tatsächlich so sein sollte, dass

der innere Zusammenhalt in der Schweiz in den letzten drei Jahrzehnten messbar abgenommen hat, sei die Frage erlaubt, wie man dieser Entwicklung unter gegebenen Umständen entgegenwirken könnte. Am Beispiel der Schweiz diskutiert deshalb dieser Beitrag eine praxisorientierte, pragmatische Sichtweise auf diese Problematik und macht einen Vorschlag für einen gelebten, direkt erfahrbaren Föderalismus der persönlichen Begegnungen.

Diese Sichtweise auf den Föderalismus in der Schweiz, dass der innere Zusammenhalt von der persönlichen Erfahrung und Begegnung abhängt, lässt sich auch theoretisch verankern. Aufbauend auf Einsichten der Akteur-Netzwerk-Theorie, insbesondere bei Latour (1996), wird Einheit nicht abstrakt als kulturelle Substanz oder normative Voraussetzung verstanden, sondern als Effekt wiederholter Praktiken zwischen heterogenen Einheiten (Gemeinden, Kantonen, Sprachregionen, Stadt-Land-Bergregionen, Individuen). Nicht durch eine Ideologie oder gemeinsame Kultur, sondern durch gelebte Praxis entsteht Zusammengehörigkeit. Nationale Mythen und Erzählungen, durch Geschichtsschreibung unterstützte Geschichten, mögen in der Vergangenheit als symbolische Anker funktioniert haben. In einer kulturell heterogenen, offenen Gesellschaft mit unterschiedlichsten Lebensstilen und -auffassungen würde so ein Ansatz heutzutage aber auf gesamtschweizerischer Ebene als Instrument der Integration nicht mehr verfangen.

Ein ähnlicher Gedankengang kommt auch bei Kojève (1990) zum Tragen. Bei ihm entsteht eine homogene, universelle Gesellschaft als Endzustand der Geschichte (später von Francis Fukuyama popularisiert in seinem Werk «The End of History») nicht durch abstrakte Verfassungsnormen, sondern durch die gegenseitige, ritualisierte Anerkennung zwischen Bürgerinnen und Bürgern. Falls dies orchestriert werden sollte, bräuchte es dazu entsprechende Gelegenheiten, so wie in der republikanischen Tradition konkretisiert am Konzept der «civic encounters». Der soziale Kitt, das soziale Kapital, entsteht durch physische Treffen und Austausch in der Öffentlichkeit, mitunter anlässlich von Festen und Feiern. Auch wenn die Tendenzen abnehmend sind, sieht das in der Schweiz aufgrund einer immer noch grossen Vielfalt an Vereinstätigkeiten und kulturellen Bräuchen gut aus, aber eben lokal, nicht über die Sprach- und Kulturgrenzen hinweg (Freitag 2025).

In diesem Beitrag wird argumentiert, dass der Austausch besonders über die Sprachgrenzen hinweg in der Schweiz immer weniger praktiziert wird. Für eine politische und wirtschaftliche Elite, die sich in nationalen Gremien austauschen kann, mag das nicht zutreffen, aber für das Gros der Bevölkerung schon. Die gelebte, erfahrene Vielfalt in der Schweiz, oder eben deren Mangel, geht in Föderalismusdiskussionen gerne vergessen und soll deshalb in diesem Beitrag wieder einmal thematisiert werden.

2. Problemanalyse

Bedingt durch den Wandel von Arbeitswelt, Freizeit- und Konsumverhalten und auch Migration beobachten wir einen Rückgang von Austauschformaten im gelebten schweizerischen Föderalismus auf Ebene der Bevölkerung. Die Landesteile haben immer weniger miteinander zu tun. Der direkte Kontakt auf menschlicher Ebene nimmt ab. Die wirtschaftliche und politische Elite hat sich indessen stärker internationalisiert. Mit dem Bedeutungsverlust oder der Transformation von gelebten Austauschpraktiken verdünnen sich die alltäglichen und zufälligen Querverbindungen im föderalen Netzwerk. Etwas zugespitzt gesagt, sind heutzu-

tage touristische Sehenswürdigkeiten in anderen Ländern fast besser bekannt als der Lac de Joux für einen Luzerner oder das Städtchen Brugg für eine Genferin. Im Beitrag wird argumentiert, dass die Herausforderung des Zusammenhalts in der Schweiz weniger in einer Krise gemeinsamer Werte als in einer Erosion gemeinsam erlebter Praxis liegt. Der Bedeutungsverlust von Austauschmechanismen über Kantons- und Landesteile hinweg soll mit ein paar Beispielen unterlegt werden. Der Anteil in der Bevölkerung, der an vormals ritualisierten, aber auch erzwungenen Sozialisationsinstanzen über die Sprach- und Kantonsgrenzen Erfahrungen sammeln konnte, hat schlichtweg abgenommen und die Frage ist dann, ob und wie dieser Verlust kompensiert werden könnte.

Wie wichtig die Kenntnis der jeweilig anderen Sprach- und Landesteile in der Schweiz ist, konkretisiert sich vor allem an der Sprachpolitik. Während und zwischen den beiden Weltkriegen war es darum nicht immer zum Besten bestellt (Giudici und Grizelj 2017). Man darf sich ruhig wieder einmal daran erinnern, dass in dieser Zeitspanne die Gefahr, dass die Schweiz sich entlang der Sprachgrenzen hätte zerreissen können, real war. Die Regierung kam zum Schluss, dass es dem Land an kultureller Identität mangelt. Kommunikation und Austausch über die Sprachgrenzen hinweg wurden als kritische Faktoren für den inneren Zusammenhalt erkannt und mündeten in der Folge in einer Politik, die die Mehrsprachigkeit gezielt förderte. Wie die Debatte um den Unterricht von Landessprachen zeigt, ist auch diese Frage wieder aktuell. Weiter wirkten in der Schweiz bestimmte Integrationspraktiken wie der Militärdienst, Austauschjahre oder Landesausstellungen als materielle und symbolische Vermittlungsinstanzen über die Sprach- und Kulturgrenzen hinweg.

Es kann in diesem Beitrag jedoch nicht darum gehen, die hier geäusserte Vermutung eines abnehmenden inneren Zusammenhalts der Schweiz statistisch lückenlos nachzuweisen. Wer die Zusammenhänge über einen längeren Zeithorizont betrachtet, muss jedoch zugeben, dass der Binnenaustausch, besonders über die Sprachgrenzen hinweg, offensichtlich abgenommen haben muss. Illustrativ seien in diesem Beitrag als Beispiele der Militärdienst und das sogenannte «Welschlandjahr» erwähnt.

Die integrative Funktion der Schweizer Milizarmee, vorwiegend für die männliche Bevölkerung, gilt seit langem als erwiesen (Haltiner 1986; Svircsev Tresch et al. 2025). Gar manche haben bereits für die Rekrutenschule oder dann später für die Wiederholungskurse Teile der Schweiz besucht, die sie vorher noch nicht zu Gesicht bekamen. Gezwungenermassen oder dann zufällig während dieser Aufenthalte im jeweilig anderen Landesteil, kam es zu Gesprächen und gemeinsamen Erlebnissen, die im Kreis von Familie und Freunden geteilt wurden. So manche Anekdote ist im Erzählrepertoire wohl für eine ganze Generation erhalten geblieben. Solch konkrete Erlebnisse bilden das Rückgrat für das innere Band, das die Schweiz zusammenhält. Finanzausgleichszahlungen sind sicherlich auch nicht zu unterschätzen. Der eine oder andere Finanzdirektor ist sicher froh darum, aber ihnen fehlt die Strahlkraft auf das Individuum, auf das persönliche Empfinden.

Betrachten wir überschlagsmässig die Truppenstärke der Schweizer Armee, ergibt sich ein klares, allgemeinhin bekanntes Bild. Während sie zur Zeit des Kalten Krieges (Armee 61) noch mit rund 600’000 Personen beziffert wird, sinken die Zahlen nach der Armeereform 95 auf 400’000 und in der Armee XXI auf noch 200’000 Personen (Braun 2020). Aktuell können wir von etwa 147’000 Angehörigen der Armee (AdA) ausgehen. Zugleich wurden die Wehrpflichtdauer sowie die Anzahl Diensttage reduziert. Die drastische Abnahme des Personalbestandes hat indirekt auch zur Wirkung, dass

der geographische und kulturelle Erfahrungshorizont eines grossen Anteils der Bevölkerung abgenommen hat. In der Praxis war die Wahrscheinlichkeit hoch, während der aktiven Dienstpflicht vormals unbekannte Landesteile kennenzulernen sowie auf Anders-Sprachige zu treffen und mit ihnen gemeinsame Erfahrungen zu machen. Ob man nun für oder gegen die Armee ist, es geht nicht um Ideologie. Es geht schlichtweg lediglich darum, dass in der Schweiz aufgrund der stark gesunkenen Truppenstärke der innere Austausch sowie gemeinsame Erlebnisse über sprachlich-kulturelle Grenzen hinweg abgenommen haben.

Das sogenannte «Welschlandjahr», von Ueli Gyr als «temporäre Binnenmigration» bezeichnet, ist eine weitere Instanz des gegenseitigen Austausches, die über die Jahre wegerodiert ist. Bis in die 1970er Jahre gehörte es quasi zum guten Ton, nach der obligatorischen Schulzeit ein Jahr in der französisch-sprachigen Schweiz zu verbringen. Die jungen Frauen lebten als Kindermädchen oder Haushaltshilfe in einer Familie. Das Welschlandjahr entwickelte sich in vielen Kreisen und Gegenden der Deutschschweiz zu einem eigentlichen Brauch. Offizielle Zahlen über das Ausmass dieses Austausches gibt es zwar keine, denn oft wurde auch privat vermittelt oder es wurden Anzeigen geschaltet. Schätzungen basierend auf Zahlen von Agenturen gehen von bis zu 15'000 jungen Frauen aus, die so Jahr für Jahr die Zeit zwischen Schulabschluss und Berufseinstieg oder Familiengründung überbrückten (Gyr 2013). Die Dunkelziffer ist wahrscheinlich deutlich höher. Dabei ist nicht abzustreiten, dass es auch problematische Seiten gab, wie die Ausnutzung als billige Arbeitskraft, dass oft nur wenig Französisch gelernt wurde in dieser Zeit, und die jungen Frauen rechtlich zu wenig abgesichert waren (Fröhlich 1981). Doch auch hier gilt wiederum banal, unter dem Aspekt des Kontaktes mit dem Anderen im Land betrachtet, dass diese sprach- und kulturübergreifende Kontaktform bis zur Bedeutungslosigkeit verschwunden ist. Heutzutage sind eher Sprachaufenthalte auf Englisch in ferneren Ländern gefragt. Aber auch Ueli Gyr, der wohl profundeste Kenner des Phänomens «Welschlandjahr» hält in seinem Werk fest: «Der Förderung interkultureller Verständigung, nicht zuletzt zum Abbau von Vorurteilen im vielbeschworenen Gefälle zwischen «Deutsch und Welsch», kann auf allen Stufen nicht genug Beachtung geschenkt werden» (Gyr 1987: 426).

Unabhängig von Militärdienst und «Welschlandjahr» hat gemäss allgemein zugänglichen Statistiken die Binnenmigration in der Schweiz seit den 1990er-Jahren weiter stark abgenommen. Die Sprachgrenzen fungieren hier als regelrechte Barrieren (Zufferey 2020). Das mag damit zusammenhängen, dass das Pendeln durch einen gut ausgebauten öffentlichen Verkehr einfacher geworden ist. Das Internet mit der Möglichkeit zu Homeoffice – verstärkt durch Covid – ist ein weiterer Faktor, der dazu beiträgt. Das wären die gängigen Erklärungen. Es kann aber auch sein, dass wir uns bereits seit den 1990er-Jahren in einer Phase der gegenseitigen Entfremdung befinden, ohne dass es uns ganz bewusst ist.

Die Resultate der letzten Umfrage von sotomo zum Zusammenhalt in der Schweiz (sotomo 2026) bestätigen den oben geschilderten Befund mit schon fast erschreckender Deutlichkeit. Der Zusammenhalt sei unter Druck und habe innerhalb der Schweiz, besonders zwischen den Landesteilen, abgenommen. Mehr als die Hälfte der Befragten empfindet den Zusammenhalt in der Schweiz als «eher schwach» oder «schwach». In den französisch- und italienischsprachigen Landesteilen wird der Zusammenhalt am stärksten vermisst. Die deutschsprachige Mehrheit wähnt sich hier etwas in einer Illusion, eben weil sie die Mehrheit ist und darum leicht blind auf einem Auge. Die sotomo Studie schreibt von einem «un-

sichtbaren Auseinanderdriften, das sich hier manifestiert». Das sollte zu denken geben. Die Schweiz als paradigmatischer Fall politischer Integration, wie sie Karl W. Deutsch in einem vielbeachteten Aufsatz 1976 noch beschrieben hatte, zeigt Risse. Auch er hält fest: «… das soziale Gewebe, also die Vielfalt sozialer, wirtschaftlicher und psychologischer Beziehungen, unterbaut die Gemeinschaft viel wirksamer, als es juristische Regeln oder Institutionen tun können. Es ist also das soziale Gewebe, das die Institutionen trägt und ihre Wirksamkeit ermöglicht oder verhindert.» Auch in der sotomo Umfrage sehen die Befragten persönliche Begegnungen als tragend für den Erhalt des sozialen Kitts. Dort, wo die Begegnungsmöglichkeiten intakt sind, wird der Zusammenhalt als grösser empfunden. Der Vorschlag ist also, bei den Begegnungsmöglichkeiten anzusetzen.

3. Lösungsvorschlag

Wie kann zum Problemkomplex des abnehmenden Zusammenhalts über die Sprach- und Kulturgrenzen hinweg eine tragbare Lösung gefunden werden? Wie kann dem diagnostizierten Trend im obigen Kapitel, dass Sprach- und Kulturgruppen in der Schweiz immer mehr in ein Eigenleben abdriften, entgegengewirkt werden? Im Bericht der Romandie-Gruppe der NHG aus dem Jahrbuch 1981 «Der Dialog zwischen den Schweizern – Le Dialogue entre Suisses» finden sich erste Hinweise, in welche Richtung es gehen könnte. Die Gruppe hat eine Befragung bei rund hundert Personen durchgeführt. Die Befragung war nicht repräsentativ, aber das tut hier nichts zur Sache und ist auch nicht nötig, wenn es darum geht, Ideen zu sammeln. Auf die Frage, wo anzusetzen sei, wurde hervorgehoben: kulturelle Begegnungen zwischen den Sprachgruppen, vermehrte Besuchsmöglichkeiten schaffen; es brauche «un courant d'échange régulier» (Bauer 1981: 35). Das ist ganz im Sinne der bereits erwähnten «civic encounters». Allerdings wurde hier in erster Linie an Lehrerinnen, Journalisten sowie Kader der öffentlichen Verwaltung gedacht, was insgesamt einem eher elitären Ansatz entspricht.

Theorien des institutionellen Wandels geben weitere Hinweise, wohin die Reise gehen könnte. Institutionalismus-Theorien befassen sich mitunter mit der Frage, wie und unter welchen Umständen sich Organisationen, Regeln sowie kulturelle Praktiken über die Zeit hinweg wandeln. Der Ansatz des historischen Institutionalismus besagt zum Beispiel, dass sich Institutionen mit ihren Akteuren und Regeln zumeist auf einem Pfad befinden, von dem sie nicht so leicht abzubringen sind. Sie sind quasi in ihrer eigenen Logik und Kultur, in einer historischen Pfadabhängigkeit, gefangen. Wie soll man in so einer Situation einen Wandel bewirken können? Es gibt eine Spielart des Neo-Institutionalismus, die besagt, dass es erfolgversprechender ist, wenn man für ein politisches Ziel auf bestehende Institutionen und Prozesse aufbaut (Thelen 2009). Anstatt grosse Reformen oder grosse Würfe anzustreben, sollte man auf schrittweise Ergänzungen setzen, die an bestehende Symbole und Routinen andocken. Grossprojekte erwecken zu viel Widerstand und Blockaden, weil zu viele sich widersprechende Interessen geweckt werden. Gemäss diesem Ansatz der institutionellen Verdichtung (auch «Patching-Up» genannt) müsste ein Austausch über die Sprach- und Kulturgrenzen in der Schweiz auf bestehende Traditionen und Strukturen aufbauen. Es nützt wenig, nochmal ein gänzlich neues Format auf die Beine stellen zu wollen. Begegnungsformate müssen demnach innerhalb

bestehender institutioneller Arrangements erfolgen. Diese Gedankengänge weiterspinnend, aber mit der Gesamtbevölkerung und nicht nur der politischen Elite der Schweiz im Hinterkopf, gilt es für zukünftige Begegnungsmöglichkeiten an eine bereits bestehende, schweizweit bekannte symbolische Institution und Infrastruktur anzuknüpfen. Dies ist der Schweizer Nationalfeiertag, der erste August.

Die Idee ist, den Schweizer Nationalfeiertag von einem primär symbolischen Gedenkritual zu einer schweizweit synchronisierten Begegnungspraxis weiterzuentwickeln. Normalerweise ist die Erste-August-Feier eine gemeindeinterne Angelegenheit, allenfalls angereichert mit Gastreden durch Externe. Das allbekannte Format soll nun, dies die Idee, um das Element eines nationalen Besuchstages erweitert werden. Das ist sowohl situativ praktisch als auch finanziell günstig, weil in jeder Schweizer Gemeinde bereits eine Organisation sowie eine Infrastruktur für diesen Feiertag besteht. Zudem ist der erste August seit 1994 schweizweit ein arbeitsfreier Feiertag. Es muss nichts Neues erfunden oder auf die Beine gestellt werden. Der erste August wird lediglich dahingehend genutzt, dass jede Gemeinde in der Schweiz an diesem Tag eine gewisse Anzahl der Bevölkerung in eine andere Gemeinde entsendet sowie Personen empfängt. Die Zuteilung kann über ein zentrales Verteilungssystem erfolgen, das lediglich festlegt, welche Gemeinde wie viele Personen in welche andere Gemeinde entsenden kann. Hierbei können unterschiedliche Modi diskutiert werden. Das wäre noch auszuhandeln. Es bringt nichts, diese Details hier schon auszubreiten. Generell wäre es möglich, die Teilnehmenden frei auszulosen oder nur unter denen, die sich für einen Besuch in eine andere Gemeinde interessieren. Die Teilnahme muss selbstverständlich sowohl für Gemeinden als auch Einwohnerinnen und Einwohner freiwillig sein. Wer einmal dabei war, wäre für einen längeren Zeitraum nicht mehr losbar. Um die Reisekosten zu decken, stellen entsendende Gemeinden in Zusammenarbeit mit den SBB Tickets aus für einen symbolisch tiefen Betrag oder wie bei AdA auf Urlaub zum Nulltarif. Auch dafür gibt es bereits technische Lösungen. Dann stellen sich auch ein paar praktische Fragen der Organisation. So wird der 1. August je nach Kanton und Gemeinde anders begangen, zum Teil sogar zeitversetzt bereits am Vorabend gefeiert. Auch haben nicht alle Gemeinden eine offizielle 1. August-Feier. Ist das ein Problem oder gar nicht so wichtig? Wie wird die Auslosung gehandhabt? Gilt sie nur für Einzelpersonen oder den ganzen Haushalt mit Familie? Falls die ganze Familie mitreisen darf, wer ist alles mitgemeint? Was soll man tun mit Leuten, die ausgelost wurden und dann doch nicht reisen können? Wie umgehen mit Personen, die das Gratis-Ticket zweckentfremden oder sich sonstige Schlaumeiereien ausdenken, die der Grundidee zuwiderlaufen? Braucht es ein ausgeklügeltes System mit Vorauszahlung, Quittungen und Rückerstattung? Das wäre dann noch zu klären.

Wie von Alt-Bundesrat Chevallaz angemerkt, gilt es jedoch zu bedenken, dass wir es nicht mit einer monolithischen Deutschschweiz zu tun haben, die einer kompakten Romandie gegenübersteht. Die Vorstellung, dass es die eine Romandie gibt, ist eine künstliche Schöpfung und auch die Deutschschweizer Kantone sowie der Tessin sind in ihrer Art vielfältig (Chevallaz 1981: 23). Daraus folgt, dass der Besuchstag nicht exklusiv dazu dienen sollte, in die jeweilig andere Sprachregion zu reisen und diese am 1. August zu besuchen, sondern allenfalls in irgendeine Gemeinde in der Schweiz. Diese Verallgemeinerung nimmt dem Format gleich etwas von seiner Schwere. Im Sinne der ursprünglichen Idee könnten jedoch zuerst die Kontingente in romanisch-, italienisch- sowie französisch-sprachigen Gemeinden mit Personen aus

der Deutschschweiz «aufgefüllt» werden. Anders würde es zahlenmässig aufgrund der dominanten Deutschschweiz gar nicht aufgehen. Aber auch das ist nicht sakrosankt und sollte noch weiter vertieft werden. Sonst müssten Romands und Tessiner immer in die Deutschschweiz, umgekehrt nicht. Das ist vielleicht zu bevormundend. Die Verteilfrage ist also noch etwas offen, aber das spielt keine Rolle. Sie muss ausgehandelt werden, denn es sind viele Optionen denkbar. Es fragt sich, wie viele Personen insgesamt an diesem Austausch in Form eines Besuches teilnehmen sollen. Das ist eine finanzielle, logistische, aber auch eine substanzielle Frage. Ist der Austausch mengenmässig zu gering, läuft man Gefahr, dass sich der gewünschte Effekt nicht einstellt und lediglich dem sprichwörtlichen Tropfen auf den heissen Stein entspricht. Das Ausmass muss schon so gross sein, dass sich zwischen den etwas mehr als zweitausend Gemeinden in der Schweiz wahrnehmbare Besucherströme ergeben. Die Zahlen sollten so hoch sein, dass es für jede in der Schweiz lebende Person im Prinzip während einer Generation eine gute Chance gibt, einmal an diesem Austausch teilnehmen zu können.

Auch für die organisatorische Umsetzung und Koordination kann weitgehend auf bereits bestehende Strukturen und Organisationen zurückgegriffen werden:

Als koordinierende Gremien kämen Organe der Konferenz der Kantonsregierungen sowie Städte- und Gemeindeverband in Frage. Ob eines der Gremien den Lead übernehmen oder an eine der untengenannten Stiftungen abgeben würde, wäre offen. Auf alle Fälle wäre es ihnen aufgrund ihrer Organisation mit einer bereits bestehenden Sitzungsinfrastruktur möglich, das neue Format – allenfalls im Verbund – zu begleiten und gesamtschweizerisch zu koordinieren.

Das Bundesamt für Statistik hat das notwendige Zahlenmaterial für den Verteiler sowie eingespielte Kommunikationskanäle zu den Gemeinden. Es hat auch Personal, das einen Verteil-Algorithmus erstellen kann. Es könnte beauftragt werden, jährlich den Verteiler zu erstellen und den Gemeinden sowie den koordinierenden Stellen mitzuteilen, welche Gemeinde wie viele Personen empfängt und sendet.

Die SBB wurden bereits erwähnt. Sie wären für die Bereitstellung der Transportkapazitäten und Ausstellung der Tickets zuständig.

Dann gibt es weiter eine Gruppe von Stiftungen, die für ein solches Thema entweder in der Umsetzung oder für die Planung hinzugezogen oder sogar beauftragt werden könnte. Sowohl die Neue Helvetische Gesellschaft als auch die ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit und die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft setzen sich für den Zusammenhalt und das Zusammenleben in der Schweiz ein und führen auch entsprechende Projekte. Letztere ist seit 1891 für die 1. August Feier auf dem Rütli zuständig und vielleicht deshalb besonders prädestiniert.

Auf Ebene der Gemeinden wären die politischen Behörden mit ihren Verwaltungen zuständig, in erster Linie die bereits bestehenden organisatorischen Strukturen für die 1. August Feier. Eingebunden und betroffen wären sicherlich die Gemeindeverwaltungen als auch in den meisten Fällen lokale Vereine.

Kosten und Finanzierung sind für die Umsetzung natürlich wichtige Fragen. Dabei gilt es, sich auf das Wesentliche zu beschränken. Im Wesentlichen besteht das vorgeschlagene Format darin, dass sich am 1. August Menschen in der Schweiz auf den Weg machen, eine andere Gemeinde in der Schweiz zu besuchen, nicht mehr und nicht weniger. In erster Linie fallen also Transportkosten an. Ob jetzt in einer Gemeinde ein paar Menschen mehr an einer 1. August Feier teilnehmen, sollte kostenmässig nicht gross ins Gewicht

fallen. Was die Gemeinden ihren Besuchenden bieten wollen, ist ihnen überlassen. Es entsteht hier keine zusätzliche Pflicht. Alles Organisatorische kostet strikt genommen auch, sollte aber von bereits bestehenden Gremien und Infrastrukturen aufgefangen werden können. Was sich nicht wegdiskutieren lässt, sind die anfallenden Transportkosten für den öffentlichen Verkehr. Hier braucht es eine nationale Einigung mit den SBB und wohl eine Kostengutsprache durch den Bund. Für den Transport von AdA erhält die SBB zum Beispiel rund 40 Millionen pro Jahr aus dem Budget des VBS. Es läge somit an den politischen Behörden abzuwägen, ob es die Transportkosten wert sind oder ob man der Situation, wie sie in der erwähnten sotomo Studie beschrieben ist, ihren Lauf lassen will.

4. Diskussion

Ein wichtiger Punkt, der sich in der Diskussion nicht umgehen lässt, ist die Tatsache, dass der Bevölkerungsanteil ohne Schweizer Pass in den Gemeinden relativ hoch ist. Er liegt schweizweit bei durchschnittlich rund 25 Prozent, kann aber vereinzelt gegen 50 Prozent oder darüber betragen. Was kann, darf und soll man diesem Bevölkerungsteil zumuten? Die Anbindung an den Nationalfeiertag der Schweiz im Sinne einer institutionellen Verdichtung erzeugt eine gewisse Spannung, denn es ist ja nicht primär «ihr Tag». Es stellt sich also die Frage, ob die ausländische Bevölkerung einer Gemeinde bei diesem Austausch mitgemeint sein soll oder nicht. Im Sinne einer Förderung des Zusammenlebens und eines besseren Kennenlernens über Sprach- und Kulturgrenzen hinweg, was ja die Grundidee des vorgeschlagenen Formats ist, kann es nur eine Antwort geben: Alle Gemeindebewohnerinnen und -bewohner sind miteinzubeziehen.

Neben den bereits angesprochenen positiven Auswirkungen eines derartigen neuen nationalen Besuchstages, wie die Förderung des Zusammenhalts und des Kulturaustausches, würde für kleinere, strukturschwächere Gemeinden allenfalls auch ein positiver wirtschaftlicher Nebeneffekt entstehen, den man durch entsprechende mediale Begleitung noch etwas verstärken kann. Angesicht des hohen Anteils an Einpersonen-Haushalten in der Schweiz, gerade im urbanen Umfeld sind das 40-50 Prozent der Haushalte, ist sogar diese kleine Massnahme dazu angetan, einer zunehmenden Vereinsamung etwas entgegenzuwirken.

Insgesamt sollte man jedoch eine gewisse Gelassenheit an den Tag legen und die Bedeutung dieses Tages in der Ausgestaltung nicht zu stark überhöhen. Ausser dem Besuch selbst braucht es nichts und es soll nicht zu viel von den Besuchenden und Empfangenden erwartet werden. Es entsteht lediglich ein Rahmen, den die Gemeinden im Sinne des Subsidiaritätsprinzips in Eigenverantwortung ausfüllen können. Es kann davon ausgegangen werden, dass hierbei über die Jahre hinweg eine gewisse positive Eigendynamik zum Tragen kommt («man will eine gute Falle machen den Besuchenden gegenüber»). Lokale Vereine können in der Umsetzung mithelfen, aber auch das sei am Schluss den Gemeinden überlassen. Ob es sich mit dem Vorschlag eines nationalen Besuchstages um ein Format handelt, das Anklang findet und sich etablieren kann, oder ob es bei einer staatspolitischen Schwärmerei bleibt, wird die Zukunft weisen müssen.

Bauer, Gérard et al (1981) Rapport du groupe romand: Relations Suisse romande-Suisse alémanique, in: Der Dialog zwischen den Schweizern – Le Dialogue entre Suisses, Jahrbuch 1981 der Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG), 52. Jahrgang, Aarau, Verlag Sauerländer, 31-41.

Braun, Rudolf (2020) Wehrpflicht und Bestände der Schweizer Armee 1815 bis 2020, Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, 186 (11), 34-36. https://doi.org/10.5169/seals-905673

Bundeskanzlei (2024) Botschaft zur Legislaturplanung 2024-2027, https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fgae/2024/13/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fgae-2024-13-de-pdf-a.pdf

Chevallaz, Georges-André (1981) Dialogue entre Suisses, in: Der Dialog zwischen den Schweizern – Le Dialogue entre Suisses, Jahrbuch 1981 der Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG), 52. Jahrgang, Aarau, Verlag Sauerländer, 21-30.

Deutsch, Karl W. (1976) Die Schweiz als paradigmatischer Fall politischer Integration. https://www.legalanthology.ch/t/deutsch_integrationslehre_1976.pdf

Freitag, Markus (2025) Der soziale Kitt wird poröser, Tages Anzeiger, 10. Januar 2025. https://www.uniaktuell.unibe.ch/2025/politkolumne_19_freitag_20250110/index_ger.html

Fröhlich, Elisabeth (1981) Das Welschlandjahr und seine Bedeutung für die Mädchenbildung, in: Der Dialog zwischen den Schweizern - Le Dialogue entre Suisses, Jahrbuch 1981 der Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG), 52. Jahrgang, Aarau, Verlag Sauerländer, 145-149.

Giudici, Anja and Grizelj, Sandra (2017) National unity in cultural diversity: how national and linguistic identities affected Swiss language curricula (1914–1961). Paedagogica Historica 53 (1-2), 137-154. doi: 10.1080/00309230.2016.1229348

Gyr, Ueli (2013) Milieuwechsel und Kulturkontakte unter Beschuss: Anmerkungen zur Problematik des Medienbildes vom «Welschlandjahres», in: Hengartner / Gyr Schnittstelle Alltag - Studien zur lebensweltlichen Kulturforschung - Ausgewählte Aufsätze, 29-39

Gyr, Ueli (1987) Lektion fürs Leben: Welschlandaufenthalte als traditionelle Bildungs-, Erziehungs- und Übergangsmuster. Zürich, Chronos.

Haltiner, Karl (1986) Struktur, Tradition und Integration der schweizerischen Miliz, Sicherheit und Frieden, 4 ③, 126-133.

Kojève, Alexandre (1990) Le Concept, Le Temps et Le Discours : Introduction au système du savoir. Paris, Galimard.

Latour, Bruno (1996) On Actor-network-theory: A few clarifications, Soziale Welt, 47, 369-381.

Sotomo (2026) Barometer: Zusammenhalt in der Schweiz, Februar 2026. https://sotomo.ch/files/data/projectfile/2026/03/Feldschloesschen_BarometerZusammenhalt2026-1.pdf

Svircsev Tresch, Tibor; Dörig, Patrick; Ferst, Thomas (2025) Conscription in Switzerland: An Important Element of Swiss Society, in: Szvircsev Tresch, T., Česnuitytė, V., Kasearu, K., Sederholm, T., Österberg, J. (eds) Conscription as Subject of National Security. Militär und Sozialwissenschaften/The Military and Social Research, vol 58. Springer VS, Wiesbaden, 129-151. https://doi.org/10.1007/978-3-658-47545-1_7

Thelen, Catherine (2009) Institutional Change in Advanced Political Economies, British Journal of Industrial Relations, 47③, 471-498. Doi: 10.1111/j.1467-8543.2009.00746.x

Zufferey, Jonathan (2020) Binnenwanderung in der Schweiz: Bewegungen und Auswirkungen. BfS. https://www.swissstats.bfs.admin.ch/data/webviewer/appId/ch.admin.bfs.swissstat/article/issue201420152000-10/package

Pour une Suisse vraiment plurilingue

Du fédéralisme de la coexistence au fédéralisme de la rencontre

2

Virginie Borel

Résumé

Le plurilinguisme est l'une des caractéristiques les plus originales — et les plus fragiles — de la Suisse. Les quatre langues nationales, le principe de territorialité et le fédéralisme ont permis à des communautés très différentes de construire un destin politique commun sans renoncer à leurs spécificités. Ce modèle tient. Mais ses fondements implicites méritent d'être questionnés.

Les langues nationales sont protégées et promues. Elles sont enseignées — même si les méthodes, les moyens et les priorités pédagogiques varient considérablement d'un canton à l'autre. Ce qui fait encore trop souvent défaut, en revanche, c'est l'occasion de les vivre. Les échanges entre régions linguistiques restent insuffisants, la mobilité est inégale et l'anglais s'est imposé dans de larges pans de l'économie et de la recherche. Non pas nécessairement pour remplacer le français, l'allemand ou l'italien, mais parfois au risque de court-circuiter leur rencontre.

À ces défis structurels s'ajoute une transformation plus discrète mais peut-être plus décisive : les outils de traduction automatique sont devenus si performants que la question se pose désormais ouvertement, y compris parmi les jeunes — pourquoi apprendre la langue de l'autre si une machine peut s'en charger ? La réponse que nous apporterons collectivement à cette question conditionnera l'avenir du plurilinguisme helvétique.

La thèse défendue ici est la suivante : le défi du plurilinguisme suisse n'est plus principalement juridique ou institutionnel. Il est relationnel. Protéger les langues ne suffit plus — il faut créer les conditions de leur rencontre. Cela suppose, sans remettre en cause les principes du fédéralisme, de compléter une logique de coexistence par une véritable culture de la rencontre et de l'échange.

1. Introduction

Les langues ne sont pas seulement un moyen de communiquer. Elles sont une manière de faire société.

Depuis bientôt vingt ans à la tête du Forum du bilinguisme, fondation basée à Biel/Bienne dont la mission est de promouvoir la compréhension linguistique en Suisse, une conviction ne m'a jamais quittée : les langues ne servent pas uniquement à transmettre des informations. Elles créent des liens. Elles permettent d'entrer dans l'univers de l'autre et, parfois, de dépasser des préjugés que l'on croyait définitivement ancrés.

Je me souviens d'un atelier organisé à Berne il y a quelques années. Une responsable RH d'une PME alémanique et un directeur commercial romand travaillaient ensemble pour la première fois. Après une vingtaine de minutes, ils avaient glissé en anglais — non par hostilité, mais par réflexe. Aucun des deux n'osait vraiment s'exprimer dans la langue de l'autre : ils craignaient de chercher leurs mots, de faire des fautes, de paraître moins compétents. À la fin de la journée, de retour sur cet épisode, ils ont reconnu qu'ils se seraient probablement mieux compris — et davantage rapprochés — s'ils avaient accepté de se parler dans leurs langues nationales respectives, avec leurs hésitations et leurs imperfections.

Cette anecdote dit quelque chose d'essentiel sur notre rapport aux langues. En Suisse, nous entretenons souvent une véritable culture de la faute : nous préférons nous taire ou changer de langue plutôt que de nous exprimer maladroitement. Or le plurilinguisme ne demande pas la perfection. Il demande le courage d'oser. Au Forum, nous avons un slogan : « Mieux vaut communiquer en faisant des fautes que de se taire parfaitement. » Ce n'est pas une boutade. C'est une philosophie.

Cette scène, je l'ai vue se reproduire des dizaines de fois, sous des formes diverses. Elle illustre ce que les chiffres peinent à saisir : le plurilinguisme suisse fonctionne bien sur le papier, moins bien dans la salle de réunion. Nous avons bâti des institutions exemplaires. Nous n'avons pas toujours su construire les habitudes qui les font vivre.

La question qui s'impose aujourd'hui n'est donc pas de savoir si le modèle suisse est viable — il l'est. Elle est de savoir s'il est suffisant. Le monde dans lequel le fédéralisme linguistique s'est développé n'est plus le nôtre. La mobilité professionnelle a profondément transformé les pratiques. Le numérique a aboli les distances géographiques sans abolir les distances culturelles. Et l'intelligence artificielle traduit désormais instantanément des textes dans presque toutes les langues du monde, avec une qualité qui aurait semblé irréaliste il y a dix ans.

Face à ces mutations, les premières données du Baromètre des langues en Suisse, réalisé en 2026 auprès de plus de 2 200 personnes dans toutes les régions linguistiques[1], confirment ce que nous observions depuis longtemps sur le terrain : les Suisses restent profondément attachés à leurs langues nationales. Mais cet attachement ne se traduit pas encore suffisamment en expériences concrètes. On valorise le plurilinguisme. On le pratique moins qu'on ne le pense.

Il y a là un paradoxe que je trouve à la fois préoccupant et stimulant. Préoccupant, parce qu'un attachement sans pratique finit par s'éroder. Stimulant, parce qu'il ne s'agit pas de convaincre les Suisses que le plurilinguisme vaut la peine — ils le savent. Il s'agit de créer les occasions qui leur manquent.

C'est à partir de ce constat que je défends, dans cet article, une thèse simple : après près de deux siècles d'un fédéralisme qui a remarquablement organisé la coexistence — chaque communauté vivant dans sa langue, protégée mais

relativement séparée —, la Suisse est appelée à construire un fédéralisme de la rencontre. Non pas en remettant en cause l'autonomie cantonale, mais en faisant de la mobilité, des échanges et des expériences interrégionales une priorité partagée par l'ensemble des acteurs de notre société.

Cette réflexion n'a pas seulement une portée théorique. Elle s'inscrit dans une dynamique collective qui réunira, à l'occasion du Symposium national « Pour une Suisse vraiment plurilingue » du 27 août 2026, les principaux acteurs concernés afin de dégager des pistes d'action. Celles-ci seront rassemblées dans un Manifeste proposant des mesures concrètes et des responsabilités partagées pour renforcer le plurilinguisme vécu en Suisse.

2. Analyse du problème

2.1 Une construction politique, pas un héritage naturel

Le plurilinguisme suisse n'est pas tombé du ciel. Il est le résultat d'un choix politique délibéré, fait en 1848 dans un contexte où l'Europe entière cherchait à forger son unité nationale autour d'une langue commune — souvent au détriment des langues minoritaires. La Suisse a pris le contre-pied de cette tendance : elle a fondé son unité non sur une langue partagée, mais sur la volonté de vivre ensemble malgré des différences profondes.

Ce pari — que l'on pourrait qualifier de Sonderfall dans le sens le plus noble — est l'une des innovations politiques les plus durables du XIXe siècle. Il ne s'agit pas de la coexistence passive de plusieurs communautés, mais d'un projet politique actif : le fédéralisme comme architecture

permettant à chaque communauté linguistique de préserver sa langue et ses institutions propres, tout en participant pleinement aux affaires communes.

L'article 70 de la Constitution fédérale en exprime la finalité avec une précision que l'on oublie parfois : la Confédération et les cantons ne sont pas seulement tenus de protéger les langues nationales — ils sont tenus de favoriser la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques. La cohésion nationale est l'objectif. La langue en est le moyen, pas l'inverse.

2.2 L'hypothèse implicite qui mérite d'être questionnée

Cette architecture a remarquablement bien fonctionné. Mais elle repose sur une hypothèse implicite : que la coexistence produit naturellement la compréhension mutuelle. L'expérience montre que ce n'est pas toujours vrai. On peut vivre dans un pays plurilingue toute sa vie sans jamais vraiment traverser une frontière linguistique. On peut parler trois langues et ne pas connaître grand-chose de la manière dont vivent ceux qui habitent à deux heures de train.

Les données du Baromètre des langues en Suisse le confirment avec une clarté qui m'a frappée : les Suisses sont attachés au plurilinguisme en principe, mais les contacts réels entre régions restent limités. D'autres observations de terrain montrent par ailleurs que les expériences d'échange et de mobilité sont encore très inégalement réparties. Dans les entreprises, les occasions de travailler dans la langue d'un collègue d'une autre région sont souvent remplacées par l'anglais — plus commode, moins risqué.

Ce décalage entre le plurilinguisme reconnu et le plurilinguisme vécu est, à mon sens, le problème central. Non pas parce que les institutions manquent à leur mission

— elles la remplissent bien. Mais parce que les institutions ne peuvent pas, à elles seules, faire vivre une culture de la rencontre.

2.3 L'anglais : un raccourci qui a un coût

Je ne suis pas de celles qui voient dans l'anglais une menace existentielle pour les langues nationales. L'anglais est une réalité professionnelle et académique avec laquelle il faut composer — il serait aussi naïf de le nier que contre-productif de le diaboliser.

Mais il faut regarder en face ce qu'il fait, dans le contexte suisse, aux échanges entre communautés linguistiques. Lorsqu'un ingénieur bernois et une chercheuse lausannoise communiquent en anglais, ils disposent d'un code commun efficace. Ce choix peut toutefois aussi les dispenser d'entrer dans la langue de l'autre — et, avec elle, dans une partie de son univers culturel. Or partager un code ne signifie pas nécessairement partager un contexte. Les références culturelles, les sous-entendus, les manières de formuler un désaccord ou une hésitation ne passent pas nécessairement de la même façon dans une langue seconde que dans sa langue première. L'anglais ne devrait pas devenir un substitut systématique à la rencontre entre nos langues nationales.

J'ai constaté à plusieurs reprises que des malentendus persistants dans des équipes mixtes — entre Romands et Alémaniques, entre Tessinois et Germanophones — se dissipaient dès qu'on prenait le temps de s'expliquer dans les langues nationales, quitte à le faire imparfaitement. L'imperfection elle-même est productive : elle oblige à reformuler, à vérifier, à s'assurer d'avoir vraiment compris. C'est précisément ce travail de compréhension mutuelle que le recours systématique à l'anglais peut parfois nous faire éviter.

2.4 L'intelligence artificielle : une question qu'on ne peut plus esquiver

La traduction automatique a fondamentalement changé de nature. Pendant longtemps, ces outils permettaient de comprendre le sens général d'un texte, sans offrir la qualité requise pour des usages professionnels ou institutionnels. Ce n'est plus le cas. Une étude-pilote mandatée par la Déléguée fédérale au plurilinguisme montre que l'IA est désormais largement utilisée au sein de l'administration fédérale, avec des gains d'efficacité réels — et une préoccupation partagée : à mesure que ces outils se généralisent, les occasions de pratiquer les langues nationales risquent de diminuer, avec des conséquences durables sur les compétences linguistiques et sur la culture du plurilinguisme[2].

Je ne veux pas être alarmiste. J'ai moi-même recours à ces outils et j'en reconnais l'utilité. Mais la Suisse doit affronter honnêtement une question que l'on entend déjà dans les classes et les entreprises : si une machine traduit aussi bien, pourquoi apprendre le français[3] ? Pourquoi suivre un cours d'allemand après le travail ? Cette interrogation n'est pas cynique. Elle est légitime. Et si nous n'y répondons pas avec des arguments convaincants — et surtout avec des expériences concrètes montrant ce que la langue apporte au-delà de la traduction —, elle risque progressivement de s'imposer comme une évidence.

Car une langue ne traduit pas que des mots. Elle transporte une façon de voir le monde, un accès à des nuances que la traduction, même excellente, atténue. Elle crée une forme de confiance que le message relayé par un tiers — fût-il un algorithme — ne peut pas créer. Un maire romand qui s'exprime en allemand devant un conseil commu-

nal alémanique, maladroitement, envoie un signal qu'aucune traduction automatique ne peut envoyer à sa place.

2.5 Les dialectes : une richesse qui peut devenir frontière

Il est une réalité peu abordée dans les débats sur le plurilinguisme suisse, mais vécue concrètement par de nombreux Romands, Tessinois et Romanches : la place des dialectes alémaniques dans les échanges quotidiens.

Les dialectes de Suisse alémanique sont un patrimoine vivant, un marqueur identitaire fort — une richesse que je respecte pleinement. Mais ils peuvent aussi, dans certains contextes, constituer un frein à la participation. Cette réalité est particulièrement perceptible lors des échanges scolaires : un élève romand qui a travaillé pendant des années son allemand standard se retrouve souvent face à des interlocuteurs qui, tout naturellement, s'expriment en dialecte. L'effort fourni semble soudainement insuffisant. L'accès à la communication reste incomplet.

Il ne s'agit pas de remettre en question l'usage des dialectes. Il s'agit de cultiver une conscience de l'inclusion linguistique. Passer à l'allemand standard lorsqu'une personne non dialectophone est présente, ce n'est pas renoncer à son identité — c'est lui permettre d'entrer dans la conversation. Ce geste simple illustre ce que devrait être, à mon sens, le plurilinguisme suisse : non pas la tolérance des différences, mais l'effort actif de rendre la rencontre possible.

2.6 La gouvernance : richesse en silos

Si l'on cartographie l'ensemble des initiatives liées au plurilinguisme en Suisse — programmes d'échange, filières bilingues, plateformes de tandem, partenariats médiatiques, cursus interrégionaux —, on découvre un écosystème d'une richesse surprenante. La Suisse ne manque ni d'idées ni d'acteurs engagés.

Ce qui manque encore, c'est une mise en réseau plus systématique et une meilleure circulation des expériences et des bonnes pratiques. Ces initiatives se développent en parallèle, souvent sans se connaître, rarement en partageant leurs résultats. Une école qui monte un programme d'échange ignore parfois que trois cantons voisins font quelque chose de semblable. Une entreprise qui met en place un tandem linguistique réinvente ce que d'autres ont déjà expérimenté. Les bonnes pratiques circulent mal. Les résultats ne sont presque jamais évalués de façon systématique. Ce n'est pas un problème d'ambition — c'est un problème de coordination. Et c'est précisément le genre de défi que le fédéralisme suisse sait résoudre quand il s'y engage vraiment.

3. Propositions de solutions

3.1 Un objectif simple, mais transformateur

Les propositions qui suivent ne visent pas à modifier l'architecture institutionnelle du plurilinguisme suisse. Elles cherchent à la compléter — en s'attaquant non plus au statut des langues, mais aux occasions de les vivre.

L'objectif que je propose est délibérément concret : que chaque personne vivant en Suisse puisse traverser au moins une frontière linguistique de manière significative au cours de son parcours de formation ou de sa vie professionnelle. Pas un échange de deux semaines qu'on oublie l'année

suivante — une expérience qui laisse une trace : une amitié, un réseau, une autre façon d'envisager son propre cadre culturel. Pour se réaliser, cet objectif doit irriguer toutes les politiques publiques, et pas seulement les politiques linguistiques.

3.2 La formation : faire de la mobilité une norme

Le système de formation est le levier le plus puissant. C'est là que se forge, souvent pour la vie, la relation au plurilinguisme.

Grâce au travail de Movetia[4], les échanges scolaires se sont considérablement développés ces dernières années. Mais ils restent trop tributaires de l'engagement d'enseignantes et d'enseignants convaincus, ou de la politique d'établissements particuliers. L'objectif devrait être que chaque élève puisse vivre au moins une expérience d'échange au cours de sa scolarité — non comme une opportunité réservée à quelques-uns, mais comme une composante normale du parcours de formation. Cela suppose de simplifier les procédures administratives, de financer les séjours pour les familles qui n'en ont pas les moyens, et de reconnaître officiellement ces expériences dans les cursus.

La formation professionnelle, qui accueille une part majeure des jeunes en Suisse, mérite une attention particulière. Les jeunes en formation professionnelle restent encore insuffisamment représentés dans les programmes de mobilité linguistique. Quelques semaines de formation dans une autre région linguistique seraient une expérience formatrice, professionnellement et humainement. Les associations faîtières et les cantons ont les moyens de rendre cela possible si la volonté politique suit.

Dans les hautes écoles, les tandems linguistiques entre étudiantes et étudiants de différentes régions[5] sont peu

coûteux, faciles à organiser et remarquablement efficaces. J'en ai vu produire non seulement de meilleurs locuteurs, mais des amitiés et des collaborations durables. Et contrairement à une idée reçue : les langues nationales ont la cote.

3.3 Le monde économique : valoriser ce qui est déjà là

Les entreprises suisses opérant sur le marché national savent que le plurilinguisme est un atout — mais elles ne savent pas toujours comment le développer. Elles disposent pourtant souvent d'un potentiel sous-exploité : la diversité linguistique de leurs propres collaboratrices et collaborateurs. Valoriser ces compétences, encourager leur usage au quotidien, les traiter comme une ressource RH à part entière : c'est un investissement qui renforce à la fois la communication interne, l'innovation et la compréhension interculturelle.

Notre expérience au Forum montre qu'il suffit souvent de peu : une plateforme comme e-tandem.ch[6], une formation à la communication interculturelle, ou un programme d'échange de quelques semaines. Ces outils existent. Il faut les faire connaître et les rendre accessibles, en particulier aux PME qui ne disposent pas d'un grand département RH. Les administrations publiques, elles, ont un rôle d'exemple à jouer : favoriser les immersions temporaires, organiser des échanges entre services de régions différentes, valoriser explicitement les compétences plurilingues dans les critères de recrutement.

3.4 L'intelligence artificielle : définir les règles du jeu

Je suis convaincue que l'essor des outils de traduction automatique est irréversible — et qu'il n'y aurait aucune

raison de l'enrayer. Ces outils rendent service. La question n'est pas de les interdire, mais de définir le rôle qu'on veut leur faire jouer.

Dans le domaine de l'apprentissage des langues, l'IA peut être un tremplin. Quelqu'un qui hésite à contacter un interlocuteur germanophone par manque de confiance en son allemand sera peut-être davantage disposé à le faire s'il sait qu'un outil peut l'aider à surmonter les premiers obstacles. Utilisée ainsi, l'IA est un déclencheur de rencontre. C'est une bonne chose.

Ce qui est problématique, c'est l'usage qui court-circuite entièrement l'effort linguistique. Une équipe qui traduit systématiquement tous ses échanges sans jamais chercher à progresser dans la langue de l'autre ne développe pas de compétences — elle développe une dépendance. Et à terme, elle appauvrit la qualité de la relation.

Pour les administrations publiques, un cadre clair s'impose. Qui répond en cas d'erreur dans un document officiel produit par traduction automatique ? Les citoyens ont-ils le droit de savoir que le texte qu'ils lisent n'a pas été rédigé dans leur langue ? L'égalité entre versions linguistiques — un principe constitutionnel — est-elle réellement garantie si l'une est une traduction automatique non révisée ? Ces questions ne sont pas techniques. Elles touchent à l'État de droit.

3.5 Les médias : un imaginaire à construire ensemble

La SSR porte une responsabilité particulière. Sa concession ne lui confie pas seulement une mission d'information et de divertissement : elle lui demande de contribuer à la cohésion nationale, de favoriser la compréhension entre communautés linguistiques, de refléter la diversité culturelle du pays. Dans une Suisse où les espaces médiatiques se fragmentent, cette mission est plus nécessaire que jamais.

Lorsque les Romands ne découvrent la Suisse alémanique qu'à travers des débats politiques ou économiques — et inversement —, ils se connaissent inévitablement moins bien. Les coproductions entre RTS, SRF, RSI et RTR, les émissions sous-titrées, les plateformes permettant d'accéder aux contenus des autres régions constituent des passerelles concrètes. Elles existent déjà. Elles méritent d'être renforcées.

Cette responsabilité ne repose toutefois pas uniquement sur les médias. La société civile — associations, fondations, organisations de jeunesse, institutions culturelles — joue depuis longtemps un rôle irremplaçable pour rapprocher les régions linguistiques. Ce tissu est d'une richesse remarquable, mais fragile. Lui assurer un financement stable et une reconnaissance politique, c'est investir directement dans la cohésion nationale.

3.6 Reconnaître les expériences : un Passeport du plurilinguisme

Parmi les pistes que je souhaiterais mettre en discussion figure la création d'un Passeport suisse du plurilinguisme. Une idée qui me tient à cœur depuis plusieurs années. Un outil simple permettant de reconnaître officiellement les expériences de mobilité, les tandems linguistiques, les engagements associatifs ou professionnels réalisés dans une autre région linguistique.

Cette reconnaissance serait pratique, pas seulement symbolique : prise en compte dans les dossiers de candidature, valorisée par les employeurs et les institutions de formation. Elle enverrait un signal clair : en Suisse, traverser une frontière linguistique, c'est quelque chose qui compte. Ce signal mérite aujourd'hui d'être renforcé.

3.7 Coordonner plutôt que centraliser

Toutes ces mesures resteront fragmentées sans une vision commune. La Confédération a un rôle d'impulsion : fixer des orientations, financer les programmes d'échange, assurer la cohérence d'ensemble. Les cantons gardent la maîtrise de leur politique linguistique et scolaire. Ce n'est pas une contradiction - c'est le fédéralisme coopératif à l'œuvre.

Ce que je propose, c'est non pas de centraliser, mais de relier. Créer les espaces où cantons, communes, hautes écoles, entreprises, associations et médias partagent leurs expériences, évaluent leurs résultats et construisent ensemble une vision du plurilinguisme vécu. La Suisse dispose d'une longue expérience du fédéralisme coopératif pour les transports ou la protection civile. Elle peut mobiliser cette même capacité de coordination au service des langues.

Chacun a ici un rôle à jouer. À la Confédération d'impulser et de coordonner ; aux cantons d'agir dans leurs politiques éducatives et linguistiques ; aux communes de créer des espaces de rencontre ; aux entreprises de valoriser les compétences linguistiques de leur personnel. Les hautes écoles, les médias et la société civile ont eux aussi une responsabilité essentielle : créer des occasions de rencontre que les institutions seules ne peuvent décréter. C'est la complémentarité de ces responsabilités qui permettra de faire du plurilinguisme un véritable projet national.

4. Discussion

4.1 Coordination et autonomie : une fausse opposition

Je connais l'objection. À chaque fois que le Forum formule des recommandations impliquant la Confédération, quelqu'un évoque le risque d'une centralisation rampante, d'une ingérence dans les compétences cantonales. Cette vigilance est légitime — l'autonomie cantonale en matière linguistique et éducative est un fondement du fédéralisme suisse.

Mais cette objection confond coordination et centralisation. Aucune des mesures que je propose ne retire de compétences aux cantons. Il s'agit de créer des cadres pour une coopération volontaire, de diffuser les bonnes pratiques, d'encourager ce qui fonctionne déjà. Le projet de modification de l'art. 15 de la loi fédérale sur les langues, destiné à renforcer la place des langues nationales dans l'enseignement obligatoire, montre combien cette question dépasse aujourd'hui le seul cadre scolaire. Elle touche à la compréhension entre les communautés linguistiques, à la cohésion nationale et à la perméabilité de l'espace suisse de formation. La question n'est donc plus seulement de savoir comment enseigner les langues nationales, mais comment faire comprendre aux nouvelles générations pourquoi leur apprentissage reste essentiel.

L'histoire du fédéralisme suisse le montre : les progrès les plus durables naissent souvent d'une coopération volontaire entre la Confédération et les cantons. La formation professionnelle, le concordat HarmoS, la planification coordonnée des transports — ce ne sont pas des centralisations. Ce sont des subsidiarités intelligentes, où chaque niveau de l'État assume ses responsabilités au service d'un objectif commun. La diversité linguistique est une richesse cantonale. Le plurilinguisme est une responsabilité nationale.

4.2 On ne décrète pas la curiosité — mais on peut en créer les conditions

On ne peut pas forcer les gens à vouloir apprendre la langue de l'autre. Le plurilinguisme est une affaire de moti-

vation, de curiosité, de désir de rencontre. Aucune politique publique ne peut décréter ces dispositions. C'est vrai.

Mais c'est précisément pourquoi les politiques publiques ne doivent pas prétendre produire du plurilinguisme — seulement en créer les conditions. La motivation se développe par l'expérience. On ne décide pas d'apprendre l'allemand parce qu'on a lu la Constitution. On le décide parce qu'on a un collègue bernois avec qui on s'est bien entendu, parce qu'on a vécu quelques semaines à Zurich, parce qu'on a travaillé dans une équipe mixte et mesuré ce qu'on perdait à ne pas suivre les échanges informels. Mon rôle — et celui des institutions — n'est pas de convaincre les gens que le plurilinguisme est précieux. Ils le savent. C'est de multiplier les occasions de le vivre.

4.3 La société civile fait ce que les institutions ne font pas

Je veux insister sur un point que les débats politiques tendent à sous-évaluer : une part considérable du travail de cohésion linguistique est accomplie par des acteurs qui ne figurent dans aucun organigramme. Les associations, les fondations, les organisations de jeunesse, les clubs sportifs interrégionaux, les jumelages de communes créent des liens que les programmes officiels d'échange ne créent pas.

Au Forum, nous travaillons depuis trente ans avec des acteurs de ce type. Ce que nous observons, c'est que les expériences les plus transformatrices — celles qui laissent une trace durable — sont souvent celles qui sortent du cadre institutionnel : un projet artistique commun, un échange sportif, une collaboration entre écoles sur un sujet qui passionne les élèves. Ces espaces méritent un soutien public stable — non pour les contrôler, mais pour leur permettre de durer.

4.4 Le numérique est un amplificateur, pas une solution

Il est tentant de présenter le numérique soit comme un ennemi du plurilinguisme (il distrait, fragmente, anglicise) soit comme son sauveur (il connecte, traduit, démocratise). Les deux caricatures sont fausses.

Le numérique amplifie ce qu'on met dedans. Des plateformes comme e-tandem.ch créent des communautés d'apprentissage efficaces et peu coûteuses. Des coproductions numériques entre médias de différentes régions font circuler des récits et des regards. Des outils de sous-titrage automatique rendent accessibles des contenus que personne n'aurait traduits manuellement.

Mais le numérique ne suffit pas, à lui seul, à créer la profondeur relationnelle que permet souvent une rencontre vécue. Le repas partagé, le séjour dans une autre région, le malaise surmonté d'une conversation imparfaite dans une langue qui n'est pas la sienne créent une expérience particulière. Le numérique peut préparer, faciliter et prolonger cette rencontre ; il ne devrait pas systématiquement s'y substituer.

4.5 Ce que nous transmettons

Il y a une dimension de ce débat que j'aborde rarement dans les forums officiels, mais que je ne veux pas esquiver ici. La question du plurilinguisme est, en dernière analyse, une question de transmission.

Les fondateurs de 1848 ont inventé une nation sans langue unique — c'était visionnaire. La génération qui a traversé les guerres mondiales a tenu ce modèle sous pression extrême. La génération de l'après-guerre a construit les institutions qui lui ont donné sa solidité. Notre génération fait face à quelque chose de différent : non pas une menace

extérieure, mais une érosion douce, presque imperceptible. Le plurilinguisme ne disparaît pas d'un coup. Il s'effiloche, à mesure que les occasions de le vivre se raréfient, que l'anglais devient le raccourci le plus commode, que la traduction automatique supprime la nécessité perçue d'apprendre la langue de l'autre.

Que laisserons-nous à la génération qui vient ? Un plurilinguisme de façade, affiché sur les frontons des institutions mais absent du quotidien ? Ou une Suisse où la diversité linguistique est encore vécue comme une richesse, une raison de voyager dans son propre pays, une manière d'être ensemble ? Cette question mérite une réponse collective. Et elle commence maintenant.

5. Conclusion

Organiser la rencontre

Le plurilinguisme suisse est un héritage. Mais un héritage ne se conserve pas seul: chaque génération doit décider ce qu'elle souhaite en faire. La Suisse a toujours su répondre à ce type de question non pas par de grands discours, mais par des arrangements pratiques, des institutions taillées pour durer, des coopérations qui naissent là où la nécessité se fait sentir.

Le diagnostic est posé. Les langues nationales sont protégées — mais insuffisamment pratiquées. Le modèle est solide — mais il génère encore trop peu d'occasions de rencontre. L'attachement au plurilinguisme est réel — mais il ne se traduit pas encore assez en expériences qui transforment.

Les solutions existent. Elles passent notamment par davantage de mobilité et d'échanges, par la valorisation des compétences linguistiques dans le monde du travail, par le soutien aux acteurs qui créent des ponts entre les régions et par un usage de l'intelligence artificielle qui facilite la rencontre plutôt qu'il ne la remplace.

Le Symposium national « Pour une Suisse vraiment plurilingue »[7], que nous organisons le 27 août 2026 à Berne à l'occasion des trente ans du Forum du bilinguisme, doit permettre de franchir une nouvelle étape. Il réunira les principaux acteurs du plurilinguisme suisse — autorités, hautes écoles, monde économique, médias, société civile et institutions de formation — afin d'identifier ensemble des mesures concrètes et des responsabilités partagées.

Les propositions issues de cette journée seront rassemblées dans un Manifeste pour une Suisse vraiment plurilingue, à paraître en 2027. L'ambition est claire : ne pas produire une déclaration d'intention supplémentaire, mais identifier des engagements concrets et les acteurs qui pourront les porter.

Après bientôt vingt ans passés à promouvoir le bilinguisme, je reste profondément optimiste. Chaque échange qui rapproche deux jeunes de régions linguistiques différentes, chaque équipe qui transforme ses différences linguistiques en force, chaque personne qui ose parler la langue de l'autre malgré ses imperfections me rappelle que le plurilinguisme n'est pas une idée abstraite. Il est une expérience. Et c'est cette expérience que nous devons continuer à rendre possible.

Au fond, le défi n'est pas linguistique. Il est relationnel. Pendant près de deux siècles, notre fédéralisme a admirablement organisé la coexistence. Le temps est venu de lui donner une nouvelle ambition : organiser la rencontre.

Une langue n'existe pleinement que lorsqu'elle permet de rencontrer l'autre.

1 Baromètre des langues en Suisse, étude en cours réalisée sur mandat de l'Office fédéral de la culture en collaboration avec MIS Trend, auprès de la population de 10 cantons suisses. À paraître en 2027.

2 « Intelligence artificielle : impact et conséquences pour le plurilinguisme au sein de l'administration fédérale », étude-pilote mandatée par la Déléguée fédérale au plurilinguisme et menée par le Centre d'études sur la démocratie (ZDA) de l'Université de Zurich.

3 Ce questionnement est au cœur du projet de recherche « Apprendre les langues nationales à l'ère de l'IA » (2025–2028), mené conjointement par l'Université de Neuchâtel (UniNE) et la ZHAW.

4 Movetia est l'agence nationale suisse pour les échanges et la mobilité : movetia.ch

5 La plateforme edu.e-tandem.ch permet d'organiser des tandems linguistiques au niveau tertiaire.

6 La plateforme public.e-tandem.ch permet à toute personne de trouver un partenaire de tandem linguistique. Des clusters pour entreprises existent également.

7 www.bilinguisme.ch/symposium

Vom historischen Schutzinstrument zum demokratischen Hemmschuh?

Das Ständemehr im 21. Jahrhundert

3

Gabriel Hofmann
Sandro Lüscher

Résumé

Der Beitrag untersucht das Spannungsverhältnis zwischen dem Demokratie- und dem Föderalismusprinzip im schweizerischen Doppelmehr. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass sich die kantonalen Bevölkerungsgrössen seit der Bundesstaatsgründung stark auseinanderentwickelt haben und Städte im Abstimmungsföderalismus trotz ihres demografischen Gewichts keinen eigenen institutionellen Status besitzen. Der Beitrag zeigt zunächst, wie sich diese demografischen Verschiebungen auf das relative Gewicht der Standesstimmen auswirken, und analysiert anschliessend jene eidgenössischen Vorlagen, die am doppelten Mehr gescheitert sind. Auf dieser Grundlage werden zwei Reformvorschläge skizziert: ein bevölkerungsgewichtetes Ständemehr mit föderalem Korridor und eine zusätzliche Standesstimme für grosse Städte. Abschliessend simuliert der Beitrag, wie sich diese Reformen auf vergangene Abstimmungen ausgewirkt hätten, und diskutiert ihre demokratietheoretischen und föderalistischen Implikationen.

1. Einleitung

Der Schweizer Föderalismus, wie wir ihn heute kennen, entstand im Kontext der Bundesstaatsgründung. Seine institutionelle Ausgestaltung ist deshalb eng mit den damaligen politischen Konflikten verbunden. Da sich die Schweiz seit dem 19. Jahrhundert demografisch, gesellschaftlich und politisch stark verändert hat, stellt sich die Frage, inwiefern diese Institutionen noch zu den heutigen Gegebenheiten passen und wo daraus Spannungen entstehen. Ein besonders deutliches Spannungsfeld liegt im Verhältnis zwischen dem Demokratieprinzip und dem Föderalismusprinzip bei eidgenössischen Abstimmungen, bei denen neben dem Volksmehr auch das Ständemehr erforderlich ist.

Im Nachgang zum Sonderbundskrieg bestand eine zentrale Herausforderung darin, die in der Auseinandersetzung unterlegenen katholisch-konservativen Kantone in den neuen Bundesstaat einzubinden und ihnen eine wirksame institutionelle Mitsprache zu gewähren. Unter anderem wurde dazu das doppelte Mehr bei Abstimmungen eingeführt. Dies hat zur Folge, dass bei obligatorischen Referenden (z. B. bei einer Verfassungsänderung) das einfache Volksmehr nicht ausreicht, sondern zusätzlich das Ständemehr erforderlich ist. Eine Vorlage kann folglich nur angenommen werden, wenn ihr sowohl eine Mehrheit der Stimmenden als auch eine Mehrheit der Kantone zustimmt. Im Folgenden verstehen wir das Ständemehr als institutionellen Ausdruck des Föderalismusprinzips. Demgegenüber steht das Demokratieprinzip, das verlangt, dass jede Bürger:in mit gleichem Gewicht an der politischen Willensbildung teilnimmt.[1]

Zwischen diesen beiden Prinzipien besteht ein konzeptionelles Spannungsverhältnis, sobald sich die Kantone stark in ihrer Bevölkerungsgrösse unterscheiden. Bei der Berechnung des Ständemehrs hat die einzelne Stimme in einem kleinen Kanton dann ein höheres Gewicht für die jeweilige Standesstimme als die einzelne Stimme in einem bevölkerungsmässig grossen Kanton. Diese Ungleichheit ist zu einem gewissen Grad politisch gewollt und als föderaler Minderheitenschutz angelegt. Sie ist deshalb nicht per se problematisch. Ein Auseinanderfallen von Volks- und Ständemehr kann aus föderalistischer Perspektive dann legitim erscheinen, wenn dadurch eine politisch begründete territoriale Minderheit vor einer dauerhaften Majorisierung geschützt wird. Problematisch wird die Divergenz jedoch dann, wenn sie nicht mehr primär Minderheitenschutz leistet, sondern bestimmte Bevölkerungsgruppen oder Räume systematisch über- beziehungsweise untergewichtet. Dies ist zudem besonders bei Abstimmungen problematisch, da hier die Spannung zwischen Föderalismus- und Demokratieprinzip direkt im Resultat ersichtlich ist, während dieses Spannungsverhältnis beim Zweikammersystem weniger direkt zum Tragen kommt. Deshalb fokussieren wir uns in diesem Artikel nur auf Abstimmungen.

Damit stellt sich die Problematik sowohl quantitativ als auch qualitativ. Quantitativ ist zu fragen, ob die demografische Entwicklung die Spannung zwischen Volks- und Ständemehr so stark vergrössert hat, dass das Ständemehr zunehmend vom Volksmehr abweicht. Qualitativ ist zu fragen, ob die starke Stellung kleiner Kantone unter heutigen Bedingungen noch gleich begründbar ist wie zur Zeit der Bundesstaatsgründung. Die kantonalen Bevölkerungszahlen haben sich seit dem 19. Jahrhundert höchst ungleich entwickelt. Dadurch verfügen bevölkerungsarme Kantone im Ständemehr heute über ein im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung stark überproportionales Gewicht. Bedeutsam ist diese Entwicklung nicht nur aus staats- und demokratiepolitischer Sicht,

sondern auch mit Blick auf die direkte Demokratie. Bei eidgenössischen Abstimmungen können kleinere, häufig ländliche Kantone als Sperrminorität wirken und Vorlagen trotz Volksmehr scheitern lassen. Umgekehrt verfügen Städte, obwohl sie einen grossen Teil der Bevölkerung und spezifische politische Interessen sowie Bedürfnisse bündeln, im schweizerischen Abstimmungsföderalismus über keinen eigenen institutionellen Status.

Der Beitrag konzentriert sich deshalb auf die Weiterentwicklung des doppelten Mehrs und dessen Auswirkungen auf eidgenössische Abstimmungen. Er verbindet eine Problemanalyse der historischen und demografischen Entwicklung mit zwei Reformvorschlägen: erstens einem gewichteten Ständemehr und zweitens einer zusätzlichen Standesstimme für grosse Städte. Beide Reformvorschläge setzen beim strukturellen Spannungsverhältnis zwischen individueller Stimmgleichheit und territorialer Gleichstellung der Kantone an, ohne das Föderalismusprinzip als solches infrage zu stellen.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Das nächste Kapitel vertieft zunächst die Problemanalyse, indem es die demografische Entwicklung der Kantone und Städte seit der Bundesstaatsgründung sowie deren Folgen für das Verhältnis von Volks- und Ständemehr untersucht. Anschliessend werden jene eidgenössischen Vorlagen analysiert, die bislang an einer Divergenz zwischen Volks- und Ständemehr gescheitert sind. Darauf aufbauend entwickelt das dritte Kapitel zwei Reformvorschläge: ein gewichtetes Ständemehr und eine zusätzliche Standesstimme für grosse Städte. Das vierte Kapitel simuliert die Auswirkungen dieser Vorschläge auf vergangene Abstimmungen. Das Fazit ordnet die Befunde schliesslich demokratietheoretisch und föderalismuspolitisch ein.

2. Wie stark verzerrt das Ständemehr?

2.1 Unterschiedliche demografische Entwicklungen

Seit der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 hat sich die Schweizer Bevölkerung ungefähr um den Faktor 4, von rund 2.5 Millionen im Jahr 1848 auf heute rund 9 Millionen, vergrössert (BFS 2026). Aus demokratischer Sicht ist dieses Bevölkerungswachstum für sich genommen unproblematisch, da das Demokratieprinzip verlangt, dass jede Stimme mit demselben Gewicht in das Abstimmungsergebnis einfliesst. Mit zunehmender Zahl der Stimmberechtigten nimmt zwar der relative Einfluss der einzelnen Stimme auf das Gesamtergebnis ab; die formale Gleichheit der Stimmen bleibt jedoch gewahrt. Auch für das Föderalismusprinzip ist das gesamtstaatliche Bevölkerungswachstum zunächst ohne Bedeutung, da die Zahl der für das Ständemehr massgeblichen Kantone davon unberührt bleibt.

Problematisch wird diese Entwicklung aber dann, wenn sich das Bevölkerungswachstum ungleich auf die Kantone verteilt, wie es in der Schweiz der Fall ist (Siehe auch Marbach 2026). Wachsen alle Kantone im gleichen Verhältnis, bleibt das relative Gewicht der individuellen Stimmen im Ständemehr unverändert. Konzentriert sich das Wachstum hingegen auf einzelne Kantone, verschieben sich die Gewichtsverhältnisse. Wachsen kleinere Kantone überdurchschnittlich, verringern sich die Unterschiede im individuellen Stimmgewicht und das Ständemehr nähert sich in seiner Wirkung dem Volksmehr an. Wachsen dagegen die bevölkerungs-

reichen Kantone stärker als die bevölkerungsarmen, nimmt das Spannungsverhältnis zwischen dem Demokratie- und Föderalismusprinzip zu: Das Gewicht einer einzelnen Stimme für die jeweilige Standesstimme fällt in einem grossen Kanton zunehmend geringer aus als in einem kleinen Kanton. Genau dieses Entwicklungsmuster lässt sich in der Schweiz beobachten.

Ein genauerer Blick auf die kantonale Bevölkerungsentwicklung zeigt, dass vor allem die bevölkerungsreichen Kantone stark gewachsen sind, während das Wachstum in vielen kleineren Kantonen deutlich schwächer ausfiel (siehe Abbildung 1). Besonders ausgeprägt war die Zunahme in grossen und urban geprägten Kantonen wie Genf, Zürich oder Basel-Stadt, aber auch in den mittelländischen Agglomerationskantonen Basel-Landschaft, Zug, Waadt und Aargau. Demgegenüber verzeichneten kleinere Kantone wie die beiden Appenzell, Glarus, Uri, sowie auch die Kantone Jura und Graubünden ein vergleichsweise geringes Wachstum.

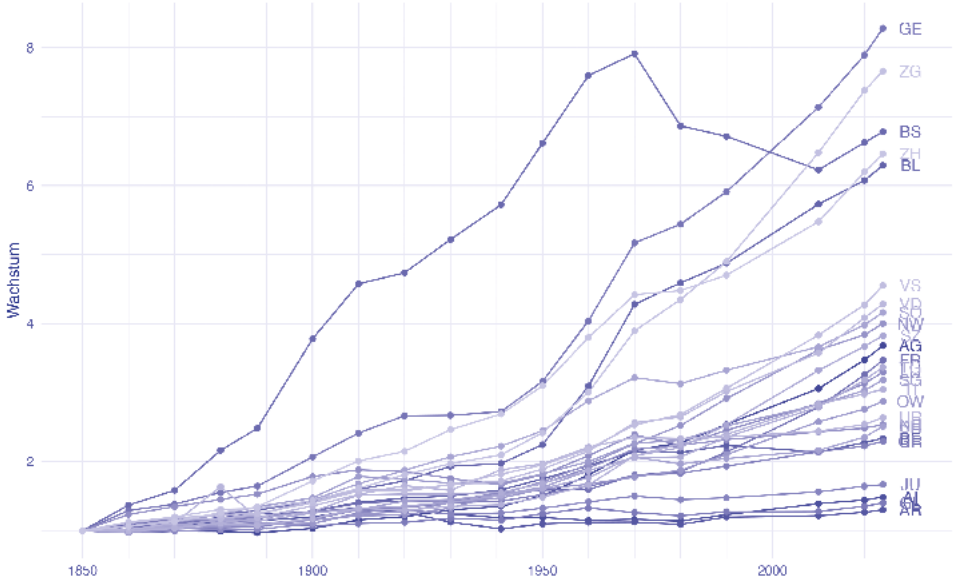


Abbildung 1: Entwicklung des Bevölkerungswachstums in den Schweizer Kantonen seit 1850-2024 (1 entspricht dem Stand der Bevölkerung im jeweiligen Kanton im Jahr 1850), Daten: BFS

Im nächsten Schritt betrachten wir den Unterschied zwischen dem bevölkerungsärmsten und dem bevölkerungsreichsten Kanton genauer. Während Appenzell-Innerrhoden und Nidwalden über die Zeit nur moderat wuchsen, nahm die Bevölkerung zunächst insbesondere im Kanton Bern und seit den 1950er-Jahren vor allem im Kanton Zürich stark zu. Als geeignete Kennzahl dient das Verhältnis ihrer jeweiligen Bevölkerungsgrössen (siehe Abbildung 2). Zur Zeit der Bundesstaatsgründung war der grösste Kanton rund 40-mal so bevölkerungsreich wie der kleinste. Dieses Verhältnis nahm im weiteren Verlauf kontinuierlich zu und erreichte in den 1970er-Jahren ungefähr den Faktor 80. In den folgenden Jahrzehnten stabilisierte sich diese Entwicklung vorübergehend, bevor die Unterschiede in den 2000er-Jahren erneut zunahmen. Heute beträgt das Verhältnis zwischen dem bevölkerungsreichsten und dem bevölkerungsärmsten Kanton beinahe 100 zu 1.

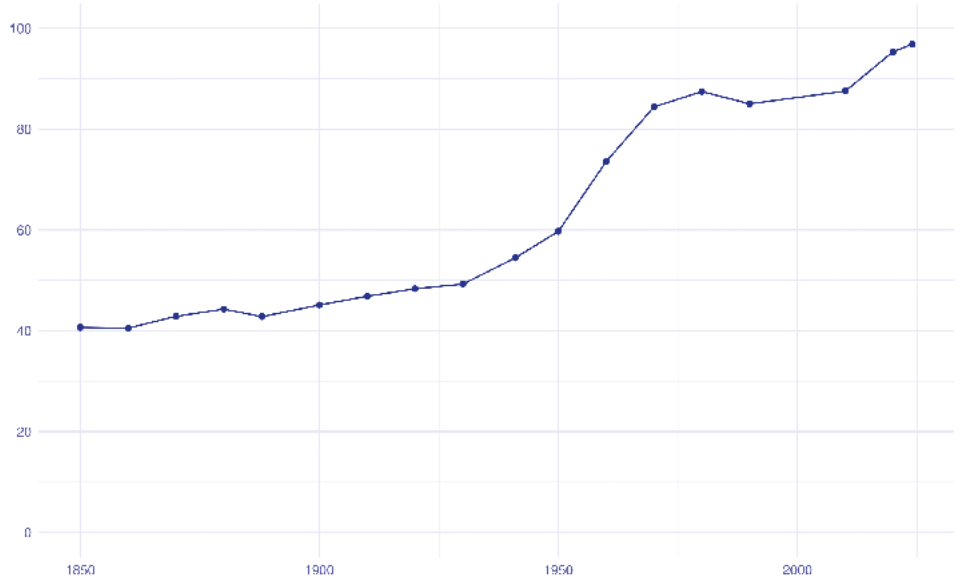


Abbildung 2: Entwicklung des Grössenunterschiedes zwischen dem grössten und dem kleinsten Kanton in der Schweiz von 1850 bis 2024, Daten: BFS

In der politikwissenschaftlichen Literatur wird dieses Problem mit dem Begriff der Sperrminorität beschrieben (Linder and Vatter 2001, 97–99). Gemeint ist der minimale Anteil der Stimmbevölkerung, der theoretisch ausreicht, um eine Vorlage am Ständemehr scheitern zu lassen. Berechnet wird sie anhand der Stimmberechtigten in den bevölkerungsärmsten Kantonen, deren Standesstimmen zusammen genügen, um das Ständemehr zu verhindern. Zwischen 1910 und 1920 erreichte die Sperrminorität mit rund 12 % ihren historisch höchsten Wert. Danach sank sie über längere Zeit relativ kontinuierlich auf etwa 10.5 %. Die Einführung des Frauenstimmrechts hatte darauf nur einen geringen Einfluss. Deutlicher wirkte sich hingegen die Gründung des Vollkantons Jura aus, durch die sich die Sperrminorität um rund einen Prozentpunkt auf ungefähr 9.5 % verringerte. Seit den 2000er-Jahren ist sie erneut leicht gesunken und liegt heute bei etwa 9 %.

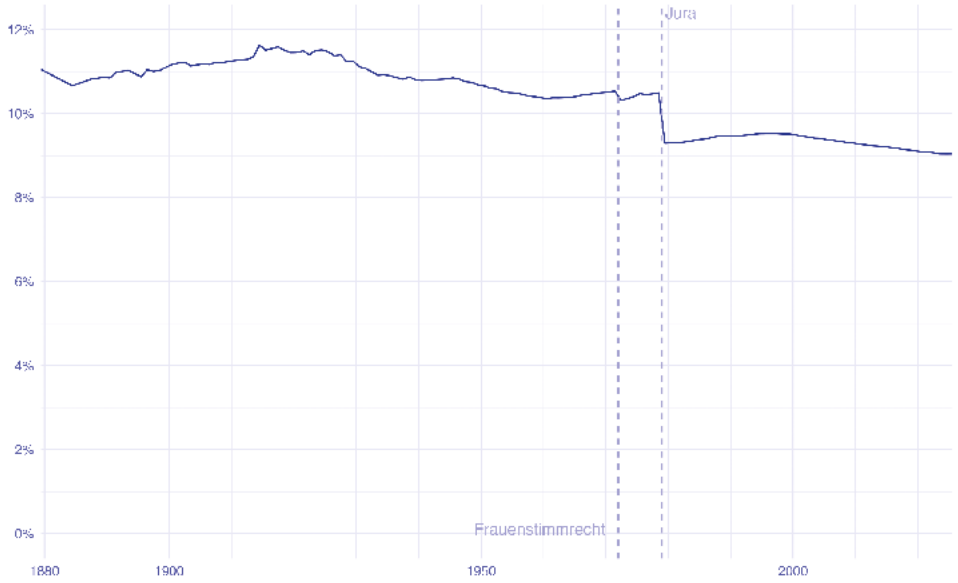


Abbildung 3: Entwicklung der Sperrminorität in der Schweiz von 1879 bis 2025, Daten: BFS

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Schweizer Bevölkerung seit der Bundesstaatsgründung stark gewachsen ist. Dieses Wachstum verteilte sich jedoch nicht gleichmässig auf die Kantone: Während die bevölkerungsreichsten Kantone besonders stark zunahmen, fiel das Wachstum in vielen kleinen Kantonen deutlich schwächer aus. Dadurch hat sich das Spannungsverhältnis zwischen dem Föderalismus- und dem Demokratieprinzip verschärft, weil das Gewicht einer einzelnen Stimme für die jeweilige Standesstimme in kleinen Kantonen gegenüber grossen Kantonen weiter zugenommen hat.

Die demografische Verschiebung beschränkt sich allerdings nicht auf das Verhältnis zwischen den Kantonen. Werden zusätzlich die Städte berücksichtigt, treten die Unterschiede noch deutlicher hervor. Tabelle 1 vergleicht deshalb jene Städte, die im Jahr 2024 mehr Einwohner:innen aufwiesen als Uri, der bevölkerungsärmste Vollkanton. Im Jahr 1850 traf dies erst auf fünf Städte zu. Genf, damals die grösste Stadt, zählte mit rund 31’000 Einwohner:innen lediglich etwas mehr als doppelt so viele Einwohner:innen wie Uri. Bis 2024 stieg die Zahl der Städte mit einer grösseren Bevölkerung als Uri auf 17 an. Die Stadt Zürich zählte 2024 mit über 400’000 Einwohner:innen mehr als zehnmal so viele Einwohner:innen wie der Kanton Uri. Gleichzeitig erhöhte sich der Anteil der Schweizer Bevölkerung, der in städtischen Gebieten lebt, von rund einem Drittel im Jahr 1920 auf heute etwa drei Viertel (BFS/SSV 2024).

Tabelle 1: Übersicht über die Städte, die 2024 mehr Einwohner:innen hatten als der kleinste Vollkanton Uri, geordnet nach ihren Einwohnerzahlen von 1850 und wie sich die Einwohnerzahl seither verändert hat.

Kanton	Stadt	Einwohner 1850	Rang 1850	Einwohner 2024	Rang 2024	Rang Veränderung	Wachstum
GE	Genève	31 238	1	209 061	2	-1	7
BE	Bern	27 558	2	137 995	5	-3	5
BS	Basel	27 313	3	177 571	3	0	7
VD	Lausanne	17 108	4	144 873	4	0	8
ZH	Zürich	17 040	5	436 551	1	4	26
UR	Kanton Uri	14 505	6	38 275	18	-12	3
SG	St. Gallen	11 234	7	78 863	8	-1	7
LU	Luzern	10 068	8	86 234	7	1	9
FR	Fribourg	9 065	9	39 151	16	-7	4
NE	Neuchâtel	7 727	10	45 309	11	-1	6
SH	Schaffhausen	7 700	11	38 964	17	-6	5
GR	Chur	6 183	12	39 177	15	-3	6
BE	Köniz	5 984	13	43 508	14	-1	7
ZH	Winterthur	5 341	14	120 376	6	8	23
TI	Lugano	5 142	15	63 629	9	6	12
BE	Biel	3 462	16	56 896	10	6	16
BE	Thun	3 379	17	44 125	13	4	13
TI	Bellinzona	1 926	18	45 305	12	6	24

Das starke Bevölkerungswachstum der Städte zeigt sich nicht nur im Vergleich mit dem kleinsten Kanton, sondern auch im Verhältnis zur allgemeinen kantonalen Bevölkerungsentwicklung (siehe Abbildung 4). Während die Städte im Jahr 1850 noch deutlich kleiner waren als die meisten Kantone, haben sie bis 2024 stark an Bevölkerung gewonnen. Die Stadt Zürich wäre heute gemessen an ihrer Einwohnerzahl der achtgrösste Kanton und damit ungefähr gleich gross wie der Kanton Luzern. Die Stadt Genf wäre bevölkerungsreicher als 13 Kantone, die Stadt Basel als zehn sowie Lausanne und Bern jeweils als neun Kantone. Zwar erreichen selbst die grössten Städte nicht die Bevölkerungszahl der bevölkerungsreichsten Kantone, was auch daran liegt, dass sie selbst Teil dieser Kantone und Haupttreiber der Bevölkerungszunahme sind. Mehrere Städte weisen heute jedoch Bevölkerungsgrössen auf, die mit jenen kleiner Kantone vergleichbar sind, ohne im schweizerischen Abstimmungsföderalismus über ein entsprechendes institutionelles Mitsprache- oder Vetorecht zu verfügen.

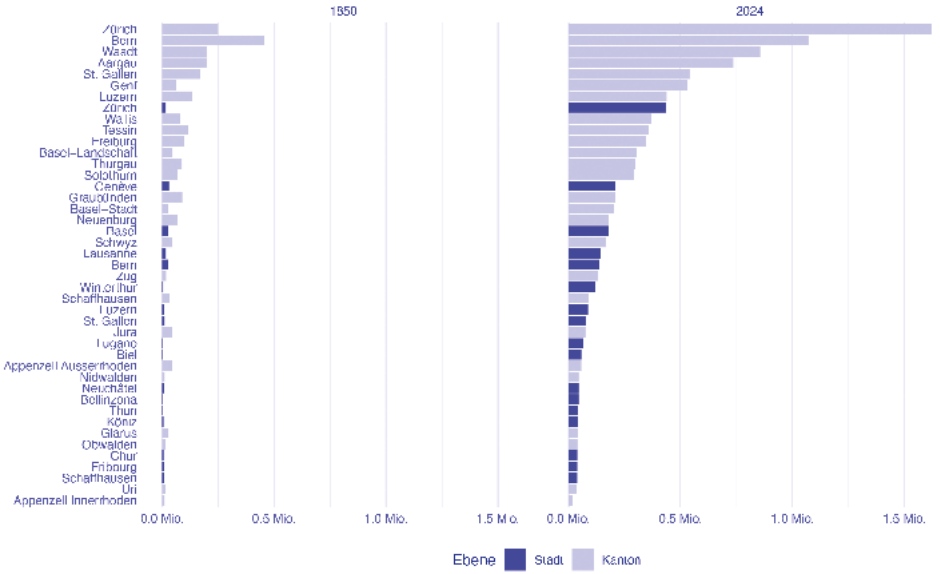


Abbildung 4: Bevölkerung in 1850 und 2024 für Kantone und Städte, die im Jahr 2024 grösser waren als der Kanton Uri, Daten: BFS

Zusammenfassend hat sich das Spannungsverhältnis zwischen dem Föderalismus- und dem Demokratieprinzip aus demografischer Sicht deutlich verschärft. Die kantonalen Bevölkerungen haben sich sehr unterschiedlich entwickelt: Besonders stark gewachsen sind die bereits

bevölkerungsreichen Kantone, nicht zuletzt aufgrund des Wachstums ihrer urbanen Zentren. Dadurch ist das Gewicht einer einzelnen Stimme für die jeweilige Standesstimme in kleinen Kantonen im Verhältnis zu grossen Kantonen weiter gestiegen. Zugleich wird ein erheblicher Teil des Bevölkerungswachstums von Städten getragen, die inzwischen Bevölkerungsgrössen kleiner und mittlerer Kantone erreichen, im Ständemehr jedoch über keinen eigenen institutionellen Status verfügen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das doppelte Mehr in seiner historischen Ausgestaltung den heutigen demografischen Verhältnissen noch angemessen Rechnung trägt und ob der föderale Minderheitenschutz institutionell neu austariert werden sollte, insbesondere mit Blick auf die Städte.

2.2 Am Doppelmehr gescheiterte Vorlagen

Bevor die Reformvorschläge und ihre Auswirkungen auf vergangene Abstimmungen untersucht werden, ist zunächst die empirische Relevanz des Spannungsverhältnisses zwischen Demokratie- und Föderalismusprinzip zu bestimmen. Dieses Spannungsverhältnis betrifft nur Vorlagen, die dem doppelten Mehr unterstehen, namentlich obligatorische Referenden, Volksinitiativen und direkte Gegenentwürfe. Bei fakultativen Referenden genügt dagegen das einfache Volksmehr.

Gemäss Bundeskanzlei sind seit der Einführung der direktdemokratischen Instrumente vier Vorlagen trotz erreichtem Ständemehr am Volksmehr gescheitert und zehn Vorlagen trotz erreichtem Volksmehr am Ständemehr gescheitert. Insgesamt wurde in der Schweiz auf nationaler Ebene über 708 Vorlagen abgestimmt (Swissvotes 2026). Davon unterstanden 486 dem doppelten Mehr, darunter 201 obligatorische Referenden, 242 Volksinitiativen und 43 Gegenentwürfe. Insgesamt scheiterten 14 dieser Vorlagen am Doppelmehrerfordernis (Tabelle 2). Dies entspricht knapp 3 % aller Vorlagen, die dem doppelten Mehr unterstanden: Rund 0.8 % scheiterten am Volksmehr und etwa 2.0 % am Ständemehr).

Seit der Einführung des Frauenstimmrechts im Jahr 1971 gelangten 486 Vorlagen zur Abstimmung, von denen 336 dem doppelten Mehr unterstanden. Auch in diesem Zeitraum scheiterten knapp 3 % der entsprechenden Vorlagen an einer Divergenz zwischen Volks- und Ständemehr. Das doppelte Mehr ist somit für einen erheblichen Teil der eidgenössischen Abstimmungen potenziell relevant, verändert das Ergebnis tatsächlich aber nur in vergleichsweise wenigen Fällen.

Tabelle 2: Übersicht über alle Vorlagen, die am doppelten Mehr gescheitert sind auf nationaler Ebene und wie die Romandie und die 17 grössten Städte entschieden hätten (Daten zu Abstimmungsresultaten auf kantonaler Ebene erst ab 1961 und auf kommunaler Ebene erst ab 1981 verfügbar. *Die Abstimmung über die Initiative gegen die Heiratsstrafe wurde im Nachgang durch das Bundesgericht als ungültig erklärt, weil in der offiziellen Broschüre falsche Zahlen angegeben waren und aufgrund des knappen Resultats.)

Datum	Vorlage	Instrument	Ja-Anteil (%)	Kantone	Romandie	Städte
14.01.1866	Mass und Gewicht	Referendum	50.44	X		
23.10.1910	Proporzwahl des Nationalrates	Volksinitiative	47.54	√		
13.03.1955	Schutz von Mieter und Konsumenten	Volksinitiative	50.24	X		
03.03.1957	Zivilschutz (Art. 22bis BV)	Referendum	48.09	√		
15.11.1970	Änderung der Finanzordnung des Bundes	Referendum	55.38	X	X	
04.03.1973	Änderung BV betreffend des Bildungswesen	Referendum	52.75	X	X	
02.03.1975	Konjunkturartikel	Referendum	52.77	X	X	
27.02.1983	Energieartikel	Referendum	50.92	X	√	√
12.06.1994	Kulturförderungsartikel	Referendum	50.98	X	√	√
12.06.1994	Revision Bürgerrechtsregelung (erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer)	Referendum	52.84	X	√	√
24.11.2002	gegen Asylrechtsmissbrauch	Volksinitiative	49.91	√	X	X
03.03.2013	Familienpolitik	Referendum	54.35	X	√	√
28.02.2016	Für Ehe und Familie - gegen Heiratsstrafe*	Volksinitiative	49.16	√	√	X
29.11.2020	Konzernverantwortungs-initiative	Volksinitiative	50.73	X	√	√

Die zeitliche Verteilung dieser Fälle zeigt, dass Divergenzen zwischen Volks- und Ständemehr in der jüngeren Abstimmungsgeschichte häufiger aufgetreten sind. Zwar scheiterte bereits 1866 eine der ersten eidgenössischen Vorlagen am doppelten Mehr, doch folgte der nächste Fall erst rund 50 Jahre später. Nach zwei weiteren Fällen in den 1950er-Jahren kam es zwischen 1970 und 1994 zu einer deutlichen Häufung: In diesem Zeitraum scheiterten sechs Vorlagen an einer fehlenden Übereinstimmung der beiden Mehrheiten. Seit der Jahrtausendwende kamen vier weitere Fälle hinzu. Obwohl die Divergenzen zwischen Volks- und Ständemehr insgesamt eher selten bleiben, konzentriert sich ein grosser Teil von ihnen somit auf die vergangenen fünf Jahrzehnte. Dies dürfte dazu beigetragen haben, dass die institutionellen Folgen des doppelten Mehrs politisch und wissenschaftlich stärker diskutiert werden.

Neben der Häufigkeit ist entscheidend, welche territorialen Mehrheiten in diesen Fällen auf der unterlegenen Seite standen. Die Ergebnisse stützen die Annahme, dass dies überdurchschnittlich häufig auf die Romandie und die grossen Städte zutrifft. Für zehn Vorlagen seit 1970 liegen kantonale Daten vor. In sechs dieser Fälle entsprach die Mehrheitsposition der Romandie nicht dem endgültigen Abstimmungsergebnis. Drei der vier Fälle, in denen sich die Mehrheitsposition der Romandie durchsetzte, entfielen auf die 1970er-Jahre. In jüngerer Zeit stand die Romandie bei Divergenzen zwischen Volks- und Ständemehr somit häufiger auf der unterlegenen Seite (Siehe dazu auch eine juristische Einordnung von Marbach 2026).

Für die Städte fällt der Befund noch deutlicher aus. Kommunale Abstimmungsdaten stehen für sieben der untersuchten Vorlagen zur Verfügung. In fünf dieser Fälle befürwortete eine Mehrheit der 17 grössten Städte eine Vorlage, die letztlich an einer der beiden erforderlichen Mehrheiten scheiterte. Die Fälle deuten darauf hin, dass die institutionelle Wirkung des doppelten Mehrs nicht zufällig verteilt ist, sondern urbane Gebiete und die französischsprachige Schweiz überproportional häufig benachteiligt.

2.2.1 Am Volksmehr gescheiterte Vorlagen

Die vier Vorlagen, die zwar das Stände-, nicht aber das Volksmehr erreichten, gelangten in den Jahren 1910, 1957, 2002 und 2016 zur Abstimmung (Tabelle 2). Im Folgenden werden die beiden jüngsten Fälle näher betrachtet.

Im Jahr 2002 wurde die «Volksinitiative gegen Asylrechtsmissbrauch» von 12.5 Ständen angenommen, verfehlte das Volksmehr mit einem Ja-Anteil von 49.91 % jedoch äusserst knapp (Swissvotes 2026). Lediglich 0.09% Prozentpunkte entschieden damit über die Ablehnung der Vorlage. Die Initiative entstand vor dem Hintergrund der Fluchtbewegungen infolge des Kosovokriegs und wurde von der SVP lanciert. Sie zielte darauf ab, das Asylrecht zu verschärfen und dadurch die Attraktivität der Schweiz als Zielland für Asylsuchende zu verringern (Dubach 2010). Unterstützt wurde sie neben der SVP lediglich von kleineren rechtsaussen positionierten Parteien, während die übrigen politischen Parteien und zivilgesellschaftlichen Akteure die Vorlage ablehnten (Dubach 2010). Zustimmung fand die Initiative vor allem in kleinen, ländlichen Kantonen der Deutschschweiz. Die lateinische Schweiz und die urban geprägten Kantone lehnten sie dagegen mehrheitlich ab; eine Ausnahme bildete der Kanton Zürich. Diese territoriale Verteilung erklärt, weshalb die Vorlage trotz fehlendem Volksmehr eine Mehrheit der Standesstimmen erreichte.

Der zweite jüngere Fall betrifft die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» aus dem Jahr 2016. Auch diese Vorlage erreichte das Ständemehr, scheiterte mit einem Ja-Anteil von 49.2 % jedoch knapp am Volksmehr (Swissvotes 2026). Die Initiative verlangte einerseits die Beseitigung der steuerlichen Benachteiligung verheirateter Paare und wollte andererseits die Ehe in der Bundesverfassung als Lebensgemeinschaft von Mann und Frau definieren (Burger and Schaub 2019). Lanciert wurde sie von der CVP, der heutigen Mitte; Unterstützung erhielt sie unter anderem von der SVP, der EVP und weiteren kleineren rechtskonservativen Parteien (Burger and Schaub 2019). Erneut stammte die Zustimmung vorwiegend aus kleinen und ländlichen Kantonen, während mehrere bevölkerungsreiche Kantone die Vorlage ablehnten. Die Vorlage wurde von 18 Ständen angenommen, erzielte im Volk jedoch lediglich einen Ja-Anteil von 49.2 %. Anlässlich einer Wahlrechtsbeschwerde wurde die Abstimmung aufgrund fehlerhafter Informationen im Bundesbüchlein sowie des knappen Abstimmungsergebnisses vom Bundesgericht in einem historischen Entscheid annulliert. Die Aufhebung der Abstimmung wurde damit begründet, dass das Resultat bei einer korrekten Abbildung der Zahlen im Bundesbüchlein mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auch hätte anders ausfallen können (Bundesrat 2019).

2.2.2 Am Ständemehr gescheiterte Vorlagen

Die Vorlagen, die trotz erreichtem Volksmehr am Ständemehr scheiterten, verteilen sich über einen langen Zeitraum zwischen 1866 und 2020 (Tabelle 2). Auffällig ist jedoch ihre Häufung in der jüngeren Abstimmungsgeschichte: Sechs dieser Fälle ereigneten sich zwischen 1970 und 1994, zwei weitere in den Jahren 2013 und 2020. Dies deutet darauf hin, dass Divergenzen zwischen Volks- und Ständemehr in den vergangenen fünf Jahrzehnten häufiger aufgetreten sind. Diese Entwicklung steht im Einklang mit der sinkenden Sperrminorität, die es einer zunehmend kleineren Bevölkerungsminderheit ermöglicht, eine Vorlage über das Ständemehr zu verhindern. Im Folgenden werden die beiden jüngsten Fälle näher betrachtet.

Der erste Fall betrifft den Verfassungsartikel über die Familienpolitik aus dem Jahr 2013. Die Vorlage ging auf eine parlamentarische Initiative von 2007 zurück und zielte darauf ab, die Vereinbarkeit von Familie, Erwerbsarbeit und Ausbildung zu verbessern. Bund und Kantone sollten insbesondere dafür sorgen, dass ein bedarfsgerechtes Angebot an

familienergänzenden Betreuungsplätzen zur Verfügung steht (Schweizer 2019). Unterstützt wurde die Vorlage von einer links-bürgerlichen Mehrheit, während sich insbesondere SVP und FDP dagegen aussprachen (Schweizer 2019). Mit einem Ja-Anteil von rund 55 % erreichte sie das Volksmehr, scheiterte jedoch am Ständemehr. Abgelehnt wurde sie vor allem in den ländlichen Kantonen der Deutschschweiz, während die lateinische Schweiz und die urban geprägten Kantone mehrheitlich zustimmten (Swissvotes 2026). Damit setzte sich die Mehrheitsposition der ländlichen Deutschschweizer Kantone gegenüber jener der gesamtschweizerischen Stimmbevölkerung durch.

Der zweite Fall ist die Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt», die sogenannte Konzernverantwortungsinitiative, über die im Jahr 2020 abgestimmt wurde. Sie verlangte, dass Unternehmen mit Sitz in der Schweiz unter bestimmten Voraussetzungen auch für Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden verantwortlich gemacht werden können, die durch kontrollierte Unternehmen im Ausland verursacht werden (Strasser 2022). Bekämpft wurde die Initiative von einer Allianz bürgerlicher und rechter Parteien. Sie erreichte mit 50.7 % der Stimmen eine knappe Volksmehrheit, scheiterte jedoch deutlich am Ständemehr (Swissvotes 2026). Auch hier verlief die territoriale Konfliktlinie weitgehend zwischen ländlichen Kantonen der Deutschschweiz, welche die Initiative mehrheitlich ablehnten, und der lateinischen Schweiz sowie den grossen Städten, die ihr mehrheitlich zustimmten.

Zusammenfassend scheiterten nur wenige Vorlagen an einer Divergenz zwischen Volks- und Ständemehr. In der jüngeren Abstimmungsgeschichte haben sich solche Fälle jedoch gehäuft. Dabei scheiterten die Vorlagen deutlich häufiger am Ständemehr als am Volksmehr. Die territorialen Muster ähneln sich: Lehnen die ländlichen Kantone der Deutschschweiz eine Vorlage deutlich ab, kann diese trotz Volksmehr am Ständemehr scheitern; stimmen dieselben Kantone einer Vorlage zu, kann umgekehrt ein Ständemehr ohne Volksmehr entstehen.

Gleichzeitig ist festzuhalten, dass die Volksmehrheiten in den untersuchten Fällen meist knapp ausfielen. Bislang hat somit keine sehr kleine Sperrminorität eine ausgesprochen deutliche Mehrheit der Stimmbevölkerung überstimmt. Der föderale Minderheitenschutz entfaltet seine entscheidende Wirkung nur selten, kann in diesen Fällen jedoch den Ausgang einer Abstimmung bestimmen. Problematisch ist dabei weniger die Häufigkeit als die systematische territoriale Verteilung der Mehrheiten: Insbesondere die Romandie und die grossen Städte befinden sich bei Divergenzen zwischen Volks- und Ständemehr überproportional häufig auf der unterlegenen Seite. Dies wirft die Frage auf, ob das Ständemehr weiterhin jene Minderheit schützt, für deren institutionelle Absicherung es historisch geschaffen wurde, oder ob es unter heutigen Bedingungen neue territoriale Verzerrungen hervorbringt.

3. Reformvorschläge

Die bisherigen Analysen zeigen, dass sich das Verhältnis zwischen Volks- und Ständemehr seit der Bundesstaatsgründung deutlich verschoben hat. Die überproportionale Repräsentation bevölkerungsarmer Kantone ist ein beabsichtigtes Element des föderalen Minderheitenschutzes. Aufgrund der zunehmend ungleichen kantonalen Bevölkerungsentwicklung hat diese Asymmetrie jedoch ein Ausmass erreicht, das die politische Stimmgleichheit stärker

relativiert als früher. Zugleich hat die Untersuchung der am Doppelmehr gescheiterten Vorlagen gezeigt, dass dessen Wirkungen territorial nicht zufällig verteilt sind: Die Romandie und die grossen Städte befinden sich bei Divergenzen zwischen Volks- und Ständemehr überproportional häufig auf der unterlegenen Seite.

Daraus folgt jedoch nicht, dass das Ständemehr abgeschafft werden sollte. Der föderale Ausgleich zwischen bevölkerungsreichen und bevölkerungsarmen Kantonen bleibt ein grundlegendes Element des schweizerischen Bundesstaates. Fraglich ist vielmehr, ob seine heutige Ausgestaltung den veränderten demografischen und politischen Verhältnissen noch angemessen Rechnung trägt. Die historischen konfessionellen und bundesstaatlichen Konfliktlinien haben an Bedeutung verloren und werden heute von neuen gesellschaftlichen und territorialen Gegensätzen überlagert, die nur teilweise entlang kantonaler Grenzen verlaufen. Die folgenden Reformvorschläge zielen deshalb darauf ab, das Ständemehr institutionell weiterzuentwickeln, ohne das Föderalismusprinzip als solches infrage zu stellen.

3.1 Bisherige vorgeschlagene Reformen

In der Politik und Wissenschaft wurden bereits verschiedene Vorschläge und Ideen entwickelt, um das Spannungsverhältnis zwischen dem Demokratie- und dem Föderalismusprinzip zu entschärfen (für eine Übersicht vgl. Mueller and Linder 2025, 234–36). Alle diese Vorschläge können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Anpassung der Mehrheitserfordernisse

- Erhöhung der für das Ständemehr erforderlichen Zahl der Standesstimmen, beispielsweise auf 15.5 Stimmen, wie die u.a. von Nationalrätin Leni Robert im Jahr 1993 und von Nationalrat Balthasar Glättli im Jahr 2020 vorgeschlagen wurde;
- automatische Annahme einer Vorlage bei einem qualifizierten Volksmehr von beispielsweise mindestens 52.5 % (Vatter und Sager 1996: 193ff. in Mueller und Linder 2025: 235)
- Vorrang desjenigen Mehrs, das den höheren Zustimmungsanteil erreicht (Mueller and Linder 2025).

2. Neugewichtung der Standesstimmen

- Zuteilung von einer bis drei Standesstimmen in Abhängigkeit von der Bevölkerungsgrösse eines Kantons (Jaag 2026);
- zusätzliche Standesstimmen für Kantone, die bestimmte bislang unterrepräsentierte Merkmale aufweisen, etwa eine grosse Stadt oder eine nicht deutschsprachige Bevölkerung (Jaggi 1993 und Möckli 1994b in Mueller und Linder 2025).

Reformen der Mehrheitserfordernisse reduzieren die eigenständige Bedeutung des Ständemehrs unmittelbar, da sie dessen Sperrwirkung begrenzen oder unter bestimmten Bedingungen vollständig aufheben. Die folgenden Vorschläge setzen deshalb bei der Zusammensetzung und Gewichtung der Standesstimmen an. Auf diese Weise bleibt das Ständemehr bestehen, während die Repräsentation territorialer Einheiten an die veränderten demografischen Verhältnisse angepasst wird.

Ein wiederkehrendes Problem bisheriger Vorschläge besteht darin, dass die Zahl und die Gewichtung zusätzlicher Standesstimmen sowie die jeweiligen Schwellenwerte häufig nur begrenzt systematisch begründet werden. Die beiden nachfolgend entwickelten Vorschläge orientieren sich deshalb an transparenten demografischen Kriterien. Während der erste Vorschlag die ungleiche Repräsentation der Kantone durch eine begrenzte Bevölkerungsgewichtung korrigiert, erweitert der zweite Vorschlag den Kreis der im Ständemehr repräsentierten territorialen Einheiten um grosse Städte.

3.2 Reform 1: Gewichtetes Ständemehr

Der erste Reformvorschlag sieht eine bevölkerungsgewichtete Standesstimme mit föderalem Korridor vor. Ausgangspunkt ist der Grundsatz, dass ein Kanton mit durchschnittlicher Wohnbevölkerung weiterhin genau eine Standesstimme erhält. Das Gewicht eines Kantons wird zunächst wie folgt berechnet:

$$w_i = \frac{P_i}{\bar{P}},$$

wobei die Wohnbevölkerung des Kantons und die durchschnittliche Wohnbevölkerung aller Kantone bezeichnet.

Eine rein proportionale Gewichtung würde das Ständemehr allerdings stark in Richtung Volksmehr verschieben und damit seine eigenständige föderale Funktion weitgehend abschwächen. Um den föderalen Charakter des Systems zu bewahren, wird das proportionale Gewicht deshalb durch einen Mindest- und einen Höchstwert begrenzt:

$$w_i^* = \min\left(2,\ \max(0.5,\ w_i)\right).$$

Kein Kanton erhält damit weniger als eine halbe und keiner mehr als zwei Standesstimmen. Die heutige Unterscheidung zwischen Voll- und Halbkantonen entfällt. Das Ständemehr bleibt als eigenständiges Mehrheitserfordernis bestehen, beruht jedoch nicht mehr auf der formalen Gleichbehandlung demografisch stark unterschiedlicher Kantone, sondern auf einer begrenzten Abstufung ihrer Standesstimmen.

Dieses Modell stärkt das Demokratieprinzip, ohne den föderalen Ausgleich aufzugeben. Kleine Kantone behalten ein überproportionales Gewicht gegenüber ihrer Bevölkerungszahl, verlieren jedoch einen Teil ihres disproportionalen Vetopotenzials. Grosse Kantone gewinnen an Repräsentationsgewicht, ohne aufgrund der Obergrenze von zwei Standesstimmen eine dominante Stellung einzunehmen (siehe Tabelle 3). Als Berechnungsgrundlage dient, analog zur Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone, die Wohnbevölkerung und nicht die Zahl der Stimmberechtigten. Im Vergleich zu weitergehenden Reformoptionen wie der Abschaffung des Ständemehrs oder strukturellen Eingriffen wie Kantonsfusionen handelt es sich dabei um eine minimal-invasive und politisch anschlussfähige Reformoption.

Tabelle 3: Übersicht über die gewichteten Standesstimmen mit einer Begrenzung bei 0.5 und 2 und einmal das proportionale Gewicht nach Bevölkerungsgrösse ohne Begrenzung, um den Unterschied zu den begrenzten Gewichten zu illustrieren.

Kanton	Stimmberechtigte	Standesstimme	Gewicht begrenzt	Gewicht
Zürich	968 595	1	2.00	4.50
Bern	747 589	1	2.00	3.48
Vaud	475 731	1	2.00	2.21
Aargau	443 581	1	2.00	2.06
St. Gallen	331 512	1	1.54	1.54
Luzern	285 958	1	1.33	1.33
Genève	278 541	1	1.30	1.30
Wallis	233 798	1	1.09	1.09
Ticino	225 377	1	1.05	1.05
Freiburg	215 906	1	1.00	1.00
Basel-Landschaft	191 091	0.5	0.89	0.89
Solothurn	183 296	1	0.85	0.85
Thurgau	179 814	1	0.84	0.84
Graubünden	142 195	1	0.66	0.66
Basel-Stadt	113 922	0.5	0.53	0.53
Neuchâtel	114 148	1	0.53	0.53
Schwyz	108 075	1	0.50	0.50
Zug	78 825	1	0.50	0.37
Schaffhausen	53 995	1	0.50	0.25
Jura	54 438	1	0.50	0.25
Appenzell Ausserrhoden	39 225	0.5	0.50	0.18
Nidwalden	32 022	0.5	0.50	0.15
Uri	27 053	1	0.50	0.13
Obwalden	27 633	0.5	0.50	0.13
Glarus	26 877	1	0.50	0.12
Appenzell Innerrhoden	12 249	0.5	0.50	0.06
Anzahl Stände		23	24.61	26
Ständemehr		>11.5	>12.305	>13

3.3 Reform 2: Standesstimme für (grosse) Städte

Seit der Bundesstaatsgründung hat sich die Bevölkerung nicht nur zwischen den Kantonen ungleich entwickelt, sondern auch zwischen urbanen und ländlichen Gebieten. Damit haben sich auch die politischen Bedürfnisse und Präferenzen zunehmend entlang der Stadt-Land-Dimension ausdifferenziert. Dies zeigt sich beispielsweise in aktuellen Konflikten über die Zuständigkeit für Tempolimiten auf städtischen Strassen (Regionaljournal Zürich Schaffhausen 2025). Obwohl mehrere grosse Städte heute mehr Einwohner zählen als kleine Kantone, verfügen sie im Abstimmungsföderalismus über keine gesonderte institutionelle Stellung.

Der zweite Reformvorschlag besteht deshalb darin, grosse Städte in die Berechnung des Ständemehrs einzubeziehen. Konkret schlagen wir vor, dass alle Städte, die mehr Einwohner aufweisen als der bevölkerungsärmste Vollkanton, jeweils eine eigene Standesstimme erhalten. Nach heutigem Stand wären dies 17 zusätzliche Standesstimmen (Stichjahr 2024). Die Gesamtzahl der Standesstimmen würde sich damit von heute 23 auf 40 erhöhen.

Den bisherigen Ständen würden dadurch keine Stimmen entzogen. Vielmehr würde das bestehende System um jene urbanen Räume ergänzt, die inzwischen Bevölkerungsgrössen kleiner und mittlerer Kantone erreicht haben. Der Vorschlag trägt damit zwei Umständen Rechnung: Erstens nehmen Gemeinden im schweizerischen Föderalismus eine wichtige Rolle ein; zweitens sind die Bürger:innen grosser Städte im heutigen Ständemehr nur vermittelt über ihren Kanton repräsentiert obwohl urbane Räume teilweise eigenständige politische Interessen bündeln. Durch die zusätzlichen städtischen Standesstimmen würde ausserdem das Gewicht einer einzelnen Standesstimme innerhalb des gesamten Ständemehrs sinken. Vor allem aber würden urbane Mehrheiten direkt in die Berechnung des Ständemehrs einfliessen. Für die empirische Simulation kann dieser Reformvorschlag aufgrund der verfügbaren kommunalen Abstimmungsdaten ab Juni 1981 untersucht werden.

4. Auswirkungen der vorgeschlagenen Reformen

Im Folgenden wird untersucht, wie sich das gewichtete Ständemehr und die Erweiterung des Ständemehrs um grosse Städte auf vergangene Abstimmungen ausgewirkt hätten. Die Simulationen zum gewichteten Ständemehr reichen bis 1971 zurück, also bis zur Einführung des Frauenstimmrechts auf Bundesebene. Für frühere Abstimmungen wären entsprechende Simulationen nur eingeschränkt aussagekräftig.

Tabelle 4 zeigt jene Vorlagen, bei denen mindestens einer der beiden Reformvorschläge zu einem anderen Ergebnis geführt hätte. Insgesamt wären in den vergangenen fünf Jahrzehnten sieben Abstimmungen anders ausgegangen. Fünf tatsächlich abgelehnte Vorlagen wären angenommen worden, während zwei angenommene Vorlagen gescheitert wären. Dabei zeigt sich, dass das gewichtete Ständemehr dem Status quo am nächsten kommt: Nur in zwei Fällen hätte es zu einem anderen Ergebnis geführt als das heutige Ständemehr. Deutlich stärker wären die Auswirkungen des Städtemehrs gewesen, das in allen sieben Fällen zu einem anderen Ergebnis geführt hätte. Insgesamt hätten beide Reformen vor allem Vorlagen zum Erfolg verholfen, die im bestehenden System gescheitert sind. Das Städtemehr hätte jedoch auch zwei Vorlagen verhindert, die nach geltendem Recht angenommen wurden.

Tabelle 4: Übersicht über die gewichteten Standesstimmen mit einer Begrenzung bei 0.5 und 2 und einmal das proportionale Gewicht nach Bevölkerungsgrösse ohne Begrenzung, um den Unterschied zu den begrenzten Gewichten zu illustrieren.Übersicht über alle Vorlagen seit der Einführung des Frauenstimmrechts, bei der eine der vorgeschlagenen Anpassungen des Ständemehrs zu einem anderen Outcome geführt hätte.

Datum	Vorlage	Instrument	Volk	Stände	gewichtet	Städte
07.03.2021	Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»	Volksinitiative	√	√	√	X
29.11.2020	Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt»	Volksinitiative	√	X	X	√
09.02.2014	Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»	Volksinitiative	√	√	√	X
03.03.2013	Bundesbeschluss über die Familienpolitik	Obligatorisches Referendum	√	X	X	√
12.06.1994	Bundesbeschluss über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung (Erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer)	Obligatorisches Referendum	√	X	X	√
12.06.1994	Bundesbeschluss über einen Kulturförderungsartikel in der Bundesverfassung (Art. 27septies BV)	Obligatorisches Referendum	√	X	√	√
27.02.198.	Bundesbeschluss über den Energieartikel in der Bundesverfassung	Obligatorisches Referendum	√	X	√	√
02.03.1975	Bundesbeschluss über den Konjunkturartikel der Bundesverfassung	Obligatorisches Referendum	√	X	√	
04.03.1973	Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung betreffend das Bildungswesen	Obligatorisches Referendum	√	X	√	

Werden die beiden Reformen einzeln betrachtet, zeigt sich zunächst, dass das bevölkerungsgewichtete Ständemehr die geringsten Auswirkungen gehabt hätte. Gegenüber dem geltenden System wären lediglich zwei obligatorische Referenden anders ausgegangen: der Energieartikel von 1983 und der Kulturförderungsartikel von 1994. Beide Vorlagen erreichten das Volksmehr, scheiterten aber am Ständemehr; unter dem gewichteten Modell wären sie an-

genommen worden. Das gewichtete Ständemehr erscheint damit als vergleichsweise zurückhaltende Reformoption. Es würde das Spannungsverhältnis zwischen Demokratie- und Föderalismusprinzip abschwächen, ohne die Abstimmungsergebnisse insgesamt stark zu verändern. Bemerkenswert ist zudem, dass in der jüngeren Vergangenheit keine Vorlage von dieser Reform betroffen gewesen wäre.

Deutlich stärkere Auswirkungen hätte demgegenüber das Städtemehr gehabt. Es hätte nicht nur mehreren tatsächlich gescheiterten Vorlagen zum Erfolg verholfen, sondern auch zwei angenommene Vorlagen verhindert. Auf der Seite der zusätzlich angenommenen Vorlagen finden sich zunächst ebenfalls der Energieartikel von 1983 und der Kulturförderungsartikel von 1994. Hinzu kämen die Revision der Bürgerrechtsregelung zur erleichterten Einbürgerung junger Ausländer von 1994 sowie der Familienartikel von 2013. Der politisch salienteste Fall ist jedoch die Konzernverantwortungsinitiative von 2020. Sie wurde von einer knappen Mehrheit der Stimmbürger:innen angenommen, scheiterte aber deutlich am Ständemehr. Unter Einbezug der grossen Städte hätte auch das reformierte Ständemehr eine Mehrheit ergeben.

Umgekehrt hätte das Städtemehr zwei Vorlagen verhindert, die nach geltendem Recht angenommen wurden. Beide Fälle betreffen Volksinitiativen der SVP: die Masseneinwanderungsinitiative von 2014 und die Initiative für ein Verhüllungsverbot von 2021. Wären die grossen Städte in die Berechnung des Ständemehrs einbezogen worden, hätten beide Vorlagen das erforderliche Ständemehr verfehlt.

Diese Ergebnisse sind besonders relevant vor dem Hintergrund der zuvor formulierten Annahme, dass das geltende Ständemehr vor allem die Städte und die Romandie benachteiligt. Ein Vergleich der hypothetischen Reformresultate mit den Mehrheitspositionen in diesen beiden Räumen bestätigt diesen Befund weitgehend (siehe Tabelle 5). Für die Romandie hätte das gewichtete Ständemehr nur in zwei Fällen, beim Energieartikel und beim Kulturförderungsartikel, zu einem aus ihrer Sicht besseren Ergebnis geführt. Das Städtemehr hätte demgegenüber in sechs Fällen zu einer besseren Übereinstimmung mit der Romandie geführt. Eine Ausnahme bildet die Initiative für ein Verhüllungsverbot, bei der die Romandie gleich entschied wie die Deutschschweiz und das Städtemehr aus Sicht der Romandie zu einem weniger repräsentativen Ergebnis geführt hätte.

Für die Städte fällt der Befund noch deutlicher aus. Das gewichtete Ständemehr hätte auch hier nur beim Energieartikel und beim Kulturförderungsartikel zu einem Ergebnis geführt, das der Mehrheitsposition der Städte entsprach. Das Städtemehr hätte dagegen in allen sieben untersuchten Fällen eine bessere Repräsentation der städtischen Mehrheiten bewirkt. Damit zeigt sich, dass die beiden Reformen unterschiedliche Problemdefinitionen adressieren: Das gewichtete Ständemehr korrigiert primär die demografische Asymmetrie zwischen den Kantonen, während das Städtemehr gezielt die institutionelle Unterrepräsentation urbaner Räume reduziert.

Tabelle 5: Übersicht über die Resultate der vorgeschlagenen Reformen im Vergleich zu den unterrepräsentierten Gruppen der Romandie und der Städte

Datum	Vorlage	Instrument	Resultate	gew. Ständemehr	Städtemehr	Romandie	Städte
07.03.2021	Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot»	Volksinitiative	√	√	X	√	X
29.11.2020	Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt»	Volksinitiative	X	X	√	√	√
09.02.2014	Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»	Volksinitiative	√	√	X	X	X
03.03.2013	Bundesbeschluss über die Familienpolitik	Obligatorisches Referendum	X	X	√	√	√
12.06.1994	Bundesbeschluss über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung (Erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer)	Obligatorisches Referendum	X	X	√	√	√
12.06.1994	Bundesbeschluss über einen Kulturförderungsartikel in der Bundesverfassung (Art. 27septies BV)	Obligatorisches Referendum	X	√	√	√	√
27.02.198.	Bundesbeschluss über den Energieartikel in der Bundesverfassung	Obligatorisches Referendum	X	√	√	√	√
02.03.1975	Bundesbeschluss über den Konjunkturartikel der Bundesverfassung	Obligatorisches Referendum	X	√		X	
04.03.1973	Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung betreffend das Bildungswesen	Obligatorisches Referendum	X	√		X	

Zusammenfassend zeigen die Simulationen, dass beide Reformen nur in wenigen Fällen zu anderen Abstimmungsergebnissen geführt hätten. Besonders das gewichtete Ständemehr bleibt nahe am Status quo und hätte nur punktuell korrigierend gewirkt. Das Städtemehr hätte stärkere Auswirkungen gehabt, da es den grossen Städten ein direktes Gewicht in der Berechnung des Ständemehrs verliehen hätte. Dadurch wären urbane Mehrheiten institutionell besser abgebildet worden, was in den untersuchten Fällen tendenziell auch zu einer stärkeren Berücksichtigung der Romandie geführt hätte. Insgesamt bleibt jedoch festzuhalten, dass auch unter beiden Reformmodellen nur wenige Vorlagen von einer Divergenz zwischen Volks- und Ständemehr betroffen gewesen wären.

5. Der helvetische Spagat zwischen Demokratie und Föderalismus

Die Schweiz ist als föderal organisierter Staat seit jeher mit der Herausforderung konfrontiert, das demokratische Gleichheitsideal der Bürger:innen mit dem föderalen Prinzip der Standesgleichheit zu verbinden. Im Grundsatz handelt es sich dabei um zwei konkurrierende Logiken: Je stärker das eine Prinzip verwirklicht wird, desto stärker wird aufgrund der ausgeprägten Bevölkerungsunterschiede zwischen den Kantonen das andere relativiert. Das Demokratieprinzip beruht auf der politischen Gleichheit der Bürger:innen. Im Kontext eidgenössischer Abstimmungen folgt daraus die

Stimmrechtsgleichheit, also die Vorstellung, dass jede Stimme mit demselben Gewicht in die Berechnung des Ergebnisses einfliesst. Demgegenüber misst das Föderalismusprinzip den Kantonen als Gliedstaaten ein eigenständiges institutionelles Gewicht zu, das nicht proportional zu ihrer Bevölkerungszahl ausgestaltet ist. Sind die Stimmberechtigten ungleich über die Kantone verteilt, führt dies dazu, dass Stimmen in bevölkerungsarmen Kantonen für die Berechnung der jeweiligen Standesstimme stärker ins Gewicht fallen als Stimmen in bevölkerungsreichen Kantonen. Diese Spannung ist im schweizerischen Bundesstaat institutionell gewollt. Der Beitrag hat jedoch gefragt, inwiefern sie seit der Bundesstaatsgründung zugenommen hat und ob das doppelte Mehr heute bestimmte territoriale Räume systematisch benachteiligt.

Die erste empirische Analyse hat gezeigt, dass sich die Schweizer Bevölkerung seit 1848 sehr ungleich entwickelt hat. Bevölkerungsreiche Kantone sind deutlich stärker gewachsen als bevölkerungsarme Kantone. Noch deutlicher tritt dieses Ungleichgewicht hervor, wenn die Städte einbezogen werden, deren Bevölkerung besonders stark zugenommen hat. Im Jahr 2024 wiesen bereits 17 Städte mehr Einwohner auf als Uri, der bevölkerungsärmste Vollkanton. Damit hat sich die demografisch bedingte Spannung zwischen Demokratie- und Föderalismusprinzip deutlich verschärft. Zugleich zeigen sich mit den Städten territoriale Räume, die im bestehenden Abstimmungsföderalismus institutionell kaum eigenständig berücksichtigt werden. In einem zweiten Schritt wurden jene Vorlagen untersucht, die an einer Divergenz zwischen Volks- und Ständemehr gescheitert sind. Insgesamt betrifft dies in der Schweizer Abstimmungsgeschichte 14 Vorlagen, was rund 3 Prozent aller Vorlagen mit doppeltem Mehr entspricht. Diese Fälle sind jedoch nicht gleichmässig über die Zeit verteilt, sondern häufen sich seit den 1970er-Jahren. Zudem zeigt die Analyse, dass die Romandie und die grossen Städte bei solchen Divergenzen überdurchschnittlich häufig auf der unterlegenen Seite stehen.

Vor diesem Hintergrund wurden zwei Reformvorschläge skizziert, die das Spannungsverhältnis zwischen Demokratie- und Föderalismusprinzip entschärfen sollen, ohne das Ständemehr abzuschaffen. Der erste Vorschlag sieht eine Gewichtung der Standesstimmen nach Bevölkerungsgrösse vor, wobei kein Kanton weniger als eine halbe und keiner mehr als zwei Standesstimmen erhalten soll. Der zweite Vorschlag erweitert das Ständemehr um grosse Städte: Städte, die mehr Einwohner zählen als der bevölkerungsärmste Vollkanton, würden jeweils eine eigene Standesstimme erhalten. Im untersuchten Beispiel würde sich die Zahl der Standesstimmen dadurch von heute 23 auf 40 erhöhen.

Die Simulationen zeigen, dass das gewichtete Ständemehr nur zu geringfügig anderen Ergebnissen geführt hätte als das geltende System. Es würde primär die demografische Asymmetrie zwischen bevölkerungsarmen und bevölkerungsreichen Kantonen abschwächen, ohne die politischen Resultate stark zu verändern. Das Städtemehr hätte demgegenüber deutlich stärkere Auswirkungen gehabt. Es hätte mehrere Vorlagen, die im geltenden System scheiterten, angenommen und zwei angenommene Vorlagen verhindert. Ausgehend von der Feststellung, dass vor allem die Städte und die Romandie vom heutigen Doppelmehr benachteiligt werden, würde das gewichtete Ständemehr diese Verzerrung nur begrenzt korrigieren. Das Städtemehr würde dagegen urbane Mehrheiten direkt in die Berechnung des Ständemehrs einbeziehen und in den untersuchten Fällen meist auch die Repräsentation der Romandie verbessern.

Welche Reform vorzuziehen ist, hängt deshalb da-

von ab, welches Problem im Vordergrund steht. Soll primär die theoretische Spannung zwischen Demokratie- und Föderalismusprinzip reduziert werden, bietet sich das gewichtete Ständemehr an. Diese Reform stärkt das Volksmehr, ohne das Ständemehr aufzuheben, und dürfte die politischen Ergebnisse insgesamt nur moderat verändern. Steht hingegen die systematische Unterrepräsentation der Romandie und der grossen Städte im Vordergrund, erscheint das Städtemehr als gezieltere Reformoption. Es würde jenen territorialen Räumen ein eigenes Gewicht verleihen, die im bestehenden System nur indirekt berücksichtigt werden. Da die Romandie und die grossen Städte in vielen untersuchten Fällen progressivere Positionen vertreten als die ländlichen Deutschschweizer Kantone, hätte diese Reform in der Tendenz auch eine politisch progressivere Wirkung.

Über ihre substanzielle Repräsentationswirkung hinaus könnte eine Reform des Ständemehrs auch eine integrative beziehungsweise konsolidierende Funktion entfalten. Sie würde nicht nur potenziell konkrete Abstimmungsergebnisse verändern, sondern zugleich der in der Romandie und in den Städten verbreiteten Wahrnehmung entgegenwirken, im bestehenden System institutionell unzureichend repräsentiert zu sein. Eine stärkere Berücksichtigung dieser territorialen Räume könnte daher die Akzeptanz des doppelten Mehrs erhöhen und das Vertrauen stärken, dass unterschiedliche gesellschaftliche und regionale Interessen im schweizerischen Abstimmungsföderalismus angemessen berücksichtigt werden. Eine Reform hätte damit neben ihrer unmittelbaren institutionellen Wirkung auch eine potenziell legitimations- und zusammenhaltsfördernde Funktion (vgl. dazu auch den Beitrag von Serdült in diesem Band).

Ein weiterer Aspekt, den dieser Beitrag nicht untersuchen konnte, betrifft die indirekten Auswirkungen solcher Reformen auf die Lancierung von Volksinitiativen. Bereits die Entscheidung, eine Initiative zu lancieren, beruht auf politischem Kalkül. Verändert sich die institutionelle Erfolgswahrscheinlichkeit von Vorlagen an der Urne, verändert sich damit auch die strategische Anreizstruktur politischer Akteure. Reformen des Doppelmehrs könnten somit nicht nur Abstimmungsergebnisse beeinflussen, sondern auch darauf wirken, welche Anliegen überhaupt zur Abstimmung gebracht werden. Diese dynamischen Effekte konnten mit den vorliegenden Daten nicht analysiert werden, stellen aber einen wichtigen Ansatzpunkt für weitere Forschung dar.

1 Vgl. die Formel «one person, one vote» als Kurzform politischer Stimmgleichheit.

2 Im Vergleich zu Appenzell-Innerrhoden, dem bevölkerungsärmsten Kanton, waren 2024 sogar 71 Städte bevölkerungsreicher.

3 https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_6.html

4 Die Angaben weichen von jenen der Bundeskanzlei ab, die je nach Zählweise zwischen 685 und 693 Vorlagen ausweist. Die Differenz ergibt sich insbesondere aus der unterschiedlichen Behandlung von Gegenentwürfen zu Volksinitiativen. Da hier jede einzelne Vorlage separat gezählt wird, stützt sich die Analyse auf die Daten von Swissvotes.

5 Da die Bundeskanzlei vor der Abstimmung fehlerhafte Zahlen genannt hat, reichte die CVP eine Abstimmungsbeschwerde ein. Aufgrund der fehlerhaften Zahlen und des knappen Resultats erklärte daraufhin das Bundesgericht die Abstimmung, als bisher einzige in der Schweizer Abstimmungsgeschichte, für ungültig (Burger and Schaub 2019).

BFS. 2026. «Stand Und Entwicklung. Schweizerische Eidgenossenschaft: Bundesamt Für Statistik.» Bundesamt für Statistik. https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung.html.

BFS/SSV. 2024. Statistik Der Schweizer Städte. Bundesamt für Statistik, Schweizerischer Städteverband. https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/31005131/master.

Bundesrat. 2019. «Aufgehobene Abstimmung Zur Heiratsstrafe: Bundesrat Bestimmt Das Weitere Vorgehen. Der Bundesrat - Das Portal Der Schweizer Regierung.» https://www.admin.ch/de/nsb?id=75521.

Burger, Rudolf, and Hans-Peter Schaub. 2019. «Ohrfeige» Für Den Bundesrat – Nicht an Der Urne, Aber Vor Gericht. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. www.swissvotes.ch.

Dubach, Roswitta. 2010. «Hauchdünne Ablehnung Der Zweiten SVP-Asylinitiative.» In Handbuch Der Eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007, edited by Wolf Linder, Christian Bolliger, and Yvan Rielle. Haupt Verlag AG. www.swissvotes.ch.

Jaag, Tobias. 2026. «Das Ständemehr.» In Der Mensch Im Staat: Aktuelle Herausforderungen Zwischen Norm Und Wirklichkeit Liber Amicorum Für Markus Müller, edited by Manuela Hugentobler, Christoph Jenni, Kaspar Sutter, and Markus Müller. Dike. https://doi.org/10.3256/978-3-03929-090-1.

Linder, Wolf, and Adrian Vatter. 2001. «Institutions and Outcomes of Swiss Federalism: The Role of the Cantons in Swiss Politics.» In The Swiss Labyrinth: Institutions, Outcomes, and Redesign, edited by Jan-Erik Lane. Frank Cass.

Marbach, Julian. 2026. «Schützen Ständerat Und Ständemehr Die Sprachminderheiten?» In Ex/Ante, edited by William Barbey, Enzo Bastian, Lena Hänni, et al., vol. 1. Zeitschrift Der Juristischen Nachwuchsforscher. Dieke Verlag AG. https://lexcampus.swisslex.ch/de/doc/unknown/a353fd2e-21d0-4f58-8f3e-54123be0e0f5.

Mueller, Sean, and Wolf Linder. 2025. Schweizerische Demokratie: Institutionen - Prozesse - Perspektiven. 5., überarbeitete und aktualisierte Auflage 2025. Haupt.

Regionaljournal Zürich Schaffhausen. 2025. «Abstimmungen Kanton Zürich - Zürich und Winterthur verlieren Hoheit über Tempo 30.» Schweizer Radio und Fernsehen (SRF), November 30. https://www.srf.ch/news/schweiz/abstimmungen-30-11-2025/abstimmungen-kanton-zuerich-zuerich-und-winterthur-verlieren-hoheit-ueber-tempo-30.

Schweizer, Silas. 2019. Familienartikel Scheitert Am Ständemehr. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. www.swissvotes.ch.

Strasser, Matthias. 2022. Konzernverantwortung: Volk Sagt Ja, Stände Lehnen Ab. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. www.swissvotes.ch.

Swissvotes. 2026. Die Datenbank Der Eidgenössischen Volksabstimmungen: Datensatz. Année Politique Suisse, Universität Bern. www.swissvotes.ch.

Wie kann die digitale Transformation im Föderalismus gelingen?

4

Stephan Boner

Résumé

Heute findet die digitale Transformation der Schweizer Verwaltung verhältnismässig losgelöst auf allen drei Staatsebenen statt. Dies führt einerseits zu einer enormen Komplexität durch diverse Schnittstellen und übergreifende Prozesse, andererseits aber auch zu Mehrspurigkeiten und damit verbundenen Ineffizienzen. Ist das der Preis, der für das Hochhalten des Föderalismus bezahlt werden muss? In diesem Artikel werden die Probleme des Schweizer Modells analysiert, drei Lösungen vorgeschlagen und gezeigt, wie Föderalismus und eine effiziente digitale Transformation besser miteinander vereinbart werden können. Voraussetzung dafür ist, dass erkannt wird, dass die digitale Transformation eine zu grosse Aufgabe ist, um die unteren Staatsebenen grösstenteils sich selbst zu überlassen. Eine effiziente digitale Transformation erfordert eine umfassende Unterstützung auf nationaler Ebene, die über die Definition von Standards hinausgeht: die Entwicklung und Bereitstellung der benötigten Basisinfrastruktur. Gleichzeitig müssen Kantone und Gemeinden verstehen, dass diese Unterstützung weder einen Eingriff in ihre Autonomie noch eine Zentralisierung der politischen Zuständigkeiten bedeutet, sondern lediglich dazu dient, technische Basisinfrastrukturen zentral oder gemeinsam bereitzustellen und dadurch die Autonomie der unteren Staatsebenen zu stärken.

1. Einleitung

Grosse Teile der Bevölkerung und der Wirtschaft erwarten, dass Behördenleistungen (im weiteren Text Leistungen) digital angeboten werden und rund um die Uhr ortsunabhängig zur Verfügung stehen. Gleichzeitig steht die Verwaltung auf allen drei Staatsebenen unter Druck: sowohl aufgrund politischer Bestrebungen, das Verwaltungswachstum zu beschränken, als auch durch den sich abzeichnenden Fachkräftemangel. Diese Ausgangslage macht eine umfassende digitale Transformation notwendig, damit Leistungen nicht nur digital angeboten, sondern auch effizient und effektiv abgewickelt werden können – Letzteres gilt selbstverständlich nicht nur für Leistungen, sondern für die Gesamtheit der Behördenaufgaben.

Diese digitale Transformation stellt Gemeinden, Kantone und den Bund vor eine grosse, aufwendige und teure Herausforderung, an der, Stand heute, alle drei Staatsebenen losgelöst voneinander arbeiten, jedoch in mehr oder weniger engem Austausch stehen. Überspitzt gesagt gibt es 2110[1] Gemeinden und 26 Kantone, die dieselben Leistungen anbieten und Verwaltungsaufgaben bewältigen müssen und dafür gleiche Systeme aufbauen bzw. einkaufen, um dies digital zu tun. Was von aussen betrachtet absurd klingt, hat einen einfachen Grund: Die Gemeinde- und Kantonsautonomie wird auch in der digitalen Transformation hochgehalten.

Das Subsidiaritätsprinzip ist tief im Schweizer Verständnis verankert und besagt, dass alle Aufgaben auf der unterstmöglichen Ebene umgesetzt werden sollen und nur bei erheblichen Hürden, Kosten oder Problemen die nächsthöhere Ebene subsidiär, also unterstützend, eingreift. Dies bringt uns zur Frage, wann denn diese Schwelle erreicht ist, was bei einem so komplexen und vielschichtigen Thema wie der digitalen Transformation selbstverständlich eine Frage der Perspektive ist. Ein Beispiel: Es ist Gemeinden zuzutrauen, dass sie die An- bzw. Abmeldung von Zu- bzw. Wegziehenden selbstständig digital anbieten und ein Register der Einwohnenden führen können. Warum sollen sich also Kantone und Bund um die digitale Transformation einer Aufgabe kümmern, die klassisch in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fällt? Nun, gemäss dem Subsidiaritätsprinzip sollten sie dies kaum tun, denn die Machbarkeit ist gegeben, die Kosten sind ebenfalls tragbar, nur: Diese Aufgabe müssen alle 2110 Gemeinden bewältigen und höchstwahrscheinlich wären die Kosten deutlich tiefer, wenn ein einheitliches System entstehen würde, als wenn diverse Systeme mit unterschiedlichen Anforderungen, Formaten und Schnittstellen entwickelt werden. Wäre es nun also nicht sinnvoller, wenn der Bund diese Aufgabe in die digitale Welt überführen würde und den Gemeinden ein entsprechendes System zur Verfügung stellen würde?[2] Und wie sieht das Bild aus, wenn wir die in diesem Anschauungsbeispiel noch nicht erwähnte Komplexität der Verbindung zu anderen Anwendungsfällen innerhalb der Gemeinde sowie die Datenablieferung an die Kantone und den Bund mitberücksichtigen?

Es zeigt sich schnell, dass ein zentrales und koordiniertes Vorgehen durchaus sinnvoll wäre. Kritiker:innen mögen nun ins Feld führen, dass genau das Thema Umzug das Gegenteil beweise, da trotz Föderalismus eine Schweizer Lösung, eUmzug CH[3], entstanden sei, an die alle Gemeinden angebunden werden können. Die Entstehungsgeschichte, die Tatsache, dass noch nicht alle Gemeinden angebunden sind (was den Nutzen der Plattform einschränkt) und der Umstand, dass jede Gemeinde einzeln erschlossen werden muss, zeigen die Stolpersteine und Bremsklötze der digitalen Transformation in der Schweiz jedoch ziemlich gut auf.

Wenn wir eine effiziente und effektive digitale Transformation möchten, merken wir schnell, dass dies nicht nur eine grosse organisatorische und finanzielle Herausforderung für die Verwaltung der Schweiz ist, sondern auch eine der grössten für den Schweizer Föderalismus respektive das Verständnis davon. Wenn wir in der Schweiz weitermachen wie bis anhin, wird uns die Aufgabe nicht nur noch sehr lange begleiten, sondern wir werden auch international abgehängt. Deshalb wird im Folgenden aufgezeigt, wie eine effiziente, föderalistische Transformation unter Wahrung der Autonomie der Kantone und Gemeinden möglich wäre.

2. Problemanalyse

Die bestehenden Herausforderungen lassen sich im Groben in drei Kategorien aufteilen:

1. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips werden dieselben digitalen Problemstellungen auf mehreren Staatsebenen parallel bearbeitet (Mehrspurigkeiten).
2. Kantone und Gemeinden bleiben sich selbst überlassen und müssen Aufgaben bewältigen, die ihre Ressourcen teilweise übersteigen.
3. Bund und insbesondere Kantone möchten oder sollten[4] den unteren föderalen Ebenen zur Hand gehen, stossen jedoch an rechtliche, organisatorische oder finanzielle Grenzen – die Autonomie verhindert einheitliche und effiziente Lösungen.

2.1 Mehrspurigkeiten

Dadurch, dass die drei Staatsebenen mehr oder weniger losgelöst voneinander die eigenen Leistungen digital transformieren müssen, entstehen Doppel- bzw. Dreispurigkeiten. So befassen sich drei Staatsebenen damit, wie sie ihre Bürger:innen identifizieren und berechtigen können, auf welchen Plattformen sie ihre Dienstleistungen anbieten können und wie sie Eingaben und Gesuche verarbeiten und Entscheide zustellen möchten. Dies ist nicht nur ineffizient, sondern aufgrund diverser Schnittstellen und Abstimmungen auch ineffektiv. Jedes Unternehmen würde sich davor hüten, dass jede Region und ihre Filialen für ihre eigenen Softwarelösungen zuständig sind – geschweige denn, dass sich die Kundinnen und Kunden abhängig von der Filiale oder der Art der Dienstleistung bzw. Ware, die sie beziehen möchten, an einem anderen Ort einloggen müssen.

2.2 Kantone und Gemeinden bleiben sich selbst überlassen

Die Gemeinde- und Kantonsautonomie führt dazu, dass Verwaltungen bei der Bewältigung der oben skizzierten Aufgaben auf sich allein gestellt und damit nicht selten überfordert sind. Je tiefer die föderale Ebene, desto grösser werden die Herausforderungen im Verhältnis zu den zur Verfügung stehenden Ressourcen. Während es für den Bund realistisch ist, ein eigenes Portal für digitale Geschäftsabwicklung zu entwickeln[5], bleibt bereits die Möglichkeit, ein Portal einzukaufen und zu betreiben, nur wenigen Gemeinden vorbehalten, was die flächendeckende Ausbreitung und damit die Effektivität der Transformation der Schweizer Verwaltung stark vermindert.

Gemäss der MyniGmeind-Umfrage aus dem Jahr 2024[6] gehen weniger als ein Viertel der Gemeinden die Transformation strategisch an, rund zwei Drittel sagen in derselben Studie, dass sie nicht über die notwendigen personellen Ressourcen verfügen würden. Dies hat zur Folge, dass diverse Gemeinden die digitale Transformation auf Sparflamme

bewältigen und jeweils nur die dringendsten Baustellen bearbeitet werden. Selten werden sie dabei ganzheitlich gedacht, was zusätzlich eine Hypothek für die Zukunft bedeutet. Ausserdem können dadurch erhebliche Abhängigkeiten zu verschiedenen Softwareherstellern und deren Beratung entstehen.

Kantone sind der Aufgabe der digitalen Transformation schon eher gewachsen, wenn auch nicht alle im gleichen Ausmass. Hier zeigt sich ein anderes Problem: Da es aufgrund der geringen Anzahl der Kantone kaum einen Markt für Standardsoftware gibt, werden sie aus Kostengründen oft gezwungen, zusammenzuarbeiten und verschiedene kleinere und grössere Anwendungsfälle gemeinsam anzugehen. Das Resultat: Zu unterschiedlichsten Themen wird jeweils ein Zusammenschluss gewisser Kantone gebildet, während andere eigene Lösungen erarbeiten, passiv bleiben oder sich mit nochmals anderen zusammenschliessen. Dies führt nicht nur zu unterschiedlichen Standards, Ausgangslagen und Möglichkeiten, solche Zusammenschlüsse bringen ein weiteres Problem mit sich: Diverse Vereine und Organisationen im Besitz des Schweizer Gemeinwesens besitzen und betreiben Software und sollten diese weiterentwickeln. Da diese Trägerschaften jedoch meist für ein bestimmtes Problem ins Leben gerufen werden und meist durch die Mitglieder/Besitzer basisdemokratisch geführt werden, sind sie oft spätestens nach der ursprünglichen Entwicklung aufgrund der langen Entscheidungswege und der bescheidenen Ressourcen sehr träge. Nicht selten führt dies dazu, dass die eingesetzte Software binnen weniger Jahre nicht mehr dem Stand der Technik entspricht.

Selbstverständlich sind diese Tatsachen nicht allein dem Bund bzw. den Kantonen geschuldet, die sich nicht um Kantone bzw. Gemeinden kümmern. Im Gegenteil: Diese

pochen auf ihre Autonomie und möchten sich nicht «von oben» reinreden lassen.

2.3 Autonomie verhindert einheitliche und effiziente Lösungen

Um viele Bundes- und Kantonsleistungen digital zu transformieren, bedarf es auch der Mitarbeit der unteren Ebenen und hier wird die Autonomie erneut zum Bremsklotz: Sie führt dazu, dass viele Akteure aufgrund fehlender Zeit, fehlenden Know-hows oder finanzieller Mittel nicht mitziehen. Während die einen möglichst wenige und einheitliche Standards für den Datenaustausch anstreben, haben andere noch nicht einmal an eine Digitalisierung gedacht. Um Gemeinden und Kantone bei der Hand zu nehmen und dabei einheitliche Lösungen zu fördern, gibt es deshalb bereits diverse Organisationen, Vereine, Standards und Vereinbarungen. Die Digitale Verwaltung Schweiz (DVS) koordiniert die föderale Zusammenarbeit, der Verein eCH erarbeitet Standards und eOperations Schweiz unterstützt Bund, Kantone und Gemeinden bei der gemeinsamen Entwicklung und dem Betrieb digitaler Lösungen. Diese Strukturen leisten wichtige Grundlagen- und Umsetzungsarbeit innerhalb der bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen und stossen teilweise auch deren Weiterentwicklung an[7]. Ihnen fehlt jedoch die Kompetenz, Standards, Zielarchitekturen oder gar Softwarelösungen für alle Staatsebenen verbindlich vorzugeben. Dies führt zu einem Effektivitätsverlust, da unterschiedlichste Softwarelösungen miteinander verbunden werden müssen und das Potenzial vieler Lösungen aufgrund ihrer fehlenden flächendeckenden Nutzung nicht voll ausgeschöpft werden kann.

Zusammengefasst: Die heutige Organisation führt dazu, dass Leistungen auf mehreren Ebenen parallel und un-

abhängig voneinander entwickelt werden, was zu diversen Herausforderungen mit unterschiedlichsten Schnittstellen führt und die Komplexität massiv erhöht. 26 Kantone und 2110 Gemeinden setzen sich mit unterschiedlichem Tempo und unterschiedlichen Ambitionsniveaus mit denselben Themen auseinander, die sich in engerer Abstimmung und mit verbindlichen Vorgaben effizienter und auch effektiver bewerkstelligen liessen.

Es zeigt sich klar: Die Schweizer Interpretation des Subsidiaritätsprinzips in Bezug auf die digitale Transformation führt zu unterschiedlichsten Herausforderungen. Die Frage, wann «erhebliche Hürden» oder «untragbare Kosten» erreicht sind, muss gestellt werden, ohne die Gefahr einer Verletzung des Föderalismus heraufzubeschwören.

Wenn 26 Kantone und 2110 Gemeinden individuell planen, entscheiden und umsetzen können/möchten/müssen, ist eine effiziente und zeitnahe digitale Transformation aussichtslos. Im folgenden Kapitel werden drei Vorschläge gemacht, wie dieser Herausforderung begegnet werden kann.

3. Lösungsvorschläge

Um die oben aufgezeigten Probleme zu lösen und eine zeitnahe und insbesondere effiziente digitale Transformation zu ermöglichen, bedarf es weitreichender Massnahmen. Im Folgenden werden drei Lösungsansätze aufgezeigt.

1. Das Subsidiaritätsprinzip umkehren

Zweifellos hat sich der schweizerische Staat in den letzten Jahrzehnten bewährt und konnte manch garstigem Wind trotzen. In Bezug auf die digitale Transformation wäre es jedoch sehr verlockend, das bewährte Subsidiaritätsprinzip einmal neu zu denken, nämlich umgekehrt. In der digitalen Welt würde das bedeuten, dass technisch alles auf der höchstmöglichen Ebene bereitgestellt würde und nur wo nötig auf unteren Ebenen Anpassungen und Erweiterungen vorgenommen würden. Digitale Transformation top-down statt bottom-up, denn nur weil eine Aufgabe dezentral wahrgenommen wird, muss nicht auch die dafür benötigte Infrastruktur dezentral aufgebaut und betrieben werden. Die unteren Ebenen hätten so, im Gegensatz zu einer Zentralisierung der politischen Zuständigkeiten, weiterhin die Möglichkeit, die Lösungen «wo nötig» zu ergänzen, umzugestalten oder zu ersetzen. Dies würde bedeuten, dass der Bund im Minimum die notwendige Basisinfrastruktur für die digitale Transformation der Verwaltungsleistungen zur Verfügung stellen würde. EasyGov 2.0[8], die geplante Neuauflage des Online-Schalters des Bundes für Unternehmen, geht beispielsweise in diese Richtung, wenn auch nur für einen begrenzten Teil. Leistungen für Unternehmen, die auf Bundesrecht beruhen, müssen dann, falls sie elektronisch angeboten werden, auf der Plattform verfügbar sein. Kantone und Gemeinden dürfen jedoch auch eigene Leistungen anbieten und auf der Plattform implementieren.

Es könnte sogar noch weiter gehen: Der Bund würde alles aus einem Guss anbieten, also eine Plattform mit einer Geschäftsverwaltungslösung und verschiedenen Fachapplikationen im Hintergrund. Für weitverbreitete Leistungen könnten so effiziente Standardprozesse angeboten werden, welche bei Bedarf noch angepasst werden können. Individuelle Leistungen könnten jeweils ergänzt werden.

Dies wäre eine föderalistische und effiziente Lösung: Die Autonomie bliebe erhalten, würde aber durch ei-

nen signifikanten Anreiz ergänzt, Abläufe zu überdenken, zu standardisieren und zu vereinfachen – der eigene Weg bleibt jedoch stets offen.

2. Staatsebenenübergreifende Organisation, die die digitale Transformation verantwortet

Ein anderer Ansatz wäre, die technische Umsetzung der digitalen Transformation von den einzelnen Staatsebenen loszulösen und sie gemeinsam anzugehen. Zu diesem Zweck könnte eine bestehende Organisation erheblich weiterentwickelt oder eine neue Organisation (beispielsweise eine AG oder eine öffentlich-rechtliche Anstalt) geschaffen werden. Mit eOperations Schweiz besteht bereits eine gemeinsam von der öffentlichen Hand getragene Organisation, die Bund, Kantone und Gemeinden bei gemeinsamen digitalen Lösungen unterstützt.

Der hier vorgeschlagene Ansatz würde jedoch deutlich weitergehen: Die Organisation würde nicht nur im Auftrag einzelner Gemeinwesen Projekte umsetzen, sondern mit einem eigenen strategischen Auftrag die benötigte Basisinfrastruktur bereitstellen und die Digitalisierung von Behördenleistungen aktiv vorantreiben. Denkbar wäre eine Kombination von Koordinations- und Steuerungsaufgaben der Digitalen Verwaltung Schweiz mit den operativen Fähigkeiten von eOperations, ergänzt um deutlich weitergehende Kompetenzen und Ressourcen.

Um ein effizientes Vorgehen sicherzustellen, könnte sich die Organisation zumindest teilweise über die von ihr erbrachten Leistungen finanzieren und diese zu kostendeckenden beziehungsweise marktgerechten Tarifen an die Verwaltungen verkaufen. So könnte ein neuer bundesnaher Betrieb, an dem auch Kantone und Gemeinden beteiligt wären, entstehen, der analog zur Post, SBB oder Swisscom die effiziente und effektive digitale Transformation der Verwaltung sicherstellt. Kompetenzen für gemeinsame Basisinfrastrukturen, Plattformen und übergreifende Digitalisierungslösungen könnten darin gebündelt und gestärkt werden. Die fachlichen Kernaufgaben und politischen Zuständigkeiten blieben hingegen bei Bund, Kantonen und Gemeinden, die durch einen leistungsfähigen gemeinsamen Partner bei ihrer digitalen Transformation unterstützt würden.

3. An offer you can't refuse

Die beiden bereits genannten Lösungsvorschläge erfordern nicht nur gesetzliche und organisatorische Anpassungen, sondern je nach Ausgestaltung auch Änderungen auf Verfassungsstufe. Damit diese neuen Rahmenbedingungen geschaffen werden können, ist ein nicht unerheblicher politischer Wille notwendig; von heute auf morgen ist das kaum denkbar, weshalb nun ein Lösungsvorschlag folgt, der ab sofort verfolgt werden kann.

Wie erwähnt existieren kaum Möglichkeiten, Standards und einheitliche Lösungen für die Kommunikation mit allen Kantonen respektive Gemeinden durchzusetzen. Das Einzige, was dem Bund bzw. den Kantonen deshalb bleibt, ist durch die Nutzung von Synergieeffekten und gebündelter Kompetenz unschlagbare Angebote zu schaffen, welche sie kostenlos oder günstig zur Verfügung stellen können. So kann der Anreiz geschaffen werden, damit Eigenentwicklungen beziehungsweise Lösungen auf unteren Ebenen im Vergleich zur Standardlösung nicht mehr wirtschaftlich sind. In Graubünden, wo die Gemeindeautonomie stark ausgeprägt ist, kann die eBau-Plattform in diese Richtung verstanden werden: Der grosse Mehrwert, den die Plattform bietet, führte bei vielen Gemeinden dazu, dass sie sich angepasst haben,[9]

wovon der Kanton dann wieder durch einen einfachen und möglichst einheitlichen Austausch profitiert. Der Bund verfolgt mit EasyGov 2.0 einen ähnlichen Ansatz, wobei er das Angebot mit einer gesetzlichen Verpflichtung light[10] nicht ablehnbar machen wird – die Ausweitung auf individuelle Leistungen ist jedoch freiwillig.

Die Frage darf gestellt werden: Was wäre, wenn der Bund den Kantonen und Gemeinden ein geeignetes ePortal anbieten würde, in dem Benutzende authentifiziert, Leistungen durch die Bevölkerung und Wirtschaft bestellt und Antworten sowie Entscheide zugestellt werden könnten? Und was wäre, wenn dieses Portal noch die Abwicklung in Workflows ermöglichen würde und gleichzeitig einfach an beliebige Fachapplikationen angebunden werden könnte? Wären dann die eigenen Portale noch wirtschaftlich?

4. Diskussion

Die heutige Anarchie (=Herrschaftslosigkeit) in Bezug auf die digitale Transformation ist nicht länger hinnehmbar, denn sie bremst und verteuert das Vorhaben enorm. Mindestens eine gewisse Form von «Herrschaft» im Sinne einer verbindlichen strategischen Planung und von verpflichtenden Standards müsste also entstehen, damit wirklich ein Effizienzgewinn realisiert und eine Steigerung der Effektivität erreicht werden kann. Noch besser wäre jedoch, wenn gleichzeitig auch noch die Doppelspurigkeiten reduziert werden könnten, und genau darauf zielt der erste Lösungsvorschlag, das Subsidiaritätsprinzip umzukehren, ab. Dadurch, dass die benötigte Basisinfrastruktur nur einmal und nicht auf allen Staatsebenen einzeln konzipiert und beschafft werden muss, können Kosten reduziert, das Tempo erhöht und dank einer Konzentration der Ressourcen eine höhere Qualität erzielt werden.

Unser östlicher Nachbar Österreich macht es vor: Länder, Städte und Gemeinden können auf eine starke Basisinfrastruktur[11] wie beispielsweise einen dualen Zustelldienst[12], die ID Austria[13], eine Amtssignatur oder die zentrale Datendrehscheibe dadeX[14] als Teil der österreichischen Once-Only-Plattform bauen. Diese wird durch das Bundesrechenzentrum (BRZ)[15], ein Unternehmen im Eigentum der Republik Österreich, zur Verfügung gestellt und hilft den unteren Staatsebenen, sich auf ihre Leistungen und Prozesse zu fokussieren, ohne parallel dazu eine ganze Infrastruktur aufbauen zu müssen. Dass zentral bereitgestellte Basisdienste allein den Unterschied erklären, lässt sich daraus zwar nicht ableiten, Fakt ist jedoch, dass Österreich gleichzeitig über eine stark ausgebaute gemeinsame Infrastruktur verfügt und im internationalen Vergleich deutlich besser abschneidet als die Schweiz.[16] Eine gelungene Unterstützung für die unteren Ebenen im Bereich der Basisinfrastruktur wäre also definitiv zu begrüssen und wird zumindest im Sinne von verbindlichen Standards und kantonaler und nationaler Steuerung auch von Gemeinden explizit gewünscht.[17]

Dieser Vorschlag hätte jedoch auch seine Schattenseiten: Mit dieser Lösung würden einige attraktive Arbeitsstellen nach Bern verschoben werden, zudem ist es auch nicht so einfach, das Erfolgsrezept von Österreich zu kopieren. Dass der Aufbau einer solchen Organisation gelingt, ist nicht selbstverständlich. Ausserdem mag die organisatorische Verantwortung beim Bund für einige zu zentralistisch anmuten und ein stärkerer Einbezug von Kantonen und Gemeinden gefordert werden – hier setzt der zweite Lösungsvorschlag an, die staatsebenenübergreifende Organisation.

Durch die Einbindung aller föderalen Ebenen und das Einbringen der marktwirtschaftlichen Komponente wäre die politische und verwaltungsinterne Tragfähigkeit wohl

grösser. Ebenso wäre durch die Zusammenarbeit auch ein umfassenderer Aufgabenkatalog denkbar, das Standardisieren von Leistungen könnte eher gelingen. Umgekehrt bringt die breite Verankerung auch das Risiko mit sich, Prozesse zu verlangsamen und sich in der Komplexität zu verlieren. Zudem wäre es nicht einfach, die Balance zwischen der Einbindung des Staates beziehungsweise der Mitsprache der Kantone und Gemeinden sowie der Marktfreiheit der Organisation zu finden. Mit einem sukzessiven Vorgehen könnten die Probleme jedoch Schritt für Schritt angegangen werden. Es könnte beispielsweise mit einem beschränkten Angebot begonnen werden, welches laufend ausgebaut wird. Dass eine solche staatsebenenübergreifende Organisation funktionieren kann, zeigt ein Ostschweizer Kanton: Die in St. Gallen gegründete und (vorerst schweizweit einzigartige) öffentlich-rechtliche Anstalt kommt diesem Vorschlag am nächsten. Sie vereint sowohl die kantonale als auch die kommunale Staatsebene in der digitalen Transformation[18].

Was beide Lösungen gemeinsam hätten: Durch die wegfallenden Kosten in Entwicklung und Betrieb von eigenen Infrastrukturen könnten Kantone und Gemeinden diese neue Infrastruktur mitfinanzieren beziehungsweise bei dem Dienstleister einkaufen und gleichzeitig aufgrund der Effizienz- und Effektivitätssteigerung durch die Zentralisierung der Aufwände Geld sparen. Kantone und Gemeinden könnten ihre Zeit und ihre Ressourcen darauf verwenden, die eigenen Prozesse in diesen Lösungen abzubilden oder sie dem vorgeschlagenen Standard anzupassen und so in der Leistungserbringung stärker zu werden, ohne ihre oft spärlichen Ressourcen in die gleichen Herausforderungen zu stecken wie 2109 andere Gemeinden bzw. 25 andere Kantone.

Zusätzlich hätten Bevölkerung und Wirtschaft langfristig eine zentrale Anlaufstelle für alle drei Staatsebenen, ein Behördenportal[19] für alle Leistungen von Bund, Kanton und Gemeinde. Sie könnten sich unabhängig von ihrem Wohnort auf gleiche Abläufe, eine hohe Qualität und Sicherheit verlassen, das Benutzererlebnis kann langfristig ganzheitlich gedacht werden[20]. Behörden könnten im Hintergrund mit einer einheitlichen Geschäftsverwaltungslösung und spezifischen Fachapplikationen arbeiten, Daten würden geteilt und nach dem Once-Only-Prinzip bewirtschaftet. Auch wenn das heute noch utopisch klingen mag, ist es kein unrealistisches Zielbild.

Andererseits schafft die Zentralisierung der technischen Infrastruktur neue Klumpenrisiken. Cyberangriffe, Systemausfälle oder Fehlentscheide bei Architektur und Beschaffung hätten deutlich weitreichendere Folgen als heute. Diesen Risiken müsste mit einer modularen, resilienten Architektur, klaren Verantwortlichkeiten und geeigneten Ausweichmechanismen begegnet werden.

Zu guter Letzt bleibt der Lösungsvorschlag, ein Angebot zu schaffen, das nicht abgelehnt werden kann, sprich ein Angebot, das so attraktiv ist, dass es Alternativen wie Eigenentwicklungen oder Software von Drittanbietern in den Schatten stellt. Auch wenn die Freiwilligkeit in der Übernahme von Lösungen von höheren Ebenen bleibt, ist dieser Lösungsvorschlag nicht zu unterschätzen, denn wenn er von Verwaltungsmitarbeitenden verinnerlicht wird, entstehen attraktive und moderne Softwarelösungen, die sich gegenüber Alternativen aus der Privatwirtschaft nicht mehr verstecken müssen. Je stärker in Produkten gedacht wird, eine echte Dienstleistungsorientierung entsteht und bei Entwicklungen die Bedürfnisse aller Stakeholder miteinbezogen werden, desto bessere Lösungen entstehen. Diese würden nicht nur die freiwillige Verbreitung beschleunigen und langfristig das Vertrauen in die Kompetenzen der jeweiligen Ebenen stärken,

sondern auch die Bereitschaft erhöhen, spezifische Lösungen durch eine gesetzliche Vorgabe zum Standard zu erklären. Die Tatsache, dass den Gemeinwesen die Konkurrenz fehlt und der Markt hier nicht korrigiert, muss durch den Ehrgeiz der Mitarbeitenden sowie die politische Steuerung ausgeglichen werden, denn während beispielsweise bei einem mangelhaften Online-Shop problemlos bei der Konkurrenz bestellt werden kann, ist das Ausweichen auf einen alternativen Leistungserbringer für Behördenleistungen, ausser durch einen Umzug, nicht möglich.

Dieser Lösungsvorschlag allein wird die digitale Transformation in der Schweiz zwar nicht auf Kurs bringen, er ist aber ab sofort anwendbar und gleichzeitig eine gute Basis für spätere verpflichtende Lösungen, denn ein gesetzlicher Zwang allein macht noch keine digitale Transformation; Qualität und Nutzerzentrierung sind immer notwendig.

5. Fazit

Wenn wir die digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung vorantreiben und unsere E-Government-Leistungen ausbauen möchten, benötigen wir den entsprechenden politischen Willen. In Art. 43a Abs. 1 der Bundesverfassung steht: «Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.» Die Kantone interpretieren das Subsidiaritätsprinzip gegenüber den Gemeinden jeweils ähnlich. Entsprechend ist die Frage zu beantworten, wann denn die Kraft der Kantone überstiegen wird bzw. wann jeweils die nächsthöhere Ebene beansprucht werden sollte. Das Perfide dabei ist, dass die Herausforderung nicht in der Beantwortung dieser Frage liegt, sondern vielmehr in den Konsequenzen der Antwort. Eine effiziente und effektive digitale Transformation erfordert erhebliche Veränderungen in der Organisation und würde diverse Verantwortlichkeiten verschieben.

Ende 2025 haben der Bundesrat und die Konferenz der Kantonsregierungen das Zielbild für die künftige föderale Zusammenarbeit im Bereich der digitalen Verwaltung verabschiedet. Es sieht eine intensivere gemeinsame Steuerung sowie eine neue Bundeskompetenz vor, mit der wesentliche Standards für alle Gemeinwesen verbindlich erklärt werden könnten[21]. Anfang dieses Jahres wurde zudem eine Motion für einen Verfassungsartikel zur Digitalisierung eingereicht[22] und inzwischen vom Ständerat angenommen. Die Richtung stimmt also, es bleibt jedoch abzuwarten, wie der Bundesrat und die Bundesverwaltung die Botschaft und den Entwurf für den Artikel ausgestalten werden beziehungsweise ob der Bund den Mut hat, die notwendige Verantwortung zu übernehmen und ob Kantone und Gemeinden das benötigte Vertrauen haben, um die Angst vor dem Kontrollverlust zu überwinden.

Aus meiner Sicht kommt der Bund nicht darum herum, als übergeordnete Staatsebene vorauszugehen, einen klaren Weg aufzuzeigen und die unteren Ebenen umfassend zu unterstützen. Ob in Richtung des ersten oder zweiten Lösungsvorschlags, ist vorerst zweitrangig; für mich am vielversprechendsten klingt eine Kombination der Varianten 1 und 2. Eine schlanke, bundesnahe Institution, die einer umfassenden digitalen Transformation den Weg ebnen würde und die unternehmerisch geführt und zugleich politisch gesteuert wäre. In einem ersten Schritt würde sie eine nationale Basisinfrastruktur aufbauen beziehungsweise bestehende Lösungen konsolidieren, später könnte das Angebot laufend ausgebaut werden.

Der Vergleich mit Österreich zeigt klar, dass die digitale Transformation in der Schweiz bedeutend besser

gestaltet werden kann. Gleichzeitig können wir diesem Beispiel auch entnehmen, dass eine stärkere Unterstützung im technischen Bereich keine Einschränkung der Autonomie ist, sondern diese im Gegenteil stärkt. Dank der Entlastung auf der technischen Ebene ermöglicht der Bund Ländern und Gemeinden, sich auf die Leistungen und die internen Prozesse zu fokussieren, was ihre fachlichen Kompetenzen sowie die Effizienz steigert und so noch bessere Dienstleistungen ermöglicht.

Angst vor Zentralismus oder einer unfähigen Bundesverwaltung ist also nicht zwangsläufig gerechtfertigt, denn nicht die politische Zuständigkeit soll zentralisiert werden, es soll lediglich die technische Basis dort bereitgestellt werden, von wo aus sie am sinnvollsten verbreitet werden kann. Mit einer gelungenen Organisation und den richtigen Anreizen kann es offensichtlich funktionieren. Offen bleibt nur, wann die Schweiz den Mut aufbringt, die heutige Vorgehensweise zu überdenken. So lange bleibt die Herangehensweise ein teurer und ineffizienter Luxus, den sich die Schweiz vermeintlich zugunsten des Föderalismus und der Kantons- und Gemeindeautonomie leistet.

6. Schluss-bemerkung

Dieser Text soll weder für Kantonalpolitiker:innen ein Grund sein, auf den Bund zu verweisen, anstatt selbst aktiv zu werden, noch für Verwaltungsmitarbeitende, den Kopf in den Sand zu stecken und abzuwarten, bis die Politik die notwendigen Rahmenbedingungen schafft. Bis der Bund aktiver unterstützt, können Kantone daran arbeiten, ihre Gemeinden möglichst gut zu begleiten und einzubinden – St. Gallen, Aargau oder auch Thurgau sind hier spannende Vorbilder. Verwaltungsmitarbeitende sollten, wo noch nicht geschehen, den Anspruch verinnerlichen, ein nicht ablehnbares Angebot zu schaffen und erstklassige Software und Leistungen anzubieten. Auch mit begrenztem Handlungsspielraum kann jede:r dazu beitragen, die digitale Transformation zu beschleunigen.

1 Vgl. Bundesamt für Statistik, Die 2110 Gemeinden der Schweiz am 1.1.2026.

2 Um der fiskalischen Äquivalenz gerecht zu werden, ggf. gegen eine Gebühr (vgl. Art. 43a Abs. 2 und 3 Bundesverfassung).

3 Vgl. eOperations Schweiz AG, eUmzugCH: Wohnortwechsel elektronisch melden.

4 Sollen im Sinne einer wirtschaftlichen und/oder technischen Perspektive.

5 Tatsächlich entwickelt der Bund sogar mehrere Portale dafür.

6 Vgl. Verein Myni Gmeind / Schweizerischer Gemeindeverband, Gemeinde-Umfrage zur Digitalisierung 2024, S. 17 und 21.

7 So sieht beispielsweise das «Zielbild der künftigen föderalen Zusammenarbeit im Bereich der digitalen Verwaltung» der DVS eine «Ergänzung des bestehenden institutionellen Rahmens» vor. Vgl. Schweizerischer Bundesrat: Zielbild der künftigen föderalen Zusammenarbeit im Bereich der digitalen Verwaltung: Konsultation eröffnet. 14.04.2025.

8 EasyGov.swiss: EasyGov 2.0: Strategische Neuausrichtung. 12.09.2024.

9 Auch wenn die Ausbreitung bei einer Verpflichtung mutmasslich schneller und günstiger vonstattengegangen wäre.

10 Nach Inkrafttreten von Art. 11 UEG müssen Kantone Leistungen, die sie digital anbieten, auch auf EasyGov 2.0 zugänglich machen, falls sie sich an Unternehmen richten und Bundesrecht vollzogen wird. Vgl. EasyGov.swiss: FAQ EasyGov 2.0; Art. 11 UEG.

11 Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ): Produkte & Solutions.

12 Die Zustellung erfolgt nach Möglichkeit elektronisch. Ist die empfangende Person nicht für die elektronische Zustellung registriert, übernimmt der duale Zustelldienst als Rückfalllösung den Ausdruck und den postalischen Versand. Vgl. Bundeskanzleramt (Österreich): White Paper: elektronische Zustellung für Behörden. Stand: 19.06.2025, Kap. 4.2.1, S. 20.

13 Mit AGOV und der künftigen E-ID zieht die Schweiz zumindest teilweise nach.

14 Digital Austria: Digital Austria Data Exchange (dadeX).

15 Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ): Organisation.

16 Capgemini Invent: eGovernment Benchmark – Switzerland 2026. S. 9, S. 12.

17 Myni Gmeind / Schweizerischer Gemeindeverband: Resultate Gemeindeumfrage 2026 «mit Fokus Zusammenarbeit» – Digitale Transformation. Wo die Schweizer Gemeinden heute stehen. 2026. S. 25.

18 eGovernment St.Gallen digital.: eGovernment St.Gallen digital. – Strategie des Kantons St.Gallen und der St.Galler Gemeinden.

19 Dies ist ein starker Kontrast zur heutigen Landschaft, in der Bundesportale wie das ePortal oder EasyGov, kantonale ePortale sowie Portale von Gemeinden existieren.

20 So könnte beispielsweise ein Einstiegspunkt «Ich möchte eine Festwirtschaft durchführen» geschaffen werden, anstatt dass sich Veranstalter:innen damit auseinandersetzen müssen, was dafür alles benötigt wird, und anschliessend separat eine Festwirtschaftsbewilligung, eine Bewilligung für den Ausschank von gebrannten Wassern und noch eine für das Benutzen des öffentlichen Grundes beantragen.

21 Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD): Bund und Kantone beschliessen weitere Entwicklung im Bereich der digitalen Verwaltung. 19.12.2025.

22 Schweizerisches Parlament: Motion 26.3005 «Die Verfassung braucht einen Digitalisierungsartikel». 2026.

Bundesamt für Statistik (BFS): Die 2110 Gemeinden der Schweiz am 1.1.2026. https://www.bfs.admin.ch/bfs/rm/home.assetdetail.36390081.html (abgerufen am 23.08.2026).

Bundeskanzleramt (Österreich): White Paper: elektronische Zustellung für Behörden. Inhalte und potentielle Handlungsfelder für Behörden. Wien, Stand: 19.06.2025. https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:55d6c9d8-8b6d-4a7b-adec-f9416b8f1561/whitepaper_e-zustellung_behoerden.pdf (abgerufen am 23.08.2026).

Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ): Produkte & Solutions. https://www.brz.gv.at/was-wir-tun/services-produkte.html (abgerufen am 23.08.2026).

Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ): Organisation. https://www.brz.gv.at/wer-wir-sind/organisation.html (abgerufen am 23.08.2026).

Capgemini Invent: eGovernment Benchmark – Switzerland 2026. https://www.digitale-verwaltung-schweiz.ch/application/files/6617/8306/0778/eGovernment_Benchmark_Switzerland_2026.pdf (abgerufen am 23.08.2026).

Digital Austria: Digital Austria Data Exchange (dadeX). https://www.digitalaustria.gv.at/verwaltung/egovernment/dadex.html (abgerufen am 23.08.2026).

Digitale Verwaltung Schweiz (DVS): Weiterentwicklung der Digitalen Verwaltung Schweiz (DVS): Zielbild der künftigen föderalen Zusammenarbeit im Bereich der digitalen Verwaltung zuhanden der Träger und Partner. Bereinigte Fassung nach Konsultation. 28.11.2025. https://cms.news.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-nsbcch-files/files/2025/12/19/850be3d7-7167-4e38-bb60-f3a5a4754986.pdf (abgerufen am 23.08.2026).

EasyGov.swiss: FAQ EasyGov 2.0. https://behoerden.easygov.swiss/strategische-neuausrichtung/easygov-2-0-faq/ (abgerufen am 23.08.2026).

EasyGov.swiss: EasyGov 2.0: Strategische Neuausrichtung. 12.09.2024. https://aktuell.easygov.swiss/news/easygov-2-0-strategische-neuausrichtung/ (abgerufen am 23.08.2026).

eGovernment St.Gallen digital.: eGovernment St.Gallen digital. – Strategie des Kantons St.Gallen und der St.Galler Gemeinden. https://www.egovsg.ch/egovernment (abgerufen am 23.08.2026).

Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD): Bund und Kantone beschliessen weitere Entwicklung im Bereich der digitalen Verwaltung. 19.12.2025. https://www.efd.admin.ch/de/newnsb/evGgoHEgEbYSdxikE0T1S (abgerufen am 23.08.2026).

eOperations Schweiz AG: Mission & Organisation. https://www.eoperations.ch/eoperations-schweiz/mission-organisation/ (abgerufen am 23.08.2026).

eOperations Schweiz AG: eUmzugCH – Wohnortwechsel elektronisch melden. https://www.eumzug.swiss/eumzugngx/global (abgerufen am 23.08.2026).

Myni Gmeind / Schweizerischer Gemeindeverband: Resultate Gemeinde-Umfrage zur Digitalisierung 2024. 2024. https://mynigmeind.ch/wp-content/uploads/2024/06/D-Original_Versand_-20240612_Myni-Gmeind-2024-06-Befragung-Gemeindevertreters.pdf (abgerufen am 23.08.2026).

Myni Gmeind / Schweizerischer Gemeindeverband: Resultate Gemeindeumfrage 2026 «mit Fokus Zusammenarbeit» – Digitale Transformation. Wo die Schweizer Gemeinden heute stehen. 2026. https://www.mynigmeind.ch/wp-content/uploads/2026/06/Myni-Gmeind-2026-06-15-Befragung-Gemeindevertreter_d-ori.pdf (abgerufen am 23.08.2026).

Schweizerischer Bundesrat: Zielbild der künftigen föderalen Zusammenarbeit im Bereich der digitalen Verwaltung: Konsultation eröffnet. 14.04.2025. https://www.admin.ch/de/newnsb/VXi4arv0_3UqH4mTslPKA (abgerufen am 23.08.2026).

Schweizerischer Bundesrat / Konferenz der Kantonsregierungen (KdK): Öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung über die Digitale Verwaltung Schweiz. 2021, BBl 2021 3030. https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2021/3030/de (abgerufen am 23.08.2026).

Schweizerische Eidgenossenschaft: Bundesgesetz vom 29. September 2023 über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten (Unternehmensentlastungsgesetz, UEG), BBl 2023 2297, Art. 11. https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/2297/de#art_11 (abgerufen am 23.08.2026).

Schweizerische Eidgenossenschaft: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101, Art. 5a und 43a. https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de (abgerufen am 23.08.2026).

Schweizerisches Parlament: Motion 26.3005 «Die Verfassung braucht einen Digitalisierungsartikel». 2026. https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20263005 (abgerufen am 23.08.2026).

Verein eCH: Verbindlichkeit von eCH-Standards. https://www.ech.ch/de/ech-standards/verbindlichkeit (abgerufen am 23.08.2026).

Menschenrechte im Schweizer Föderalismus

5

Laura Knöpfel

Résumé

Ist der Föderalismus eine Chance oder eine Herausforderung für die Menschenrechte? Der vorliegende Artikel schlägt eine dritte Lesart vor: Menschenrechte werden, unabhängig davon, wie ein Staat organisiert ist, erst in der lokalen Praxis wirksam, in den konkreten Begegnungen zwischen privaten Personen und staatlichen Behörden. Mit den (rechts)anthropologischen Konzepten der Friktion (Anna Tsing) und der Vernakularisierung (Sally Merry) wird der Föderalismus als institutioneller Rahmen gedeutet, in dem universelle abstrakte Normen in die lokale Praxis übersetzt werden. Er vervielfacht die Reibungsflächen, an denen die internationalen Abkommen auf 26 kantonale Rechtsordnungen treffen und zugleich auch die Orte, an denen Innovation entstehen kann.

Drei Schlaglichter auf die Lokalisierung der UNO-Frauenrechtskonvention und der Istanbul-Konvention gegen Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt, der UNO-Behindertenrechtskonvention und der Rolle der Gerichte zeichnen die Übersetzungsprozess nach.

Aus der Analyse ergeben sich vier Weiterentwicklungen des Föderalismus: Ihn als Friktions- und Übersetzungsraum zu begreifen, dessen Reibungszonen nicht wegzuorganisieren, sondern zu gestalten sind; die Zwischenräume des Mehrebenensystems – die Akteure «in the middle» – als tragende Elemente der föderalen Architektur anzuerkennen und auszustatten; die Verantwortung im föderalen Netz zu klären, namentlich durch ständige vertikale Koordinationsstrukturen und die Ausdehnung der föderalen Mitwirkung auf die Staatenberichtsverfahren; und das Gleichgewicht von Vielfalt und Einheit unter dem Rechtsgleichheitsgebot laufend neu auszuhandeln mit vermehrter Harmonisierung dort, wo der Flickenteppich der Umsetzung problematisch wird. Friktion und Übersetzung erweisen sich damit nicht als Störfaktor, sondern als Voraussetzung dafür, dass Menschenrechte vor Ort Wirkung entfalten.

1. Einleitung

Föderalismus und Menschenrechte zählen gleichermassen zu den Grundbausteinen der Organisation und des Selbstverständnisses des schweizerischen Bundesstaates. Werden sie zueinander in Beziehung gesetzt, steht meist die Frage im Vordergrund, ob der Föderalismus eine Chance oder eine Herausforderung für die Menschenrechte darstellt.[1] Die Chance liegt darin, dass die Kantone auf ihre jeweiligen Gegebenheiten reagieren und als Labore für innovative menschenrechtliche Ansätze fungieren können. Die Herausforderung ist die andere Seite derselben Medaille: Es entsteht ein Flickenteppich menschenrechtlicher Ansätze, der mit Blick auf die Rechtsgleichheit und Fairnessüberlegungen problematisch ist.

Der vorliegende Artikel nimmt diese Frage wiederholt auf, schlägt jedoch eine andere Perspektive auf das Verhältnis von Föderalismus und Menschenrechten vor: Wirksam werden Menschenrechte erst, wenn sie in konkreten Alltagssituationen vor Ort umgesetzt werden und zwar unabhängig davon, wie ein Staat organisiert ist. Auch in einem unitarischen Staat entscheiden die konkreten, stets vor Ort stattfindenden Begegnungen zwischen privaten Personen und staatlichen Behörden darüber, inwiefern Menschenrechte Wirklichkeit werden. Um diese lokale Menschenrechtspraxis zu beschreiben und zu konzeptualisieren, greife ich auf die (rechts)anthropologischen Konzepte der Friktion von Anna Tsing und der Vernakularisierung von Sally Merry zurück.[2] Friktion bezeichnet das produktive Spannungsmoment, das entsteht, wenn universelle Normen wie die Menschenrechte auf lokale Strukturen, Akteure und Bedeutungssysteme treffen; Vernakularisierung den daraus folgenden Anpassungs- und Übersetzungsprozess, durch den Menschenrechte vor Ort erst ihre konkrete Wirkungskraft entfalten. Der Föderalismus ist dabei weder Problem noch Lösung, sondern der institutionelle Rahmen, innerhalb dessen Friktion und Vernakularisierung der Menschenrechte ihre spezifisch schweizerische Form annehmen.

Der Artikel skizziert zunächst die Menschenrechtsordnung der Schweiz und den institutionellen Rahmen, in dem ihre Verwirklichung angestrebt wird: die kantonalen und kommunalen Kompetenzen, den Vorrang des Bundesrechts sowie das Auseinanderfallen der aussen- und innenpolitischen Kompetenzen. Sodann führt er das Verständnis der Menschenrechte als lokale Praxis ein und zeichnet in drei Fallstudien die Übersetzungsprozesse rund um die UNO-Frauenrechtskonvention und die Istanbul-Konvention, die UNO-Behindertenrechtskonvention sowie vor den Gerichten nach. Auf dieser Grundlage wird der Föderalismus als institutionalisierter Friktions- und Übersetzungsraum gedeutet. Der Artikel schliesst mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Stärkung der lokalen Menschenrechtspraxis.

2. Die Menschenrechtsordnung in der Schweiz

Bereits die Menschenrechtsordnung «auf dem Papier» ist in der Schweiz föderal geprägt. Einerseits enthält die Bundesverfassung einen Grundrechtskatalog mit den klassischen Menschenrechten (Art. 7 ff. BV). Andererseits finden sich Menschenrechtsgarantien in den Verfassungen der Kantone. Oftmals sind diese deckungsgleich mit

den Rechten der Bundesverfassung, teilweise gehen sie aber auch über diese hinaus. So kennt beispielsweise die Genfer Kantonsverfassung ein Recht auf Schutz der digitalen Integrität (Art. 21A KV GE), die jurassische ein Recht auf Arbeit (Art. 19 KV JU) und die Waadtländer das Recht, in Würde zu sterben (Art. 34 Abs. 2 KV VD); verschiedene Kantone und Gemeinden garantieren zudem – anders als der Bund – das Stimm- und/oder Wahlrecht für Jugendliche, Ausländer:innen oder Urteilsunfähige. Dies entspricht der historischen Entwicklung des Grundrechtsschutzes in der Schweiz, der von den Kantonsverfassungen ausging.[3]

Ergänzt wird die inländische Menschenrechtsordnung durch die von der Schweiz ratifizierten internationalen Abkommen. Da die Schweiz dem monistischen System folgt, gelten diese unmittelbar, ohne besondere gesetzliche Umsetzung. Eine besondere Stellung nimmt dabei die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)[4] ein, deren Umsetzung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) überwacht wird. Neben der EMRK hat die Schweiz weitere Menschenrechtsabkommen des Europarats ratifiziert, darunter die sogenannte Istanbul-Konvention zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt.[5]

Neben den Konventionen des Europarats gestalten die Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen die Menschenrechte in der Schweiz. Dazu gehören die UNO-Pakte I über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte[6] und II über bürgerliche und politische Rechte[7] sowie die UNO-Kinderrechtskonvention[8], die UNO-Antirassismuskonvention[9], die UNO-Frauenrechtskonvention[10] oder die UNO-Behindertenrechtskonvention[11].

3. Institutioneller Rahmen

Die Schweizer Menschenrechtsordnung ist in eine Mehrebenen-Gouvernanz eingebettet. Massgeblich ist dabei der Grundsatz, dass die Grundrechte in der gesamten Rechtsordnung zur Geltung kommen müssen: Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an sie gebunden und zu ihrer Verwirklichung verpflichtet (Art. 35 Abs. 1 und 2 BV), sei dies auf bundesstaatlicher, kantonaler oder kommunaler Stufe.

3.1 Kantonale Kompetenzen in menschenrechtsrelevanten Bereichen

Die Bedingungen der lokalen Menschenrechtspraxis werden zu einem grossen Teil auf kantonaler Ebene geschaffen: Wichtige menschenrechtsrelevante Bereiche fallen weitgehend in die Kompetenz der Kantone: Bildung; Gesundheit und Soziales; Polizei, Justiz und Opferschutz; Bau, Verkehr und Infrastruktur; Sport, Kultur und Religion. In diesen Bereichen handeln die Kantone weitgehend autonom, da die Bundesverfassung dem Bund hier nur einzelne, spezifische Aufgaben zuweist.

Es ist den Kantonen überlassen, wie sie ihre Aufgaben erfüllen. Oftmals werden die Gemeinden in den Kantonsverfassungen verpflichtet, menschenrechtliche Vorgaben umzusetzen. So sind beispielsweise grundsätzlich die Gemeinden für Baubewilligungen – und damit für die behindertengerechte Gestaltung öffentlicher Bauten – zuständig; auch die Sozialhilfe und damit die Umsetzung der sozialen Sicherheitsrechte gemäss Bundesverfassung und UNO-Pakt I ist meist kommunal organisiert.

3.2 Zusammenarbeit der Kantone für die Umsetzung der Menschenrechte

In jenen menschenrechtsrelevanten Bereichen, in denen die Kantone eigenständig handeln, arbeiten sie regelmässig mit anderen Kantonen zusammen (Art. 48 BV). In interkantonalen Konkordaten wie etwa den Strafvollzugskonkordaten, dem Hooligan-Konkordat zu Gewalt an Sportveranstaltungen oder dem Bildungskonkordat HarmoS schliessen sich Kantone zusammen und legen Mindeststandards im Bereich der Menschenrechte fest. Informeller geschieht dies in interkantonalen Fachkonferenzen durch kontinuierlichen Wissens- und Erfahrungsaustausch, etwa in der Schweizerischen Opferhilfekonferenz der SODK oder in der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektor:innen.

3.3 Vorrang von Bundesrecht und Völkerrecht

Die Autonomie der Kantone wird durch Mindeststandards des Bundesrechts und des Völkerrechts beschränkt. Die Bundesverfassung selbst gibt solche Mindeststandards vor: So verlangt sie etwa, dass der Grundschulunterricht ausreichend, unentgeltlich und obligatorisch ist (Art. 19 i.V.m. Art. 62 BV), dass inhaftierte Personen unverzüglich und verständlich über die Gründe des Freiheitsentzugs und ihre Rechte informiert werden (Art. 31 Abs. 2 BV) und dass Rechtsstreitigkeiten in der Regel von einer richterlichen Behörde beurteilt werden (Art. 29 und 29a BV). In diesen und weiteren Fällen wirkt eine bundesrechtliche Vorgabe unmittelbar in die kantonale Zuständigkeit hinein und begrenzt deren autonomen Gestaltungsraum von vornherein.

Diese Mindeststandards übersetzen nicht selten völkerrechtliche Normen in die innerstaatliche Ordnung und reichen sie an die Kantone weiter. Dies ist Ausdruck dessen, dass die Schweiz im Bereich der Menschenrechte längst ein international verflochtener Verfassungsstaat ist, dessen innerstaatliche Standards sich an völkerrechtlichen Entwicklungen ausrichten (müssen).

Eine massgebliche Rolle bei der Durchsetzung dieses Vorrangs kommt dem Bundesgericht zu. Es kann kantonale Erlasse umfassend auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten prüfen und damit als zentrale menschenrechtliche Kontrollinstanz gegenüber kantonaler Rechtssetzung und -anwendung fungieren. Dabei vollzieht das Bundesgericht regelmässig auch die Rechtsprechung des EGMR nach und überführt sie auf diese Weise in die innerstaatliche Praxis.

Dabei ist es für die Betroffenen von Vorteil, dass ein grosser Teil der menschenrechtlich relevanten Bereiche in die kantonale Zuständigkeit fällt. Kantonale Gesetze können, anders als Bundesgesetze, uneingeschränkt überprüft und im Fall einer Grundrechtsverletzung aufgehoben werden. Wie das Bundesgericht diese Prüfung im Einzelfall vornimmt, zeigen die beiden Fallstudien zu den Kantonen Zug und St. Gallen (unten).

3.4 Aussenpolitische Kompetenz des Bundes

Während die Kantone innerstaatlich in vielen Bereichen dafür zuständig sind, dass die Menschenrechte umgesetzt werden, ist es ausschliesslich Sache des Bundes die internationalen Menschenrechtsabkommen abzuschliessen (Art. 54 Abs. 1 und Art. 184 Abs. 2 BV). Aus dem aussenpolitischen Alleinvertretungsrecht folgt zugleich eine umfassende völkerrechtliche Rechenschaftspflicht des Bundes gegenüber internationalen Gremien und anderen Vertragsstaaten. Das bedeutet konkret: Die Schweiz hat international auch

dann einzustehen, wenn einzelne Kantone die ihnen nach innerstaatlichem Recht zukommenden menschenrechtlichen Vorgaben nicht hinreichend umgesetzt haben. Denn völkerrechtlich souverän und damit haftungsbegründend handelt allein der Bund.

Zwar hat der Bund auf die Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht zu nehmen (Art. 54 Abs. 3 BV), und die Kantone wirken an aussenpolitischen Entscheiden mit, die ihre Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen betreffen (Art. 55 Abs. 1 BV); die abschliessende Entscheidungsmacht liegt jedoch beim Bund.

3.5 Auseinanderfallen der Kompetenzen: Zur Herausforderung im Staatenberichtsverfahren im Speziellen

Damit fällt die aussenpolitische Kompetenz zum Abschluss von Menschenrechtsabkommen von der innenpolitischen Kompetenz zu deren Umsetzung auseinander. Dies ist sowohl für den Bund wie auch für die Kantone herausfordernd. Der Bund muss vollumfänglich und unabhängig von der innerstaatlichen Kompetenzordnung einstehen, d.h. auch für kantonales Handeln. Die Kantone auf der anderen Seite müssen die Vorgaben umsetzen, ohne über den Beitritt zu den fraglichen Verträgen entschieden zu haben; denn sie sind wie alle Träger staatlicher Aufgaben an die Grundrechte gebunden (Art. 35 Abs. 2 BV).

Die Herausforderung dieses Auseinanderfallens der Kompetenzen zeigt sich in kondensierter Form in den Staatenberichtsverfahren des Europarats und der UNO. In Staatenberichtsverfahren muss ein Vertragsstaat gegenüber einem Expert:innengremium regelmässig Rechenschaft darüber ablegen, wie die Menschenrechte des Abkommens umgesetzt werden.[12]

Die Informationen zur Umsetzung liegen bei den Kantonen und regelmässig bei den Kommunen. Berichterstatten muss aber der Bund. Der Bund ist somit auf die Kantone und Gemeinden angewiesen, um die völkerrechtlichen Pflichten der Schweiz zu erfüllen und dies bei variierendem Umsetzungswillen der Kantone.

Wie Kantone und Gemeinden dabei einbezogen werden, variiert zwischen den Abkommen und den federführenden Bundesstellen. Bei einigen Berichten können sie zum Entwurf Stellung nehmen, bei anderen erhalten sie lediglich einen Fragebogen, ohne zu wissen, was mit ihren Antworten geschieht. Für die Kantone ist das Verfahren weitgehend unbefriedigend. Sie monieren, dass die kantonalen Realitäten nicht richtig zum Ausdruck kämen und die Kantone mehr im Bereich der Menschenrechte machen, als dies dargestellt würde.[13]

4. Menschenrechte als lokale Praxis

Die Wirkkraft von Menschenrechten zeigt sich nicht auf dem Papier – in Gesetzen, Urteilen und Leitfäden –, sondern in alltäglichen, konkreten Begegnungen zwischen Individuen und dem Staat: Bei der Beantragung von Sozialleistungen, in der Schule oder bei einer Ausweiskontrolle durch die Polizei. Die Menschenrechte entfalten ihre beabsichtigte Wirkung erst, wenn sie zur lokalen Praxis werden. Zu ihrer Verwirklichung braucht es selbstverständlich eine umfassende

Politik, eine Idee des Staates, welche die Menschenrechte bei jeglichem Staatshandeln mitdenkt; die eigentliche Umsetzung aber, der Moment, in dem Menschen spüren, ob ihre Menschenrechte wirksam sind, ist situativ und situiert.

4.1 Friktionen der Menschenrechte

Einen hilfreichen theoretischen Zugang zu diesen Momenten des Spürbarwerdens von Menschenrechten bietet das Konzept der Friktion, das die Anthropologin Anna Tsing geprägt hat.[14] Tsing entwickelte das Konzept im Rahmen ihrer Feldforschung zu Umwelt- und Ressourcenkonflikten im Wald von Kalimantan, Indonesien. Für Tsing sind Friktionen «awkward, unequal, unstable, and creative qualities of interconnection across difference»[15]. Friktion bedeutet Widerstand und Aushandlung, aber auch das Entstehen von Produktivem und Neuem. Universelle Konzepte wie die Menschenrechte treffen auf lokale Akteure, Praktiken und Bedeutungssysteme. Diese Begegnungen erzeugen Widerstand, Umdeutung, Aneignung, Verzögerung, unerwartete Allianzen und Konflikte. Das Ergebnis ist nie eine reine Übertragung einer globalen Idee in den lokalen Kontext, sondern stets eine Transformation durch die Begegnung selbst. Das Globale materialisiert sich immer erst in konkreten, situierten Begegnungen. Die Reibung ist die Voraussetzung für Wirkung. So lässt sich die Umsetzung internationaler Menschenrechte in den Kantonen und Gemeinden als eine Reihe von Friktionen beschreiben, bei denen globale Normen auf kantonale Institutionen, Akteure und bestehende Politiken treffen.

Empirische Studien zur Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz zeigen, dass die internationalen Abkommen nicht auf eine leere, empfangsbereite Fläche, sondern auf 26 bereits bestehende Rechtsordnungen, politische Kulturen, Verwaltungsstrukturen und Kräfteverhältnisse treffen.[16] Genau wie in Tsings Wald in Kalimantan entsteht daraus kein reibungsloser Transfer, sondern eine Serie lokal unterschiedlicher Reibungsprozesse.

Constance Kaempfer schlägt in ihrer Dissertation zur Umsetzung von Völkerrecht in den Kantonen eine Typologie dieser Friktionen für den Schweizer Kontext anhand der vier Metaphern Karotte, Stock, Tambourin und Poya vor.[17] Die Karotte symbolisiert Anreize wie Bundessubventionen, der Stock die Sanktionsandrohung durch die Exekutive, das Tamburin das «Lärmmachen» über Informationen und Berichte durch Stiftungen, NGOs oder Hochschulen und die Poya den gemeinsamen Rahmen durch Harmonisierung, etwa in interkantonalen Konkordaten oder Bundesgesetzen. Kaempfer zeigt, dass während bei den bilateralen Abkommen Schweiz–EU systematisch Poya-Mechanismen zum Einsatz kommen, diese im Menschenrechtsbereich fast völlig und Stock-Mechanismen ganz fehlen. Stattdessen dominieren weiche, unverbindliche Tamburin-Mechanismen, die den Kantonen viel Handlungsspielraum lassen, aber wenig Verbindlichkeit erzeugen.

4.2 Lokalisierung der Menschenrechte

In den Friktionen finden Übersetzungsprozesse statt, in denen die universellen Menschenrechtsnormen in die lokale Sprache, Symbolik und Moralvorstellungen übertragen werden. Um diese Übersetzungsprozesse beschreiben und konzeptualisieren zu können, schlage ich vor, Tsings Idee der Reibung mit dem Konzept der Vernakularisierung (vernacularization) der Rechtsanthropologin Sally Merry zu ergänzen.[18] Vernakularisierung bezeichnet den Prozess, durch den Menschenrechtsideen aus internationalen Dokumenten

aufgegriffen, für lokale Gemeinschaften verständlich und akzeptabel gemacht und dazu genutzt werden, lokale Probleme neu zu beschreiben. Eine zentrale Rolle spielen dabei Akteure «in the middle» – etwa NGOs und Menschenrechtsverteidiger:innen –, die zwischen den internationalen Vorgaben und den lokalen Gegebenheiten vermitteln. In dieser Übersetzung wird die abstrakte Idee der Menschenrechte so umgestaltet, dass sie vor Ort verständlich, legitim und sinnvoll ist; zugleich dürfen die Menschenrechte «in the vernacular» ihren Fokus auf individuelle Rechte, Autonomie und Gleichheit nicht verlieren, da sie sonst nicht mehr Teil des internationalen Menschenrechtssystems wären.

5. Schlaglichter auf die Lokalisierung von Menschenrechten

Wie Friktion und Vernakularisierung in der Schweiz konkret verlaufen, zeigen die folgenden Schlaglichter auf die Umsetzung der UNO-Frauenrechtskonvention und der Istanbul-Konvention, die Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention sowie die Übersetzungsarbeit der Gerichte.[19]

5.1 Die UNO-Frauenrechtskonvention und die Istanbul-Konvention: Von der institutionellen Leerstelle zur Koordinationsarchitektur

Das erste Schlaglicht betrifft die Umsetzung des UNO-Frauenrechtsabkommens sowie der Istanbul-Konvention des Europarats gegen Gewalt an Frauen und Mädchen, welche die Schweiz 1997 respektive 2017 ratifiziert hat. Die Abkommen verpflichten die Schweiz unter anderem dazu, Frauen und Mädchen vor Benachteiligungen und Gewalt zu schützen.

Als abstrakte Idee blieben die Vorgaben der internationalen Abkommen zunächst ohne grosse Wirkung im Alltag von Frauen und Mädchen in der Schweiz.[20] Um Wirkung zu entfalten, brauchte es feministische Jurist:innen, Aktivist:innen und NGOs, welche die internationalen Menschenrechtsvorgaben in die vertraute Logik des Schweizer Scheidungs-, Persönlichkeits-, Ordnungs- und Polizeirechts übersetzten.[21] Ein Beispiel ist die Einführung des polizeilichen Wegweisungsrechts in den Kantonen ab den frühen 2000er Jahren und des zivilrechtlichen Schutzes gegen Gewalt, Drohungen und Nachstellungen gemäss Art. 28b ZGB auf Bundesebene 2007.[22] Die Revisionen erlauben es, eine gewaltausübende Person der gemeinsamen Wohnung zu verweisen, ohne dass die betroffene Person ausziehen oder ein Strafverfahren anstrengen muss. Argumentiert wurde mit der Entlastung der Polizei und dem Schutz der «öffentlichen Ordnung»: Die universalistische Aussage, dass Gewalt gegen Frauen eine Menschenrechtsverletzung ist, wurde – ohne expliziten Verweis auf die UNO-Frauenrechtskonvention im einschlägigen Kommissionsbericht[23] – in eine verwaltungsrechtliche Sprache übersetzt, die in der Schweizer Kultur Anklang fand.

Mit dem Inkrafttreten der Istanbul-Konvention am 1. April 2018 intensivierten sich die Massnahmen gegen die Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt.[24] Anders als bei der UNO-Frauenrechtskonvention lässt sich hier eine klare Koordinationsarchitektur identifizieren: Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) und die Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt (SKHG) klärten die Zuständigkeiten, inventarisierten bestehende Massnahmen und orientierten das kantonale Handeln an prioritären Themen und «Best Practices». 2021 verabschiedeten Bund und Kantone eine gemeinsame Roadmap[25] und im Rahmen der Gleichstellungsstrategie 2030 des Bundesrats folgte 2022 der Nationale Aktionsplan 2022–2026 mit 44 Massnahmen[26] und Ende 2025 die Präventionskampagne gegen häusliche, sexualisierte und geschlechtsbezogene Gewalt[27]. Zugleich verabschiedeten die Kantone eigene Aktionspläne, einige erliessen eigentliche Gewaltschutzgesetze. Der Flickenteppich besteht damit fort, ist aber regulierungstechnisch engmaschiger gestrickt.

5.2 Die UNO-Behindertenrechtskonvention: Expert:innen und kantonale Verwaltungen als Übersetzer:innen

Das zweite Schlaglicht trifft die Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention, die für die Schweiz am 15. Mai 2014 in Kraft trat. Die Konvention vollzieht einen Paradigmenwechsel in der Art und Weise, wie Menschen mit Behinderungen betrachtet und behandelt werden[28]: Eine Behinderung wird nicht mehr als medizinisches Defizit verstanden, sondern als Resultat gesellschaftlicher Barrieren. Folglich stehen im Zentrum der UNO-Behindertenrechtskonvention die Zugänglichkeit, die inklusive Schule, die politischen Rechte und der Diskriminierungsschutz.

In der Vernehmlassung zum Beitritt zur UNO-Behindertenrechtskonvention lehnten die Kantone Appenzell Innerrhoden, Nidwalden, Thurgau und Waadt eine Ratifikation mit Verweis auf die bereits ausreichende Gesetzgebung ab bzw. betrachteten eine solche als überflüssig.[29] Der Bundesrat war der Meinung, «bereits heute erfüllt die Schweiz die Anforderungen des Übereinkommens weitgehend».[30] Genau hier zeigte sich die erste grosse Friktion zwischen den globalen Normen und den lokalen Schweizer Realitäten. Der UNO-Behindertenrechtsausschuss stellte in seinen Abschliessenden Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz 2022 zahlreiche Unstimmigkeiten fest.[31] Er kritisierte unter anderem die mangelnde Harmonisierung der Gesetzgebung, das Fehlen einer Gesamtstrategie, die ungenügende Einbindung von Menschen mit Behinderungen in Entscheidungsprozesse sowie den Mangel an Ressourcen bei Behindertenorganisationen. Auch Inclusion Handicap, der Dachverband der Behindertenorganisationen der Schweiz, monierte in seinem Schattenbericht zahlreiche Mängel und das Fehlen einer Umsetzungsstrategie.[32] In dieser institutionellen Leerstelle spielten sich die Übersetzungsprozesse der globalen Normen in die lokalen Realitäten ab.

In Basel-Stadt fiel die UNO-Behindertenrechtskonvention jedoch auf fruchtbaren Boden.[33] 2015 verlangte eine parlamentarische Motion ein Rahmengesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, 2017 lancierte ein Komitee aus Menschen mit Behinderungen und Selbsthilfeorganisationen eine entsprechende Volksinitiative. 2019 legte der Regierungsrat in Erfüllung der Motion und als Gegenvorschlag zur Initiative dem Grossen Rat ein kantonales Behindertenrechtsgesetz vor. Nach dessen Inkrafttreten nahm An-

fang 2021 eine neue Fachstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen ihre Arbeit auf.

Das Gesetz wurde mit Unterstützung eines Teams von Rechtsexpert:innen um Markus Schefer von der Universität Basel erarbeitet. Das Team führte Interviews in der Verwaltung durch, um Lücken im kantonalen Recht gegenüber der Konvention und konkreten Handlungsbedarf zu identifizieren. Damit leisteten die Jurist:innen die Übersetzungsarbeit: Sie überführten die abstrakten Prinzipien der Konvention in eine konkrete Lückenanalyse und schlugen spezifische Regelungen vor. Nach Basel-Stadt erarbeitete das Team von Markus Schefer auch (Vor)Entwürfe oder Handlungsempfehlungen für Gesetze über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in den Kantonen Wallis, Basel-Landschaft, Genf, Waadt und Appenzell Ausserrhoden.[34]

Der Kanton Zürich beschritt einen leicht anderen Weg als Basel-Stadt. Im Auftrag der Behindertenkonferenz Kanton Zürich erhob die ZHAW in einer Studie den Handlungsbedarf aus Sicht der UNO-Behindertenrechtskonvention und kam zum Schluss, dass dem Kanton ein verbindlicher Plan sowie organisatorische Vorkehrungen zur Umsetzung fehlten.[35] Darauf antwortete der Regierungsrat mit dem Aktionsplan Behindertenrechte 2022–2025[36], der in sieben Handlungsfeldern den Abbau bestehender Hürden beschreibt. Zudem wurde die Koordinationsstelle Behindertenrechte im Kantonalen Sozialamt geschaffen. Mit ihr verfügt der Kanton über eine ständige Verwaltungseinheit, welche die Umsetzung der Konvention als Daueraufgabe quer durch alle Direktionen koordiniert und die rund 160 Gemeinden des Kantons mit Beratung, Weiterbildungen und einem «BRK-Netzwerk» für den Erfahrungsaustausch unterstützt.

Da die Normen der Konvention auf unterschiedliche kantonale Ausgangslagen treffen, verläuft die Umsetzung von Kanton zu Kanton verschieden: Unterschiedliche Akteure «in the middle» – von Professor:innen bis zu Verwaltungsbeamt:innen – übertragen Konzepte wie Inklusion und Autonomie in das, was im jeweiligen Kanton politisch resonanzfähig ist.

5.3 Gerichte als Übersetzungsinstanzen

Die Wichtigkeit der Gerichte für die Übersetzungsprozesse illustriert das Verfahren um die Zuger Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann.[37] Im Jahr 2010 lehnte der Zuger Kantonsrat entgegen dem Antrag des Regierungsrats die Weiterführung der Kommission ab; dagegen erhoben mehrere Parteien, Verbände und Einzelpersonen Beschwerde an das Bundesgericht. Dieses hielt fest, dass die Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 2 BV), die Zuger Kantonsverfassung (§ 5 Abs. 2 KV ZG) und die UNO-Frauenrechtskonvention (Art. 2 lit. a) einen klaren Auftrag enthalten, zur tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau tätig zu werden; ein Ermessensspielraum bestehe nur bei der Frage des Wie.[38] Der Kanton Zug sei daher zwar nicht zur Wiederherstellung der Kommission verpflichtet, müsse aber eine Ersatzlösung treffen.[39] Ein Verzicht auf staatliche Gleichstellungsmassnahmen wäre aber verfassungswidrig.[40]

Wie das Bundesgericht die bundes- und völkerrechtlichen Mindeststandards im Einzelfall gegenüber der kantonalen Autonomie austariert, zeigt sich sodann in einem Entscheid zur Sonderschulung im Kanton St. Gallen.[41] Eltern wehrten sich dagegen, dass ihr Kind eine Sonderschule besuchen musste. Das Bundesgericht hielt fest, dass sich aus UNO-Behindertenrechtskonvention, Behindertengleichstellungsgesetz und Bundesverfassung eine Präferenz für die integrative Schulung ergibt, dem Kanton aber ein erheblicher

Gestaltungsspielraum verbleibt; da die Behörden eine umfassende fachliche Beurteilung vorgenommen hatten, war die separative Schulung gerechtfertigt.

6. Weiterentwicklung des Föderalismus im Lichte der lokalen Menschenrechtspraxis

Die Analyse der institutionellen Rahmenbedingungen und die drei Fallbeispiele erlauben es, die Blickrichtung von den Menschenrechten im Föderalismus hin zu den Lehren der lokalen Menschenrechtspraxis für den Föderalismus umzukehren. Vier mögliche Weiterentwicklungen des Föderalismus stehen im Vordergrund: ein verändertes Verständnis des Föderalismus als Übersetzungsraum, die Ausstattung seiner Zwischenräume, die Klärung von Verantwortung im Mehrebenensystem sowie die kontinuierliche Aushandlung von Vielfalt und Einheit unter der Bedingung des bundesverfassungsrechtlichen Rechtsgleichheitsgebots.

6.1 Den Föderalismus als Friktions- und Übersetzungsraum begreifen

Die erste Weiterentwicklung ist konzeptioneller Natur. Nur in der Theorie ordnet der Schweizer Föderalismus die Kompetenzen klar und weist die Verantwortlichkeiten eindeutig zu. In der Praxis bestehen zahlreiche überlappende Bereiche, gerade in menschenrechtsrelevanten Feldern und die drei Staatsebenen müssen sich laufend miteinander koordinieren. Wer den Föderalismus allein als statische Kompetenzordnung versteht, muss diese Überlappungen und Koordinationszwänge als Störungen wahrnehmen, die es zu beseitigen gilt. Die Untersuchung mit Hilfe der (rechts) anthropologischen Konzepte von Anna Tsing und Sally Merry legt ein anderes Verständnis nahe. Der Föderalismus ist ein institutionalisierter Friktions- und Übersetzungsraum, in dem universelle und abstrakte Normen in die lokale Praxis übersetzt werden. Dabei sind seine Überlappungen und Reibungsflächen keine Konstruktionsfehler, sondern Bestandteil seiner Funktionsweise. Aus diesem Perspektivenwechsel folgt ein Gestaltungsauftrag: Die Reibungszonen, etwa das Spannungsfeld, in dem das Bundesgericht zwischen den normativen Anforderungen des Völkerrechts und der Bundesverfassung einerseits und der kantonalen Autonomie andererseits vermittelt, sind nicht wegzuorganisieren, sondern bewusst zu betonen und stärken.

6.2 Die Zwischenräume des Mehrebenensystems anerkennen und stärken

Übersetzung geschieht nicht von selbst, sondern sie braucht Akteure «in the middle». Verwaltungen und Gerichte, Rechtsprofessor:innen und NGOs, Fachstellen und interkantonale Konferenzen übersetzen auf und zwischen allen Staatsebenen, teils in institutionell vorgesehenen Rollen, teils aus eigenem Antrieb mit einem gewissen Aktivismus. Ein weiterentwickelter Föderalismus anerkennt diese Zwischenräume als tragende Elemente seiner Architektur und stattet

sie entsprechend durch eine angemessene Finanzierung und Anerkennung aus. Insbesondere sollen horizontale Vernakularisierungsinstanzen, die Übersetzungsprozesse zwischen den Kantonen beeinflussen können, gestärkt werden.

6.3 Vertikale Koordinationsstruktur gegen Verantwortungsdiffusion

Im föderalen Netz der Verantwortlichkeiten bestehen indes Lücken. Friktion erzeugt nicht automatisch Fortschritt hin zur Erreichung des normativen Ziels eines Menschenrechtsabkommens. Sie kann auch Stillstand, Zermürbung oder Verwässerung bewirken. Strukturell begünstigt der Föderalismus eine Diffusion von Verantwortung, bei der sich am Ende niemand wirklich zuständig fühlt. Dies wird am deutlichsten dort, wo die aussen- und innenpolitischen Kompetenzen auseinanderfallen. Der Bund trägt eine umfassende völkerrechtliche Verantwortung ohne entsprechende Umsetzungskompetenz, während die Staatenberichtsverfahren die kantonalen Realitäten nur unzureichend abbilden. Die Weiterentwicklung muss hier bei der föderalen Verantwortungsordnung selbst ansetzen. Erstens sollte der kooperative Föderalismus um ständige vertikale Koordinationsstrukturen zwischen Bund, Kantonen und interkantonalen Konferenzen ergänzt werden, welche Zuständigkeiten klären, Massnahmen inventarisieren und prioritäre Themen definieren. Zweitens sollte die föderale Mitwirkung an der Aussenpolitik (Art. 55 BV) über den Vertragsabschluss hinaus auf die Rechenschaftsphase ausgedehnt werden. Ein einheitliches, transparentes Verfahren für den Einbezug von Kantonen und Gemeinden in die Staatenberichtsverfahren würde die geteilte Verantwortung im Aussenverhältnis abbilden und die Identifikation der Kantone mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen stärken.

6.4 Vielfalt und Einheit der lokalen Menschenrechtspraxis laufend aushandeln

Schliesslich stellt die lokale Menschenrechtspraxis dem Föderalismus die Daueraufgabe, das Gleichgewicht zwischen kantonaler Vielfalt und rechtlicher Einheit immer wieder neu zu justieren. Heute dominieren im Menschenrechtsbereich, wie die Forschung von Constance Kaempfer zeigt, weiche «Tamburin»-Mechanismen, die den Kantonen viel Handlungsspielraum lassen, aber wenig Verbindlichkeit erzeugen. Zugleich läuft eine Vernakularisierung, die zu stark an lokale Akzeptanzgrenzen angepasst wird, Gefahr, den universellen Kern der Menschenrechte zu verlieren. Wo der Flickenteppich der Umsetzung mit Blick auf die Rechtsgleichheit problematisch wird, sollten deshalb vermehrt stärkere «Poya»-Mechanismen, um Kaempfers Typologie zu verwenden, der Harmonisierung zum Einsatz kommen, etwa interkantonale Konkordate oder gemeinsame Mindeststandards. Diese Aushandlung in Richtung Angleichung soll nicht als Plädoyer für eine stärkere Zentralisierung gelesen werden. In der Aushandlung soll die Laborfunktion der Kantone erhalten bleiben, die den Föderalismus gerade auszeichnet und aus der ein wesentlicher Teil der menschenrechtlichen Innovation hervorgeht.

7. Abschluss

Menschenrechte werden – unabhängig davon, wie ein Staat organisiert ist – erst in der lokalen Praxis wirksam, in den konkreten, situierten Begegnungen zwischen privaten Personen und staatlichen Behörden. Der Föderalismus ist dabei weder Problem noch Lösung, sondern der institutionelle Rahmen, in dem die dafür notwendigen Friktions- und

Übersetzungsprozesse ihre spezifisch schweizerische Form annehmen. Er vervielfacht die Reibungsflächen, an denen die universellen Normen auf 26 kantonale Rechtsordnungen, politische Kulturen und Verwaltungsstrukturen treffen und er vervielfacht zugleich die Orte, an denen Vernakularisierung stattfinden und Innovation entstehen kann.

Die Schlaglichter auf die UNO-Frauenrechtskonvention, Istanbul-Konvention und UNO-Behindertenrechtskonvention haben gezeigt, dass diese Friktionen produktiv sein können. Aus ihnen gingen das polizeiliche Wegweisungsrecht, kantonale Gewaltschutzmassnahmen, das Basler Behindertenrechtsgesetz, Fachstellen, Leitfäden und Aktionspläne hervor. Sie haben ebenso gezeigt, dass diese Wirkung voraussetzungsvoll ist. Sie hängt von Akteuren «in the middle» ab, von der Koordinationsarchitektur zwischen Bund und Kantonen sowie von den Gerichten, allen voran dem Bundesgericht.

Am Ende bleibt die grundsätzliche Einsicht, dass Friktion kein Störfaktor ist, den es zu beseitigen gilt, sondern – mit Tsing gesprochen – die Voraussetzung dafür, dass das Globale überhaupt Wirkung entfaltet. Ziel kann deshalb nicht die reibungslose Umsetzung der Menschenrechte sein, sondern die produktive Gestaltung der Reibung. Menschenrechte sind nie fertig umgesetzt; sie müssen in jeder Begegnung zwischen Individuum und Staat neu übersetzt und eingelöst werden.

1 Nesa Zimmermann (2023), Entre innovations et résistances: la garantie des droits humains dans l'État fédéral suisse, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 142, S. 153 ; Nesa Zimmermann (2024), Les constitutions cantonales comme sources d'innovation juridique, in Recueil de jurisprudence neuchâteloise, S. 13 ff.: Evelyne Schmid, Matthieu Niederhauser, Jonathan Miaz, Martino Maggetti und Constance Kaempfer (2024), Les cantons face au droit international, Lausanne: Savoir Suisse, S. 121 ff.; Eva Maria Belser und Sandra Egli (2022), Föderalismus als Chance für die Menschenrechte, in: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) (Hrsg.), Menschenrechte in der Schweiz stärken: Neue Ideen für Politik und Praxis, Kölliken: buch & netz, S. 39 ff.

2 Anna Tsing (2005), Friction: An Ethnography of Global Connection, Princeton, New Jersey : Princeton University Press; Sally Engle Merry (2006), Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle, in: American Anthropologist 108①, S. 38–50.

3 Edenharter Andrea (2018), Der Schutz der Grundrechte in der Früh- und Konsolidierungsphase des schweizerischen Bundesstaates, in: Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte (ZNR) 40, S. 27–58; Nuspliger Kurt (2000), Wechselwirkungen zwischen neueren Kantonsverfassungen und der Bundesverfassung, in: Ulrich Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung: Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Bern: Stämpfli, S. 63–102; Kley Andreas, «Menschenrechte», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS) (Version vom 18.02.2021), verfügbar unter: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/013979/2021-02-18/, zuletzt am 7. Juli 2026.

4 Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK), SR 0.101.

5 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 11. Mai 2011, SR 0.311.35.

6 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 01.103.1.

7 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.2.

8 Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, SR 0.107.

9 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965, SR 0.104.

10 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979, SR 0.108.

11 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006, SR 0.109.

12 Siehe ausführlich zum Staatenberichtsverfahren: Walter Kälin und Jörg Künzli (2025), Universeller Menschenrechtsschutz: Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene, 5. vollständig überarbeitete und ergänzte Auflage, Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, S. 274-280.

13 Andrea Egbuna-Joss und Walter Kälin (2012), Die Umsetzung internationaler Menschenrechtsempfehlungen im föderalistischen Staat: Persketpiven für das follow-up zu den «Abschliessenden Bemerkungen» der UNO-Vertragsorgane in der Schweiz, Bern: SKMR, S. 7, verfügbar unter: https://skmr.ch/assets/publications/120214_SKMR_Studie_Follow-up.pdf, zuletzt besucht am 10. Juli 2026.

14 Anna Tsing (2005), Friction: An Ethnography of Global Connection, Princeton, New Jersey : Princeton University Press.

15 Ibid., S. 4.

16 Evelyne Schmid, Matthieu Niederhauser, Jonathan Miaz, Martino Maggetti und Constance Kaempfer (2024), Les cantons face au droit international, Lausanne: Savoir Suisse; Constance Kaempfer (2023), Les mécanismes de mise en oeuvre du droit international par les cantons suisses, Zürich: sui generis.

17 Constance Kaempfer (2023), Les mécanismes de mise en oeuvre du droit international par les cantons suisses, Zürich: sui generis.

18 Sally Engle Merry (2006), Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle, in: American Anthropologist 108①, S. 38-50; Sally Engle Merry (2005), Human Rights & Gender Violence: Translating International Law into Local Justice, Chicago: Chicago University Press.

19 Die Schlaglichter basieren zu einem grossen Teil auf der Forschung von Constance Kaempfer sowie Evelyne Schmid, Matthieu Niederhauser, Jonathan Miaz und Martino Maggetti, die eine umfassende sozialwissenschaftliche Untersuchung zur Umsetzung von Völkerrecht in der Schweiz durchgeführt haben (Constance Kaempfer (2023), Les mécanismes de mise en oeuvre du droit international par les cantons suisses, Zürich: sui generis; Evelyne Schmid, Matthieu Niederhauser, Jonathan Miaz, Martino Maggetti und Constance Kaempfer (2024), Les cantons face au droit international, Lausanne: Savoir Suisse).

20 Siehe dazu die umfassende Kritik an der (fehlenden) Umsetzung der UNO-Frauenrechtskonvention der Schweiz im Rahmen des ersten Überprüfungsverfahren der UNO: UNO-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (20. März 2003), Behandlung der von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichte, auf Deutsch verfügbar unter: https://www.ebg.admin.ch/dam/de/sd-web/wS9AhkxohoNe/empfehlungen_cedaw-bericht12%20③.pdf, zuletzt besucht am 7. Juli 2026.

21 Siehe ausführlich für die Umsetzung der UNO-Frauenrechtskonvention in der Schweiz: Constance Kaempfer (2023), Les mécanismes de mise en oeuvre du droit international par les cantons suisses, Zürich: sui generis, S. 207 – 230.

22 Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 (Schutz der Persönlichkeit gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen), in Kraft seit 1. Juli 2007, AS 2007 137, BBl 2005 6871 6897). Siehe zur Platzierung der Gesetzesrevision im Kontext der UNO-Frauenrechtskonvention: Bundesrat (1. Januar 2008), Dritter Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), S. 47-48, verfügbar unter: https://www.ebg.admin.ch/dam/de/sd-web/rolT6kDc0vAj/dritter_cedaw-bericht.pdf, zuletzt besucht am 10. Juli 2026.

23 Parlamentarische Initiative Schutz vor Gewalt im Familienkreis und in der Partnerschaft. Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats vom 18. August 2005, BBl 2005 6871.

24 Siehe ausführlich zur Umsetzung der Istanbul-Konvention: Evelyne Schmid, Matthieu Niederhauser, Jonathan Miaz, Martino Maggetti und Constance Kaempfer (2024), Les cantons face au droit international, Lausanne: Savoir Suisse, S. 67 – 84.

25 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren und Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (27. April 2026), Bericht zur Umsetzung der Roadmap gegen häusliche und sexuelle Gewalt, verfügbar unter: https://cms.news.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-nsbcch-files/files/2026/04/27/199a8a94-b26b-43a1-a78e-99e14f5f41d4.pdf, zuletzt besucht am 7. Juli 2026.

26 Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau (Juni 2022), Nationaler Aktionsplan zur Istanbul-Konvention 2022 – 2026, verfügbar unter: https://backend.ebg.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-ebgch-files/files/2023/08/28/6b326638-c005-4686-8812-9e244e00ca01.pdf, zuletzt besucht am 7. Juli 2026.

27 Siehe dazu die Webseite www.ohne-gewalt.ch, zuletzt besucht am 7. Juli 2026.

28 Peter Mittler (2015). The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Implementing a paradigm shift, in: Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities, 12②, 79–89.

29 Bundesrat (19. Dezember 2012), Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BBl 2013 661, S. 669.

30 Ibid, S. 662.

31 Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (25. März 2022), Abschliessende Bemerkungen zum Initialbericht der Schweiz, CRPD/C/CHE/CO/1 (auf Deutsch übersetzt durch das EBGB, verfügbar unter: https://digitallibrary.un.org/record/3970220?ln=en&v=pdf)

32 Caroline Hess-Klein und Eliane Scheibler (2022), Aktualisierter Schattenbericht: Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern: Editions Weblaw.

33 Siehe für eine Übersicht für die Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention in Basel-Stadt: Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2. April 2025), Bericht zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen im Kanton Basel-Stadt: Legislatur 2021-2025, 25.0282.01, verfügbar unter: https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100409/000000409690.pdf.

34 Siehe hier: Zentrum für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Beratung von Kantonen zur Umsetzung der BRK, verfügbar unter: https://www.zrmb.org/de/was-wir-tun/rechtsetzung-209.html.

35 Tarek Naguib, Sylvie Johner-Kobi und Fiona Gisler (2018), Handlungsbedarf aufgrund der UNO-Behindertenrechtskonvention im Kanton Zürich, Studie im Auftrag der Behindertenkonferenz Kanton Zürich und finanziert vom Kantonalen Sozialamt, Winterthur: ZHAW.

36 Regierungsrat des Kantons Zürich, Aktionsplan Behindertenrechte Kanton Zürich 2022-2025, verfügbar unter: https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/sicherheitsdirektion/sozialamt/amtsseite/leben-mit-behinderung/aktionsplan_standard_2022.pdf-

37 Siehe dazu die Ausführungen von Judith Wyttenbach (2012), Deutliche Worte aus Lausanne zur Gleichstellung – aber Abweisung der Beschwerde, SKMR, verfügbar unter: https://skmr.ch/skmr.ch/publikationen-dokumentationen/artikel/deutliche-worte-aus-lausanne-zur-gleichstellung-aber-abweisung-der-beschwerde.html.

38 BGE 137 I 305, E. 4.

39 BGE 137 I 305, E. 5.5.

40 BGE 137 I 305, E. 5.5.

41 BGE 132 I 162.

Der Beitrag subnationaler Akteure zur Bekämpfung der Klimakrise

6

Anna Stünzi

Résumé

Trotz fast universeller Ratifizierung des Pariser Abkommens bleibt der Klimaschutz unzureichend. Dieser Beitrag diskutiert die Rolle von subnationalen Akteuren in der bestehenden Lücke. Anhand von Beispielen weltweit wird gezeigt, wie Städte und Regionen zu Emissionsreduktionen, Anpassung und Finanzierung von Massnahmen beitragen und dies teilweise schon seit Jahrzehnten. Durch eigenständige Budgets, Kenntnisse der lokalen Bedürfnisse und die Möglichkeit als Versuchslabor neue Ideen zu testen, können subnationale Akteure den Strauss von Massnahmen vergrössern. Gleichzeitig ist es wichtig, dass eine gute Koordination mit der nationalen Ebene besteht und Risiken einer Fragmentierung minimiert werden. Schliesslich dürfen sich nationale Regierungen nicht zurücklehnen, wenn subnationale Akteure einen wichtigen Beitrag leisten. Im Optimalfall zeigen letztere durch innovative, erfolgreiche Lösungen, welche Ambition möglich wäre und treiben so den Klimaschutz auf nationaler und internationaler Ebene voran.

1. Einleitung

Die internationale Zusammenarbeit zum Schutz des Klimas und der Menschheit vor schädlichen Auswirkungen durch die menschengemachte Klimakrise findet ihren Ursprung mit der Gründung der United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), die 1992 an der Weltkonferenz in Brasilien beschlossen worden ist (UNFCCC 1992). Während Ländervertretungen an internationalen Klimakonferenzen, sogenannte Conference of the Parties (COP), die Rahmenbedingungen diskutieren, spielen subnationale Akteure in der Umsetzung eine zentrale Rolle. Einige, wie die US Climate Alliance erhielten besonders in den letzten Jahren internationale Aufmerksamkeit, weil sie mit eigenen Zielen, Massnahmen und Berichterstattung dazu beitragen, die Lücken ambitionsloser nationaler Politik zu schliessen. Subnationale Akteure erarbeiten aber auch abseits des Rampenlichts lokal zugeschnittene Massnahmen und dienen damit als Versuchslabor, um Lösungen national oder sogar international zu skalieren. Bevor wir diese Beiträge etwas genauer beleuchten, werden kurz die wichtigsten historischen Entwicklungen in der internationalen Klimapolitik und die aktuellen, grossen Herausforderungen beschrieben.

Die Länder verständigten sich 1992 auf das sogenannte Prinzip der «gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung und jeweiligen Fähigkeiten» (UNFCCC 1992). Es anerkennt, dass die Herausforderung der Klimakrise von allen Ländern gemeinsam angegangen werden muss. Gleichzeitig anerkennt es, dass nicht alle Länder gleich viel Verantwortung haben und dass es unterschiedliche Kapazitäten gibt, diese Verantwortung wahrzunehmen. Verschiedene Fairnessprinzipien können angewendet werden, um diese Verantwortung zu operationalisieren (siehe auch Egli & Stünzi 2019 und WRI 2021). Das bekannteste Prinzip basiert auf der Verantwortung für Emissionen, die ein Land heute ausstösst oder kumuliert über die Vergangenheit ausgestossen hat (Verursacherprinzip). Ein zweites wichtiges Prinzip basiert auf der Leistungsfähigkeit eines Landes und insbesondere den finanziellen Mitteln, die ein Land zu Verfügung hat, um Massnahmen zu ergreifen. Die beiden Prinzipien gehen Hand in Hand, weil eine (frühe) Industrialisierung mit ökonomischem Wachstum und Emissionswachstum einherging. Mit solchen Prinzipien kann die Verantwortung für einen Beitrag auch von einem Land auf einzelne Regionen, eine Stadt oder eine Person runtergerechnet werden.

Je nach Prinzip ergeben sich sehr unterschiedliche Verantwortlichkeiten. Ausserdem spielt die Wahl der Parameter eine wichtige Rolle: Beispielsweise, ob die historische Verantwortung ab 1850 (Beginn der Industrialisierung) oder ab 1990 (Beginn der internationalen Zusammenarbeit zum Klimaschutz) oder ob die Emissionsverantwortung pro Kopf oder aggregiert gerechnet wird. Ein ebenso wichtiger Aspekt ist, ob Emissionen dem Land angerechnet werden, wo sie produziert oder dort, wo schlussendlich die produzierten Güter konsumiert werden. In den Positionen der Länder und den internationalen Verhandlungen werden diese verschiedenen Fairnesskonzeptionen und entsprechenden Anforderungen an andere Länder sehr sichtbar.

Während im ersten globalen Klimaabkommen von 1997, dem Kyoto-Protokoll, genau definiert wurde, welche Länder welche Reduktionen vornehmen müssen (und auch welche Länder keine Verpflichtungen haben) wurde die Definition der eigenen Verantwortung 2015 den Ländern selbst übertragen. Mit dem Pariser Abkommen verpflichten sich alle (teilnehmenden) Länder, ihre Emissionen zu reduzieren. Allerdings können sie selbst definieren, was ihr fairer Beitrag

ist. Sie entscheiden also, um wie viel und per wann sie ihre Emissionen senken. Die Idee dahinter ist, dass alle Länder ihren Beitrag entwickeln, kommunizieren, entsprechend rapportieren und sich damit einem internationalen Erwartungsdruck aussetzen. Gleichzeitig «erlaubt» dieser Ansatz, dass Vorreiter neue Politik, Technologien und Prozesse pilotieren können, während andere Länder (noch) weniger machen.

Das Pariser Abkommen ermöglicht einen zusätzlichen Aspekt von gemeinsamer, aber geteilter Verantwortung: Entwicklungsländer können ihre Beiträge abhängig machen von internationaler Unterstützung. Damit erweiterte sich die Debatte von «wer muss Emissionen reduzieren» zu «wer übernimmt welche Kosten». Auch das Thema der Finanzierung kam nicht erst mit dem Pariser Abkommen auf die internationale Agenda. Schon lange ist die Finanzierung von Klimaschutz und -anpassung ein Teil der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Ein explizites Ziel und eine Verpflichtung der entwickelten Länder gibt es seit den Verhandlungen von 2009 in Kopenhagen mit der Zusage der Industrieländer ab 2020 jährlich 100 Millionen US-Dollar für die Entwicklungsländer zu mobilisieren (UNFCCC 2009). 2024 einigten sich die Länder auf die Beiträge in der anstehenden Dekade: dass per 2035 jährlich mindestens 300 Milliarden US-Dollar zur Verfügung stehen sollen (UNFCCC 2025).

2. Zu wenig, zu spät

Über die Effektivität des Pariser Abkommens wird viel debattiert, insbesondere dann, wenn sich aktuelle Klimaverhandlungen ewig hinziehen und es keine Einigung zu verpflichtenden Formulierungen gibt. Das Pariser Abkommen bildet nur den kleinsten gemeinsamen Nenner der internationalen Zusammenarbeit ab. Zwar wurde das Abkommen fast universell ratifiziert (ein Fortschritt im Vergleich zum Kyoto-Protokoll), aber die Umsetzung von Massnahmen bleibt weiterhin unzureichend.

Wenn alle zurzeit definierten Beiträge der Länder zusammengerechnet werden, führt dies aktuell zu einer projizierten Erwärmung von über 2.3 Grad Celsius bis Ende des Jahrhunderts. Wenn nur die bereits implementierten politischen Massnahmen einbezogen werden, sind es sogar 2.8 Grad Celsius (UNEP 2025a). Damit bleiben die Staaten weit vom Pariser Ziel entfernt, die Erwärmung deutlich unter 2 Grad Celsius zu halten und Anstrengungen für 1.5 Grad Celsius zu unternehmen. Um die Ziele noch zu erreichen, müssen die jährlichen Emissionen drastisch sinken. Trotz der knappen verbleibenden Zeit und eines schwierigen politischen Umfelds muss genau dies aber das Ziel bleiben.

Der Rückstand bei der Anpassung ist ebenso gravierend und zunehmend spürbar. Weltweit verursachten Naturkatastrophen wirtschaftliche Schäden in Milliardenhöhe. Eine Analyse beziffert den kumulierten wirtschaftlichen Schaden extremer Wetterereignisse allein für das letzte Jahrzehnt auf über zwei Billionen US-Dollar (Oxera/ICC 2024). Über das rein Finanzielle hinaus verursachen solche Ereignisse jährlich enormes Leid und entziehen vielen Menschen die Lebensgrundlage. Bei der Erarbeitung von Anpassungsstrategien zeigen sich zwar Fortschritte: Fast alle Staaten verfügen mittlerweile über einen nationalen Anpassungsplan, eine entsprechende Strategie oder Politik. Allerdings sind viele dieser Pläne bereits veraltet, was ihre Relevanz und Tauglichkeit unter künftigen Bedingungen infrage stellt (UNEP 2025b). Auch hinkt die Umsetzung konkreter Massnahmen der Planung hinterher (UNEP 2025b).

Und schliesslich zeigen sich im Bereich der Finanzierung Herausforderungen. Insgesamt bleibt das zugesagte

Volumen weit unter dem geschätzten Bedarf: Eine Auswertung der deklarierten Bedürfnisse zur Umsetzung von Klimamassnahmen in Entwicklungsländern beziffert diese bis 2030 auf über 600 Milliarden US-Dollar jährlich (Isah et al. 2025). Diese Zahl ist doppelt so hoch wie das oben erwähnte Ziel von 300 Milliarden US-Dollar jährlich bis 2035. Stark unterfinanziert bleiben Anpassungsmassnahmen sowie die Deckung von Kosten für Verluste und Schäden. Für Empfängerländer ist ausserdem relevant, wie die Finanzierung gestaltet wird. Viele der rapportierten Beiträge sind Kredite, die zurückgezahlt werden müssen (Oxfam/CARE 2025). Studien der finanzierten Projekte deuten zudem auf eine Überanrechnung von Projekten mit nur marginalem Klimabezug (Toetzke et al. 2022). Verschärft wird diese Problematik schliesslich durch sinkende Beiträge einzelner Geberländer aufgrund von Budgetkürzungen.

3. Von Ahmedabad bis Kalifornien: Städte und Regionen pilotieren Lösungen

Es besteht also eine grosse Lücke zwischen dem, was auf internationaler Ebene vereinbart wird, und dem, was tatsächlich an Emissionen reduziert, an Anpassung umgesetzt und an Mitteln bereitgestellt wird. Diese Lücke wird auf nationaler Ebene verhandelt, aber vor Ort geschlossen oder eben nicht geschlossen. Institutionell haben subnationale Akteure eine Beobachterrolle in den internationalen Verhandlungen. Viel wichtiger aber: Subnationale Akteure wie Städte, Regionen und Bundesstaaten sind nicht nur ausführende Organe nationaler Politik, sondern treten auch als eigenständige Akteure auf: Sie setzen eigene Ziele, schliessen Partnerschaften und stellen Mittel bereit. Oft sind subnationale Akteure damit Ideengeber für ihre Peers und die eigenen Regierungen und können damit auf nationaler und internationaler Ebene den Klimaschutz und die Resilienz stärken. Diese Beiträge werden teils explizit in Ergänzung, teils in Reaktion auf mangelnde nationale Ambition getätigt und sind oft mit dem eigenen Anteil an der Verantwortung für die Klimakrise und der eigenen Betroffenheit begründet.

Auf regionaler Ebene ist Kalifornien mit seinem 2006 verabschiedeten Global Warming Solutions Act[1] eine Referenz für subnationale Klimagesetzgebung. Kaliforniens Politik zeigt eine Beständigkeit, welche diejenige vieler Länder übersteigt und hat stark zur Förderung von neuen, klimafreundlichen Technologien in und aus den USA beigetragen. Durch die Verknüpfung mit dem Emissionshandelssystem in Québec im Jahr 2014[2] wurde unabhängig von den nationalen Regierungen sogar ein internationales Regime geschaffen, dem sich auch weitere Akteure anschliessen können. Subnationale Akteure können insbesondere auch in den Bereichen Ideen pilotieren, in denen sie Infrastruktur- und Regulierungskompetenzen haben. London führte beispielsweise eigenständig eine Congestion Charge (Innenstadt-Maut) ein[3] und verschiedene deutsche Städte sogenannte Umweltzonen, die nur mit einer Feinstaubplakette befahren werden dürfen.[4] Curitiba entwickelte bereits ab 1974 ein Bus-Rapid-Transit-System,[5] das später von verschiedenen Städten übernommen wurde. New York City reguliert durch verbindliche Emissionsobergrenzen bei grossen Gebäuden

die wichtigsten lokalen Emittenten.[6] Und auch auf Ebene der Zielsetzungen gehen einige Städte voran: Die Stadt Kopenhagen hat sich 2026 ein ambitioniertes eigenes Klimaziel bis 2035 gesetzt und will dann «klimapositiv» sein.[7] In China wiederum wird die regionale Verantwortung für Emissionsreduktionen top-down-koordiniert: Die Zentralregierung bricht nationale Klimaziele auf die Provinzen herunter und bewertet die Leistung der Gouverneure an deren Umsetzung (Carbon Brief 2023).

Kopenhagen und Ahmedabad sind Beispiele dafür, wie auf lokaler Ebene Konzepte für den Umgang mit klimatischen Risiken entwickelt worden sind und nun weltweit als Vorbild und Ideengeber fungieren. Nach Extremregenfällen und Überschwemmungen 2011 entwickelte Kopenhagen einen Massnahmenkatalog für die Anpassung.[8] Es wurden diverse natürliche und technische Lösungen umgesetzt, um künftiges Hochwasser aufzufangen, zu speichern und umzuleiten. Ahmedabad wiederum entwickelte als Antwort auf starke und zunehmende Hitzewellen einen Heat Action Plan,[9] der seither von einer Vielzahl indischer Städte übernommen worden ist.

Neben der operativen Umsetzung treten einige subnationale Akteure auch als eigenständige Beitragszahler zur internationalen Finanzierung auf. Québec beispielsweise finanziert seit 2016 über Einkünfte aus dem Emissionshandelssystem Projekte zur Minderung und Anpassung in primär französischsprachigen Entwicklungsländern (Gouvernement du Québec 2026). Die belgische Region Wallonien setzte an der Klimakonferenz 2021 gemeinsam mit Schottland ein wichtiges Signal und sagte eine Million Euro explizit für Verluste und Schäden zu (WRI, 2022). Dies also zu einem Zeitpunkt, als sich Industrieländer auf nationaler Ebene noch mehrheitlich weigerten, Finanzierung für Verluste und Schäden zu sprechen. In der Schweiz hat die Stadt Zürich 2025 ein auf fünf Jahre angelegtes Pilotprojekt gestartet. Die Stadt will Verantwortung für ihren globalen Fussabdruck übernehmen und dafür mit acht Millionen Schweizer Franken Klimaprojekte im Globalen Süden unterstützen.[10] Umgekehrt sind subnationale Akteure in Entwicklungsländern oft Empfänger von Klimafinanzierung und organisieren sich, um Projekte für eine gemeinsame Finanzierung zu bündeln.

Alle diese Beispiele zeigen, dass subnationale Akteure erfolgreich Klimapolitik umsetzen können oder dabei sind, neue Ansätze zu pilotieren. Wissenschaftliche Evaluationen und Metaanalysen untermauern die wichtigen Beiträge subnationaler Akteure zur Reduktion von Emissionen (Burley Farr et al. 2023). Der Heat-Action Plan von Ahmadebad senkte die hitzebedingte Sterblichkeit (Hess et al. 2018), und eine Untersuchung aus Deutschland zeigte, dass die Einführung der Umweltzonen in Nordrhein-Westfalen sogar zu Verbesserungen bei der Schulleistung von Kindern führte (Brehm et al. 2025). Eine weitere Studie untersuchte die Beiträge von Kalifornien und Québec zu den verschiedenen Anforderungen des Pariser Abkommens und kommt zum Schluss, dass sie einen Grossteil der Anforderungen umsetzen und so einen substanziellen Beitrag leisten (Chaloux et al. 2022).

Grob lassen sich drei Chancen zusammenfassen: Erstens haben subnationale Akteure eine Kontextnähe, die zu zielgerichteteren Massnahmen führt. Städte und Regionen kennen ihre lokalen Gegebenheiten, beispielsweise Hitzeinseln und Überschwemmungsrisiken oder den Zustand des Gebäudeparks. Das gilt insbesondere für Anpassung, aber auch für Emissionsreduktionen und für Finanzierung, wo Stadt-zu-Stadt-Partnerschaften lokal verankerte Projektpipelines aufbauen können. Subnationale Akteure verfügen oft über direkte Zugriffsmöglichkeiten auf emissionsinten-

sive Sektoren wie Gebäude oder den Verkehr. Zweitens nehmen subnationale Akteure eine wichtige Innovationsfunktion ein. Kleine Akteure können oft mit höherer Risikoakzeptanz experimentieren. Gescheiterte Massnahmen oder Pläne liefern ebenso wichtige Informationen für andere Akteure auf subnationaler oder nationaler Ebene. Bei Erfolg hingegen kann die lokale Umsetzung die Ambition auf nationaler Ebene erhöhen oder mindestens das politische Argument für eine höhere Ambition stärken. Es gibt mittlerweile diverse Datenbanken und Netzwerke für Gemeinden, Städte und Regionen um von einem Wissensaustausch zu profitieren. Drittens kann subnationales Engagement schlicht das verfügbare Handlungs- und Finanzierungsvolumen erhöhen und wirkt so wie eine Risikodiversifizierung. Wenn neben der nationalen Ebene auch Regionen und Städte eigene Beiträge leisten, sinkt die Abhängigkeit von einem einzigen nationalen Massnahmenstrauss und entsprechendem Budget. Dies scheint in Zeiten politischer Blockaden umso relevanter.

Diesen Chancen stehen aber auch Risiken gegenüber. So ergreifen einige Städte und Regionen zwar Massnahmen zur Emissionsminderung in verschiedenen Sektoren, aber priorisieren nicht unbedingt Strategien, die die grössten erwarteten Auswirkungen aufweisen (Burley Farr et al. 2023). Zusammengefasst bestehen vier Risiken. Erstens ist subnationales Engagement abhängig von der Zusammenarbeit und Koordination mit der nationalen Ebene. Der Kampf der 47. US-Regierung gegen die Klimapolitik ihrer eigenen Bundesstaaten beispielsweise frisst Ressourcen und behindert eine erfolgreiche, lokale Umsetzung von Reduktions- und Schutzmassnahmen. Im Bereich der Finanzierung ist transparentes Accounting auf nationaler Ebene wichtig, um Doppelzählungen zu verhindern. Zweitens kann eine Fragmentierung zusätzliche Kosten verursachen. Bei der Finanzierung fallen erwartungsgemäss mehr Transaktionskosten an, wenn sich Empfänger um viele kleine Beiträge bemühen müssen. Auch bei einer Vielzahl an Standards (beispielsweise wie Impact gemessen wird oder welche Vorgaben für die Vergabe gelten sollen) können Ineffizienzen entstehen. Im schlechtesten Fall werden bereits gemachte Fehler wiederholt. Drittens ist eine Verzerrung möglich zu den Massnahmen und Projekten, die subnational sichtbar und machbar sind, statt dazu, was am wirksamsten wäre. Bei der Finanzierung kann sich beispielsweise eine Überkonzentration auf Massnahmen zeigen, wo Organisationen mit Sitz in der Geberschaft überproportional profitieren. Das letzte Risiko betrifft schliesslich die Frage der Verantwortung: Umgekehrt zur Chance der Risikodiversifikation kann auch auf regionaler oder kommunaler Ebene ein Regierungswechsel ein plötzliches Ende von Massnahmen und Projekten bedeuten. Die Klimapolitik wird auf nationaler Ebene verhandelt und verabschiedet. Nationale Akteure dürfen sich durch subnationale Beiträge nicht dazu verleiten lassen, eigene Massnahmen oder Mittel zu streichen.

4. Fazit

Die internationale Klimapolitik ruht seit 1992 auf dem Prinzip der gemeinsamen, aber geteilten Verantwortung. Die notwendigen Massnahmen zum Schutz des Klimas und zur Anpassung sind klar. Während global die Zielerreichung weit hinter den gesteckten Zielen zurückfällt, können subnationale Akteure dazu beitragen, diesen Zielen einen Schritt näher zu kommen. Einige nehmen ihren Anteil an der globalen Verantwortung bereits sehr aktiv wahr. Es bleibt zu hoffen, dass erfolgreich umgesetzte Massnahmen und Projekte von Städten und Regionen dazu motivieren, die Ambitionen auf nationaler und internationaler Ebene zu erhöhen und zu skalieren.

1 https://ww2.arb.ca.gov/resources/fact-sheets/ab-32-global-warming-solutions-act-2006

2 https://ww2.arb.ca.gov/our-work/programs/cap-and-trade-program/program-linkage

3 https://tfl.gov.uk/modes/driving/congestion-charge

4 https://www.tcs.ch/de/camping-reisen/reiseinformationen/wissenswertes/fahrzeugvorschriften/umweltzonen-deutschland.php

5 https://www.c40.org/case-studies/c40-good-practice-guides-curitiba-bus-rapid-transit-modernisation/

6 https://www.nyc.gov/site/buildings/codes/ll97-greenhouse-gas-emissions-reductions.page

7 https://urbandevelopmentcph.kk.dk/sites/default/files/2026-04/Klimastrategi_ENG_web.pdf

8 https://www.c40.org/case-studies/c40-good-practice-guides-copenhagen-cloudburst-management-plan/

9 https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Ahmedabad-Heat-Action-Plan-2019?language=en_US

10 https://www.stadt-zuerich.ch/artikel/de/klima/2026/internationale-klimafinanzierung.html

Brehm et al. (2025). From Low Emission Zone to academic track: Environmental policy effects on educational achievement in elementary school. Journal of Environmental Economics and Management 132.

Burley Farr, K., Song, K., Yeo, Z.Y., Johnson, E., and Hsu, A. (2023). Cities and regions tackle climate change mitigation but often focus on less effective solutions. Commun Earth Environ 4, 439. https://doi.org/10.1038/s43247-023-01108-6

Carbon Brief. (2023). The Carbon Brief Profile: China. https://interactive.carbonbrief.org/the-carbon-brief-profile-china/index.html#politics zuletzt abgerufen am 23.08.2026

Chaloux, A., Séguin, H., and Simard, P. (2022). «All in» climate regime: federated states as autonomous participants to the Paris Agreement the cases of Québec and California. Canadian Foreign Policy Journal, 28③, 265–284. https://doi.org/10.1080/11926422.2021.2002702

Egli F. and Stünzi A. (2019). A dynamic climate finance allocation mechanism reflecting the Paris Agreement. Environ. Res. Lett. 14 114024.

Gouvernement du Québec. (2024). Programme de coopération climatique internationale (PCCI). https://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/cooperation-internationale-en.htm zuletzt abgerufen am 06.09.2026

Hess et al. (2018). Building Resilience to Climate Change: Pilot Evaluation of the Impact of India's First Heat Action Plan on All-Cause Mortality. Journal of Environmental and Public Health.

Isah, A., Egli, F., Schmidt, T., and Stünzi, A. (2025). Quantifying climate finance needs in the nationally determined contributions of developing countries. Climate Policy, 1442-1459.

Oxera, prepared for the International Chamber of Commerce. (2024). The economic cost of extreme weather events. https://iccwbo.org/wp-content/uploads/sites/3/2024/11/2024-ICC-Oxera-The-economic-cost-of-extreme-weather-events.pdf

Oxfam / CARE. (2025). Climate Finance Shadow Report 2025. https://policy-practice.oxfam.org/resources/climate-finance-shadow-report-2025-analysing-progress-on-climate-finance-under-621735/

Toetzke, M., Stünzi, A., and Egli, F. (2022). Consistent and replicable estimation of bilateral climate finance. Nature Climate Change 12 (10), 897-900

UNFCCC (1992): United Nations Framework Convention on Climate Change.

UNFCCC (1997): Kyoto Protocol

UNFCCC (2009): Copenhagen Accord

UNFCCC (2015): Paris Agreement

UNFCCC (2021): Glasgow Climate Pact.

UNFCCC (2025): New Collective Quantified Goal on Climate Finance.

UNEP. (2025a): Emissions Gap Report 2025.

UNEP. (2025b): Adaptation Gap Report 2025.

WRI. (2021). A Breakdown of Developed Countries' Climate Finance Contributions Towards the $100 Billion Goal. Technical Note. Washington, DC: World Resources Institute.

WRI. (2022). The Current State of Play on Financing Loss and Damage. https://www.wri.org/technical-perspectives/current-state-play-financing-loss-and-damage

Zur sprachlichen Überarbeitung dieses Texts wurden die kostenfreien Versionen der KI-Modelle Claude und ChatGPT verwendet.

Autor:innen

Stephan Boner

Stephan Boner ist fasziniert von den verschiedenen Facetten der digitalen Transformation und möchte sie möglichst ganzheitlich gestalten. Dabei helfen ihm sein Studium in Elektrotechnik und Informationstechnologie an der ETH Zürich sowie an der University of Texas at Austin und sein grosses Interesse an Menschen, Gesellschaft und Politik. Aktuell arbeitet er als Digitalisierungsverantwortlicher des Departements für Volkswirtschaft und Soziales an vorderster Front an der digitalen Transformation der kantonalen Verwaltung Graubündens.

Virginie Borel

Virginie Borel dirige depuis près de 20 ans le Forum du bilinguisme à Biel/Bienne. Spécialiste du bilinguisme, du plurilinguisme et de la politique linguistique, elle développe et accompagne de nombreux projets favorisant les échanges entre les communautés linguistiques et la cohésion nationale. Issue du journalisme et de la communication, elle est également engagée dans plusieurs instances des milieux médiatiques, économiques et institutionnels en Suisse.

Gabriel Hofmann

Gabriel Hofmann ist Politikwissenschaftler und Doktorand am Zentrum für Demokratie Aarau der Universität Zürich. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der direkten Demokratie und der politischen Psychologie. In seiner Dissertation beschäftigt er sich mit dem Einfluss sozialer Medien auf die Meinungsbildung bei Schweizer Abstimmungen.

Sandro Lüscher

Dr. Sandro Lüscher ist Politikwissenschaftler und Postdoktorand am Zentrum für Demokratie Aarau der Universität Zürich. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen politische Institutionen, Wahlsysteme und politische Entscheidungsprozesse. In seiner Dissertation untersuchte er die Auswirkungen kantonaler Wahlsystemreformen in der Schweiz.

Uwe Serdült

Uwe Serdült arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter am ZDA und interessiert sich vor allem für die Themen direkte Demokratie sowie demokratische Innovationen. In den letzten zwanzig Jahren hat er sich schwergewichtig damit befasst, was für Auswirkungen das Internet auf unsere Demokratie hat. Seine Projekte sind zumeist interdisziplinär und international vergleichend ausgerichtet.

Anna Stünzi

Dr. Anna Stünzi hat im Bereich Umweltökonomie an der ETH Zürich doktoriert und forschte mehrere Jahre zu internationaler Nach haltigkeits- und Klimapolitik und der Rolle des Finanzplatzes für den Klimaschutz.

Laura Knöpfel

Dr. Laura Knöpfel ist Anthropologin, Rechtsanwältin in Bern und Lehrbeauftragte für Umweltrecht an der Universität Bern. Sie doktorierte zu Veranwortung für Menschenrechte und Umwelt in globalen Lieferketten am King's College London.

Impressum

Herausgeberschaft
Neue Helvetische Gesellschaft
Nouvelle Société Helvétique
Nuova Società Elvetica
Nova Societad Helvetica

Redaktion
Marion Knöpfel
Benjamin Böhler
Stefan Kalberer

Herausgegeben
November 2026

Copyright

Gestaltung und Satz
Bureau Regular

Schrift
Denim, Denim WD
by Displaay

Umschlag
250
Kunstdruckkarton

Papier
90g Volumenpapier

ISBN
978-3-9526779-0-2 (print)
978-3-9526779-1-9 (PDF)

Staatspolitische Schriftenreihe
Beiträge zur Weiterentwicklung des Föderalismus
Ed. 1

Herausgegeben von

Neue Helvetische Gesellschaft

publié par

Nouvelle Société Helvétique

edì da

Nova Societad Helvetica

a cura di

Nuova Società Elvetica

9 783952 677902 >