

# DEMOKRATIE IM AUSNAHMEZUSTAND

## Hat sich der bundesdeutsche Föderalismus in der Krise bewährt?

Sabine Kropp

Über die Deutschen und ihr Verhältnis zum Föderalismus heißt es zuweilen ironisch, er werde solange geschätzt, wie er in der Lage sei, überall die gleichen Bedingungen zu schaffen. Tatsächlich sind die Erwartungen an die Ausgleichskraft bundesstaatlicher Institutionen und an die Geltung „gleichwertiger“ Lebensverhältnisse (Art. 72 GG) ungebrochen. Sofern es eigene Zuständigkeiten der Länder gibt, etwa im Schulwesen, sollen diese durch einheitliche Standards möglichst verbindlich „wegkoordiniert“ werden. Angesichts dessen löste es erhebliches Befremden aus, dass nicht der Bund, sondern die Länder und die Kommunen in einer so grundstürzenden Krise wie der Corona-Pandemie über bedeutsame Eingriffe in das Alltagsleben der Bürger\_innen in eigener Zuständigkeit entscheiden können und – mehr noch –, dass sie gewillt waren, tatsächlich unterschiedliche Lösungen zu praktizieren.

*„Der ‚Flickenteppich‘ avancierte zu einer gebetsmühlenartig zitierten Metapher.“*

Als im März dieses Jahres das Virus in Deutschland zu sprunghaft anwachsenden Infektionszahlen führte, geriet der Föderalismus wieder einmal ins Fadenkreuz der ohnedies kritischen Berichterstattung. Der „Flickenteppich“ avancierte zu einer beinahe gebetsmühlenartig zitierten Metapher. Die eingeschränkten Kompetenzen des Bundes, der ausgerechnet in einer solchen Krise nur Empfehlungen aussprechen und koordinierend tätig werden konnte, empfand man als dem deutschen Föderalismus und seiner einheitsstaatlichen Kultur wesens-

fremd. Kritisiert wurde, dass die Länder in der Phase des Lockdowns zu unterschiedlich strengen Maßnahmen griffen. Insbesondere das von Covid-19 besonders betroffene Bayern wollte die für den 22. März 2020 angesetzte Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) angesichts exponentieller Zuwachsraten nicht abwarten und verhängte bereits zwei Tage zuvor Ausgangsbeschränkungen. Diese Art föderalen Wettbewerbs setzte die anderen Länder aber unter Zugzwang, was wertvolle Zeit sicherte. Trotz im Detail unterschiedlicher Regelungen gelang es, durch fortlaufende Abstimmung in der MPK schließlich in allen Ländern ein insgesamt vergleichbares Schutzniveau zu erzielen. Der Bund erhielt mit der Neufassung des Infektionsschutzgesetzes zusätzliche, teils aber zeitlich befristete Kompetenzen. Über die mutmaßlich geeigneten Maßnahmen führten einige Ministerpräsident\_innen in den vergangenen Monaten teils heftige Konflikte, die den Ruf nach einer weitreichenden Bündelung der Kompetenzen im Bund lauter werden ließen.

*„Das föderale System hat sich als handlungsfähig erwiesen.“*

Diese Forderung führt gleichwohl auf Abwege. Sowohl während des Lockdowns als auch in der daran anschließenden, von Lockerungen und erneuten punktuellen Restriktionen gekennzeichneten Phase hat sich das föderale System als handlungsfähig erwiesen. Dem unterschiedlichen Infektionsgeschehen und verschiedenen räumlichen Bedingungen kann besser durch regional und lokal punktgenaue als durch flächendeckende Maßnahmen begegnet werden. Insofern bietet der kooperative

Bundesstaat grundsätzlich eine vorteilhafte institutionelle Ordnung, um während einer Pandemie zielgerichtet zu handeln. Er verlagert wesentliche Zuständigkeiten auf die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und weist gleichzeitig ein dichtes Netz institutionalisierter exekutiver Koordinierung auf. Lokale und regionale Behörden sind aufgrund ihrer Ortskenntnisse in der Lage, schnell und zielgerichtet zu reagieren. Andererseits ermöglichen es die kooperativen Strukturen, grenzüberschreitende Lösungen zur Eindämmung der Pandemie zu vereinbaren. Es müssen nicht erst, wie in trennföderalen, stärker am Wettbewerb orientierten Bundesstaaten, hohe Transaktionskosten aufgewandt werden, um geeignete Verfahren der Koordinierung aufzusetzen. Stattdessen lassen sich eingespielte Mechanismen ohne großen Zeitaufwand aktivieren.

*„Ein föderales System zwingt zur fortlaufenden öffentlichen Begründung unterschiedlicher Vorgehensweisen.“*

Wesentliche Entscheidungen der Länder werden seit Beginn der Krise vor allem in der MPK zwischen den Regierungschef\_innen der Länder und der Kanzlerin bzw. der Bundesregierung ausgehandelt: Der Bund drängt darauf, dass Grenzwerte einheitlich gesetzt werden, Maßnahmen der Landesregierungen vergleichbar bleiben und andere Gliedstaaten nicht schädigen. Streit um das geeignete Vorgehen, Profilierungs- und Überbietungsversuche der Ministerpräsident\_innen, teilweise angefacht durch den Wettbewerb um den Parteivorsitz in der CDU, bleiben dabei nicht aus. Aus diesem Grund sind die Regierungen von Bund und Ländern immer wieder zur Rechtfertigung und Neubewertung ihrer Politiken gezwungen. Die föderale Vielstimmigkeit mag in der Öffentlichkeit ein uneinheitliches Bild ergeben.

*„Idealerweise funktioniert der Bundesstaat als institutionalisiertes Lernsystem.“*

Gerade weil es jedoch kein gesichertes Wissen über den Verlauf und die Wirkungen der Pandemie gibt, ist eine bundesstaatliche Ordnung gegenüber zentralistischen Systemen tendenziell von Vorteil: Sie erlaubt, dass weniger effektive Praktiken einer Gebietskörperschaft identifiziert, eingegrenzt und von anderen Regierungen ver-

mieden werden; wirksame Politiken können hingegen von anderen Gliedstaaten übernommen werden. Gleichzeitig zwingt ein föderales System die verantwortlichen Regierungen, unterschiedliche Vorgehensweisen in einem öffentlichen Diskurs fortlaufend zu begründen. Idealerweise funktioniert der Bundesstaat als institutionalisiertes Lernsystem. Es spricht somit einiges dafür, dass Deutschland nicht trotz, sondern wegen seiner bundesstaatlichen Ordnung bisher vergleichsweise gut durch die Krise gekommen ist.

*„Jede föderale Ordnung bietet auch eine Gelegenheitsstruktur für opportunistische Strategien.“*

Gleichwohl bleibt eine gewisse Skepsis, ob der bundesdeutsche Föderalismus das Erreichte nachhaltig zu sichern vermag. Das Unbehagen rührt einerseits daher, dass die Krisenpolitik weitgehend exekutiv gesteuert wurde, mit der Folge einer eingeschränkten parlamentarischen Kontrolle. Andererseits bietet jede föderale Ordnung eine Gelegenheitsstruktur, die opportunistischen Strategien Vorschub leistet: Regierungen können sich wechselseitig die Verantwortung für von ihnen mitverantworteten Entscheidungen zuschieben, sich vor ihrer eigenen Zuständigkeit drücken oder mit populistischen Versprechen aufwarten. Der Bund neigt wiederum dazu, Zuständigkeiten der Länder an sich zu ziehen, womit er die bundesstaatlichen „checks and balances“ unterminiert. In Zeiten einer Pandemie können solche opportunistischen Strategien – zumal im Wahlkampf – desaströse Wirkungen entfalten, wie gerade die Vorgänge in den USA plastisch verdeutlichen.

*„Das ‚Superwahljahr‘ 2021 wird die eigentliche Bewährungsprobe für das föderale System.“*

Beispiele für solche Strategien lassen sich auch hierzulande finden, doch konnten sie durch den in der MPK aufgebauten wechselseitigen Druck zur Abstimmung und Legitimation bisher weitgehend eingehegt werden. Allerdings gibt es keinen unmittelbaren Effekt „des“ Föderalismus auf den Ausgang einer Pandemie, selbst wenn Institutionen an sich „gut“ konstruiert sind. Das Amtsverständnis der politischen Akteure muss vielmehr davon geprägt sein, dass diese ihre Verantwortung auch in schwierigen Zeiten annehmen.

Somit steht dem deutschen Föderalismus seine eigentliche Bewährungsprobe in der Krise wohl erst noch bevor: Im „Superwahljahr“ 2021 finden sechs Landtagswahlen sowie die Bundestagswahl statt. Diese werden von harten Auseinandersetzungen über die von der Pandemie verursachten wirtschaftlichen und sozialen Kosten geprägt sein. Damit dürfte es für die politischen Akteure in Bund und Ländern auch schwieriger werden, den opportunistischen Versuchungen des Föderalismus weiter zu widerstehen.

August 2020

*Sabine Kropp ist Professorin für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin und leitet den Arbeitsbereich Politisches System der Bundesrepublik.*

#### **DEMOKRATIE IM AUSNAHMEZUSTAND. WIE VERÄNDERT DIE CORONAKRISE RECHT, POLITIK UND GESELLSCHAFT?**

Die Corona-Pandemie markiert die entscheidendste Krise der demokratischen Staaten und Gesellschaften seit dem Zweiten Weltkrieg. Von erheblichen Grundrechtseingriffen über die strapazierte Funktionsfähigkeit der politischen Institutionen bis hin zu immensen wirtschaftlichen und sozialen Folgeschäden stellt sie unser Gemeinwesen auf eine vorher nicht gekannte Probe. Gleichzeitig macht die Krise bestehende, längerfristige Herausforderungen des demokratischen Systems mit besonderer Deutlichkeit sichtbar. Daraus ergeben sich vielfältige demokratierelevante Fragen an die Wissenschaft, die wir in der neuen E-Papierreihe diskutieren wollen.

Alle bisher erschienen Beiträge sind [hier](#) abrufbar.

Kontakt: Alina Fuchs, Friedrich-Ebert-Stiftung, [alina.fuchs@fes.de](mailto:alina.fuchs@fes.de)

*Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.*