

# In der Pandemie überwiegen die Gründe für mehr Bundeskompetenzen

Skalenerträge, negative Externalitäten und Anreize für zögerliches Handeln der Kantone: Vieles spricht in der Corona-Pandemie für zentrale Entscheidungskompetenzen beim Bund. *Marius Brühlhart, Kurt Schmidheiny*

**Abstract** Das Dezentralisierungstheorem der Föderalismusliteratur besagt, dass politische Entscheidungsbefugnisse möglichst kleinräumig und nahe bei den Bürgern angesiedelt sein sollten, um deren unterschiedlichen Präferenzen gerecht zu werden. Politische Zentralisierung ist angesagt, wenn damit Skalenerträge erreicht werden oder wenn starke interregionale Externalitäten vorliegen. Wir zeigen auf, wieso in der Pandemiesituation die Argumente für eine politische Zentralisierung überwiegen.

Die Corona-Krise hat die optimale Kompetenzverteilung im föderalen Staatsgebilde wieder ins Zentrum der politischen Debatte gerückt. Während die einen dem Bundesrat diktatorische Machtballung vorwerfen, sehen die anderen bei der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen eine Ursache für zögerliche Entscheide, für ein Wirrwarr von regional unterschiedlichen Regeln und für die unzureichende Bereitstellung finanzieller Mittel.

Wir versuchen diese Diskussion anhand des klassischen «Dezentralisierungstheorems» aus der fiskalischen Föderalismusliteratur zu strukturieren. Gemäss diesem Theorem von Oates<sup>1</sup> sollten staatliche Entscheide grundsätzlich möglichst dezentral getroffen werden.<sup>2</sup> Dies entspricht dem Subsidiaritätsprinzip, welches sich in der Schweiz in den verfassungsmässigen Hoheitsrechten spiegelt: Die Entscheidungskompetenz liegt grundsätzlich bei den Kantonen; jegliche Zentralisierung auf Bundesstufe erfordert eine explizite rechtliche Grundlage.

## Gründe für Dezentralisierung

In der ökonomischen Föderalismusliteratur sprechen zwei Hauptgründe für dezentrale Kompetenzen. Erstens die *Kongruenz*: Entscheide sollen auf derjenigen Ebene gefällt werden, auf der auch ihre Folgen auftreten. So

werden Entscheidungen den lokalen Bürgerpräferenzen angepasst. Ein zweiter Grund sind *Experimente*: Aus einer Vielfalt von eigenständigen, dezentralen Ansätzen kann sich durch Vergleichen und Kopieren die optimale Lösung durchsetzen. Der Föderalismus ist ein demokratisches Versuchslabor.

Für die Zentralisierung von Staatsleistungen gibt es allerdings auch zwei gewichtige Argumente. Erstens *Skalenerträge*: Die Bereitstellung von öffentlichen Gütern ist oft kostengünstiger, wenn sie für viele Menschen gebündelt produziert werden. Lehrbuchbeispiele sind die Aussenpolitik oder das Autobahnnetz. Das zweite Argument sind *Externalitäten*: Entscheide einzelner Gebietskörperschaften haben häufig auch Auswirkungen auf andere Gebietskörperschaften. Das klassische Beispiel dafür ist die Steuerpolitik: Wenn Steuersenkungen eines Kantons den anderen Kantonen lukrative Steuerzahler entziehen, dann führt dies zu einem aus der Gesamtsicht möglicherweise unerwünschten Wettlauf von Steuersenkungen.

## Bund unter Rechtfertigungsdruck

Wenn wir der Logik des Dezentralisierungstheorems folgen, sollten Entscheide grundsätzlich möglichst dezentral getroffen werden. Die Beweislast für Zentralisierungen liegt also beim Bund. Wie ist die dominante Rolle des Bundes in der Corona-Krise demnach zu rechtfertigen? Könnte man die Pandemiepolitik nicht einfach den Kantonen überlassen, da sie gemäss Verfassung sowieso für das Gesundheitswesen verantwortlich sind? Die Antwort lautet eindeutig nein. Denn bei der Pandemiebekämpfung sind

<sup>1</sup> Oates (1972).

<sup>2</sup> Es handelt sich dabei nicht um ein Theorem im mathematischen Sinne, sondern um ein qualitatives logisches Konstrukt.

sowohl Skalenerträge wie auch Externalitäten ausserordentlich stark ausgeprägt.

In der Pandemie ist schnelle Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit wichtig. Zeitraubende Konsultationen zwischen Regierungsebenen oder kleinräumigen Staatsgebilden können zumindest in epidemischen Akutphasen tödlich sein. Die Handlungsmacht des Bundesrats ist somit als eine Art Skalenertrag zu betrachten.

Der Bund verfügt durch die Grösse seiner Verwaltung über einen Vorteil hinsichtlich der Leistungsfähigkeit und der Expertise. Ebenso hat der Bund klare Vorteile bei der Verhandlung mit Lieferanten von Impfstoffen,

Tests, Schutzmaterial und IT-Lösungen. Auch die Sammlung und die Bereitstellung von epidemiologischen Daten entfaltet erst dann ihre volle Aussagekraft, wenn sie zentral erfolgt. Der Bund geniesst ausserdem bessere Konditionen auf den Kreditmärkten als die Kantone, weshalb es gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist, die notwendige Neuverschuldung beim Bund zu konzentrieren.

---

## Einzelne Kantone haben Anreize, wirtschaftliche Einschränkungen zu locker zu halten.

### Hinderliche Anreize

Auch hinsichtlich der Externalitäten spricht vieles für zentrale Entscheidungskompetenzen. Einzelne Kantone haben Anreize, wirtschaftliche Einschränkungen zu locker zu halten, da ein Teil der dadurch verursachten Ansteckungen in andere Kantone «exportiert» wird. Die Analogie zum «tax exporting» in der Literatur zum Steuerwettbewerb ist hier offensichtlich.<sup>3</sup> Gemäss dem «tax exporting» können Kantone beispielsweise mit Steuern auf Zweitwohnungen oder Kurtaxen einen Teil ihrer Steuerlast auf Personen aus anderen Kantonen abwälzen. So muss die Kantonsregierung nicht die gesamten Kosten ihres Handelns selber tragen. Das gilt auch bei vielen kantonalen Corona-Massnahmen. Beispiele sind etwa die Öffnung von Skigebieten oder grossen Nachtclubs, deren Kunden oft aus anderen Kantonen kommen: Die wirtschaftlichen Einnahmen bleiben im Kanton, während ein geraumer Teil der epidemiologischen Kosten in anderen Kantonen anfällt.

Der interkantonale Steuerwettbewerb im klassischen Sinn spielt ebenfalls eine Rolle bei der Pandemiebekämpfung. Weil Steuerzahler leicht in einen anderen Kanton abwandern können, wenn zukünftige Steuererhöhungen wahrscheinlicher werden, haben Kantone ein elastischeres Steuersubstrat als der Bund und somit höhere Grenzkosten für öffentliche Mittel («marginal cost of public funds»). Das spricht wiederum für eine Finanzierung auf Bundesebene. Zudem haben Kantone bei der Verteilung von Ausfallentschädigungen (Härtefallhilfen) an betroffene Firmen Anreize, «strategische» Firmen oder Branchen besonders zu fördern. Dies kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Schliesslich hat auch das Konzept der vertikalen Externalitäten aus dem Fiskalföderalismus eine Entsprechung in der Pandemiepolitik.<sup>4</sup> Die Kantone wissen jederzeit den Bund im Rücken – sowohl in finanzieller Hinsicht als auch als letztinstanzlichen Entscheidungsträger. Das hat zur Folge, dass die Kantone auf ein «Bail-out» durch den Bund spekulieren und finanziell und politisch kostspielige Entscheide eher vermeiden. Das liessen auch die Kantonskonsultationen in der «besonderen Lage» gemäss Epidemien-gesetz erkennen. Damals haben die Kantone vermutlich stärker auf Lockerungen gedrängt, als wenn sie selbst die letztinstanzliche Verantwortung getragen hätten. Diese Anreize gleichen den vertikalen Externalitäten in der finanzwissenschaftlichen Theorie. Demnach bemühen sich die untergeordneten Gebietskörperschaften zu wenig um mobiles Steuersubstrat, da ein Teil der daraus resultierenden Vorzüge der Zentralregierung zukommt.

### Regionen unterschiedlich betroffen

Gibt es bei der Pandemiebekämpfung angesichts dieser gewichtigen Erwägungen überhaupt Argumente für eine Dezentralisierung?

Die Corona-Krise hat durchaus auch regional unterschiedliche Auswirkungen. Aus Sicht der Kongruenz ist diesbezüglich eine räumliche Differenzierung von Massnahmen angebracht. So gab es längere Phasen, in welchen gewisse Landesteile – insbesondere das Tessin und die Romandie – deutlich überdurchschnittlich von der Epidemie betroffen waren und somit

<sup>3</sup> Wildasin (1987).

<sup>4</sup> Keen und Kotsogiannis (2002).

stärkere Eindämmungsmassnahmen in diesen Regionen erlassen wurden. Auch in wirtschaftlicher Hinsicht sind nicht alle Regionen gleich stark betroffen: Vor allem Tourismusregionen haben überdurchschnittliche Wertschöpfungseinbussen zu verkraften.

Diese regionalen Unterschiede geben aber trotz der Logik des Dezentralisierungstheorems nicht zwingend Anlass zu einer Delegation von Entscheidungskompetenzen an die Kantone. Denn auf regionale Unterschiede könnte auch die Zentralregierung mit unterschiedlichen Massnahmen eingehen.<sup>5</sup> Auch die – völlig unverschuldeten – Unterschiede bei der wirtschaftlichen Betroffenheit sind eher Anlass für solidarische Lastenteilung denn für kantonale Eigenfinanzierung.

Im ursprünglichen Modellgerüst von Oates stehen allerdings regionale Unterschiede hinsichtlich der Bürgerpräferenzen im Vordergrund. Doch in der Corona-Krise gibt es zwar grosse Unterschiede zwischen den politischen Parteien, aber nur unwesentliche Präferenzunterschiede zwischen den Regionen.<sup>6</sup> Aus der Kongruenzperspektive gibt es daher kaum Argumente für kantonale Entscheidungsbefugnisse in der Pandemiepolitik.

Somit bleibt der Aspekt der Experimente. Hat das Föderalismuslabor Schweiz in der Corona-Krise nützliche politische Erkenntnisse gezeitigt? Diese Frage kann man durchaus bejahen. So konnten Kantone voneinander lernen bei der Suche nach den optimalen Massnahmen zur Abgeltung von Fixkosten pandemiegebeutelter Unternehmen wie z. B. Geschäftsmieten. Bei der Findung eines leistungsfähigen IT-Systems für die Impfstofflogistik gab es ähnliche Lerneffekte. Wenn der Bund allein verantwortlich ist für die Erarbeitung neuer Lösungen, steht dafür zwar ein grösserer Verwaltungsapparat bereit;

gleichzeitig ist aber das Klumpenrisiko um ein Vielfaches höher, wenn eine Bundesverwaltung eine Lösung erarbeitet statt bis zu 26 Kantonsverwaltungen.

## Föderalismus bleibt ein Trumpf

Durch die theoretische Linse des Dezentralisierungstheorems betrachtet, überwiegen die Argumente für eine weitgehende Bündelung der pandemiepolitischen Entscheidungsbefugnisse beim Bund: Skalenerträge und Externalitäten sind während der Pandemie allgegenwärtig. Dass das Epidemiengesetz den Schweizer Föderalismus in solchen Ausnahmesituationen vorübergehend stark einschränkt, ist somit gut mit der klassischen finanzwissenschaftlichen und politökonomischen Theorie vereinbar.

Der Föderalismus in der Schweiz ist damit aber keineswegs infrage gestellt. Dezentrale demokratische Entscheidungsfindung führt zu bürgernaher Politik. Dezentrale Finanzierung impliziert zudem Steuerwettbewerb, was die Steuerlast dämpft. Sobald die Pandemie überwunden ist, sollten diese Tugenden wieder zum Tragen kommen.

<sup>5</sup> Lockwood (2006).  
<sup>6</sup> Sotomo (2021).



**Marius Brühlhart**  
Professor für Volkswirtschaft, Faculté des Hautes Etudes Commerciales (HEC), Universität Lausanne

**Kurt Schmidheiny**  
Professor für Ökonomie und Angewandte Ökonometrie, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität Basel

### Literatur

Keen, Michael J. und Christos Kotsogiannis (2002). Does Federalism Lead to Excessively High Taxes? *American Economic Review*, 92(1): 363–370.

Lockwood, Ben (2006). Fiscal Decentralization: A Political Economy Perspective, in Ahmad E. und Brosio G. (Hrsg.). *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 33–60.

Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Sotomo (2021). 7. SRG Corona-Monitor. Studienbericht, Forschungsstelle Sotomo, Zürich.

Wildasin, David (1987). The Demand for Public Goods in the Presence of Tax Exporting. *National Tax Journal*, 40(4): 591–601.