

«Wer sind denn eigentlich die Kantone?»

Die beiden Politologinnen Rahel Freiburghaus und Yvonne Hegele haben die Pandemiempolitik in Föderalstaaten miteinander verglichen. Im Gespräch mit Christina Neuhaus erklären sie, weshalb sich die deutschen Bundesländer besser einbringen konnten als die Kantone

Frau Freiburghaus, Frau Hegele, gemeinsam mit der Politikwissenschaftlerin Johanna Schnabel haben Sie das Corona-Krisenmanagement in föderalen Staaten verglichen. Wie schneiden sie im Vergleich zu Zentralstaaten ab?

Yvonne Hegele: In Vergleichsstudien zeigen sich weder bei den Infektionszahlen noch bei der Anzahl der Intensivpatienten und Verstorbenen grosse Unterschiede. Dies, obwohl die Entscheidungsprozesse unterschiedlich verlaufen sind. Föderalstaaten brauchten meist etwas länger, um sich auf Massnahmen zu einigen. Zentralistisch geführte Staaten reagierten schneller, was gerade bei zeitkritischen Entscheiden ein Vorteil war. Im Rückblick auf zwei Jahre Pandemie zeigt sich aber, dass das sorgfältige und daher langsamere Abwägen von einzelnen Massnahmen keinen negativen Einfluss auf die Gesundheitspolitik hatte.

Im Kampf gegen die Corona-Pandemie gab es grosse kantonale Unterschiede. Oft war die Rede von einem Flickenteppich. Zu Unrecht?

Rahel Freiburghaus: Föderalismus hat viele Erscheinungsformen. Sowohl Belgien als auch Australien sind Föderalstaaten: In wenigen Ländern war die Übersterblichkeit grösser als in Belgien. Australien hingegen hat es trotz seinen föderalistischen Strukturen geschafft, seinen geografischen Vorteil auszunutzen und sich abzuschotten. Dafür schneidet Australien beim Impfen schlechter ab als Belgien. Es ist ein Missverständnis, zu glauben, dass es so etwas wie den Föderalismus gibt. Mitte-Präsident Gerhard Pfister hat in der NZZ einmal geschrieben: «Nicht der Föderalismus ist das Problem, sondern diejenigen, die nicht damit umgehen können.»

Der Ideenwettbewerb in den föderalen Systemen bewährt sich, wenn er nicht durch Unfähigkeit ausgebremst wird?

Freiburghaus: Pfisters Vorwurf ist hart, aber wahrscheinlich nicht ganz falsch. Man hat den Austauschprozess im föderalen Pandemielabor während der Pandemie stark unterschätzt. Als positives Beispiel wurden höchstens die Bündner Massentests genannt. Doch es gibt unzählige weitere Beispiele, von kantonalen Informationskampagnen bis zu Ansätzen bei den Wirtschaftshilfen.

Können Sie Beispiele nennen?

Freiburghaus: Die auf Schul- und Kitakinder ausgerichtete Händewaschkampagne «Seifenboss» wurde in Basel-Stadt entwickelt und von dort unbürokratisch anderen Kantonen zur Verfügung gestellt. Und das vielgelobte Pilotprojekt der Bündner Massentests stammt ursprünglich aus dem Wallis.

In Ihrer Studie haben Sie auch die Rolle der deutschen Ministerpräsidentenkonferenz mit der der schweizerischen Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) verglichen. Mit welchem Ergebnis?

Hegele: Der deutschen Ministerpräsidentenkonferenz kam eine starke, vom Normalmodus abweichende Rolle zu. Die KdK hingegen nahm keine herausgehobene Stellung ein.

Freiburghaus: Die KdK nimmt allerdings auch zu Normalzeiten nicht die Rolle ein, die ihr Name suggeriert.

Inwiefern?

Freiburghaus: Sektorielle Konferenzen wie etwa die Erziehungs- oder die Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) gibt es seit mehr als 100 Jahren. Eine landesweite Regierungskonferenz kannte die Schweiz hingegen lange nicht. Als die KdK 1993 endlich gegründet wurde, war man entsprechend stolz darauf. Jedenfalls wurde sie schnell zu einem Lieblingskind der Forschung. Im Vergleich mit den sektoriellen Konferenzen verhält sich die KdK allerdings eher passiv. Sie ist nicht per se das wichtigste, aktivste Bindeglied zwischen den Kantonen und dem Bund. Das zeigt sich



Die Studienautorinnen Yvonne Hegele (links) und Rahel Freiburghaus.

CHRISTOPH RUCKSTUHL / NZZ

auch darin, dass nicht alle Kantone ihre Regierungpräsidenten in die KdK delegieren. Das schmälert die Legitimation der Konferenz. Für den Gesundheitsminister etwa ist die Gesundheitsdirektorenkonferenz offenbar die wichtigere Ansprechpartnerin als die KdK.

Worin besteht denn der Hauptunterschied zur deutschen Ministerpräsidentenkonferenz?

Hegele: Der Hauptunterschied liegt in der Regierungsstruktur der Gliedstaaten. Deutschland hat starke Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten. Anders als ihre Schweizer Amtskollegen verfügen die Regierungschefs der Länder über starke Kanzleien und die sogenannte Richtlinienkompetenz. Das heisst, die Ministerpräsidenten bestimmen die Richtlinien der Politik und tragen dafür auch die Verantwortung. In der Schweiz stellt man sich ja oft die Frage, wer denn eigentlich die Kantone sind, wer sie repräsentiert. Die Frage stellt sich in Deutschland weniger: Die Ministerpräsidenten vertreten ihr Land gegenüber der Bundesregierung, und die Ministerpräsidentenkonferenz spricht für die Gesamtheit der Länder.

Freiburghaus: In Deutschland treten die Ministerpräsidenten in der Landtagswahl als Spitzenkandidaten ihrer Partei an. Die Wahlen sind stark personalisiert; in der Regel setzen sich Führungsfiguren durch. In der Schweiz gibt es nur fünf Kantone, wo die Regierungschefs vom Volk gewählt werden. Meist gilt schlicht ein Turnusprinzip. Die Rolle eines Regierungpräsidenten ist weniger klar definiert als in Deutschland.

Gibt es eine Antwort auf die Frage, wer denn eigentlich die Kantone sind?

Freiburghaus: Wenn man von der Prämisse ausgeht, dass eine Regierung zwar unterschiedliche Funktionen hat, Repräsentation aber eine ihrer zentralsten Aufgaben ist, dann ist es zumindest in der Aussenwahrnehmung die Kantonsregierung. Wenn man die Kantone jedoch als Kulturraum versteht, dann ist es die Bevölkerung. Je nach Filter und Lauf der Geschichte ist das Bild dessen, was «der Kanton» ist, einem Wandel unterworfen. Die Frage, wer eigentlich für «den Kanton» oder «die Kantone» sprechen kann, ist deshalb nicht einfach zu beantworten. Ständeräte beispielsweise waren früher oft zeitgleich Mitglied des Regierungsrats; «wahre» Regierungsvertreter wie im deutschen Bundesrat. Heute sitzen im «Stöckli» ge-

wieft Parteipolitiker, die sich in einer Persönlichkeitswahl durchgesetzt haben.

Auffällig ist das unterschiedliche Rollenverständnis zwischen deutschen Ländern und Schweizer Kantonen. Während die meisten Kantone das bevorstehende Ende der besonderen Lage begrüssen, würden viele Länder am liebsten an den Massnahmen festhalten. Weshalb?

Hegele: Deutschland ist in der Tat eines der wenigen Länder, wo die Gliedstaaten auf stärkere Massnahmen drängen als der Bund. Wahrscheinlich hängt es damit zusammen, dass die Länder wegen des deutschen Infektionsschutzgesetzes von Anfang an in der Verantwortung standen. In der Schweiz übernahm mit der besonderen, vor allem aber mit der ausserordentlichen Lage der Bund die Verantwortung. Das erlaubte den Kantonen, die Oppositionsrolle zu übernehmen. In Deutschland können die Länder übrigens nicht mehr lange an den Massnahmen festhalten. Im kürzlich verabschiedeten neuen Infektionsschutzgesetz entfallen ab 2. April verschiedene Kompetenzen, die die Länder bisher hatten.

Worin besteht eigentlich der Hauptunterschied zwischen dem deutschen und dem Schweizer Föderalismus?

Freiburghaus: Der Hauptunterschied liegt wahrscheinlich in der fiskalischen Struktur begründet. Die deutschen Länder können nur wenige Steuern direkt erheben. In der Schweiz werden über 40 Prozent des Steueraufkommens subnational generiert. Daneben gibt es auch Unterschiede in der Aufgabenteilung.

Hegele: Die Schweiz ist stärker dezentralisiert als Deutschland. Dass es Unterschiede gibt zwischen den Gliedstaaten, wird in der Schweiz normalerweise besser akzeptiert. Interessanterweise haben wir aber vor allem im ersten Teil der Pandemie eine Umkehr der Verhältnisse erlebt: In der Schweiz erfolgte aufgrund des Epidemiegesetzes eine stärkere Zentralisierung, was zu mehr Einheitlichkeit führte, während in Deutschland die Entscheidungskompetenz in vielen Bereichen bis vor kurzem bei den Ländern lag. Dies kann auch Vorteile mit sich bringen.

Welche Vorteile wären das?

Hegele: Die Entscheidungen, die in Berlin getroffen wurden, haben beispielsweise die Bedürfnisse der Grenzländer zu wenig berücksichtigt. Das habe ich als jemand mit familiärer Bindung nach Süddeutschland selbst erlebt. In Berlin

hat zunächst niemand daran gedacht, was ein Grenzzaun in Kreuzlingen für Familien und Liebende bedeutet. Föderalistische Lösungen tragen den Verhältnissen vor Ort besser Rechnung.

Wie erklären Sie sich dann den lauter werdenden Ruf nach Zentralisierung in der Schweiz?

Freiburghaus: Bereits 2017 zeigte eine Befragung, dass der Föderalismus in der Schweiz nicht mehr so positiv wahrgenommen wird wie früher. Vor allem die jüngere Generation ist skeptisch, was wahrscheinlich auch mit dem Bedeutungsverlust des Fachs Staatskunde und der Medienkonzentration zusammenhängt. Föderalismus ist ein sehr diffuses, vages Konzept. Das Wesen der direkten Demokratie lässt sich leichter erklären. Vielen Menschen in diesem Land sind die Vorteile des Föderalismus offensichtlich nicht mehr bekannt.

Als in der Westschweiz die Restaurants schlossen, während in der Ostschweiz noch gefeiert wurde, war die öffentliche Kritik gross. Die Kantone reagierten kaum darauf.

Freiburghaus: Die Kantone haben das bereits selbstkritisch zugegeben. Sie konnten nicht hinreichend vermitteln, weshalb es Sinn ergibt, dass die Westschweiz bei höheren Fallzahlen auch stärkere Massnahmen ergreift als die Ostschweiz. Dabei haben sich regional abgestufte Massnahmen auch während der Pandemie grundsätzlich bewährt. Der Föderalismus erlaubt es, dass die Kantone gezielt die Massnahmen ergreifen können, die vor Ort erforderlich sind. In der Regel werden solche Massnahmen auch besser akzeptiert.

In der Schweiz unterscheidet sich das Pandemiemanagement der ersten Welle deutlich von dem der folgenden Wellen. In den ersten Monaten rückte das Land zusammen, danach verzettelte man sich in Streitereien über Terrassen. Wieso?

Freiburghaus: Der Bundesrat hat auch in der ausserordentlichen Lage nicht einfach durchregiert. Im Rückblick wird klar, dass er die Kantone bereits in der ersten Welle aktiv konsultierte. Die damalige Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga liess die Regierungpräsidenten symbolträchtig in der Staatskarosse vorgehen. Weil die Zahlen nach der ersten Welle rasch sanken, gab es bisweilen die Tendenz, die ausserordentliche Lage zu verkümmern. Als die Schweiz im Juni 2020 in die besondere Lage zurückkehrte, hiess es oft: Jetzt sind die Kantone in der Verantwortung. So klar ist das allerdings gar nicht. Laut Staatsrechtlern stehen Bund und Kantonen gleichermassen in der Pflicht. Als dann im Herbst die Fallzahlen wieder in die Höhe schnellten, ging das föderalistische Schwarzpeterspiel los.

Im Vergleich der Kennzahlen stehen die Schweiz und Deutschland praktisch gleich da. Wo könnten die beiden Länder voneinander lernen?

Hegele: Was sich Deutschland von der Schweiz abschauen könnte, ist der gut und transparent verlaufene Abstimmungsprozess während der zweiten Pandemiehälfte. Der Bund schickt zwei Varianten in die Vernehmlassung, die Mehrheit der Kantone spricht sich für eine aus, und dann wird entschieden. In Deutschland macht der Bund gerade denselben Fehler wie der Bundesrat zu Beginn der Pandemie: Er bezieht die Gliedstaaten kaum noch ein.

Freiburghaus: Deutschland hat die Rolle der Gliedstaaten klarer definiert. Die Frage, wer denn eigentlich «die Kantone» sind, könnte einfacher beantwortet werden, wenn sich die Schweiz ein Beispiel an Deutschland und der Ministerpräsidentenkonferenz nähme. In Deutschland sind die Landesregierungen in den Gesetzgebungsprozess des Bundes eingebunden, während in der Schweiz ungezähmtes, am Grundsatz der Gleichheit der Kantone ritzendes Kantonslobbying dominiert.

«In Berlin hat zunächst niemand daran gedacht, was ein Grenzzaun in Kreuzlingen für Familien und Liebende bedeutet.»

Yvonne Hegele

«Vielen Menschen in diesem Land sind die Vorteile des Föderalismus offensichtlich nicht mehr bekannt.»

Rahel Freiburghaus

Spezialistinnen für Föderalismus

on. · Rahel Freiburghaus arbeitet als Assistentin und Doktorandin am Lehrstuhl für Schweizer Politik am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Darüber hinaus unterrichtet sie universitäre Lehrveranstaltungen zu Reformbedarf und Reformideen im politischen System der Schweiz.

Yvonne Hegele promovierte an der Universität Konstanz im Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft und arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.