

Föderalismus ist mehr als «Kantönlicheist»

Das Freiburger Institut für Föderalismus verfolgt aufmerksam, wie das Schweizer Modell die Pandemie bewältigt. Die Krise möge Schwachstellen aufzeigen, bringe den Föderalismus aber auch weiter, meint Bernhard Waldmann, Co-Direktor des Instituts.

Urs Haenni

FREIBURG Hat die Corona-Pandemie den Föderalismus in der Schweiz an seine Grenzen gebracht? Hat das Vertrauen der Bevölkerung in das schweizerische Modell gar Schaden genommen? Für Bernhard Waldmann, Co-Direktor des Freiburger Instituts für Föderalismus, ist dies nicht der Fall. Dennoch glaubt er, dass es in der Aufarbeitung Lehren zu ziehen gilt, etwa bei der Koordination der Verantwortungsträger. Wie er den FN sagt, sei heute schon klar, dass zum Beispiel das Epidemiegesetz Lücken aufweise.

In Europa gibt es föderalistisch und zentralistisch strukturierte Staaten: Welche Unterschiede gibt es bei deren Reaktionen auf die Corona-Pandemie?

Bernhard Waldmann: Es ist auffällig, dass die Systemfrage in der Pandemie in vielen europäischen Ländern sehr früh gestellt wurde. In Frankreich geriet das zentrale System bei der Epidemiebekämpfung in die Kritik. Es wurden Stimmen laut, die dezentralere Ansätze verlangten, was dann zum Teil auch umgesetzt wurde. Umgekehrt wurde in der Schweiz als Bundesstaat die Frage aufgeworfen, ob das föderale System geeignet sei, um in Krisenzeiten und namentlich in einer Pandemie sachgerecht und genügend schnell zu reagieren. Diese Frage tauchte ebenfalls in Deutschland und Österreich auf, wobei es da einen wesentlichen Unterschied zur Schweiz gab: Beide Staaten hatten noch keine Rechtsgrundlage für eine zentrale Steuerung. In beiden Ländern musste man im Frühjahr im Eilzugstempo diese Rechtsgrundlagen schaffen. In der Schweiz lag mit dem Epidemiegesetz von 2012 bereits eine Grundlage vor, die eine lagebedingte Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen vornimmt. Sie gibt dem Bund die Instrumente für eine gesamtschweizerische Steuerung der Epidemiebekämpfung in die Hand.

Welchen Einfluss hatte das bei der Pandemiebekämpfung?

Es fällt auf, dass die Regierung in der Schweiz über mehr Kompetenzen verfügt, als dies in den beiden Bundesstaaten Deutschland und Österreich der Fall ist. Zwar hat der Bundesrat im Sommer und Herbst von seinen Kompetenzen zurückhaltend Gebrauch gemacht, aber er besitzt diese gestützt auf das Epidemiegesetz in einer besonderen und noch stärker in einer ausserordentlichen Lage.

Wo liegen Vor- und Nachteile dieser beiden Modelle in einer Situation wie der jetzigen?

In Krisenzeiten ist der Ruf nach einer starken Führung rasch da. Das bezieht sich einerseits auf die Ebene, auf welcher geführt wird – in unserem Fall der Bund –, und dann allenfalls noch auf das Verhältnis zwischen Bundesrat und Parlament. In Krisenzeiten braucht es rasche und klare Entscheide. Es besteht wenig Raum für Differenzierungen, Verhandlungen oder



Die Aufarbeitung der Pandemie kann nach Ansicht von Bernhard Waldmann den Föderalismus weiterbringen.

Bild Urs Haenni

Anhörungen. Das alles spricht für ein zentrales Modell. Auf der anderen Seite spricht auch einiges für föderal verteilte Kompetenzen: Der Bund betreibt selbst keine Spitäler, und er hat abgesehen von den ETH keine Schulen. Diese werden von den Kantonen und zum Teil von den Gemeinden geführt, die näher dran sind. Föderalismus heisst, dass die Staatsgewalt auf mehrere Ebenen aufgeteilt ist. Die untere Ebene, das heisst die Kantone, verfügt über Autonomierechte und partizipiert an der Willensbildung auf Bundesebene. Die politischen Ebenen existieren nicht nebeneinander, sondern wirken zusammen.

Ist Föderalismus nicht eher auf einen Normalzustand ausgerichtet?

Föderalismus bedeutet nicht, dass alle Kompetenzen bei den Kantonen bleiben müssen, sondern dass Aufgaben und Kompetenzen sachgerecht auf Bund und Kantone verteilt werden. In einer Epidemie liegt es nahe, dem Bund mehr Kompetenzen zuzusprechen: Genau das macht das Epidemiegesetz. Man kann sich nun natürlich fragen, ob der Bundesrat das Ruder früher oder später hätte in die Hand nehmen sollen. Das ist aber eine Frage der Anwendung dieses Gesetzes und nicht eine Systemfrage. Die Zurückhaltung des Bundesrats erlaubte massgeschneiderte, den unterschiedlichen Verhältnissen in den Kantonen Rechnung tragende Lösungen. In einem kleinteiligen und sehr mobilen Land wie der Schweiz ist es allerdings schwierig, massgeschneiderte Lösungen für die einzelnen Regionen zu finden.

Ist das föderale System der Schweiz an seine Grenzen gekommen?

Das wird ständig behauptet. Das System wird gewiss auf die Probe gestellt, aber es ist nicht an seine Grenzen gestossen. Es ist ja gerade dafür da, einen Rahmen zu geben, damit politische Entscheide am richtigen Ort getroffen werden. Selbst in dieser Epidemie bewegen wir uns immer noch innerhalb dieses Systems, aber halt in einem anderen Modus. Bei gewissen Punkten wird allerdings deutlich, dass man das bestehende System weiterentwickeln müsste. Probleme bestehen insbesondere in der Koordination der Kantone bei der vom Gesetz verlangten Anhörung im Vorfeld von Massnahmen des Bundesrats in der besonderen Lage. Dazu gehören zum Beispiel die Schliessung von Restaurants oder Vorschriften über Veranstaltungen.

Fehlt den Kantonen ein Sprachrohr?

Es gibt wohl eine Gesundheitsdirektorenkonferenz mit normalerweise zwei Plenarversammlungen im Jahr, sie ist aber nur für ihr Fachgebiet zuständig. Es stellt sich die Frage, ob sie überhaupt für die Kantone sprechen kann. Wer vertritt denn die Kantone? Die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen tagt lediglich vier Mal im Jahr. Die Kantone sind gefordert, ihre Mitwirkung so zu organisieren, dass sie möglichst rasch, aber dennoch mit der nötigen innerkantonalen Legitimation reagieren können. Wenn dies nicht gelingt, entsteht eine medial befeuerte Kakophonie, wodurch das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden Schaden nimmt.

«Föderalismus ist ein Demokratiemotor mit viel Flexibilität, auch bei einer Epidemie.»

Bernhard Waldmann
Institut für Föderalismus

Werden aus dieser Krise Lehren gezogen und Anpassungen am politischen System vorgenommen?

Wie nach jeder Krise wird auch nach dem Ende dieser Epidemie vieles aufzuarbeiten sein. Auch beim Ordnungsrahmen unseres politischen Systems glaube ich, dass man das Geschehene in aller Ruhe evaluieren muss, inklusive der Abläufe und Zuständigkeiten. Schon heute ist klar, dass das Epidemiegesetz Lücken aufweist. Und auch bei den Organisationsstrukturen gilt es zu prüfen: Braucht es eine bessere Koordination zwischen den verschiedenen Verantwortungsträgern? Da sind der Bund und die Kantone gleichermaßen gefordert. Diese müssen ihre Zusammenarbeit überdenken. Ich habe allgemein den Eindruck, dass dies in den Westschweizer Kantonen eher besser klappt.

Wird diese Krise das Bild unseres Systems in den Augen der Bevölkerung verändern?

Das Wort «Kantönlicheist» war wohl 2020 mehr zu hören und zu lesen als je zuvor. Die Übersicht geht dabei leicht verloren. Und bisweilen mag auch die Frage auftauchen, ob unser System noch zeitgerecht ist. Aber «Kantönlicheist» ist nicht gleich Föderalismus. Unsere Staatengemeinschaft bewegt sich seit 1848 in einem relativ statischen verfassungsrechtlichen Rahmen. Die territorialen Einheiten könnten nun wieder zu einem Thema werden. Mit der gestiegenen Mobilität wird es immer schwieriger, zu erklären, welche Bedeutung der Föderalismus und die historisch gewachsenen Strukturen haben. Man könnte die bestehen-

Universität

Ein Institut mit wachsamem Auge

+ Welche Rolle kann das Freiburger Institut für Föderalismus bei der Aufarbeitung von Covid-19 spielen?

Bernhard Waldmann: Als wissenschaftliches Institut beobachten wir, analysieren, ordnen ein, und wir sind auch immer dann wieder gefragt, wenn es um Reformen geht, darum, den Föderalismus weiterzuentwickeln und anzupassen. Da können wir Hilfestellungen bieten.

Bereitet sich das Institut schon auf die Phase nach der Pandemie vor?

Im vergangenen Jahr ist die Pandemie unerwartet zu einem unserer Forschungsschwerpunkte geworden. Wir haben aus eigenem Antrieb analysiert, publiziert und beraten. Mit unseren elektronischen Publikationen können wir rasch auf Entwicklungen reagieren. Sie finden Beachtung bei Bund, Kantonen und Gemeinden, und sie müssen sich neben inhaltlichen auch Grundsatzfragen stellen. Wir erhoffen uns, die Thematik mit der Zeit noch etwas tiefer aufzuarbeiten. Daraus wollen wir Schlüsse für eine Verbesserung der föderalen Staatsorganisation in Krisenzeiten ziehen. *uh*

de Ordnung gewiss anders ausgestalten. Aber der Grundsatz, dass wir mit verschiedenen Sprachen, Religionen, Kulturen und geografischen Anbindungen unterschiedliche Regionen und Zuständigkeiten haben, ist letztlich auch verantwortlich für unsere Selbstbestimmung und unseren Wohlstand. Föderalismus ist ein Demokratiemotor mit viel Flexibilität, auch bei einer Epidemie.

Wird das Schweizer System gestärkt oder doch eher angeschlagen aus dieser Krise hervorgehen?

Bei einer Krise gibt es immer Verlierer, und Schwachstellen werden aufgedeckt. Das mag wohl vorerst auch nach Covid im Vordergrund stehen. Aber aus meiner Sicht ist die Krise auch eine Chance, den Föderalismus als Gesamtheit der politischen Strukturen in unserem Land weiterzuentwickeln. Schwachstellen gilt es zu erkennen, zu analysieren und daraus gezielt Verbesserungen abzuleiten. Das hat man schon in der Vergangenheit gesehen: Der letzte grosse Einschnitt für den Föderalismus in unserem Land waren das Nein zum EWR und die Entstehung der bilateralen Beziehungen in den 1990er-Jahren. Da hat der Bund im Rahmen der ausserpolitischen Kompetenzen über Gegenstände in kantonalen Zuständigkeitsbereichen verhandelt. Die Kantone reagierten mit der Forderung nach einer stärkeren Mitwirkung. So entstanden die kantonalen Konferenzen und das Haus der Kantone. Jetzt ist es halt eine Pandemie, die aber ebenfalls eine Chance bietet, den Föderalismus weiterzubringen.