

## Überfordert Corona den Föderalismus?

Christoph A. Schaltegger (Universität Luzern) und Mark Schelker (Universität Freiburg)<sup>1</sup>

Der föderale Staatsaufbau Deutschlands und der Schweiz galt gemeinhin als Erfolgsmodell. Allerdings hinterlässt die Corona-Krise tiefe Risse in diesem (Selbst)Bild. Scheitert der Föderalismus in der Krise? Ist Zentralisierung und Koordination das Erfolgsmodell in grossen Krisen?

Krisen zeichnen sich durch hohe Unsicherheit und schnell verändernde Rahmenbedingungen aus. Sie erfordern schnelles und entschiedenes Handeln. Dies bedingt ausserordentliche Reaktionsfähigkeit und kurze Entscheidungswege. Glaubt man dem medialen Kanon in Deutschland und der Schweiz, so scheint die Uneinheitlichkeit der Massnahmen – beklagt als Flickenteppich und Förderallala oder Kakophonie und Kantönligeist – und die institutionell bedingten Doppelspurigkeiten des Föderalismus ungeeignet in der Krise. Ist diese reflexartige Interpretation zutreffend?

### **Die Theorie des Föderalismus**

Föderalismus grenzt sich von der Idee des Zentralismus dadurch ab, dass Aufgaben dezentral, auf nachgeordneter Ebene eigenverantwortlich erbracht werden *können*. Das heisst freilich nicht, dass alle Aufgaben dezentral organisiert werden *müssen*. In einem föderalen Staatswesen geht es primär um eine **geeignete Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen**. Das gilt auch in der Krise. Die Idee des Föderalismus ist von drei grossen Leitideen gekennzeichnet:

1) **Heterogenität**: Die lokalen Gegebenheiten und Präferenzen der Bürger können über die Regionen hinweg sehr unterschiedlich sein. Um dieser Heterogenität Rechnung zu tragen, können unterschiedliche Politikangebote und Interventionen angezeigt sein (Oates 1972/1999, Tiebout 1956). Hierzu ist es wichtig, dass die relevanten Informationen zu lokalen Unterschieden möglichst umfassend und rasch einfließen. In Krisen geht es primär darum, die unterschiedliche Betroffenheit von und Rahmenbedingungen in der Krise effizient abzubilden. Da zentrale Entscheidungen kaum den nötigen Spielraum für regionale Unterschiede erlauben und typischerweise nur unzureichend in der Lage sind, lokales Wissen zu aggregieren, sind **dezentrale Entscheidungsstrukturen bei grosser Heterogenität** überlegen (Hayek 1945).

In einer Pandemie kann es daher sehr sinnvoll sein, geografisch unterschiedliche Massnahmen zu ergreifen, obwohl ein Virus keine politischen Grenzen kennt. Zum Beispiel scheint es sinnvoll, in dichtbesiedelten Regionen, welche von einem ausgeprägten Infektionsgeschehen heimgesucht werden, andere Gegenmassnahmen einzuleiten als in dünnbesiedelten Gegenden mit tiefer Inzidenz. Auch könnten bei gleicher Inzidenz unterschiedliche medizinische Kapazitäten, demografische Risiken, oder individuelle, politische oder soziale Präferenzen für unterschiedliche Massnahmen sprechen. Theoretisch kann natürlich auch ein zentralistischer Staat unterschiedliche Massnahmen

---

<sup>1</sup> Autoren: Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger, Lehrstuhl für Politische Ökonomie, Universität Luzern, Frohburgstrasse 3, 6002 Luzern, Schweiz. Prof. Dr. Mark Schelker, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft, Universität Freiburg, Bd. de Pérolles 90, 1700 Freiburg, Schweiz. Teile dieses Manuskripts sind in ähnlicher Form in «Die Volkswirtschaft» erschienen (Schaltegger und Schelker 2021).

verordnen. Dies ist aber politisch oft problematisch, weil es sich aus zentraler Warte um eine aktive geografische Diskriminierung handelt, während bei dezentraler Entscheidung durch die betroffenen Regionen selbst, diese Problematik entfällt.

2) **Risikoabsicherung und Lernen:** Bei grosser Unsicherheit über die angemessene Reaktion ist einheitliches Handeln mit Risiken verbunden. Denn bei grosser Unsicherheit wäre es rein zufällig, wenn systematisch die richtigen Entscheide gefällt würden. Damit werden sich *ex post* zwangsläufig viele Entscheidungen als Fehler entpuppen. In dezentralen Entscheidungsarchitekturen kann lokales Wissen zeitnah einfließen und unterschiedliche Lösungsansätze ausprobiert werden. Damit machen auch nicht immer alle den gleichen Fehler und Risiko wird diversifiziert. Gleichzeitig führen unterschiedliche Massnahmen zu einer **Vielzahl von Experimenten**, was es erlaubt, simultan und **schneller zu lernen**. Es ist dieser beschleunigte Such- und Entdeckungsprozess (Hayek 1945), der gerade in Krisen den entscheidenden Vorteil bringen kann.

Dieser Lernprozess ist aber natürlich an gewisse Rahmenbedingungen gebunden. Falls Misserfolge zum gesellschaftlichen Lernen beitragen, und andere Gebietskörperschaften damit die Fehler nicht wiederholen, hat auch ein erfolgloses Experiment eine positive Externalität (Strumpf 2002). Diese Externalität wird aber von dezentralen Entscheidungsträgern nicht internalisiert und damit bleiben die Anreize für Experimente zu klein. Falls die Wähler zudem **Misserfolge schwerer gewichten als Erfolge**, dann lohnt es sich noch weniger, alternative Massnahmen auszuprobieren. Entscheidungsträger haben dann grosse Anreize, einfach die Massnahmen in anderen Gebietskörperschaften zu kopieren (**Herdenverhalten**), statt zu versuchen, die bestmögliche Intervention zu identifizieren (Konrad und Thum 2021). Allerdings ist Föderalismus dann besonders wirksam, wenn es einen regen Wettbewerb gibt und es für die Wiederwahl der Entscheidungsträger nicht reicht, einfach nicht negativ aufzufallen. Falls es stattdessen einen **Wiederwahlbonus für Kompetenz und Anstrengung** gibt, entstehen Anreize, nicht einfach mit der Herde mitzulaufen, sondern aktiv nach effizienter Problemlösung zu suchen (Konrad und Thum 2021). Föderalismus kann also Such- und Entdeckungsprozesse erleichtern, welche das politische und gesellschaftliche Lernen in Krisensituationen beschleunigen, es kommt jedoch entschieden auf die konkreten Anreize an. Politischer Wettbewerb unter den Gebietskörperschaften, eine angemessene Fehler- und Lernkultur, oder auch eine mediale Berichterstattung, die nicht nur auf die Misserfolge abzielt, können den gesellschaftlichen Lernprozess beflügeln.

3) **«Yardstick Competition»:** Dezentrale Entscheidungen versetzen die Bürger in die Lage, das Verhalten und die Performance ihrer Regierenden in vergleichbaren Situationen zu evaluieren. Die Möglichkeit, relevante und aussagekräftige Vergleiche anzustellen, führt zu **politischem Wettbewerb zwischen den Jurisdiktionen** (Besley und Case 1995). Gescheiterte und erfolgreiche Politikmassnahmen und -ergebnisse können durch die bessere Vergleichbarkeit von den Wählern schneller als solche erkannt und an der Urne honoriert oder abgestraft werden. Damit erhöht sich der Druck schneller und besser zu lernen, um eine Krise zu bewältigen.

### ***Aufgabenteilung im Föderalismus***

Die ebenengerechte Aufgabenteilung ist die Essenz des Föderalismus. Zentral verantwortete Aufgaben umfassen jene Bereiche, die sich durch grosse Skaleneffekte auszeichnen, regionale Aspekte und Unterschiede kaum eine Rolle spielen, und koordiniertes Vorgehen im Zentrum stehen. **Dezentral verantwortete Aufgaben** zeichnen sich durch regionale Unterschiede aus. Diese Unterschiede können viele Ursachen haben. Beispiele sind **heterogene Präferenzen, divergierende Wirtschafts-, Gesellschafts- und Siedlungsstrukturen**, etc. Bei Aufgaben, die den Umgang mit Spillovers (bspw. durch Pendlerströme) regeln, ist die regionale Ausdehnung der Externalität von besonderem Interesse

und kann dafürsprechen, die Aufgabenteilung der räumlichen Ausbreitung anzugleichen oder über einen Finanzausgleich zu internalisieren. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass Externalitäten nicht alle gleichmässig treffen müssen und Internalisierungsstrategien sehr wohl geografisch differenziert ausfallen können. Des Weiteren kann es bei grosser Unsicherheit über die richtige Internalisierungsstrategie (z.B. in einer Pandemie) von Vorteil sein, regionale Experimente zuzulassen und das schnelle Lernen zu priorisieren. Natürlich gibt es auch **zentralstaatliche Aufgaben**, die ergänzend zu primär dezentral angeordneten Aufgaben wirken. Beispielsweise liegt in der Schweiz die medizinische Versorgung der Bevölkerung hauptsächlich in der Kompetenz der Kantone. Allerdings gibt es auch hier Aufgaben, die sich durch **hohe Skalenerträge** auszeichnen und das Pooling von Ressourcen Effizienzvorteile hat. Beispiele sind die Lagerhaltung von essenziellen Materialien (wie Medikamente, medizinische Ausrüstung, Brennstoffe, etc.), der Aufbau von spezifischen Humanressourcen (wissenschaftliche Expertise, kritische IT-Expertise, etc.), oder die Bildung von Reserveeinheiten (wie medizinischem Personal, Logistik, etc.).

### ***Fiskalische Äquivalenz und Haftungsprinzip***

Die Aufteilung von Aufgaben bedingt die klare Zuordnung von Verantwortung und Handlungskompetenz. Handlungskompetenz und Verantwortung müssen hierbei eine Einheit bilden. Wer entscheiden und handeln kann, ohne dafür die Verantwortung und damit die politischen Kosten zu tragen, hat kaum Anreize die aus gesellschaftlicher Sicht optimalen Entscheidungen treffen. Die sozialen und privaten Grenzkosten und Grenznutzen der Entscheidung fallen so auseinander. Eine ähnliche Symmetrie gilt auch zwischen Ausgaben und Einnahmen. Das **Prinzip der fiskalischen Äquivalenz** besagt, dass Ausgaben- und Einnahmenkompetenz symmetrisch auszugestalten ist: Ausgaben auf der einen Ebene eines föderalen Staatsgebilde müssen durch Einnahmen auf der gleichen Ebene bestritten werden (Olson, 1969). Ansonsten droht das Auseinanderfallen von Grenzkosten und Grenznutzen der politischen Entscheidung. Die beiden Aspekte, die **Einheit von Kompetenz und Verantwortung** und die **Symmetrie zwischen Ausgaben und Einnahmen** beschreiben das **Haftungsprinzip**, einem Kernelement der Föderalismustheorie und eine Voraussetzung für funktionierenden Föderalismus.

### ***Föderalismus in Deutschland und der Schweiz***

Die Vorteile des Föderalismus waren weder in Deutschland noch in der Schweiz in der Corona Pandemie augenfällig. In beiden Ländern war die Kritik am Föderalismus unüberhörbar. Das in Teilen offenkundige Versagen der Politik ist aber nicht in erster Linie ein Versagen des Föderalismus, sondern eher Resultat einer zunehmenden **Aufweichung föderaler Grundprinzipien**: Die **Schwächung des Haftungsprinzip**, also die Auftrennung von Handlungskompetenz und Verantwortung, und die zunehmend **starke Verflechtung der Aufgaben zwischen den Ebenen**.

Was sind denn nun die Merkmale des Deutschen, respektive Schweizerischen Föderalismus? Deutschland gilt wie die Schweiz als Föderalstaat mit mehreren Staatsebenen. Die ihnen zugeteilten Aufgaben sind im Deutschen Grundgesetzes oder der Schweizer Bundesverfassung verankert. Unter einem starken Bundesdach vereinigen sich die Länder oder Kantone, und darunter die Kommunen oder Gemeinden, die jeweils je nach Politikfeld mehr oder weniger Autonomie geniessen. Sie unterscheiden sich von zentralistischen Nachbarländern wie beispielsweise Frankreich durch die den unteren Staatsebenen zukommende ausgeprägte politische Autonomie. Allerdings, gibt es auch deutliche Unterschiede. Im politikwissenschaftlichen Schrifttum wird Deutschland als *unitarischer Föderalismus* qualifiziert im Unterschied zum *dezentralen Föderalismus* in der Schweiz. Damit kommt das stärker kooperative Element zwischen Bundes- und Landesebene im deutschen Bundesstaat zum Ausdruck. Der Bund erlässt einen Grossteil der Gesetze oft unter Mitwirkung der Bundesländer über den

Bundesrat (Länderkammer im Bund) und delegiert deren Ausführung an die Länder. Diese Art des Vollzugsföderalismus ist ebenfalls in der Schweiz ausgeprägt, allerdings sind die wettbewerblichen Freiheitsgrade der Kantone noch immer stärker akzentuiert.

Die Deutsche Finanzverfassung kennt bei der Zuteilung der Aufgaben und Ausgaben auf die verschiedenen Staatsebenen grosse Ähnlichkeiten zur Schweiz. So liegt beispielsweise ein wichtiger politischer Schwerpunkt der Bundesländer ebenfalls in der Kulturhoheit (insbesondere Bildungspolitik), während Verteidigung Bundespolitik ist. Der entscheidende Unterschied betrifft allerdings das institutionelle Gefüge. Während in Deutschland die Gesetzgebung stärker zentralisiert ist, kann in der Schweiz der Bund nur jene Aufgaben übernehmen, welche ihm die Verfassung zuweist – alle anderen Aufgaben verbleiben bei den Kantonen. Zudem verfügt die Schweiz über die **direkten Volksrechte** mit dem obligatorischen Referendum und dem Ständemehr über eine Art natürliche **«Zentralisierungsbremse»**, die Deutschland so nicht kennt. Im Ergebnis zeigen sich über die Zeit in beiden Ländern Verflechtungstendenzen zwischen den Staatsebenen über Gemeinschafts- bzw. Verbundaufgaben oder Leistungs- und Rahmengesetze, wengleich die Eingriffsintensität des Bundes in Deutschland stärker ist.

Entscheidende Unterschiede zwischen dem Deutschen und dem Schweizer Föderalismus betreffen die Steuerkompetenzen. Während in Deutschland die wichtigsten Steuerquellen als Gemeinschaftssteuern bundeseinheitlich zentralisiert sind und deren Einnahmen auf die Staatsebenen verteilt werden, ist die Schweiz stärker im Trennsystem verblieben. Zwar wird auch in der Schweiz mit der Einkommen- und Ertragssteuer eine wichtige Steuerquelle im Verbund genutzt, aber die Steuerkompetenzen bleiben auch bei den Verbundsteuern weiterhin klar getrennt. Im Ergebnis entfaltet sich so ein gewisses Mass an Steuerwettbewerb unter den Kantonen, während dieser Steuerwettbewerb in Deutschland weitgehend unterbunden ist.

### ***Keine Vergemeinschaftung der Kompetenzen und Verantwortung***

Es ist offenkundig, dass sowohl der Deutsche als auch der Schweizer Föderalismus in vieler Hinsicht sehr wohl im Einklang mit der ökonomischen Theorie aufgebaut sind, in mancher Dimension allerdings gegen wesentliche Grundvoraussetzungen verstossen. Ein in der Literatur für beide Länder immer wieder angesprochenes Problem betrifft die **schleichende Zentralisierung der Kompetenzen** (Feld und Schaltegger et al. 2017). Konkret die Verwischung und Vergemeinschaftung von Verantwortung und Handlungskompetenz. Gerade Verbundaufgaben werden seit Popitz (1927) als Treiber der schleichenden Zentralisierung gesehen. Sie führen in die **«Politikverflechtungsfälle»**, bei der sich die Staatsebenen durch kooperative Konsultationsorgane und Vetopositionen derart blockieren, dass Reformen oder das effiziente Reagieren in der Krise kaum mehr möglich sind (Scharpf, 1985).

Dies wurde in der Coronakrise offenkundig. Die Gesetzgebung räumt dem Zentralstaat bei der Pandemiebekämpfung viele Kompetenzen ein. In der Schweiz, zum Beispiel, gab es hierbei zwei Stufen: während der ersten Pandemiewelle wurde die «ausserordentlichen Lage» ausgerufen und es war weitgehend der Bund für die Pandemiebekämpfung zuständig. Nach dem Abflachen der ersten Welle wurde die Situation in die «besonderen Lage» entschärft. Dabei mussten neu die Kantone umfangreich konsultiert werden. Dies hat die Verantwortung vergemeinschaftet und es erlaubt, dass unangenehme Entscheidungen zwischen den Staatsebenen hin- und hergeschoben wurden. Damit kamen wichtige Entscheidungen zu spät oder verloren sich vollends im **Kompetenzgestrüpp zwischen den Staatsebenen**. Ein Symptom dieser Entwicklung in der Schweiz ist die Zunahme der Verbundaufgaben und -finanzierungen, die sich eindrücklich in der immer wichtiger werdenden Koordination in kantonalen Konferenzen manifestiert.

Während im *unitarischen Föderalismus* die Aufgaben auch ohne Pandemie öfters und stärker im Verbund wahrgenommen werden, hat die Entwicklung hin zum stärker *unitarischen Föderalismus* mit der Pandemie auch in der Schweiz neuen Schub erhalten: Die Konferenz der Kantonsregierungen KdK zieht den weiteren Ausbau der **zwischenstaatlichen Vergemeinschaftung** und Koordination als Lehre aus der Pandemie. So soll zur Koordination der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen künftig ein paritätisch zusammengesetztes Führungsgremium auf politischer Ebene eingesetzt werden, das die geteilte Verantwortung der Staatsebenen adäquat abbildet (KdK 2020). Auch der Vorschlag des Präsidenten der Finanzdirektoren zur Verteilung der MWST-Einnahmen auf die Kantone zielt in die Richtung des Deutschen Föderalismus (Stocker 2021). Gerade vor dem Hintergrund des in den Arbeiten zur Föderalismusreform I, II und III diagnostizierten Handlungsbedarfs in Deutschland, überrascht das neue Vertrauen der Schweiz in die Vergemeinschaftung weiterer Aufgaben und Einnahmen. Noch in der Botschaft zu den umfangreichen Arbeiten zum Neuen Finanzausgleich (NFA) in der Schweiz im Jahr 2001 wurde das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz als Leitschnur der Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen breit anerkannt (Botschaft NFA 2001).

### **Fazit: Nicht in die «Nirvana-Falle» tappen**

Die während der Coronakrise oft gehörte Forderung nach mehr Koordination und Zentralisierung setzt bei näherer Betrachtung eine **unbegründete Hoffnung in den kooperativen Föderalismus**. Es ist die «Nirvana-Falle», bei der man vermutet, die beobachteten Mängel im aktuellen Corona-Management der Kantone oder Länder würden sich beim Bund oder bei Koordinationsorganen nicht einstellen. Ein analytisch zulässiger Schluss ist das nicht, wenn man die ideale Welt mit einer realen Welt vergleicht. Die Forschungsergebnisse zum realen kooperativen Föderalismus sind jedenfalls wenig ermutigend.

Aus unserer Sicht lässt die Coronakrise fünf Schlussfolgerungen für den Schweizer Föderalismus zu:

- Der Föderalismus mit weitgehend **selbstverantwortlichen Kantonen** bietet auch in der Pandemie viele Vorteile. Zentral ist dabei der dauernde Anreiz, sich durch innovative **Politikexperimente** zu verbessern. Der Prozess von Versuch und Irrtum generiert Wissen über die Funktionsfähigkeit der gewählten Eindämmungsstrategie, die ein rational und zentral geplantes Staatssystem so nicht hervorzubringen vermag.
- Damit die Vorteile des Föderalismus zum Tragen kommen, muss das **Haftungsprinzip** eingehalten werden. Staatsaufgaben müssen **ebenengerecht** zugeordnet bzw. entflochten und gleichzeitig die dafür notwendigen Steuerquellen erschlossen werden. Haftung, Kontrolle und Risiko gehören in eine Hand – entweder beim Kanton oder beim Bund, dem Trennungsprinzip folgend.
- Viele Probleme im Pandemie-Föderalismus entstehen erst, wenn das Haftungsprinzip missachtet oder bewusst ausgeschaltet wird. Verbundaufgaben und -finanzierungen, Defizitübernahmen und erst recht die **schleichende Zentralisierung** bergen Risiken, weil man sich immer stärker in die «Politikverflechtungsfalle» ingräbt, in der schnelles und situationsangepasstes Reagieren nicht mehr möglich sind.
- Ein vitaler Föderalismus benötigt einen starken Bund und starke Kantone – mit den jeweils klar zugeteilten Kompetenzen. Der Bund muss institutionell so stark sein, dass er den Subventionsbegehren der Kantone effektiv widerstehen kann und die Vergemeinschaftung ablehnt. Die Kantone müssen institutionell so stark sein, dass der Bund nicht schleichend die Kontrolle über ihre Aufgabenerfüllung übernimmt.

## Literatur

- Besley, Timothy und Ann C. Case (1995), Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, *American Economic Review* 85, S. 25-45.
- Botschaft NFA (2001), Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), 14. November 2001, BBl 2002, S. 2291–2559, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2002/316/de>
- Cai, Hongbin und Daniel Treisman (2009), Political Decentralization and Policy Experimentation, *Quarterly Journal of Political Science* 4, S. 35-58.
- Feld, Lars P. und Christoph A. Schaltegger et al. (2017), *Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz. Staatsstrukturen für eine erfolgreiche Schweiz im 21. Jahrhundert*, NZZ.
- Hayek, Friedrich A. von (1945), The Use of Knowledge in Society, *American Economic Review* 35, S. 519–530.
- Konrad, Kai und Marcel Thum (2021), Der Vorteil des Experimentierens in der Pandemie, *Wirtschaftsdienst* 8, S. 603-605.
- KdK (2020), Covid-19: Kantone fordern Optimierung des Krisenmanagements. Medienmitteilung. Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), [https://kdk.ch/de/aktuell/medienmitteilungen/medienmitteilung/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=3509&cHash=2c42f0d39b067a8b586cee5036111483](https://kdk.ch/de/aktuell/medienmitteilungen/medienmitteilung/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=3509&cHash=2c42f0d39b067a8b586cee5036111483)
- Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature* 37, S. 1120–1149.
- Olson, Mancur (1969), The Principle of «Fiscal Equivalence»: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, *American Economic Review* 59, S. 479-487.
- Popitz, Johannes (1927), Der Finanzausgleich, in: Wilhelm Gerloff und Franz Meisel (Hg.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Band 2, Tübingen, S. 338–375
- Schaltegger, Christoph A. und Mark Schelker (2021), Stresstest Corona: Was taugt der Föderalismus in Krisenzeiten? *Die Volkswirtschaft* 5/2021, S. 4–8.
- Scharpf, Fritz W. (1985), Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, *Politische Vierteljahresschrift* 26, S. 323–356.
- Stocker, Ernst (2021), Corona-Kassenzettel: Mehrwertsteueranteil für Kantone muss zum Thema werden. Gastkommentar. *Neue Zürcher Zeitung*, 07.01.2021, <https://www.nzz.ch/meinung/mehrwertsteueranteil-fuer-kantone-muss-zum-thema-werden-ld.1593652>
- Strumpf, Koleman S. (2002), Does Government Decentralization Increase Policy Innovation? *Journal of Public Economic Theory* 4(2), S. 207–241