

## Sprechnotiz

---

# Die Corona-Krise und ihre längerfristigen Herausforderungen für den Föderalismus

Föderalismuskonferenz 2021, Basel am 27. Mai 2021

Die Föderalismuskonferenz 2021 kommt zum richtigen Zeitpunkt. Denn seit langem ist in der Schweiz nicht mehr so intensiv über den Föderalismus diskutiert worden wie in den vergangenen Monaten. Er ist dabei nicht immer gut weggekommen, im Gegenteil. Seit die Kantone vor bald einem Jahr bei der Bekämpfung der Pandemie mehr Verantwortung übernommen haben, ebbt die Kritik am Schweizer Krisenmanagement nicht mehr ab. Die Staatsebenen, heisst es, würden sich untereinander zu wenig absprechen. Stattdessen herrsche der "Kantönliche Geist", wo jeder Kanton zuerst für sich schaue. Die Entscheidungsprozesse seien unübersichtlich und zu langsam. Ein "Flickenteppich" von unterschiedlichen Massnahmen erschwere eine kohärente Krisenbewältigung.

Diese Kritik ist in Teilen richtig. Sie muss deshalb von der Politik ernst genommen werden. Als Stimmungsbild, aber auch als Ausgangsbasis für konkrete Verbesserungen. Allerdings scheint sich der Blick auf den Föderalismus verengt zu haben. Wir beobachten eine Tendenz, dass plötzlich alles durch eine Art "Zentralisierungsbrille" wahrgenommen und beurteilt wird: Positiv erscheint mit diesem Filter nur noch, was zentral geregelt ist. Unterschiede werden grundsätzlich negativ gesehen. Die Vorteile, die ein regional unterschiedliches, aber koordiniertes Vorgehen haben kann, werden in der Diskussion vernachlässigt. Der Blick für das grosse Ganze ist dadurch getrübt. So werden die Massnahmen zur Krisenbewältigung regelmässig danach beurteilt, ob sie schweizweit einheitlich sind. Dass das bei Entscheiden der Kantone aus verschiedensten Gründen nicht immer der Fall war und ist, wird pauschal als Versagen des Föderalismus interpretiert.

Über die Monate ist so ganz allgemein der Eindruck entstanden, der Föderalismus habe in der Krise versagt. Es stellt sich die Grundsatzfrage: Ist der Föderalismus per se krisenuntauglich, also ist er gar eine Schönwetter-Staatsform? Verstehen Sie mich bitte nicht falsch: Selbstverständlich ist es wichtig, dass wir die Krisenbewältigung selbstkritisch und schonungslos analysieren. Nur so können wir uns für kommende Krisen besser wapnen. Wir sollten uns aber davor hüten, das Kind mit dem Bade auszuschütten.

Niemand wird bestreiten, dass der Föderalismus zur historischen und politischen DNA der Schweiz gehört. Aber er ist deswegen nicht die "heilige Kuh" des Schweizer Staatswesens. Föderalismus ist kein starres, unveränderliches Konzept. Vielmehr muss er als staatliches und politisches Struktur- und Handlungsprinzip immer wieder neu überdacht, adjustiert und austariert werden. Sei dies in Bezug auf das Verhältnis von dezentralen und zentralistischen Elementen, sprich von Subsidiarität und Zentralstaatlichkeit, sei dies in Bezug auf

das Verhältnis von Wettbewerb und Solidarität. Ähnlich den grossen Kathedralen ist der Föderalismus ein Bauwerk, das nie abgeschlossen ist, und das jede Generation vor neue Herausforderungen stellt.

Dass der Schweizer Föderalismus aus sich heraus zu Erneuerungen im Stande ist, zeigen Mammutprojekte wie die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA). Mit dieser 2008 in Kraft getretenen Reform ist es uns gelungen, die Stärken des Föderalismus zu stärken und die Schwächen zu schwächen. Zu diesen Stärken zählen die Verteilung der Macht auf viele Schultern, die Nähe der Behörden und der politisch Verantwortlichen zu den Bürgerinnen und Bürgern und die breite politische Partizipation und Mitsprache.

Zwei Punkte möchte ich aus der aktuellen Föderalismus-Debatte herausgreifen: Erstens fällt auf, dass der Föderalismus oft einseitig als möglichst dezentrales System missverstanden wird. Der Bund und die Kantone werden zugespitzt, ja fast karikiert als Gegensatzpaar dargestellt. Wie zwei, die nicht miteinander, aber auch nicht ohne einander können. Die Kantone stehen in dieser polarisierten Sichtweise pauschal für den Föderalismus, der Bund für Zentralismus. Dies mag historisch begründet sein, wird in der Schweizer Föderalismusdebatte doch traditionell der dezentrale Aspekt des Föderalismus unterstrichen. Von dieser Polarisierung sollten wir uns jedoch ein Stück weit entfernen, wenn wir eine fruchtbare Debatte führen wollen.

Es ist ein Gemeinplatz, den man nicht oft genug wiederholen kann: Der Föderalismus, bestehend aus Zentralstaat und Gliedstaaten, vereint per se dezentrale und zentralistische Elemente. Wenn es nun eine Krise erfordert, dass stärker zentralistisch geführt wird, ist das genauso ein Aspekt des Föderalismus und Teil des verfassungsmässigen Subsidiaritätsprinzips. Mit dem Epidemien-gesetz hat die Schweiz eine solche Situation antizipiert. Das hat es uns zu Beginn der Krise ermöglicht, sehr rasch zu reagieren und schweizweit einheitliche Massnahmen einzuführen. Dass dies nicht selbstverständlich ist, haben jüngst die heftigen Debatten über eine "Bundesnotbremse" bei unserem ebenfalls föderalistischen Nachbarn Deutschland gezeigt. Es ist deshalb ein Irrtum zu glauben, dass der Föderalismus an sich oder die Kantone nationale Lösungen behindern oder verzögern. Im Gegenteil: Die Kantone haben sich in der Zusammenarbeit mit dem Bund ausserordentlich flexibel gezeigt und ihre politischen Entscheidungsprozesse wiederholt auf einige wenige Tage eingedampft.

Zweitens wird in der Debatte zu wenig in Betracht gezogen, dass politisches Entscheiden in der Schweiz auf Konsens beruht. Das Konkordanzprinzip der Schweizer Demokratie lebt von der Einbindung aller politischen Kräfte. Das zwingt die Akteure dazu, tragfähige Kompromisse einzugehen. Die meist aus mehreren Parteien zusammengesetzten Koalitionsregierungen machen Vorschläge, es finden breite Vernehmlassungen statt, es wird in den Parlamenten kritisch diskutiert, zum Schluss werden oft Volksabstimmungen durchgeführt. Ein "Durchregieren" wie in anderen Ländern kennt die Schweiz nicht – weder im Bund noch bei den Kantonen. Im Courant normal ist die Konkordanz ein Erfolgsmodell. Das vorsichtige Herantasten an tragfähige Kompromisse hat der Schweiz Lebensqualität, Wohlstand und Sicherheit gebracht. In der Krise jedoch kann es ein hemmender Faktor sein. Einerseits braucht es viel Zeit, um unterschiedliche Meinungen und Interessen auszutarieren. Andererseits geht die Kompromissfindung zuweilen zulasten der Kohärenz von politischen Lösungen. Der Konsens droht zum "faulen Kompromiss" zu werden. Dies mag in der Krise ein Nachteil sein, hat aber nicht direkt mit dem Föderalismus zu tun.

Radikale Systemkritik ist vor diesem Hintergrund nicht zielführend. Aber wir müssen das Pandemie-Management aufarbeiten und die Ergebnisse offen und ehrlich diskutieren. Und konkrete Verbesserungen in die Wege

zu leiten, wo es nötig ist. Die Konferenz der Kantonsregierungen hat bereits im letzten Sommer eine umfassende Aufarbeitung des Krisenmanagements in Angriff genommen. Im Dezember 2020 konnte wir einen Zwischenbericht verabschieden. Im Moment sind wir daran, die Analyse für den weiteren Verlauf der Krise seit dem Herbst fortzuführen. Die Ergebnisse dieser umfassenden Analyse werden Anfang 2022 vorliegen und in konkrete Verbesserungsvorschläge münden.

Die Zwischenbilanz zeigt, dass die Vorteile des Föderalismus in der Krisenbewältigung durchaus genutzt werden konnten. Immer wieder sind es einzelne Kantone gewesen, die mit einer Massnahme vorangegangen sind und ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis gestellt haben. Denken Sie etwa an den Kanton Tessin, der im letzten Frühling angesichts einer dramatischen Entwicklung der Fallzahlen autonom Betriebsschliessungen angeordnet hat. Oder an den Kanton Wallis, der bereits im November die Restaurants wieder geschlossen hat, um die epidemiologische Lage in den Griff zu bekommen. Hier und in vielen anderen Fällen haben Gliedstaaten entschlossen auf spezifische Situationen reagiert.

Auch hat das kantonale Krisenmanagement eine ganze Reihe von innovativen Ansätze geschaffen. So hat der Kanton Zug bereits nach der ersten Welle im Frühling ein transparentes und für alle nachvollziehbares Ampelsystem entwickelt, um das Infektionsgeschehen tagesaktuell einschätzen zu können. Mein Kanton, Graubünden, hat Anfang Jahr in Eigenregie ein engmaschiges Testregime aufgebaut, mit dem die Fallzahlen erfolgreich stabilisiert werden konnten und das der neuen nationalen Teststrategie als Vorbild dient.

Dasselbe gilt im Bereich der Unterstützungsleistungen. In der öffentlichen Wahrnehmung stehen oftmals nur die Massnahmen des Bundes im Vordergrund. Dabei geht vergessen, dass auch die Kantone und Gemeinden tief in die Taschen gegriffen haben, um die Krise zu meistern. Sie ergänzen damit die Bundeshilfe unter Berücksichtigung von regionalspezifischen Bedürfnissen. Stellvertretend sei hier das Basler Modell bei den Geschäftsmieten genannt, das später auch von Zürich übernommen worden ist: Wenn der Vermieter bereit ist, für drei Monate auf einen Drittel des Mietzinses zu verzichten, übernimmt der Kanton ein weiteres Drittel der Miete. So lassen sich unzählige Beispiele dafür finden, wo sich ein dezentrales, koordiniertes Krisenmanagement bewährt hat. Dass das in Medien nicht im vollen Umfang abgebildet und gewürdigt worden ist, dürfte ein Stück weit auch mit der Konzentration der Medien auf nationale Politik zu tun haben – eine wichtige Thematik, mit der sich die ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit seit längerem befasst.

Den grössten Handlungsbedarf sehen die Kantone einerseits bei den rechtlichen Grundlagen. In der "besonderen Lage" gemäss Epidemien-gesetz müssen die Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen präziser abgesteckt werden. Dazu gehört auch, die Strukturen und Prozesse zu klären und krisenfest zu machen. Auch müssen die Kantone ihre Zusammenarbeit vertiefen, damit sie untereinander überregionale Lösungen zur Pandemiebekämpfung beschliessen können.

Generell Optimierungsbedarf sehen die Kantone bei den bestehenden Krisengremien: So sollte für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen künftig ein schlankes und paritätisch zusammengesetztes Führungsgremium auf politischer Ebene eingesetzt werden, das die geteilte Verantwortung der Staatsebenen adäquat abbildet. Dieses Gremium könnte eine umfassende und kohärente Koordination sicherstellen, regelmässig Lagebeurteilungen vornehmen und die Grundlagen für klare und rasche Entscheide von Bundesrat und Kantonsregierungen erarbeiten.

Ein weiteres Kernthema ist die Digitalisierung. Die Pandemie hat uns gezeigt, wie wichtig es ist, dass die Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden gut vernetzt und systemisch kompatibel sind. Hier kann die neue, gemeinsam vom Bund und den Kantonen getragene Organisation «Digitale Verwaltung Schweiz» (DVS) zum Game Changer werden. Die Organisation wird uns dabei helfen, die strategische Steuerung und Koordination von Digitalisierungsvorhaben wirksamer zu gestalten und die digitale Transformation hin zur modernen Verwaltung in der Schweiz zu beschleunigen.

Es ist nun an allen Akteuren, sowohl seitens des Bundes als auch seitens der Kantone, gemeinsam zu Verbesserungen beizutragen. Wir brauchen in der globalisierten Welt einen Föderalismus, der in der Lage ist, rasch auf sehr dynamische Entwicklungen zu reagieren, ohne deswegen seine Vorteile preiszugeben. Dass das nicht der Quadratur des Kreises gleichen muss, haben wir in den letzten Monaten bereits bewiesen. In diesem Sinne freue ich mich auf Ihre Ideen und angeregte Diskussionen.

27. Mai 2021