



Notiz

Covid-19 / Wahrnehmung des Föderalismus in Krisenzeiten: erste Erkenntnisse

Kapitel des Föderalismusmonitorings 2017–2021, 14. März 2022

1. Einleitung

Seit Beginn der Covid-19-Pandemie wurde der Schweizer Föderalismus oft bemängelt und als wenig oder nicht krisentauglich bezeichnet. Besonders laut war die Kritik während der zweiten Welle (Herbst 2020). Tauchte der Begriff «Flickenteppich» im Jahr 2019 noch rund 600 Mal in der Schweizer Mediendatenbank auf, so wurde er 2020 über 4000 Mal erwähnt (Eva Maria Belser, Newsletter IFF 1/2021). Dieser «Flickenteppich» bei den Massnahmen und der «Kantönligeist» wurden regelmässig als für ein kohärentes Krisenmanagement hinderlich dargestellt. Neben dieser negativen Kritik gab es auch Lob für die Flexibilität des föderalen Systems, seine Anpassungsfähigkeit und die lokale Herangehensweise – oft im Vergleich zu zentralistisch organisierten Staaten. So stand der Schweizer Föderalismus in den vergangenen zwei Jahren sehr häufig im Scheinwerferlicht.

Zunächst einmal sei hier kurz an die Definition des Schweizer Föderalismus erinnert. Er ist eine der tragenden Säulen des schweizerischen Bundesstaates und kann als eine Form der Dezentralisierung des Staates gesehen werden, die in erster Linie dazu dient, die Vielfalt in der Einheit zu erhalten und den Staat dem Bürger anzunähern (Definition Bundesamt für Justiz). Aus rechtlicher Sicht sind föderale Strukturen auch für Krisenzeiten geeignet, weil das System auf Krisen ausgerichtete Verfahren und Instrumente umfasst. Das Epidemien-gesetz (EpG) weist dem Bund eine Führungs- und Koordinationsrolle zu und sieht ein dreistufiges Modell (normale, besondere und ausserordentliche Lage) je nach Schweregrad der Situation vor. In jeder Lage ist die Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den 26 Kantonen unterschiedlich. In der ausserordentlichen Lage «kann der Bundesrat für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen» (Art. 7 EpG). Dennoch gilt selbst in einer Pandemie das Subsidiaritätsprinzip: Die Kantone bleiben zuständig, solange der Bund keine gesetzliche Grundlage und/oder Massnahmen verabschiedet hat. Sie sind auch in die Rechtsetzung des Bundes einzubeziehen (Art. 45 Abs. 1 und 2 BV) und bei «wichtigen Erlassen» zur Stellungnahme einzuladen (Art. 147 BV, Vernehmlassungsgesetz und Art. 6 EpG). Für die Umsetzung der vom Bund angeordneten Massnahmen sind in jedem Fall die Kantone und Gemeinden zuständig.

In der Theorie scheint sich das föderale System an eine Pandemie anpassen zu können. Aber gilt es auch in der Praxis als krisentauglich? Welche konkreten Erfahrungen haben die wichtigen Akteure in der Krise gemacht? Wie haben sie den Föderalismus während der Pandemie wahrgenommen, als Verbündeten oder als Feind? In diesem Beitrag wird versucht, Antwortansätze für diese Fragen zu finden. Die Analyse beruht auf einer nicht abschliessenden Liste von Artikeln, offiziellen Dokumenten und Reden von Akteuren, die während der Covid-19-Krise besonders präsent waren (Bund, Kantone, Wissenschaft, Medien etc.). Ziel war es, Vor- und Nachteile eines föderalen Systems in Krisenzeiten aufzuzeigen, wie sie von den Schlüsselakteuren wahrgenommen wurden. Im Fazit finden sich erste

Lehren und eine Analyse der Auswirkungen auf den Föderalismus und des Verbesserungspotenzials für die Zukunft.

2. Positive Wahrnehmung des Föderalismus in Krisenzeiten

Der Föderalismus hat in der Pandemie seine Stärken gezeigt. In den Medienbeiträgen, wissenschaftlichen Artikeln oder offiziellen Dokumenten werden verschiedene Vorzüge des föderalen Systems erwähnt.

Aus Sicht der Kantone bildete der Föderalismus zunächst ein Labor für innovative Lösungen. Er ermöglicht ein gutes Verhältnis zwischen Wettbewerb und Solidarität unter den Gemeinwesen. Das erklärt Christian Rathgeb, Regierungsrat des Kantons Graubünden und Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), in seinem Artikel «Der Zwilling des Kantönlicheists heisst Pioniergeist» in der NZZ am Sonntag (Rathgeb, NZZ am Sonntag, 2021). Für die Impfkampagne beispielsweise konnte die Schweiz dank der enormen Anstrengungen der Kantone eine effiziente Impfinfrastruktur bereitstellen, die den Gegebenheiten in den einzelnen Kantonen Rechnung trug (grosse Impfzentren in urbanen Kantonen, dezentralisierte Impfstellen in ländlichen Kantonen). In anderen Fällen konnten Kantone und Gemeinden mit innovativen Ansätzen einen wichtigen Beitrag zur Krisenbewältigung leisten. Die Einführung von Massentests im Kanton Graubünden beispielsweise wurde rasch von anderen Kantonen übernommen und zum Vorbild der nationalen Teststrategie. Der Kanton Zug entwickelte ein «Ampelsystem» zur Einschätzung der Schwere der Lage, das ebenfalls auf nationaler Ebene Nachahmung fand.

In ihrem Zwischenbericht zum Krisenmanagement vertritt die KdK die Haltung, dass es den Behörden nicht gelungen ist, die Vorteile des Föderalismus in den Vordergrund zu stellen. Die Kantone seien nämlich in der Lage gewesen, die vom Bund angeordneten Massnahmen rasch und effizient umzusetzen. Da die Kompetenz für das Gesundheitswesen in Normalzeiten bei den Kantonen liegt, verfügen sie über Infrastrukturen, Wissen und Erfahrung, um eine Pandemie wirksam zu bekämpfen. Es scheint deshalb wichtig, ihnen selbst (oder gerade) in Krisenzeiten eine grosse Autonomie in der Erfüllung ihrer Aufgaben einzuräumen.

Die KdK weist darauf hin, dass eine dezentrale Organisation eine gewisse Nähe zur Bevölkerung und zu den Akteuren der Krisenbewältigung erlaubt. Diesen Aspekt erwähnt auch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). Während der Krise hatte das Bildungswesen eine Art Sonderstellung, da die Zuständigkeit bei den Kantonen blieb (ausser bei den Schulschliessungen in der ersten Welle). Dank den föderalen Strukturen war es den Kantonen möglich, kantonal unterschiedliche Lösungen zu wählen – für die Präsidentin der EDK und Zürcher Regierungsrätin Silvia Steiner ein Vorteil. Das zeigt sich am Beispiel der Maturaprüfungen: Im Tessin sei es aufgrund der epidemiologischen Situation nicht möglich gewesen, diese durchzuführen, in anderen Kantonen hingegen schon. Dort habe man einen Kompromiss finden müssen, und das föderale System habe es erlaubt, dass die Kantone selber entscheiden können. «Die Kantone können den lokalen Situationen mit lokalen Lösungen begegnen» (Silvia Steiner, Die Volkswirtschaft, 2021). Einheitliche Regeln riskieren, die unterschiedliche Betroffenheit in einzelnen Kantonen oder Regionen auszublenden. So können die angeordneten Massnahmen für gering betroffene Regionen als zu streng und für betroffene Regionen als zu milde erscheinen, wodurch letztlich auch die Akzeptanz der Massnahmen in der Bevölkerung sinkt.

In seiner Rede anlässlich der Föderalismuskonferenz 2021 verglich Alain Berset den Föderalismus mit einer Maschine von Jean Tinguely: «Kompliziert mit ihren vielen Einzelteilen, unübersichtlich in ihren Verstreungen, scheinbar zwecklos vor sich hinratternd. Wenn wir unsere föderalistische Maschine Schweiz etwas ölen und ein paar Schrauben fester anziehen – dann bin ich überzeugt: Dem Föderalismus gehört nicht nur die Vergangenheit und die Gegenwart, sondern auch die Zukunft.» Er sieht in der Machtteilung eine der grössten Stärken der

Schweiz, und das föderale System kann sich in Krisenzeiten trotz der Schwierigkeiten als sehr effizient erweisen, wenn die Kommunikation und Zusammenarbeit funktionieren. Es sollte deshalb verteidigt statt kritisiert werden.

Auch die Wissenschaft weist auf die positiven Eigenschaften eines föderalen Systems hin. Der Föderalismus ermöglicht es unter anderem Kantonen mit beschränkten Verwaltungskapazitäten, sich an anderen Kantonen zu orientieren (Freiburghaus, Mueller, Vatter, COVID-19 and Federalism's First Wave Response). Im Artikel der beiden Ökonomen Christoph A. Schaltenegger und Mark Schelker wird daran erinnert, dass es in einem föderalen Staatswesen primär darum geht, «eine geeignete Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen zu finden. Das gilt auch in der Krise.» Sie fassen die Vorteile des Föderalismus in drei grosse Leitideen, die sich auch in Krisenzeiten entfalten: Heterogenität der politischen Interventionen, unterschiedliche Lösungsansätze bei dezentralen Entscheidungen und politischer Wettbewerb, der die Performance fördert. Avenir Suisse spricht in ihrer Publikation «Demokratie und Föderalismus auf Corona-Irrfahrt?» vom Föderalismus als Prinzip, der zu Unrecht am Pranger steht. Der Bericht macht auf das grosse Potenzial eines föderalen Systems aufmerksam und gibt Hinweise darauf, mit welchen punktuellen Nachbesserungen der Föderalismus krisenfester gemacht werden könnte.

3. Negative Wahrnehmung des Föderalismus in Krisenzeiten

Von verschiedenen Seiten wurde der Föderalismus auch angegriffen. Wiederholt wurde auf Schwächen und Nachteile hingewiesen und es häuften sich die Stimmen, welche der föderalen Staatsorganisation die Krisentauglichkeit absprechen.

Ab Sommer/Herbst 2020 zeigten sich die Medien zunehmend kritisch gegenüber dem föderalen System. Bemängelt wurden vor allem die fehlende Koordination zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen, die unübersichtlichen und langen Entscheidungsprozesse sowie die uneinheitlichen Massnahmen in den Kantonen. Die Kantone wurden ständig miteinander verglichen und als «Musterschüler» gelobt oder als «Schlusslichter» gescholten. Auch über Unverständnis und Frustration in der Bevölkerung angesichts manchmal sehr unterschiedlicher Situationen im selben Lebensraum wurde berichtet. Immer wieder war in Medien und Öffentlichkeit von «Flickenteppich», «Kantönligeist» oder «Kakophonie» die Rede. Mit diesen Begriffen wurden die kantonal unterschiedlichen Massnahmen bezeichnet, die häufig als Hindernisse für eine kohärente Krisenbewältigung genannt wurden – im Gegensatz zu den vom Bund zentral getroffenen einheitlichen Massnahmen. In der öffentlichen Debatte wurde der Erfolg der Massnahmen zur Pandemiebekämpfung oft daran gemessen, ob sie schweizweit einheitlich waren.

Von Seiten des Bundes wurde der Föderalismus als Bremser gesehen. In Situationen, in denen Massnahmen zügig hätten angeordnet werden sollen, ging durch die Konsultation der Kantone und allgemein durch Probleme der Koordination zwischen Bund und Kantonen Zeit verloren. In einer Krise müssen die Entscheide rasch sowie mit einer grossen Reaktionsfähigkeit und kurzen Wegen getroffen werden. Während einer Pandemie ist schnelles Entscheiden und Handeln besonders wichtig. Auf Bundesebene werden deshalb Missverständnisse, Unverständnis und ein zögerliches Vorgehen beklagt, was in den akuten Phasen der Krise, wenn sich das Virus sehr rasch in der Bevölkerung verbreitet, fatale Folgen haben kann.

Für die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) sind die Kantone dafür verantwortlich, in ihren Kompetenzbereichen, insbesondere im Gesundheitswesen, unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Aufgabenteilung Massnahmen zu treffen, wenn dies sinnvoll ist. Bei einer schweizweit ungünstigen Entwicklung der epidemiologischen Lage ist die GDK der Ansicht, dass eine einheitliche und

zentralisierte Regelung in gesundheitlicher Hinsicht geeigneter und für die Bevölkerung besser verständlich ist. Weil es an einheitlichen Regelungen für Schliessungen von Restaurants und Clubs oder die Durchführung von Grossveranstaltungen fehlte, kam es zu Ausweichbewegungen der Bevölkerung, welche die Ausbreitung der Pandemie unter den Kantonen beschleunigten.

In mehreren Fällen, als sich die Covid-19-Situation verschlechterte, forderten die GDK und die KdK den Bund auf, das Krisenmanagement wieder zu übernehmen, da sich in der besonderen Lage Kantone und Bund die Verantwortung für die Massnahmen teilen, die zur Bewältigung einer schweizweit problematischen Lage erforderlich sind.

4. Erste Erkenntnisse

Die oben dargestellten Wahrnehmungen der verschiedenen Akteure zeigen sowohl Stärken als auch Schwächen des Föderalismus auf. Auf der einen Seite hört man, der Föderalismus sei nur ein «Schönwettersystem», auf der anderen hingegen, er sei durchaus krisentauglich. Beim Verbesserungspotenzial stimmen die Ansichten aber etwa überein: Die Aufgabenteilung und die Rollen und Kompetenzen von Bund und Kantonen in der besonderen Lage sind namentlich im Epidemiengesetz zu klären. Es gilt der Grundsatz, dass Handlungskompetenz und Verantwortung eine Einheit bilden müssen. Denn wer entscheidet, ohne dafür die Verantwortung zu tragen, hat wenig Anreiz, gesellschaftlich optimale Entscheidungen zu treffen (Schaltegger, Schelker, Die Volkswirtschaft, 2021). Im zweiten Teil der Auswertung des Covid-19-Krisenmanagements der KdK werden einige Empfehlungen gemacht, die in diese Richtung gehen. Der Bund sollte gemeinsam mit den Kantonen die Bereiche festlegen, welche er schweizweit einheitlich regelt bzw. welche in die Kompetenz der Kantone fallen. Massgebend für diese Aufgabenteilung wäre das Epidemierisiko der jeweiligen Krise oder des jeweiligen Ereignisses.

Die Stärken und Chancen des föderalen Systems wurden in unserer Analyse hauptsächlich von denjenigen institutionellen Akteuren unterstrichen, die sich der Realitäten des Föderalismus in der Praxis bewusst sind und ein grundlegendes Verständnis des Systems besitzen. Die Kritik hingegen wurde mehrheitlich von der medialen Öffentlichkeit geäussert, die weniger davon beeinflusst wird, ob das föderale System funktioniert oder nicht. Hier wurde zuweilen ein lückenhaftes Verständnis des Schweizer Föderalismus verbreitet. So wurden Kantone und Bund häufig gegeneinander ausgespielt oder in Konkurrenz gesetzt. Der Föderalismus wurde fast ausschliesslich mit kantonalen Massnahmen gleichgesetzt, die im Gegensatz zu einem zentralen Krisenmanagement oder zu auf Bundesebene angeordneten Massnahmen standen. Diese bipolare Sichtweise – extreme Zentralisierung oder extreme Dezentralisierung – entspricht nicht der Realität des Schweizer Föderalismus, der parallele Kompetenzen und damit eine Aufgabenteilung zwischen den institutionellen Ebenen vorsieht. Laut Bernhard Waldmann bedeutet eine föderale Ordnung eben gerade nicht, dass alle oder möglichst viele Kompetenzen bei den Kantonen verbleiben, sondern dass die Aufgaben und Kompetenzen nach Massgabe der verfassungsrechtlichen Grundsätze und unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips und der fiskalischen Äquivalenz verteilt werden (Bernhard Waldmann, ZBI, Oktober 2021).

Die Covid-19-Krise hat zumindest das Verdienst, dass der Föderalismus ins Rampenlicht gerückt wurde und von sich reden machte. Sie brachte auch ein in der Schweiz schon lange existierendes Phänomen zum Vorschein. Wie Michael Hermann, Politikwissenschaftler bei Sotomo, kommentiert: «Der Föderalismus hat in der Bevölkerung einen schweren Stand. Viele Menschen sind auch hierzulande offensichtlich bereit, politische Macht stärker zu zentralisieren. [...] Hinzu kommt, dass sich aktuell eine klare Mehrheit der Bevölkerung sogar explizit gegen eine Verlagerung der Entscheidbefugnisse vom Bund zu den Kantonen hin ausspricht» (Gespräch ch Stiftung, 2021). In den kommenden Jahren wird es für Bund und Kantone deshalb darum gehen, das Bild und das Verständnis des Föderalismus in Bevölkerung und Öffentlichkeit zu verbessern, um das Vertrauen in dieses

System wiederherzustellen. Sie müssen vor allem vermitteln, dass die Schweiz gerade dank ihrer föderalen Strukturen gut gerüstet ist, um die Herausforderungen sowohl in Normal- als auch in Krisenzeiten zu bewältigen. Ganz allgemein müssen Bund und Kantone darauf hinweisen, wie wichtig eine ständige Weiterentwicklung und Stärkung des Föderalismus in einer dynamischen Umwelt ist.

Pauline Crettol & Coralie Menétrey
Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen KdK

5. Bibliografie

- Eva Maria Belser, Andreas Stöckli, Bernhard Waldmann. Der schweizerische Föderalismus funktioniert auch im Krisenmodus. Aus: Sonderausgabe Newsletter IFF 2/2020, Institut für Föderalismus, 7. April 2020.
- Eva Maria Belser. Einheit und Vielfalt in Zeiten der Pandemie – ein föderalistischer Rückblick auf ein besonderes Jahr. Aus: Newsletter IFF 1/2021, Institut für Föderalismus, 8. März 2021.
- Alain Berset. Föderalismus und die Dynamik der COVID-19-Krise. Rede anlässlich der Nationalen Föderalismuskonferenz 2021, 27. Mai 2021.
- Rahel Freiburghaus, Sean Mueller, Adrian Vatter. Switzerland: Overnight centralization in one of the world's most federal countries. Chapter prepared for «COVID-19 and Federalism's First Wave Response», edited by the Forum of Federations. Publisher: Routledge India, 21. Dezember 2020.
- Noémie Guignard. Fédéralisme, allié ou ennemi en temps de crise ?, Le Temps, 9. Dezember 2020.
- Nicole Lamon, Bernhard Waldmann, Michael Hermann, Interview der ch Stiftung. Ist der Föderalismus ein Schönwettersystem?, 9. März 2021.
- Christian Rathgeb. Der Zwilling des Kantönligeists heisst Pioniergeist. NZZ am Sonntag, 12. Juni 2021.
- Lukas Schmid. Die Pandemie als föderale Lernkurve. Eine Zwischenbilanz zum kantonalen Umgang mit der Covid-19-Krise. Avenir Suisse, 15. Dezember 2021.
- Lukas Schmid, Pascal Lago. Demokratie und Föderalismus auf Corona-Irrfahrt? Avenir Suisse, 5. Februar 2021.
- Bundesamt für Justiz BJ. Staat und Bürger – Föderalismus.
<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/foederalismus.html> (Zugriff: 21. April 2022).
- Christoph Schaltegger, Mark Schelker. Stresstest Corona: Was taugt der Föderalismus in Krisenzeiten? Die Volkswirtschaft, Plattform für Wirtschaftspolitik, 31. Mai 2021.
- Silvia Steiner, Interview von Matthias Hausherr. Das Bildungswesen hatte eine Sonderstellung. In Föderalismus am Limit, Die Volkswirtschaft, Plattform für Wirtschaftspolitik, 23. April 2021.
- Bernhard Waldmann. Der Föderalismus in der Corona-Pandemie. Aus: Newsletter IFF 4/20, Institut für Föderalismus, 26. November 2020.
- Bernhard Waldmann. Föderalismus und Corona – Unübersichtlicher Flickenteppich oder geordnetes Mosaik? Aus: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBI), Oktober 2021.