

# Föderalismus als Vorteil

In der aktuellen herausfordernden Lage, die sich in der Schweiz regional unterschiedlich darstellt, ist differenziertes Handeln angezeigt. Genau das ist in bundesstaatlichen Strukturen möglich. **CHRISTOPH A. SCHALTEGGER**

**K**aum hatten die Kantone eigenständige Massnahmen zur Eindämmung der schnell um sich greifenden Infektion mit dem Covid-19 Virus beschlossen, folgte die vorhersehbare Kritik: Der föderalistische Flickenteppich sei falsch und gefährde sowohl eine kohärente als auch eine beherrzte Bekämpfung der Pandemie. Es brauche jetzt eine gesamtschweizerische Führung durch den Bundesrat, riefen sogar verschiedene Vertreter kantonaler Regierungen. Einheitlichkeit sei das Gebot der Stunde, war der Tenor in den Medien. China habe vorge-macht, wie man mit drastischen, von oben verordneten Einschränkungen des öffentlichen Lebens vorgehen müsse. So ist es dann auch gekommen. Der Bundesrat regiert nun seit Wochen mit ausserordentlicher Machtfülle. Ein drastischer Stillstand lähmt das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben im ganzen Land und dämmt so die Verbreitung des Virus ein. Hat die Coronakrise also die Schranken und Schwächen der föderalistischen Schweiz offenbart?

Aus meiner Sicht ist das Gegenteil richtig. Während die Einheitsstrategie des Lockdown in einer Ausnahmesituation oft populär ist, führt sie längerfristig zu einem Kollateralschaden für die Gesellschaft. Es ist in einer Pandemie zwar durchaus angezeigt, dass der Bund koordinierend und in seinen Kompetenzbereichen Führung übernimmt. Aber es ist mindestens so wichtig zu erkennen, dass die Kantone mehr als nur Vollzugsbehörden des Bundes sein sollten.

Gezielte und auf solider empirischer Evidenz basierende Politik bietet in einem föderalistischen Land nämlich die beste Voraussetzung, den Fortgang der Krise adäquat und mit weniger Schäden zu meistern. Interessanterweise hat auch China trotz dirigistischer Führung keine Einheitsstrategie verfolgt, sondern gezielte Massnahmen für die besonders betroffenen Regionen erlassen und wieder gelockert. Warum wäre also auch in der Schweiz eine differenzierte Strategie anzustreben?

## Asymmetrischem Schock angepasst

Zwei Gründe stehen im Vordergrund: Erstens bedeutet Verhältnismässigkeit in der Eindämmungspolitik, möglichst effektiv und problemadäquat vorzugehen. Dazu ist hilfreich, sich die Landkarte der Schweiz und ihre regionale Betroffenheit von Infektionen, Hospitalisierungen, Kapazitäten auf Intensivstationen, Todesfällen oder anderen geläufigen Indikatoren anzusehen. Die Unterschiedlichkeit sticht ins Auge. Das eine Extrem ist der Kanton Schaffhausen. Die Neuinfektionen überstiegen

nie eine bedrohliche Schwelle. Auch die Spitalkapazitäten in Schaffhausen sind weit weg von den gefürchteten Engpässen. Wohl niemand würde in einer solchen Situation den Lockdown als verhältnismässig erachten. Ganz anders liegt der Fall im Tessin. Exponiert durch die geografisch naheliegenden Infektionsherde in Norditalien, stiegen die Ansteckungen rasant in exponentieller Geschwindigkeit. Bald schon drohten Engpässe in den Kapazitäten des Gesundheitssystems. Gefährdung und Dringlichkeit von Eindämmungsmassnahmen waren nicht zu übersehen. Kaum jemand hat in einer solchen Situation den Lockdown als unverhältnismässig kritisiert.



*«Es ist auch der Selbstverantwortung der Menschen zu vertrauen.»*

Was zeigt dieser Vergleich? In einer herausfordernden Situation, die sich denkbar unterschiedlich präsentiert, ist differenziertes Handeln angezeigt. Genau dies ist im Föderalismus möglich. Das bundesstaatliche Prinzip ist idealtypisch angelegt für differenzierte politische Antworten bei unterschiedlichen Problemlagen. Einige mögen einwenden, dass die Mobilität der Gesellschaft innerhalb eines Landes diese differenzierte Strategie unterlaufe; das Virus wurde ja tatsächlich aus Norditalien in die Schweiz eingeschleppt. Dass der Bund die Bewegungsfreiheit der Menschen zielgerichtet dämpft, ist nachvollziehbar. Allerdings gilt es in einer liberalen Gesellschaft auch auf die Selbstverantwortung der Menschen zu vertrauen. Sollte man nicht davon ausgehen können, dass mittlerweile kaum jemand mehr von Schaffhausen ins Tessin reisen würde, wenn die Gefährdung im Tessin hoch ist. Umgekehrt gilt, dass die Tessiner bei einem Lockdown nicht nach Schaffhausen reisen würden. Differenziertes Handeln ist also nicht verantwortungslos, sondern das Gebot der Verhältnismässigkeit in einer freiheitlichen Gesellschaft.

Zweitens bietet der Föderalismus im Fall kantonal asymmetrischer Schocks bei allen Risiken auch nicht zu unterschätzende Chancen. Ein föderalistisch organisiertes Land kann dabei wie eine Versicherung zur solidarischen Teilung des Risikos innerhalb eines Landes funktionieren. Es besteht nämlich die Chance, dass wenig betroffene Gebiete durch Offenhalten der eigenen Unternehmen ihre Kollegen in den notleidenden Gebieten unterstützen und sich so solidarisch zeigen. Dabei wird ein Land einen solchen Schock besser verdauen, wenn es differenziert auf die Betroffenheit reagiert.

Was könnte man aus diesen Überlegungen für die Frage einer verantwortungsvollen Exit-Strategie folgern? Zunächst sollten sich alle Lockerungsmassnahmen an der Reproduktionsrate des Virus (wie viele Menschen

werden von einer bereits infizierten Person im Durchschnitt angesteckt) orientieren. Diese Zahl gibt das Gefährdungspotenzial an und zeigt, ob die Kapazitäten im Gesundheitssektor überlastet zu werden drohen. Zudem stellt sich die Frage des konkreten Übertragungsrisikos. Es ist bei Übertragungskrankheiten dort gross, wo Menschen über eine längere Zeit in Kontakt miteinander treten – normalerweise an ihrem Wohn- oder Arbeitsort. Um beide Gefährdungen adäquat zu berücksichtigen, könnte für die Lockerungsmassnahmen folgendes risikobasiertes Vorgehen unter Ausnutzung der föderalistischen Strukturen und der Organisation der Unternehmen in Branchenverbänden sinnvoll sein.

## Unterschiede eröffnen Chancen

Erstens: Flächendeckende und repräsentative Tests ergeben eine Risikolandkarte anhand des Reproduktionsfaktors, auf der die Regionen und ihre Branchen ersichtlich sind und die periodisch aktualisiert wird. Zweitens: Einteilung der Unternehmen in organisatorisch funktionierende Strukturen. Es liegt nahe, die Einteilung anhand der Kantons- und Branchenverbandszugehörigkeit vorzunehmen. Beides ist nicht in jedem Einzelfall korrekt, sollte aber im Mittel ein adäquates Gefährdungsprofil ergeben. Drittens: Liegt ein Unternehmen in einem besonders gefährdeten Kanton und ist in einer Branche tätig, die nur schwer sichere Abstandsregeln erlassen kann, legt dies einen längeren Stillstand nahe.

Viertens: Liegt ein Unternehmen in einem Kanton mit niedriger Ansteckungsgefahr und kann die Branche mit geeigneten Massnahmen, die Abstandsregeln sicher einhalten, liegt eine Öffnung nahe. Fünftens: In den Zwischenfällen ist es sinnvoll, eine abgestufte Risikobeurteilung vorzunehmen und die Unternehmen im Einzelnen nach ihrer Bedeutung für die Versorgungssicherheit zu gewichten. Auch für das Pendeln vom Wohn- zum Arbeitsort sind besondere Vorsichtsmassnahmen angezeigt. Sechstens: Periodische Tests erlauben, Veränderungen im Risikoprofil für ein Unternehmen schnell zu erkennen und zielgerichtet anzupassen.

Ein risikoangepasste Lockerungsstrategie sollte die föderalen Strukturen und die Landschaft der Branchenverbände sinnvoll nutzen. Diese ermöglichen es, ein differenziertes Bild über die Gefährdung zu erhalten und darauf basierend adäquate Lockerungsschritte vorzunehmen. Ob die Schweiz schnell und scharf genug auf die Gefährdung durch das Virus reagiert hat, ist umstritten. Das lässt sich zuverlässig wohl erst im Nachhinein ermitteln. Allerdings ist der kluge Ausstieg aus den Eindämmungsmassnahmen von mindestens gleich grosser Bedeutung. Darauf sollte sich jetzt die Politik, die Wirtschaft und die Wissenschaft konzentrieren.

*Christoph A. Schaltegger ist Professor für politische Ökonomie an der Universität Luzern.*