

3. Themen der Forschung

Die Covid-19-Pandemie aus föderalismustheoretischer Perspektive: Fragen und Antworten

Roland Sturm

Die Covid-19-Pandemie ist sicherlich nicht in erster Linie ein Föderalismusproblem. Sie gehört in die Kategorie der „unbeherrschbaren Seuchen“, wie zuletzt AIDS.¹ Die AIDS-Bekämpfung wurde von Beginn an zentralstaatlich organisiert. Die föderale Grundstruktur der Bundesrepublik Deutschland stand dem nicht entgegen. Bundesstaatliche Aufklärungskampagnen, private Hilfen, die fehlende Mobilisierung der Verwaltungshoheit der Länder und der ausbleibende Eingriff in Freiheitsrechte mag erklären, wieso föderale Fragen in den 1980er Jahren nicht diskutiert wurden.

Denkt man über föderalismustheoretische Zugänge zur Covid-19-Bekämpfung nach, wird man Versatzstücke unterschiedlicher Theorieangebote zusammentragen müssen. Zum einen geben einige Ergebnisse der Föderalismusforschung Hinweise.² Zum anderen sind auch Überlegungen der Policy-Forschung mit einzubeziehen.³ Immer geht es um das Entscheiden, in dessen Logik sich Föderales widerspiegelt.

Die Länder können weder beim Katastrophenschutz, unter anderem als ausführende Instanz des Infektionsschutzgesetzes, noch als verantwortliche Entscheider für die Schulpolitik bei den großen Fragen des Kampfes gegen die Pandemie vom Bund in den Hintergrund gedrängt werden. Selbst Bundesminister und große Teile der Presse stellen dies zwar in Frage, ohne aber den logischen Schritt gehen zu wollen und Grundgesetzeinschnitte zu Ungunsten der Länderautonomie zu fordern. Stattdessen wird mehr Mitsprache des Bundes als „Lehre“ aus der Pandemie gefordert.⁴ Wer hat hier was über föderales Entscheiden gelernt, welches Föderalismusverständnis ist damit gemeint?

Tabelle 1 gibt einen Überblick über Thesen zur Rolle föderalen Entscheidens und die Faktoren, die ein solches begründen und unterstützen. Diese Thesen werden im Folgenden im Einzelnen zu diskutieren sein.

-
- 1 Vgl. Koch, Meinrad A. 1987: Reaktionen auf schleichende Katastrophen: Das Beispiel „unbeherrschbare Seuchen“, in: Böhrer, Carl et al. (Hrsg.): Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung, Opladen, S. 91–96.
 - 2 Vgl. Sturm, Roland 2020: Föderalismus, 3. Auflage, Baden-Baden.
 - 3 Vgl. Weaver, R. Kent 2020: Policy Dynamics in Federal Systems: A Framework for Analysis, in: Publius. The Journal of Federalism 50 (2), S. 157–187.
 - 4 Vgl. zum Beispiel „Rom wurde auch nicht an einem Tag erbaut. Ich gebe nicht auf“, Spiegel-Gespräch mit Anja Karliczek vom 09.01. 2021, S. 3–36.

Tab. 1: Zum Föderalismus in der Pandemie-Krise

Kontext	Unterstützende Faktoren
Präferenzunterschiede der Länder	Kompetenzordnung / evidence based policy-making
Laboratories of democracy (Brandeis)	Eigene virologische Beratung
Stunde der Exekutive	Mehrheitsverhältnisse in den Landesparlamenten
Politikverflechtungsfälle	Blockademöglichkeiten
Race to the top / Parteipolitisierung	Wahlkampfnähe / Politikstil
Blaming	Vielfalt / Medien
Liberaler Intergouvernementalismus	Monitoring
Freiheitssicherung	Subsidiaritätsprinzip
Kooperativer Föderalismus	Tradiertes Verhalten

Quelle: eigene Zusammenstellung.

1 Präferenzordnung der Länder

Beginnen sollte man mit der banalen Feststellung, dass die deutschen Länder in ihrem Kompetenzbereich grundsätzlich immer die Möglichkeit zu eigenständigem Entscheiden haben. Der Drang der Länder, wie er sich nach der Föderalismusreform 2006 zeigte, eigentlich von ihnen allein zu regelnde Kompetenzen nun auch länderspezifisch wahrzunehmen, war gering. Auch die Möglichkeiten der Abweichungsgesetzgebung haben es nicht in das öffentliche Bewusstsein geschafft. Es überwog das Kultusministerkonferenz-Modell (KMK-Modell) der strukturierten Kooperation der Dritten Ebene. Insofern ist der Bezug auf landeseigene Besonderheiten bei der Covid-Bekämpfung (wie Grenznähe oder geringere Fallzahlen) ein Ausdruck evidenzbasierten Handelns, das eher neu im deutschen Föderalismus ist. In den Bundesratsausschüssen, wo noch am ehesten Länder und Parteien Flagge zeigen, ist die Konsensfindung eine gewohnte Übung.⁵ Was überraschte, war dass sich in der Covid-Krise wandelnde und widersprüchliche Präferenzen der Länder manifestierten, die dazu noch quer zu den parteipolitischen, territorialen (Ost-West/Stadtstaaten-Flächenstaaten) und wirtschaftlichen Trennlinien (arm-reich) verliefen. In einer anderen Föderalkultur, wie beispielsweise in den USA, wo Staaten wie New York, Ohio, Colorado und Kalifornien, eigene Wege der Pandemiebekämpfung gingen, wurde das individuelle Vorgehen einzelner Staaten als Norm interpretiert.⁶ Wenn dort ein Anstoß von außerhalb der Logik föderalen Entscheidens kam, war dies das Versagen von Präsident Donald Trump als Krisenmanager. Beim Wahrnehmen von Handlungsspielräumen der Länder beobachten wir in Deutschland in der politischen Praxis eine begrenzte Abkehr von der unsinnigen Vorstellung, dass der beste Föderalismus derjenige sei, der

5 Vgl. Müller, Markus M./Sturm, Roland/Finke, Patrick/Souris, Antonios 2020: Parteipolitik im Bundesrat. Der Bundesrat und seine Ausschüsse, Baden-Baden.
6 Vgl. Weible, Christopher M. et al. 2020: Covid-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives, in: Policy Sciences 53, S. 225–241 (233).

Einheitlichkeit garantiere.⁷ Die „Vielfalt-Aversion“ der deutschen Öffentlichkeit, geht es über lokales Brauchtum hinaus, ist damit nicht überwunden, aber immerhin hat die plurale Präferenzbildung es einmal auf die Ebene von *high politics* geschafft.

2 Laboratories of democracy

Haben die Länder in der Corona-Krise also als Politiklabore gewirkt, wie sie der amerikanische Bundesrichter Louis Dembitz Brandeis schon 1932 als konstitutiv für einen funktionierenden Föderalismus definierte? Haben sie Innovationskraft entwickelt und eigene Modellvorstellungen zur Problemlösung entwickelt? Haben sich bei der Suche nach Lösungen die besten der Länderantworten durchgesetzt? Ein strukturbildender Länder Einfluss auf Entscheidungen zur Pandemie-Bekämpfung ist sicherlich nicht zu erkennen. Dies hat mindestens zwei Gründe. Zum einen war es nicht die Politik, die die Dimensionen des zu lösenden Problems definierte, sondern ein Mehrebenensystem von Epidemiologen und Virologen mit dem Robert Koch-Institut (RKI) an der Spitze und landesspezifisch einflussreichen Medizinerinnen (in Bayern zum Beispiel der „Runde Tisch Corona“), sowie den Landespolitikern nahestehende Ökonomen. Nicht nur im deutschen Föderalismus, sondern weltweit, zeigte sich der begrenzte Einfluss der Ökonomen bei der Krisenbekämpfung.⁸ Virologen waren aus wissenschaftlichen Gründen zu vorsichtigen Aussagen, die sich beispielsweise nicht für Stufenpläne der Pandemiebekämpfung eigneten, gezwungen. Wenn es dennoch zu solchen Plänen kam, wie im Februar 2021 in Schleswig-Holstein und Niedersachsen, wurden diese zwar in den betreffenden Ländern positiv aufgenommen, die anderen Länder konnten aber kein „best practice“-Modell erkennen und blieben zurückhaltend.⁹ Zum anderen – und damit zusammenhängend – blieb die Politik auf das Reagieren beschränkt, „agenda-setting“ war damit ausgeschlossen. Dies führte zu einer Politik des Mehr oder Weniger auf Landesebene, vor allem was den Ressourceneinsatz und die Kommunikation der Problemlagen betraf, nicht aber zum entscheidenden Schritt, eigenständige Politikansätze zu formulieren.

3 Stunde der Exekutive

Für die Länder sprachen in erster Linie die Landesregierungen bzw. die amtierenden Regierungschefs. Das ist im deutschen Exekutivföderalismus keine Überraschung. Er privilegiert Landesregierungen vielfach durch ihre Einbindung in Bundesinstitutionen, wie den Bundesrat oder die Ministerkonferenzen. Der übliche Rahmen des Exekutivföderalismus wurde verlassen, vor allem weil per Verordnung Eingriffe in Grundrechte legiti-

7 Vgl. Sturm, Roland 2015: Der deutsche Föderalismus. Grundlagen-Reformen-Perspektiven, Baden-Baden, S. 10–23.

8 Vgl. Petersdorff, Winand von 2021: Die politische Pandemie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.02.2021, S. 17.

9 Vgl. Bingener, Reinhard/ Wyssuwa, Matthias 2021: Pläne suchen Planbarkeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 03.02.2021, S. 4.

miert wurden (beispielsweise Versammlungsfreiheit, Religionsfreiheit und Berufsfreiheit).¹⁰ Geheilt werden sollte dies durch eine grundlegende Novellierung des Infektionsschutzgesetzes (neuer Paragraph 28a).¹¹ In den Landesparlamenten hielten jene die Regierung stützenden Mehrheiten den Exekutiven den Rücken frei. Keine Koalition auf Landesebene zerbrach. Die akteursbezogene Zuschreibung von Lösungskompetenz konnte der parlamentarischen Opposition nicht gefallen, ist aber der Normalfall im deutschen Föderalismus, den die Krise nur noch deutlicher ausleuchtete.

4 Politikverflechtungsfälle

Im Kern geht es bei der Diagnose der Politikverflechtungsfälle darum, Pathologien gemeinsamen Handelns zu verstehen. In der Pandemie interagieren die Exekutiven von Bund und Ländern, kommen aber – so die Annahme – deshalb zu keinem nachhaltigen Ergebnis, weil sie, ihren Rationalitäten folgend, einen größeren Mehrwert durch die Verhinderung von Entscheidungen als durch deren konsensuale Bestätigung erzielen. Die „Fälle“ wird zum Optimum in der Binnenlogik der Akteure.¹² R. Kent Weaver¹³ reduziert die Politikverflechtungsfälle auf das Veto, ohne die rationale Wahlhandlung miteinzubeziehen. Gerade diese bietet aber mit Blick auf die Akteurskonstellationen Potentiale zur Weiterentwicklung der Annahme einer Politikverflechtungsfälle.¹⁴

Weder die Bundes- noch die Landesebene manövrierte die Corona-Politik in den Stillstand. Abweichlern ging es nie um ein Vetorecht, sondern eher um Gestaltungskompetenz. Schon gar nicht nachweisbar sind Rationalitäten, die Veränderung behinderten. Vergleichbar mit der deutschen Einheit ist dies eine Übung in „experimenteller Politik“¹⁵: Das Ziel ist klar (ein Ende der Pandemie), der Weg bleibt umstritten, weil die Art der Wahrnehmung der Herausforderung traditionelle Rationalitätsabgleiche verhindert. Föderale Institutionen positionieren sich nicht stabil, wie das die Vermutung einer Politikverflechtungsfälle voraussetzt, sondern sind selbst darauf angewiesen, ihre Rolle immer neu zu verstehen.

10 Vgl. Münch, Ursula 2020: Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-)Föderalismus in der Corona-Krise, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 209–225 (220 ff).

11 Vgl. Schäfer, Karsten 2021: Welche Rolle sollten Parlamente in der Corona-Krise spielen?, in: *Gesellschaft-Wirtschaft-Politik* 70 (1), S. 31–37.

12 Vgl. Scharpf, Fritz W. 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 26, S. 323–356.

13 Vgl. Weaver 2020 (Fn. 3), S. 161.

14 Vgl. Kropp, Sabine 2010: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden, S. 28 f.

15 Vgl. Giesen, Bernd/Leggewie, Claus (Hrsg.) 1991: *Experiment Vereinigung. Ein sozialer Großversuch*, Berlin.

5 Race to the top

Dennoch entstand immer wieder ein Wettbewerb der Länder um die beste Corona-Bekämpfungsstrategie, die sich allerdings weniger auf die Problemlösung als auf die Kommunikation von Problemen ausrichtete. Damit hatte die Politik ein Feld, auf dem sie Kompetenz beanspruchen konnte. Die Krise der SPD, ebenso wie der Kampf um den CDU-Vorsitz und die Unionskanzlerkandidatenkür boten ausreichend Stoff, um auch auf Landesebene nach Unterschiedlichkeit im Tempo und hinsichtlich der Reichweite von Covid-Entscheidungen Ausschau zu halten. Es wurde angenommen, dass die Reduktion der Covid-Belastungen (race to the top) an sich populär sei. Schon Albert Camus hat diese Präferenz in seinem Roman „Die Pest“ beschrieben:

„In dieser Beziehung waren unsere Mitbürger wie alle Leute, sie dachten an sich, oder anders ausgedrückt, sie waren Menschenfreunde: sie glaubten nicht an Heimsuchungen. Weil die Plage das Maß des Menschlichen übersteigt, sagt man sich, sie sei unwirklich, ein böser Traum, der vergehen werde. [...] Sie schlossen auch weiterhin Geschäfte ab, bereiteten Reisen vor und hatten eine Meinung [...] Sie glaubten sich frei.“¹⁶

Durch hypostatierte Bürgernähe entstand Varianz, die nach Föderalismus aussah, aber als „unerwünschter Nebeneffekt“¹⁷, anders als beispielsweise in den USA,¹⁸ eher taktischer Natur war, auch wenn die Bedrohungslage vor Ort als Faktor nicht übersehen werden sollte. Selbst in Koalitionen in Bund und Ländern, beispielsweise derjenigen der Freien Wähler in der Koalition mit der CSU in Bayern oder durch die SPD in Berlin als „regierende Opposition“¹⁹, wurde vermittelt, dass die gegenwärtige Politik der Pandemiebekämpfung nicht alternativlos sei. Von einer Ausprägung des Wettbewerbsföderalismus zu sprechen, wäre allerdings missverständlich.

Die Nähe der Wahlkämpfe 2021 spielte perspektivisch zwar eine Rolle, aber weniger inhaltlich als den Politikstil betreffend (zum Beispiel rasch handelnd versus zögerlich oder entschlossen versus getrieben). Der Aufstieg des Landespolitikers Markus Söder in den veröffentlichten Beliebtheitsskalen ist ohne Corona-Krisenpolitik nicht zu erklären. Auf günstige Weise verknüpfte sich für ihn das Quasi-Mitregieren in Berlin als Chef einer Koalitionspartei mit seiner landespolitischen Dominanz.

6 Blaming

Blaming, das Verschieben von Verantwortung zwischen Bund und Ländern, bzw. in der radikalen Form, von der politischen Lösungsfähigkeit zum radikalen und nie substantiierten Vorwurf des wirkungslosen Flickenteppichs, ist sicherlich der am meisten gehörte Vorwurf in der Corona-Krise. Schon Thomas Ellwein hatte herausgearbeitet, dass der deutsche Föderalismus das Abschieben von Verantwortung erleichtert. Er sprach vom

16 Camus, Albert 1950: Die Pest, Hamburg, S. 25.

17 Behnke, Natalie 2020: Föderalismus in der (Corona)Krise? Föderale Funktionen, Kompetenzen und Entscheidungsprozesse, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 70, S. 9–15 (15).

18 Vgl. Weible et al. 2020 (Fn. 6), S. 235.

19 Vgl. Carstens, Peter 2021: Die regierende Opposition ist erschüttert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 03.02.2021, S. 4.

„Verschiebepbahnhof für politische Verantwortung“.²⁰ Der Föderalismus erhöht die Zahl der Spieler von *blame games*, sie funktionieren aber auch reibungslos in Einheitsstaaten.

Ohnmacht einzugestehen, ist das Gegenteil davon „Herr der Lage“ zu sein – eine Position, die politische Entscheidungsträger ständig anstreben. Verantwortung übernehmen in Zeiten der Ungewissheit fällt deshalb schwer. *Blaming* als Strategie in der Krise wurde Kanzlerin Merkel öffentlich unterstellt:

„Jetzt thematisiert sie ihre Machtlosigkeit selbst. Im Föderalismus habe eine Kanzlerin ja kein Vetorecht wie in der EU, sagt sie. Dabei könnte sie den Lockdown rechtlich gesehen per Bundesgesetz verhängen, sogar die Schulen selbst schließen. Aber ein hartes Durchgreifen ist nicht Merkels Art. Lieber nimmt sie in Kauf, dass die Länder aus ihrer Sicht falsche Entscheidungen treffen. Und schiebt die Verantwortung dann demonstrativ ab.“²¹

Blaming war nach dem Ignorieren von Beschlüssen der Treffen der Ministerpräsidenten mit den Ländern die gängige Praxis aller Beteiligten. Föderale Vielfalt entwickelt hier pathologische Züge bzw. artete in „framing contests“ aus, die auch in anderen föderalen und nicht-föderalen Staaten eine Rolle spielten.²²

Treibende Kraft des *blame-games* sind die Medien, die nach unmittelbar vorliegenden Ergebnissen der Krisenbekämpfung fragen. Bleiben diese aus – oder sind sie nicht einheitlich – beginnt die öffentliche Suche nach einem zum Teil konstruierten Fehlverhalten: „Diese und andere Kuriositäten wurden von den Medien dankbar aufgegriffen und vielfältig bei der Frage nach der Krisentauglichkeit des Föderalismus thematisiert.“²³

7 Liberaler Intergouvernementalismus

Konzipiert man das Krisenverhalten der Länder als Reaktion auf regionale Willensbildung und entsprechende Problemlagen und nimmt man an, dass die Repräsentanten der Länder diese nach außen vertreten und abgleichen, erweist sich der liberale Intergouvernementalismus als auf den ersten Blick zutreffender theoretischer Zugriff. Gerade die regionale Responsivität von Entscheidungen der Länder in der Coronakrise wurde von Verteidigern des deutschen Föderalismus immer wieder lobend hervorgehoben.²⁴ Allerdings kann man Zweifel haben, ob es tatsächlich einen demokratisch rückgekoppelten regionalen Willensbildungsprozess gegeben hat. Dagegen sprechen zum einen die obigen Hinweise auf die „Stunde der Exekutive“ und die Rolle der Parlamente und zum anderen die Unmöglichkeit, einen regionalen Diskurs über medizinisches Fachwissen zu organisieren bzw. über Vorgaben, die sich aus ihm ergeben. Über soziale Gerechtigkeit lässt sich regional viel gehaltvoller streiten als über die Gefahren der Mutation von Viren.

Regionale Responsivität gewann deshalb den Charakter von Ad hoc-Entscheidungen und schnellem Politikwechsel. Ein solches Entscheiden beraubt sich selbst des Legitimationsvorsprungs, den Politik vor Ort erzeugt. Die gesellschaftliche Diskurskultur, die der

20 Ellwein, Thomas 1978: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 4. Auflage, Opladen, S. 73.

21 Amann, Melanie/Knobbe, Martin 2021: Der Lack platzt ab, in: Der Spiegel vom 13.02.2021, S. 22–24 (24).

22 Vgl. Weible et al. 2020 (Fn. 6), S. 228.

23 Vgl. Behnke 2020 (Fn. 17), S. 9.

24 Vgl. ebenda, S. 15.

liberale Intergouvernementalismus voraussetzt, konnte in der Corona-Krise, anders als beispielsweise in den USA bei der Bewältigung der Folgen des Hurrikans Katrina 2005²⁵, nicht entstehen. Der deutsche Föderalismus erlaubt durchaus die Regionalisierung von Policies, ohne durchschlagende gesamtstaatliche Impulse. Dies hat in den 1980er Jahren das dezentrale Entstehen von Industriepolitik²⁶ beispielsweise bewiesen. Schranken haben solche Entwicklungen aber, wenn – wie in der Corona-Krise – das zu bewältigende Problem nur sehr begrenzt in der Implementation und schon gar nicht grundsätzlich als regionales Problem definiert werden kann.

8 Freiheitssicherung

Die Gegner von Corona-Bekämpfungsmaßnahmen hoben regelmäßig deren freiheitsbedrohende Wirkung hervor. Der ehemalige Verfassungsrichter Udo di Fabio, Mitglied im Corona-Expertenrat des Landes Nordrhein-Westfalen, berichtete: „Mich haben im Frühjahr (2020, R.S.) sogar Richterinnen und Richter angeschrieben, weil sie meinten, dass wir auf dem Weg wären in den pandemischen Polizeistaat.“²⁷ Die Corona-Maßnahmen folgten aber nicht in einer den zentralen Zugriff auf Individuen stärkenden Weise. Der Kontext des Subsidiaritätsprinzips zwang zur Einzelbegründung und erleichterte viel stärker differenzierte juristische Überprüfung. Der Föderalismus provozierte Gewaltenhemmung.²⁸ Diese „muted dynamics“ wurden für den Föderalismus auch in anderen Ländern und für andere Politikfelder nachgewiesen.²⁹

Ob die Verhältnismäßigkeit dezentraler Maßnahmen immer beachtet wurde, ist ein permanenter Streitpunkt, der allerdings schon deshalb schwer zu entscheiden ist, weil das Ausmaß und die Folgen der Pandemiebedrohung zum Zeitpunkt staatlicher Maßnahmen schwer einzuschätzen ist. Die hilflose Debatte zu staatlichen Grenzwerten ist ein deutliches Indiz für diesen Sachverhalt. Gefragt wurde:

„Musste, bei aller Einzigartigkeit dieser Krisenerfahrung und auf unsicherem Gelände, jede wissenschaftliche Aussage zum Mantra erklärt werden? Virologen sind auch nur Menschen und zudem, wie andere Experten ebenso, selten einer Meinung. Apodiktisch verkündete Maßstäbe und Kennzahlen, die nur noch wenig galten, sobald sie erreicht wurden, ließen begründete und wichtige Fragen, aber leider auch viele unsinnige Verschwörungstheorien aufkommen.“³⁰

25 Vgl. *Landy, Marc* 2008: Mega-Disasters and Federalism, in: *Public Administration Review*, Special Issue, December, S. 186–198.

26 Vgl. *Sturm, Roland* 1991: Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration, Baden-Baden.

27 Ex-Verfassungsrichter hält Impfregelein für verfassungswidrig, Spiegel-Interview von Dietmar Hipp und Markus Verbeet mit Udo di Fabio vom 09.01. 2021, S. 44.

28 Vgl. *Münch* 2020 (Fn. 10), S. 220.

29 Vgl. *Weaver* 2020 (Fn. 3), S. 176.

30 *Eilfort, Michael* 2020: Solidarität, Transparenz, Verantwortung ... und Freiheit! Handlungsbedarf und Folgerungen aus der Corona-Pandemie, Berlin, S. 12.

9 Kooperativer Föderalismus

Die Bund-Länder-Abstimmung erwuchs aus der deutschen Tradition des kooperativen Föderalismus. Historische Neoinstitutionalisten würden hier gerne eine Art Zwangsläufigkeit erkennen, die aber weder im Entscheidungsverfahren noch im mit Corona-Entscheidungen verbundenen Trend zur „Reföderalisierung“ erkennbar ist. Der kooperative Föderalismus definierte das Gespräch der föderalen Akteure als (relativ) verbindlichen Rahmen. Im Unterschied zu Krisenbewältigungsstrategien früherer Jahre, zum Beispiel Finanzkrise 1966 oder Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2007, schlugen die Akteure, trotz einiger Zurufe aus der Opposition, nicht den Weg von Unitarisierung und einer Bund-Länder-Institutionenbildung ein. Beratende Einrichtungen und Corona-Kabinette entstanden unverbunden dezentral, Kooperation reduzierte sich auf den Diskurs der Entscheidungsträger. Der pragmatische Umgang mit der Suche nach Lösungsstrategien unterschied sich grundsätzlich von einem strukturbildenden Umbau des Föderalismus. Die mangelnde Verwaltungskapazität des Bundes unterstrich die Implementationssouveränität der Länder.

10 Fazit

Bund und Länder haben in der Pandemiekrise ihr Verhältnis nicht neu definiert. Im Blick auf die Zukunft gilt, was Albert Camus in seinem Roman zum Ende der Pest schrieb: „Alle waren sich darin einig, daß die Annehmlichkeiten des früheren Lebens kaum mit einem Schlag zurückkehren würden und daß es leichter sei zu zerstören, als wieder aufzubauen.“³¹ Letzteres gilt für Deutschland vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht.

Kein föderalistustheoretischer Zugang hat Prognosekraft für die Zukunft des deutschen Föderalismus. Die Policy-Forschung betont regelmäßig den Stellenwert von „learning“ bei den Routinen der Politikformulierung.³² Ob die Erfahrung einer reföderalisierten Entscheidungsfindung in der Pandemiekrise die Länder in Zukunft dazu veranlasst, ihre Handlungsspielräume deutlicher auszureizen und vor allem sich gegen den Trend zur „Selbstunitarisierung“ im deutschen Föderalismus zu stemmen, bleibt dahingestellt. Zu optimistisch sollte man allerdings aufgrund der bisherigen Praxis des unitarischen Föderalismus in Deutschland nicht sein, zumal gerade bei finanzwirksamen Politikfeldern die meisten Länder auf die helfende Hand des Bundes (trotz der Gefahr des „goldenen Zügels“) vertrauen.

Die Personalisierung von Politik wurde im Kontext „der Stunde der Exekutive“ und der Medienberichterstattung verstärkt. Damit setzte sich ein Trend fort, der auch föderale Koordinationsmechanismen schon bisher, nicht nur in Deutschland³³, prägte.

31 Camus 1950 (Fn. 16), S. 158.

32 Vgl. Weible et al. 2020 (Fn. 6), S. 234.

33 Vgl. Zwilling, Carolin/Alber, Elisabeth 2020: Italiens Regionalismus im Ausnahmezustand: die Regierung Conte II auf der Suche nach Stabilität und Koordination, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 307–320 (317).