

Nicht der Föderalismus ist das Problem, sondern jene, die nicht mit ihm umgehen können

Die Schweiz ist von aussen betrachtet ein unmögliches, unübersichtliches Gebilde – diese Komplexität ist aber einer ihrer grössten Vorzüge

GERHARD PFISTER

«Der Kanton Zug ist ein demokratischer Freistaat. Er ist als solcher, soweit die Kantonsouveränität durch die Bundesverfassung nicht beschränkt wird, ein souveränes Bundesglied der schweizerischen Eidgenossenschaft.» So lautet der erste Artikel in der Verfassung meines Heimatkantons. Ich fühle mich daran erinnert, und herausgefordert, durch Beiträge zum Föderalismus in dieser Zeitung, der ich danke, mich eingeladen zu haben, einen Diskussionsbeitrag zu leisten. Man soll ja nicht nur motzen.

Die Covid-Pandemie hat richtigerweise zur Frage der Zukunftsfähigkeit des Föderalismus geführt. Die Schweiz hat – bis jetzt – die Pandemie so gut wie kaum eine andere westliche Demokratie bewältigt. Der Föderalismus hat einen wichtigen Anteil daran. Gleichwohl hat er einen schweren Stand.

Gerrymandering ist auch in der Schweiz Teil des politischen Diskurses geworden, das Zurechtbiegen von neuen Wahlkreisen, die den vermuteten Eigeninteressen am ehesten dienen könnten. SP und SVP sind sich einig, dass sie Kantons Grenzen neu ziehen oder Städten eine eigene kantonsunabhängige, zusätzliche Repräsentanz auf Bundesebene zugestehen wollen.

Avenir Suisse bezeichnete schon 2005 den Föderalismus als überholte Fragmentierung der Schweiz, die vornehmlich Kosten verursache, und wollte dagegen Metropolitanregionen und freie Bahn für eine globale Wirtschaft. Immerhin scheint beim liberalen Think-Tank seither auch ein Prozess des echten Nachdenkens stattgefunden zu haben: 2020 ortete Avenir Suisse dann das Problem in der Gesundheitspolitik nicht mehr beim Föderalismus, sondern beim «Kantöngeist», bei der mangelnden Fähigkeit souveräner Kantone zur Zusammenarbeit.

Aber der Föderalismus ist auch ausserhalb radikal-liberaler Kreise nicht besonders populär: «Flickenteppich» ist noch das harmloseste Substantiv, das dann immer von jemandem hervorgeholt wird, dem oder der etwas einheitlich, national und gleichförmig geregelt haben möchte, natürlich unter eigener Führung.

Auch die Parteien können dem Föderalismus nicht mehr viel abgewinnen. Dass die Hoheit in der Bildungspolitik, der Gesundheitspolitik, bei Steuern, Sicherheit u. a. m. mehrheitlich bei den Kantonen liegt, erschwert die parteipolitische Bespielung der Themen auf Bundesebene. Parteien müssen Profil haben. Die Vielfalt der Lösungen auf Kantons-ebene erschwert die Profilierung bei Themen, die in der Hoheit der Kantone liegt.

Dass alle Parteien (meine eigene ist immer mitgemeint) sich profilieren mit



So viele Machtbrechungsmechanismen wie möglich: Sitzung des Zuger Kantonsrats (Januar 2019).

ALEXANDRA WEY / KEYSTONE

Vorschlägen, gar Initiativen, die gegen die kantonale Souveränität verstossen, schwächt den Föderalismus. Weicht man genügend lange föderalistische Grundsätze auf, werden diese zu unverbindlichen historischen – und damit veränderbaren – Gewohnheiten. Dem ist aus meiner Sicht entschieden entgegenzutreten.

Ein gewolltes Ärgernis

Die Schweiz ist ein geniales, austarierendes und höchst modernes System: Sie hat institutionell gewollt die schwächste Regierung der Welt. Sie reduziert die Ausübung von Macht von Menschen über andere Menschen auf das nötigste Minimum. Mit der Folge, dass die Freiheit der Menschen in diesem Staatsgebilde maximiert wird. Um das zu erreichen, haben die Gründer des heutigen Bundesstaats so viele Machtbrechungsmechanismen eingeführt, wie es nur ging: Initiativen, Referenden, Subsidiarität bis auf Gemeindeebene, ein Parlament mit zwei gleichberechtigten Kammern, Föderalismus. Das führt dazu, dass in der Schweiz das Parlament alles unter Vorbehalt der Zustimmung des Souveräns, der Kantone, des Volks beschliesst.

Kein Bundesrat kann einer Regierung eines anderen Landes definitiv zusagen, einen Vertrag einzugehen. Das

einzigste Land, in dem selbst in höchster Eile beschlossene Regierungsmassnahmen in der Krise dem Referendum unterstellt werden, ist die Schweiz. Das Ausserordentliche an der Pandemie ist nicht, dass die Regierung sich diktatorisch aufführt, sondern dass selbst in dieser ausserordentlichen Situation die Regierung nicht beschliessen kann, was sie will, und es gilt unveränderbar. Mit dem Unterschied, dass Referendumsabstimmungen nicht wie üblich vor dem Inkrafttreten des Gesetzes entscheiden, sondern während des Inkraftseins.

Dass die Kantone dem Bundesrat teilweise Widerstand entgegensetzen oder sich weigern, Massnahmen umzusetzen, dass die Kantone unterschiedliche Strategien in der Pandemie anwenden, mag ein Ärgernis sein. Es ist institutionell so gewollt. Denn Ärger über Massnahmen, Kritik aneinander und über den Bundesrat muss sein. Die Kritik darf Folgen haben, indem Korrekturen ermöglicht werden.

Das Streiten um die Öffnung der Terrassen in Skigebieten mag von aussen gesehen banal sein. Demokratiepölitisch ist es eine Folge davon, dass die Kantone sich gegenüber dem Bund verhalten lassen und sich einbringen können. Gerade wenn sich ein Bundesrat über die Kantone ärgert, ist es notwendig, dass er sich mit den Kantonen an einen Tisch setzt.

Würden die Kantone einfach umsetzen, was der Bund vorgibt, wäre der Ärger zwar kleiner, aber nur für den Bundesrat. Auch die Akzeptanz der Massnahmen nähme ab.

Wie ein Kunstwerk von Tinguely

Das Krisenmanagement mag manchmal etwas chaotisch, ungeordnet, und widersprüchlich sein. Aber es bleibt transparent, offen für Kritik. Freiheit heisst eben gerade auch institutionell gewolltes «Chaos», Vielfalt, Buntheit. Genau diese Freiheit, diese Vielfalt an Meinungen, diese Machtbeschränkungen für den Bund, sie führen dazu, dass die Kritiker sich immer einbringen können, dass die Entscheide geprüft, geändert, verworfen werden. Sind sie aber einmal akzeptiert, werden sie nachhaltiger, besser und entschiedener umgesetzt, in der Bevölkerung akzeptiert und mitgetragen.

Die Schweiz ist ein äusserst kompliziertes, fein austarierendes institutionelles Gesamtkunstwerk. Manchmal kommt sie mir vor wie ein Kunstwerk von Tinguely. Von aussen betrachtet, ist sie ein unmögliches, unübersichtliches Gebilde. Das genaue Hinsehen zeigt den Sinn. «Glückliche Ereignisse haben mich an die Spitze der französischen Regierung berufen, und doch würde ich mich für

unfähig halten, die Schweizer zu regieren», soll der Machtmensch Napoleon gesagt haben. Ihm widerfuhr die Gnade, in Frankreich geboren worden zu sein.

Die Vielfalt der Schweiz, die Abneigung der Schweiz gegenüber dem Zentralismus und der Souveränitätsanspruch der Kantone machen dieses Land zu einem Ärgernis für Politiker mit dem Anspruch, ihre Macht über die Menschen auszudehnen. Das ist gut für die Menschen, die von diesen Menschen regiert werden.

Der Föderalismus ist gegenwärtig unter Druck. Einerseits durch das abnehmende Verständnis der Bevölkerung, durch die oben erwähnten Versuche, den Einfluss der Kantone zu begrenzen zugunsten neuer Regionen oder Interessengruppen. Andererseits aber auch durch das Verhalten von Regierungsrätinnen und -räten. Denn wer von ihnen auf die Kompetenz der Kantone zu Recht pocht, muss dann aber auch in der Lage sein, in der Krise diese Kompetenz zu beweisen. Die grösste Bedrohung des Föderalismus kommt von denen, die unfähig sind, ihre Rolle im Föderalismus nicht sach- und besonders krisengerecht zu erfüllen. Nicht der Föderalismus ist inadäquat, sondern vereinzelt und zeitweise das Verhalten und die Entscheide von Personen im Föderalismus.

Der Föderalismus erhöht die Komplexität im Bundesstaat Schweiz, der ein vielfältiges, vielstimmiges demokratisch-freiheitliches Gesamtkunstwerk darstellt, das die Freiheit der Menschen, die darin leben, bewahrt, indem er den Politikerinnen und Politikern das Durchregieren verunmöglicht, ihnen das Leben so schwer macht wie nur möglich. Zu Recht. Denn je mehr Komplexität, umso weniger Macht bei denen, die es einfach mögen. Das sind die Gefährlichen. Vor solchen Menschen bewahren uns auch der Föderalismus und die Souveränität der Kantone. Da, wo sie durch die Bundesverfassung nicht beschränkt werden. Wir sollten dabei bleiben.

Gerhard Pfister ist Nationalrat und Präsident von Die Mitte Schweiz.

FÖDERALISMUS IN DER KRISE?

Während der Corona-Pandemie hat der Bundesrat an Macht gewonnen. Vor allem in der ersten Phase hatten die Kantone nur wenig zu sagen. In einer Artikelserie skizzieren verschiedene Persönlichkeiten neue Ideen zur Stärkung von Kantonen und Städten.

NZZ nzz.ch/foederalismus

Tessiner Medikament gegen Covid-19 ist praktisch ausverkauft

Forscher in Bellinzona haben einen Antikörper gegen das Coronavirus entwickelt, der nun auf dem Markt ist

PETER JANKOVSKY, BELLINZONA

Antikörper gegen Krankheitserreger entdecken, sie weiterentwickeln und produzieren: Weltweit ist dazu nur eine Handvoll Unternehmen fähig. Die Tessiner Biomed-Firma Humabs aus Bellinzona gehört zu diesen. Sie hat mit ihrem amerikanischen Mutterkonzern Vir Biotechnology und der Pharmafirma GSK einen monoklonalen Antikörper entwickelt, der gegen Covid-19 eingesetzt werden kann.

Laut dem Humabs-Geschäftsführer Filippo Riva bleibt dieser Antikörper gegen alle bekannten, durch vor-klinische Daten belegbaren Sars-CoV-2-Varianten wirksam. Er sollte innert fünf bis sieben Tagen nach Auftreten der ersten Symptome angewendet werden. Dann vermindert sich das Risiko

einer längeren Spitaleinweisung um rund 80 Prozent.

Der Bund hat Verträge für die Reservation von zwei Antikörper-Medikamenten gegen Covid-19 abgeschlossen. Gemäss dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) hat die Eidgenossenschaft aber schon je 3000 Einheiten von Roche- sowie GSK-Antikörpern gekauft. Generell kostet eine Antikörper-Dosis rund 2100 Dollar auf dem Weltmarkt. Seit Mitte Mai sei in der Schweiz das Roche-Medikament für Risikopatienten in einigen medizinischen Zentren verfügbar, sagt der BAG-Sprecher Grégoire Gogniat. Und seit Ende September stehe nun auch der Antikörper von Humabs beziehungsweise GSK zur Verfügung.

Wenn die Pandemie wie in den Nachbarländern auch in der Schweiz deut-

lich schlimmer wird, wären die Dosen des Bundes schnell aufgebraucht. Dann könnte in den Wintermonaten ein Versorgungsengpass entstehen. Covid-19-Antikörper lassen sich nur in einer langwierigen Prozedur herstellen, wie der Humabs-Geschäftsführer Riva sagt. Zudem haben die USA und andere Länder früh grosse Mengen an Antikörper-Dosen von GSK gekauft. Den Engpass verschärfen könnte die Bestellung der EU, die sich 220 000 Einheiten des in Bellinzona entwickelten Wirkstoffes reserviert hat.

Man stehe in Kontakt mit GSK sowie Roche und erwarte keine Versorgungsschwierigkeiten, hält dagegen der BAG-Sprecher Gogniat fest. Insgesamt sieben Medikamente gegen das Virus kommen laut Christian Garzoni, dem Covid-19-Spezialisten der Luganer Moncucco-Klinik, in der Schweiz zur Anwendung.

Humabs ist ein Spin-off des Bellinzner Forschungsinstituts für Biomedizin (IRB). Letzteres betreibt seit 21 Jahren Grundlagenforschung im Bereich der Immunologie, arbeitet mit Humabs zusammen und weilt am Wochenende sein neues Forschungszentrum ein. Im Falle des Covid-19-Antikörpers gehen Humabs und IRB getrennte Wege: Beide starteten mit dem Aufkommen der Corona-Pandemie eigene Experimentreihen, um Antikörper gegen das Virus zu entwickeln.

Die Arbeit am Antikörper des IRB, der zur zweiten Generation gehört, soll bald ins klinische Teststadium übergehen. IRB-Direktor Davide Robbiani und sein Forschungsteam bereiten gerade mit den Tessiner Kantonsspitalern und dem Onkologischen Institut der italienischen Schweiz alles vor, um das Fusionsmolekül bei Krebspatienten

anzuwenden. Im besten Fall soll das Fusionsmolekül als allgemeines Präventionsmittel eingesetzt werden. «Denn Covid-19 wird nicht verschwinden», betont Robbiani. Ein weiteres Ziel sei es, eine Methode zu entwickeln, die dafür diene, nicht nur einzelne Corona- oder Sars-Viren zu neutralisieren, sondern gleich die ganze Virusfamilie. So könnten künftige Pandemien schneller gestoppt werden.

Dank IRB und Humabs ist in Bellinzona ein veritabler Life-Sciences-Cluster entstanden. Und er wächst weiter: Im neuen, 50 Millionen Franken teuren IRB-Zentrum sind auch die Labors des Tessiner Instituts für onkologische Forschung angesiedelt. Mittlerweile ist Bellinzona zum drittgrößten Forschungsstandort neben Zürich/Basel und Lausanne/Genf aufgestiegen.