

2. Schwerpunktthema „Management der Corona-Pandemie in föderalen und quasi-föderalen Staaten“

Deutschland: Föderales Krisenmanagement und die Rolle der Ministerpräsidentenkonferenz

Nathalie Behnke

1 Einleitung

In einer denkwürdigen Sendung der Polit-Talkshow ‚Anne Will‘ bemängelte die Bundeskanzlerin Angela Merkel am 28. März 2021 die unzureichende Kooperationsbereitschaft der Länder in der Pandemiebekämpfung und dachte erstmals laut darüber nach, ob nicht eine ‚Bundesnotbremse‘ nötig werden könne, wenn die Selbstkoordination und Selbstverpflichtung der Länder fortgesetzt versage.¹ Das vorangegangene Bund-Länder-Treffen vom 22. März 2021 hatte möglicherweise den Tiefpunkt einer Entwicklung markiert, in der die Ministerpräsidentenkonferenz (im Folgenden: MPK) zusehends in die öffentliche Kritik geraten war. Das Gremium, das vom Beginn des Ausbruchs von Covid-19 in Deutschland Anfang März 2020 an eine zentrale Rolle in der Koordination des Krisenmanagements eingenommen hatte, wurde als unfähig kritisiert, die notwendigen Kompromisse auszuhandeln und die getroffenen Beschlüsse dann auch schnell und effektiv in den Ländern umzusetzen. Vonseiten der Union im Bund wurde dementsprechend die Forderung nach einem permanenten Bund-Länder-Krisenstab formuliert.² Hintergrund dieser Überlegungen ist der Eindruck, dass stärker auf der Bundesebene zentralisierte Entscheidungsprozesse notwendig seien, um in einer Krise wie der Pandemie hinreichend schnell und effektiv agieren zu können. Die dezentralen und multilateralen Entscheidungsprozesse im Föderalismus – und hierfür wird archetypisch die MPK gesehen – werden als zögerlich, uneinig und zu wenig entschlossen wahrgenommen.

Vor dem Hintergrund dieser Diskussionen ist es die Zielsetzung dieses Beitrags, die Funktion der MPK im Krisenmanagement differenzierter zu betrachten. Denn obgleich die Verarbeitung der sich dynamisch verändernden Informationen, die Aushandlung von Kompromissen und die Umsetzung gemeinsam getroffener Beschlüsse in der MPK tatsächlich deutlich besser funktionierte, als die mediale und politische Darstellung suggerieren, könnte ein Teil des wahrgenommenen Versagens auch in einer überzogenen Erwartungshaltung liegen, die an die Institution der MPK herangetragen wird. Ihre Stärke liegt darin, dass die exekutive Führerschaft in Bund und Ländern in der MPK versammelt ist. Daher können in dem Gremium politische Kompromisse ausgehandelt und beschlossen werden. Ihre vermeintliche Schwäche liegt aber in ihrer Freiwilligkeit, ergänzt um die exekutive Autonomie der Länder, die durch die föderale Arbeitsteilung des Grundgesetzes gesichert ist. Daher können Beschlüsse, die in der MPK getroffen werden, nur die Verbindlichkeit von Selbstverpflichtungen entfalten, die in der jeweiligen politischen

1 *ARD-Mediathek* 2021: Video: Bundeskanzlerin Angela Merkel zu Gast bei Anne Will. Sendung vom 28.03.2021. <https://www.daserste.de/information/talk/anne-will/videoextern/bundeskanzlerin-angela-merkel-zu-gast-bei-anne-will-100.html> (29.06.2021).

2 *CDU-/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag* 2021: Corona: Mehr Handlungsfähigkeit für den Bund. 11.04.2021. <https://www.cdcu.de/themen/corona-mehr-handlungsfahigkeit-fuer-den-bund> (29.06.2021).

Arena der einzelnen Länder noch interpretiert und umgesetzt werden müssen. Jedoch könnte weder die politische Verantwortlichkeit der Regierungschefinnen und -chefs einem anderen Gremium übertragen werden, noch könnte ein wie auch immer gearteter Bund-Länder-Krisenstab die grundsätzliche Vollzugsautonomie der Länder hierarchisch aushebeln. Zwar hat sich die MPK insgesamt als Gremium der Bund-Länder-Koordination auch in der Krise bewährt. Jedoch weist die Praxis der Bund-Länder-Verhandlungen im Verlauf der Krise zunehmend Schwächen auf, sich auf gemeinsame Positionen zu einigen. Diese zunehmende Konflikthaftigkeit ist vor allem dem inner- und zwischenparteilichen politischen Wettbewerb geschuldet, der die traditionelle Konsensorientierung der föderalen Einheiten überlagert.

2 Die Ministerpräsidentenkonferenz als Gremium der intergouvernementalen Beziehungen

2.1 Funktionen intergouvernementaler Gremien

Intergouvernementale Beziehungen sind essenziell, um Koordination zwischen den Handlungen verschiedener Gebietskörperschaften in einem Mehrebenenstaat herzustellen, um Interessenkonflikte zu befrieden, negative Externalitäten zu verhindern, Skaleneffekte zu realisieren oder wechselseitiges Lernen zu ermöglichen.³ Traditionelle Föderalstaaten wie Deutschland, die Schweiz oder Kanada verfügen über ein ausgefeiltes und routinisiertes Netzwerk an intergouvernementalen Gremien und Prozessen⁴, wohingegen Länder, die sich erst in der jüngeren Vergangenheit föderalisiert haben, wie Großbritannien, Spanien oder Belgien, nach wie vor um den Aufbau funktionierender intergouvernementaler Beziehungen kämpfen.⁵ Eine herausgehobene Rolle in der intergouvernementalen Koordination kommt regelmäßig multilateralen intergouvernementalen Exekutivgremien zu.⁶

3 Bolleyer, Nicole 2009: Intergovernmental Cooperation: Rational Choices in Federal Systems and Beyond, Oxford; Poirier, Johanne/Saunders, Cheryl/Kincaid, John 2015: Intergovernmental Relations in Federal Systems, Oxford; Schnabel, Johanna/Hegele, Yvonne 2021: Explaining Intergovernmental Coordination during the COVID-19 Pandemic: Responses in Australia, Canada, Germany, and Switzerland, in: Publius: The Journal of Federalism, online first, S. 1–33.

4 Mueller, Sean 2014: Shared Rule in Federal Political Systems: Conceptual Lessons from Subnational Switzerland, in: Publius: The Journal of Federalism, Jg. 44, Nr.1, S. 82–108; Simeon, Richard 1972: Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada, Toronto; Auel, Katrin 2014: Intergovernmental relations in German federalism: Cooperative federalism, party politics and territorial conflicts, in: Comparative European Politics, Jg. 12, 4-5, S. 422–443.

5 Agranoff, Robert 2004: Autonomy, devolution and intergovernmental relations, in: Regional & Federal Studies, Jg. 14, Nr.1, S. 26–65; Trench, Alan 2008: Tying the UK Together? Intergovernmental Relations and the Financial Constitution of the UK, in: Hazell, Robert (Hrsg.): Constitutional Futures Revisited. Britain's Constitution to 2020, Basingstoke, S. 43–55; McEwen, Nicola/Swenden, Wilfried/Bolleyer, Nicole 2012: Intergovernmental Relations in the UK: Continuity in a Time of Change?, in: British Journal of Politics & International Relations, Jg. 14, Nr.2, S. 323–343; Poirier, Johanne 2002: Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium, in: Regional and Federal Studies, Jg. 12, Nr. 3, S. 24–54.

6 Behnke, Nathalie/Mueller, Sean 2017: The purpose of intergovernmental councils: A framework for analysis and comparison, in: Regional & Federal Studies, Jg. 27, Nr. 5, S. 507–527.

Diese treten als sektorale Konferenzen auf, etwa die Fachministerkonferenzen in Deutschland⁷ oder die Kantonskonferenzen in der Schweiz⁸. Noch wichtiger für die sektorübergreifende Koordination sind aber die politischen Spitzengremien, die in der vergleichenden Föderalismusforschung als ‚peak councils‘ bezeichnet werden. Solche ‚peak councils‘ erfüllen in allen Föderalstaaten wichtige Funktionen der horizontalen und vertikalen Koordination, wenn auch mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung: Sie moderieren und aggregieren Positionen der subnationalen Ebene und treten dann als Agendasetzer und Interessenvertreter gegenüber der Bundesebene auf; sie koordinieren und harmonisieren die Politikumsetzung in der Fläche und vermeiden somit Ein- oder Übergriffe der Bundesebene in subnationale Kompetenzen.⁹ Zusehends nehmen sie auch über Pressemitteilungen und die mediale Inszenierung der Treffen eine Öffentlichkeitsfunktion ein.¹⁰ Typischerweise ist ihre Existenz nicht in der Verfassung verankert, sondern beruht auf einfacher Gesetzgebung, auf Gewohnheitsrecht oder Selbstermächtigung. Ihre Notwendigkeit wird aber in allen Mehrebenenstrukturen aufgrund der realen Verflochtenheit von Policies früher oder später anerkannt. Wie stark der Einfluss der ‚peak councils‘ auf die nationale Politik ist, hängt von den verschiedenen föderalen Architekturen ab. Im wenig verflochtenen Föderalismus der USA beispielsweise lobbyieren die sektoralen oder regionalen intergouvernementalen Vereinigungen in Washington in Konkurrenz zu wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Interessenvertretungen.¹¹ In Kanada oder Australien erlebten sie in Abhängigkeit der föderalismusfreundlichen oder -feindlichen Einstellung nationaler Regierungschefinnen und -chefs in den vergangenen Jahrzehnten recht wechselhafte Geschicke.¹² In Deutschland hingegen ist der Einfluss der MPK seit knapp 60 Jahren stabil und groß. Neben dem Bundesrat ist sie die wichtigste Arena, in der sich die Länderexekutiven untereinander abstimmen und Einfluss auf die Bundespolitik nehmen. Im Vergleich zu den weniger kooperativ organisierten angelsächsischen Föderalstaaten dominiert in Deutschland heutzutage neben dem Ziel der Autonomiewahrung vor allem das Bemühen um Kooperation und Koordination unter aktiver Einbeziehung des Bundes. Diese generell kooperative Orientierung verhindert jedoch weder zuverlässig, dass Inte-

-
- 7 Hegele, Yvonne/Behnke, Nathalie 2013: Die Landesministerkonferenzen und der Bund – Kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 54, S. 21–50, Nr. 1.
 - 8 Schnabel, Johanna 2017: Committed to Coordination? Intergovernmental Councils as a Federal Safeguard, in: Swiss Political Science Review, Jg. 23, Nr. 2, S. 191–206.
 - 9 Mueller, Sean/Behnke, Nathalie 2017: The purpose of intergovernmental councils: A framework for analysis and comparison, in: Regional & Federal Studies, Vol. 27, Issue 5: Better Together? The Purpose of Intergovernmental Councils in Federal States, S. 507–527.
 - 10 Schnabel, Johanna/Freiburghaus, Rahel/Hegele, Yvonne 2022 i.E.: The role of intergovernmental councils during the Covid-19 pandemic in Germany and Switzerland, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Jg. 54.
 - 11 Bowman, Ann O. 2017: Intergovernmental councils in the United States, in: Regional & Federal Studies, Jg. 27, Nr. 5, S. 623–643.
 - 12 Phillimore, John/Fenna, Alan 2017: Intergovernmental councils and centralization in Australian federalism, in: Regional & Federal Studies, Jg. 27, Nr. 5, S. 597–621; Simmons, Julie M. 2017: Canadian multilateral intergovernmental institutions and the limits of institutional innovation, in: Regional & Federal Studies, Jg. 27, Nr. 5, S. 573–596.

ressenkonflikte zwischen den Ländern eine erfolgreiche Selbstkoordination untergraben¹³; noch ist sie eine Garantie gegen eine schleichende Übergriffigkeit des Bundes in die Länderkompetenzen¹⁴. Das Risiko, Kompetenzen an den Bund abzugeben, ist dann besonders groß, wenn die Länder untereinander uneinig sind, was einerseits durch die relativ großen Unterschiede in der finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit befördert wird, andererseits durch parteipolitische Konfliktlinien. Auf diesen Aspekt wird unten zurückgekommen.

2.2 Aufgaben und Arbeitsweise der MPK

Die Ministerpräsidentenkonferenz gründete sich 1954 als Gremium der freiwilligen horizontalen Selbstkoordination. Sie folgte gewissermaßen logisch aus noch formloseren Zusammenschlüssen der Regierungschefs der Länder bzw. Besatzungszonen, die sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs aktiv an der Neugründung der Bundesrepublik beteiligt hatten.¹⁵ Der damalige bayerische Ministerpräsident Hans Ehard, der die Gründungskonferenz in München ausrichtete, beschrieb als Aufgabe der MPK, dass

„für einige Gebiete, bei denen nach dem Grundgesetz eine Zuständigkeit des Bundes nicht besteht oder doch nicht notwendig ausgeübt werden muß, aber gemeinsame Aufgaben der Länder zweckmäßig nach gewissen gemeinsamen Gesichtspunkten wahrgenommen werden sollten [...], die Mittel und Wege erörtert werden [sollen], durch die eine zweckentsprechende und befriedigende Lösung herbeigeführt werden kann“.¹⁶

Diese Selbstbeschreibung deckt sich weitgehend mit der Funktion der ‚peak councils‘ in anderen Föderalstaaten. Somit zielte die MPK ursprünglich vor allem darauf, die landeseigene Selbstorganisation zu schützen. Dies erreichte sie, indem sie über erfolgreiche horizontale Koordination verhinderte, dass der Bund einen Grund hätte, mit zentral verordneten einheitlichen Regelungen in die Autonomieräume der Länder einzugreifen. Im Laufe der Zeit gewann neben der horizontalen Selbstkoordination der intensive vertikale Austausch mit der Bundesebene an Bedeutung, um sowohl in den Phasen des Agenda-Setting und des Policy-Making als auch im Vollzug eine optimale Koordination zwischen den Gebietskörperschaften zu gewährleisten.

13 Man denke an die jahrzehntelangen fruchtlosen Bemühungen der Kultusministerkonferenz, das Bildungswesen in Deutschland zu harmonisieren, vgl. *Kropp, Sabine* 2010: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden, Kapitel 3; *Ulbricht, Lena* 2014: Föderalismus als Ideenpool? Untersuchung bildungspolitischer Konvergenz in den deutschen Ländern, in: dms-der moderne staat-Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Jg. 7, Nr. 2, S. 21–22.

14 *Behnke, Nathalie* 2020: Administrative autonomy of the German Länder over seven decades of the Basic Law, in: *Knipling, Felix/Kölling, Mario/Kropp, Sabine/Scheller, Henrik (Hrsg.): Reformbaustelle Bundesstaat*, Wiesbaden, S. 187–202.

15 Eine umfassende Darstellung der historischen Entstehung sowie der Organisation und Arbeitsweise der MPK bietet *Scherer, Franziska* 2009: Zusammenarbeit im Bundesstaat seit 1871. Die Ministerpräsidentenkonferenz von den Ursprüngen bis heute, Berlin, Kapitel 3–6.

16 Zitiert nach ebenda, S. 102.

Die MPK nimmt hierbei als ‚Spitzengremium‘ neben den sektoralen Fachministerkonferenzen eine herausgehobene Position ein. Dienen die Fachministerkonferenzen vor allem der technisch-sachlichen Abstimmung in den Zuständigkeitsbereichen der verschiedenen Ressorts, liegt die Stärke der MPK vor allem in ihrer politischen Problemlösungsfähigkeit. Themen, die von politischen Interessenkonflikten geprägt sind oder eine öffentliche Aufmerksamkeit erzeugen, werden daher häufig von der MPK aus den Fachministerkonferenzen an sich gezogen. Denn nur in der MPK können politische Erwägungen partei-, landes- und sektorübergreifend zueinander in Abwägung gebracht, Koppelgeschäfte vereinbart und die großen Richtlinien der Politik festgesetzt werden.¹⁷ Auch zur anderen zentralen Arena der intergouvernementalen Verhandlungen, dem Bundesrat, besteht eine relativ klar abgegrenzte Arbeitsteilung. So werden Materien, die gerade als Gesetzesvorlagen im Bundesrat verhandelt werden, nicht zeitgleich in der MPK oder in den Fachministerkonferenzen debattiert, um Friktionen zu vermeiden.¹⁸ Länger andauernde Themen werden aber fortlaufend parallel in den verschiedenen Gremien diskutiert.

Die – trotz ihres Alters und ihrer politischen Bedeutung – relative Informalität der MPK drückt sich unter anderem in ihrer Organisationsstruktur und Arbeitsweise aus. Der Vorsitz der MPK wird turnusmäßig immer von Oktober bis September für die Dauer eines Jahres von der Regierungschefin oder dem Regierungschef des Vorsitzlandes ausgeübt. Entsprechend verfügt die MPK über keine dauerhafte Repräsentanz, weder physisch über einen Konferenzort und eine Geschäftsstelle in Berlin – vergleichbar etwa dem ‚Haus der Kantone‘ in Bern¹⁹ – noch virtuell über eine gemeinsame Webseite. Vielmehr wechselt die Geschäftsstelle mit dem Vorsitz jährlich von Land zu Land. Die Aufgaben der Geschäftsstelle werden jeweils in einem Referat der Regierungszentrale des Vorsitzlandes (Staats- oder Senatskanzlei) ausgeübt. Und praktisch jedes Land hat in seiner Zeit als Vorsitzland eine MPK-Webseite angelegt, auf der zeitlich verhaftete und unvollständige Informationen nach der subjektiven Schwerpunktsetzung des Bundeslandes eingestellt werden.²⁰

17 Ein Beispiel hierfür ist die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Sie wurde lange Zeit vor allem in den Medien, in Parteigremien und in der Finanzministerkonferenz verhandelt. Dann zog die MPK die Materie an sich und handelte bis Ende 2015 einen Kompromiss zwischen Bund und Ländern aus, der die Grundlage für das Reformgesetz wurde. Vgl. *Dreyer, Malu* 2017: Die Reform der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat: Eine Stärkung des Föderalismus, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 21–34.

18 *Hegele, Yvonne/Behnke, Nathalie* 2013: Die Landesministerkonferenzen und der Bund – Kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 54 (2013), 1. S. 25; *Martens, Rolf* 2003: Die Ministerpräsidentenkonferenzen, Würzburg, S. 66.

19 *Linder, Wolf/Mueller, Sean* 2017: Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, Bern, S. 192.

20 So findet sich beispielsweise auf der MPK-Seite von NRW die Reihenfolge der Vorsitzländer von 2016 bis 2031. Siehe *NRW* 2021: Ministerpräsidentenkonferenz. <https://www.land.nrw/de/ministerpraesidentenkonferenz> (29.06.2021).

Die MPK trifft sich in der Regel viermal im Jahr, im Herbst und Frühjahr ohne, im Sommer und Winter mit Beteiligung des Bundes. Es ist möglich, für Themen besonderer Dringlichkeit Sondersitzungen anzuberaumen. Die Sitzungen werden ausgiebig vorbereitet. Das Vorsitzland erstellt einen Entwurf für eine Tagesordnung mit Themen und Beschlussanträgen. Diese wird zwischen den Ländern zirkuliert und präzisiert. Hauptaufgabe des Vorsitzlandes ist es, möglichst schon im Vorfeld konsensfähige Beschlussanträge zu formulieren. Die Tagesordnung wird in der Konferenz der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien (CdS) vorberaten. Die CdS-Konferenz findet rund drei bis vier Wochen vor der MPK statt. Anschließend treffen sich die Ländergruppen der A-Länder (SPD geführte Länder sowie aktuell Thüringen) und B-Länder (CDU geführte Länder sowie aktuell Baden-Württemberg). In den Ländergruppen werden die Tagesordnungspunkte diskutiert und die vorliegenden Beschlussvorschläge verändert mit dem Ziel, sich möglichst auf eine gemeinsame Position zu einigen. An der MPK selbst nehmen die CdS und die MPK-Koordinatorinnen und -koordinatoren aus den Staats- und Senatskanzleien ebenfalls teil. Besonders kontroverse Themen werden jedoch nur im engsten Kreise der Regierungschefinnen und -chefs selbst, in der so genannten ‚Kaminrunde‘, besprochen und abgestimmt. Die Mischung aus intensiv vorbereiteten Sitzungen zu der Mehrzahl der Themen und der informellen Aushandlung in der Kaminrunde bewirkt insgesamt eine enorm hohe Effektivität der Arbeit der MPK.²¹

Beschlüsse werden in der MPK mit qualifizierter Mehrheit gefasst. Bis 2004 galt das Konsensprinzip, von dem man dann zugunsten der Handlungsfähigkeit abrückte. Bei Stimmenmehrheit von 13 Stimmen gilt ein Beschluss als angenommen, es sei denn, es handelt sich um Entscheidungen über die Geschäftsordnung, haushaltswirksame Angelegenheiten und die Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen. Dann gilt weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip.²² Typisch für die Beschlüsse sind daher so genannte ‚Protokollerklärungen‘ einzelner Länder oder Ländergruppen, die ihre abweichende Position vom gefassten Beschluss dokumentieren. Eine hohe Zahl an Protokollerklärungen deutet auf kontroverse Positionen in der MPK. Seit 2019 sind alle MPK-Beschlüsse öffentlich zugänglich, allerdings nicht zentral an einer Stelle gesammelt. Hieran, wie an der Zunahme begleitender Pressemeldungen zeigt sich, dass die Öffentlichkeitswirkung der MPK auch schon vor der Pandemie an Bedeutung gewonnen hat.

Grundsätzlich haben die Beschlüsse der MPK, auch wenn sie pressewirksam präsentiert werden, für die Vollzugsentscheidungen in den Ländern keine rechtliche Bindungswirkung. Allenfalls wirken sie politisch und moralisch in dem Sinne, dass, wer dem Beschluss zugestimmt hat, nicht seine politische Glaubwürdigkeit dadurch verspielen möchte, dass sie oder er am nächsten Tag das Gegenteil vertreten. Aber dass es zu mehr oder weniger großen Anpassungen an die gemeinsam gefassten Beschlüsse kommt, ist vollkommen üblich. Schließlich muss die Umsetzung im politischen Tagesgeschäft von den

21 Diese Beschreibung ist in Teilen der MPK-Webseite von Hamburg entnommen: *Hamburg: Hintergrund. So arbeitet die Konferenz.* <https://www.hamburg.de/mpk/hintergrund/11632226/so-arbeitet-die-konferenz/> (29.06.2021). Sehr ähnliche Zusammenstellungen finden sich aber auch auf den MPK-Seiten der anderen Länder sowie in den beiden Standardwerken zur MPK; *Scherer* 2009 (Fn. 15) und *Martens* 2003 (Fn. 18).

22 *Scherer* 2009 (Fn. 15), S. 111.

Koalitionspartnern im eigenen Land mitgetragen und vor dem Landtag und der Wahlbevölkerung verantwortet werden.

3 Die MPK als Krisenstab in der Pandemie

Mit dem Ausbruch der Pandemie in Deutschland im März 2020 wurde die MPK schlagartig zum zentralen Bund-Länder-Koordinationsgremium, in dem wesentliche Maßnahmen des Pandemiemanagements beschlossen wurden. Die Notwendigkeit, die Maßnahmen horizontal zwischen den Ländern sowie vertikal mit der Bundesebene abzustimmen, lag auf der Hand. Denn die vielfältigen Politikbereiche, in denen Maßnahmen des Pandemiemanagements ergriffen wurden, überlappen sowohl die föderalen Ebenen als auch sektorale Zuständigkeiten.

Hinsichtlich der föderalen Zuständigkeiten ist die Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz bestimmend. Die meisten Vollzugsaufgaben liegen bei den Ländern. Sie vollziehen entweder gemäß Art. 84 GG als eigene Angelegenheit oder gemäß Art. 85 GG im Auftrag des Bundes.²³ Auch der Vollzug des Infektionsschutzes ist Aufgabe der Länder.²⁴ Sie vollziehen ihn gemäß Art. 84 GG und § 32 Infektionsschutzgesetz (IfSG) als landeseigene Angelegenheit. Nach dem IfSG sind sie ermächtigt, „durch Rechtsverordnung entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen.“ Außerdem dürfen die Landesregierungen die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen auf andere Stellen übertragen. Die Corona-Verordnungen, die die Länder mit dem Ziel des Infektionsschutzes erließen, erlegten der Bevölkerung weitreichende Kontaktbeschränkungen auf und vollzogen die Lockdown-Maßnahmen im Handel, in Kultur, Sport und Freizeit, in Gastronomie, Hotellerie und Tourismus sowie in Kitas und Schulen.

Beim Bund hingegen – konkret beim Bundesgesundheitsministerium – liegt die Verantwortung für den Gesundheitsschutz mit Blick auf grenzüberschreitende Mobilität (Reisebeschränkungen, Testpflichten bei Grenzübertritten, Ausweis von Risikogebieten und Quarantäneregeln), für das Gesundheitswesen (etwa Grundversorgung mit Arzneimitteln und Schutzausrüstung sowie der Ausbau der Kapazität von Intensivbetten in Absprache mit den Krankenhäusern) sowie für die Koordination der Infektionsmeldungen und der Kontaktverfolgung über das Robert-Koch-Institut. Um den Bund mit entsprechenden Kompetenzen auszustatten, wurde § 5 des IfSG im März 2020 novelliert.

Dass die genannten Zuständigkeiten von Bund und Ländern weit ineinandergreifen, nicht zuletzt mit Blick auf die Unterstützung der Gesundheitsämter als kommunalen Vollzugsbehörden, versteht sich von selbst. Aber auch sektorübergreifend war intensive Koordination nötig, etwa mit den Innenministerien, wenn es um Kontrollen der beschränkten Freizügigkeits- und Versammlungsrechte oder allgemein darum ging, Verletzungen der

23 Behnke, Nathalie/Kropp, Sabine 2021: Administrative Federalism, in: Kuhlmann, Sabine/Proeller, Isabella/Schimanke, Dieter/Ziekow, Jan (Hrsg.): Public Administration in Germany, Basingstoke, S. 35–51.

24 Gerlinger, Thomas/Burkhart, Wolfram 2012: Dossier Gesundheitspolitik, Bonn. <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/gesundheitspolitik/> (01.07.2021).

bußgeldbewehrten Vorschriften der Corona-Verordnungen als Ordnungswidrigkeiten zu ahnden; oder mit den Kultusministerien im Hinblick auf Schließungen, Notbetreuungen oder Wechselunterricht in Schulen und Kitas. Schließlich kommt der grenzüberschreitenden Koordination eine besondere Brisanz zu, da uneinheitliche Regelungen in der Fläche zu Verunsicherung und letztlich Unmut in der Bevölkerung führten.²⁵

Vor diesem Hintergrund der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern lag es nahe, zunächst einmal für das Krisenmanagement auf bewährte Institutionen und Prozesse der föderalen Koordination zurückzugreifen. Als hochrangigstes intergouvernementales Exekutivorgan, das erfahrungsgemäß in der Lage ist, relativ schnell und informal auch politisch kontroverse und saliente Themen zu bearbeiten, bot sich daher die MPK als Krisenstab an.

Am 12. März 2020 traf sich die MPK zu ihrer regulären vierteljährlichen Konferenz, zu jenem Zeitpunkt noch physisch, in Berlin und fasste die Beschlüsse zum ersten Lockdown. In sechs knappen Beschlusspunkten wurden die wesentlichen Maßnahmen umrissen (siehe Abbildung 1 unten).²⁶ Diese Beschlüsse wurden von den Landesregierungen innerhalb maximal einer Woche direkt in Allgemeinverfügungen oder Rechtsverordnungen umgesetzt.²⁷ So wurde der erste Lockdown schnell und flächendeckend realisiert.

25 Vgl. auch die Kritik an der mangelnden Abstimmungsfähigkeit der Länder in *Münch, Ursula* 2021: Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-)Föderalismus in Zeiten der Coronakrise, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2020. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 209–225.

26 Da innerhalb des Pandemiejahres der Vorsitz wechselte, finden sich die Beschlüsse bis September 2020 auf der Webseite der bayerischen Regierung. *Bayerische Staatsregierung* 2020: Ministerpräsidentenkonferenz. <https://www.bayern.de/staatsregierung/ministerpraesidentenkonferenz/> (29.06.2021). Auf den Seiten der Berliner Senatsregierung, die ab Oktober 2020 den MPK-Vorsitz übernahm, sind nur vereinzelte Beschlüsse zu den regulären MPK-Treffen aufgeführt, aber nicht die Corona-Beschlüsse der Bund-Länder-Treffen. Alle Corona-Beschlüsse der Bund-Länder-Treffen sind auf den Informationsseiten der Bundesregierung zu finden, aber nicht gesammelt. Vielmehr müssen sie über individuelle Suchanfragen aufgespürt werden. Der Beschluss vom 12.03.2020 ist abrufbar unter: *Bundesregierung* 2020: Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 12. März 2020. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/beschluss-zu-corona-1730292> (29.06.2021). Auf der Arbeitsbereichs-Webseite der Verfasserin (am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Darmstadt) wurde im Juli 2021 zum laufenden Forschungsprojekt ‚Corona-Verordnungen‘ ein frei zugängliches Archiv der Beschlüsse (Corona-Verordnungen im deutschen Föderalismus) angelegt, das laufend aktualisiert wird. https://www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/institut/arbeitsbereiche/oeffentliche_verwaltung_public_policy/forschung_oev/Corona-VerordnungenimdeutschenFderalismus.de.jsp (01.07.2021).

27 *Behnke, Nathalie* 2020: Föderalismus in der (Corona-)Krise?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 70, 35–37, S. 9–15 (11).

Abb. 1: Beschlüsse der ersten Krisen-MPK vom 12.03.2020

1. Veränderung der Abläufe in Krankenhäusern: nicht notwendige Operationen und Behandlungen werden verschoben, Intensivkapazitäten ausgebaut. Zugleich finanzielle Absicherung der Ausfälle für die Krankenhäuser.
2. Aufstockung des ärztlichen und pflegerischen Personals.
3. Information und Schutz für besonders gefährdete Personengruppen, Schutzkonzepte für Einrichtungen und ambulante Betreuung.
4. Versammlungsverbote, Schul- und Kita-Schließungen, Verschiebung des Semesterbeginns an Universitäten.
5. Kurzarbeit und Liquiditätshilfen für die Wirtschaft.
6. Vereinbarung einer weiteren engen Bund-Länder-Kooperation unter Betonung der Rolle der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien (CdS).

Quelle: *Bundesregierung* 2020: Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 12. März 2020. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/beschluss-zu-corona-1730292> (14.07.2021).

Nach diesem ersten Treffen entwickelte sich die Pandemie ebenso wie die staatlichen Aktivitäten des Pandemiemanagements mit einer enorm hohen Dynamik. In Reaktion auf die täglich aktualisierten Infektionszahlen sowie die wachsenden wissenschaftlichen Erkenntnisse zu geeigneten Eindämmungsmaßnahmen novellierte die Länder ihre Corona-Schutzverordnungen teilweise innerhalb weniger Tage. Entsprechend intensiv gestaltete sich auch die Bund-Länder-Koordination. Innerhalb des nächsten Jahres, bis Ende März 2021, fanden insgesamt weitere 25 Bund-Länder-Treffen statt, das entspricht in etwa einem Treffen alle zwei Wochen.²⁸ Neben diesen Treffen unter Beteiligung der Regierungschefinnen und Regierungschefs arbeiteten auch alle weiteren Bund-Länder-Gremien, namentlich die Fachministerkonferenzen mit ihren jeweiligen Ausschüssen, die CdS-Konferenz sowie eine Vielzahl an zusätzlichen ad-hoc-Treffen, um der Komplexität der Herausforderungen, die durch die Pandemie an die Koordination staatlichen Handelns gestellt wurden, irgendwie gerecht zu werden.

3.1 Veränderung der Rahmenbedingungen

Wenngleich der Rückgriff auf eingespielte Routinen der Bund-Länder-Koordination zu Beginn der Pandemie nahelag, kam es doch schnell zu wesentlichen Neuerungen in der Arbeitsweise der Konferenz. Die hohe Frequenz der Treffen wurde oben schon benannt. Neu war darüber hinaus die personelle Zusammensetzung der Treffen. Die traditionelle MPK ist ein horizontales Treffen unter Leitung des Vorsitzlandes mit zeitweiligem Einbezug der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers. Die neuen Bund-Länder-Gespräche in der Pandemie wurden zu einem deutlich erweiterten von der Kanzlerin orchestrierten Krisenstab: Die Bundesseite wurde um den Chef des Bundeskanzleramts, rund das halbe Kabinett sowie eine Reihe von Staatssekretärinnen und Staatssekretären in wechselnder

28 Auflistung der Treffen bis Februar 2021 in BT-Drs. 19/28056 vom 29.03.2021, ergänzt um eigene Recherchen.

Besetzung ergänzt. Zusätzlich wurden nach Bedarf virologische oder epidemiologische Expertinnen und Experten hinzugezogen.²⁹ Die Sitzungen wurden vom Kanzleramt einberufen, das auch den Teilnehmendenkreis festlegte und Tagesordnungen und Beschlussvorlagen in Abstimmung mit dem Vorsitzland der MPK erarbeitete. Die Horizontalität spielte somit gegenüber der Vertikalität eine deutlich untergeordnete Rolle. Zwar verdeutlichte die Kanzlerin, dass sie mit den Ländervertreterinnen und -vertretern auf Augenhöhe verhandelte, aber die Vorgaben und Ansagen gingen klar vom Bund aus, begleitet von einer auch medial kommunizierten Erwartungshaltung, dass man sich auf die Bundesvorgaben jedenfalls einließ.

Eine weitere Neuerung bestand darin, dass aufgrund der Infektionsgefahr auf persönliche Treffen überwiegend verzichtet wurde. Stattdessen wechselte man in das Format der Videokonferenzen, eine Entscheidung, die die Atmosphäre der Gespräche grundlegend veränderte. Denn die Privatheit und Vertrautheit, die die MPK'en über 65 Jahre lang gekennzeichnet hatten, gingen damit verloren. Die Verhandlungen fanden zwar noch formal unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Aber der stark erweiterte Teilnehmendenkreis in Verbindung mit dem Videoformat ermöglichten es, während der Verhandlungen über Kurzmeldungen in den sozialen Medien laufend Informationen ‚durchzustechen‘. Unter der intensiven öffentlichen und medialen Dauerbeobachtung wurde es zunehmend schwieriger, informelle Kompromisse zu finden. Wie Jon Elster schon in seiner Untersuchung historischer verfassungsgebender Versammlungen betonte, kann in nicht-öffentlichen Verhandlungen darauf verzichtet werden, ‚Fenster-Reden‘ zu halten, in denen die eigene Klientel durch Betonung gemeinsamer ideologischer Positionen befriedigt werden muss. Vielmehr sind in nicht-öffentlichen Verhandlungen pragmatische Kompromisse und Koppelgeschäfte leichter zu erreichen.³⁰ Die neue unkontrollierte Öffentlichkeit über den Video-Konferenz-Raum hinaus, die über Twitter-Meldungen und soziale Netzwerke hergestellt und von der Presse dankbar aufgegriffen wurde; aber auch die Öffentlichkeit in der Video-Besprechung selbst, bei der man nicht eben mal an der Kaffeetisch unter vier Augen miteinander reden kann, untergruben somit die Möglichkeit, in den Verhandlungen eine deliberative und problemlösungsorientierte Atmosphäre aufzubauen. Dies stellte sich im Laufe der Zeit zunehmend als Hindernis heraus, da die manifesten Interessenkonflikte zunahmen. Somit wuchs die Versuchung oder auch der Druck, sich als Ergebnis der Bund-Länder-Treffen nur noch auf Formelkompromisse zu verständigen und die Vollzugskompetenz zu nutzen, um dann in der konkreten Umsetzung doch die eigenen Landesinteressen umzusetzen.

29 Eine detaillierte Liste der Anwesenheit bei den einzelnen Treffen findet sich in BT-Drs. 19/28056.

30 Elster, Jon 1998: Deliberation and Constitution Making, in: Elster, Jon (Hrsg.): Deliberative Democracy, New York, N.Y., S. 97–122 (111).

3.2 *Der Einfluss des Parteienwettbewerbs*

Die Öffentlichkeit der Verhandlungen begünstigte außerdem eine stärkere Orientierung der Verhandelnden an Parteiinteressen. 2020 war insofern ein günstiges Jahr für ein koordiniertes Bund-Länder-Pandemie-Management, als seit Beginn der Pandemie im März keine Wahlen stattfanden. Wenn man bedenkt, dass in einem Turnus von überwiegend vier bis fünf Jahren regelmäßig Europawahlen, Bundestagswahlen, 16 Landtagswahlen und 16 Kommunalwahlen stattfinden, ist es eher selten, dass ein Jahr lang keine Wahl stattfindet. Nun ist das mit dem Parteienwettbewerb im Föderalismus durchaus eine zwiespältige Angelegenheit, wie schon Gerhard Lehmbruch in seiner grundlegenden Abhandlung zum Parteienwettbewerb im Bundesstaat darlegte.³¹ Lehmbruch betonte, dass die Wettbewerbsorientierung des parteilichen Wahlkampfs, in dem sich Politikerinnen und Politiker der Länder befinden, einen ‚Strukturbruch‘ zur historisch erworbenen Konsensorientierung der föderalen Verhandlung darstelle, der insbesondere in der intergouvernementalen Arena des Bundesrats Friktionen verursache. Auch im Pandemiemanagement liegt eine solche Gegenüberstellung nahe: die konsensuale Logik der Bund-Länder-Gespräche ist geprägt von der gemeinsamen Suche nach besten Strategien, um das Virus zu bekämpfen. Der Parteienwettbewerb hingegen zwingt die verhandelnden Politikerinnen und Politiker, für ihre Wählerschaft erkennbare und zustimmungsfähige Positionen zu beziehen. Er setzt somit Anreize, sich öffentlichkeitswirksam gegen gemeinsame Beschlüsse oder der konkurrierenden Partei angehörige Regierungschefinnen oder -chefs zu wenden, um in der eigenen Wählerschaft an Popularität zu gewinnen.

Besonders augenfällig wurde dieser Effekt im Sommer 2020 im Schaulaufen der Ministerpräsidenten Markus Söder und Armin Laschet, die sich für die unionsinterne Kanzlerkandidatur positionierten. Die medial zur Schau getragenen Gegensätze in den Strategien des Pandemiemanagements (‚Team Vorsicht versus Team Lockerung‘) spiegelten sich übrigens nicht in gleichem Maße in der realen Politik wider, denn die Verordnungen beider Länder näherten sich im Laufe des Sommers in ihrer Restriktivität aneinander an, und im Herbst 2020, als die Infektionszahlen wieder stiegen, war Nordrhein-Westfalen sogar restriktiver als Bayern (siehe Tabelle 1).

31 *Lehmbruch, Gerhard* 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Opladen.

Tab. 1: Restriktivitätswerte Bayern und Nordrhein-Westfalen im Zeitverlauf über Kalenderwochen

Kalenderwoche	Bayern	Nordrhein-Westfalen	Ø Durchschnitt
12	83	62	72
14	84	75	79
17	84	74	75
21	60	49	53
25	45	37	40
29	36	39	36
33	35	39	35
37	34	39	35
42	34	40	35
46	55	63	56
51	73	70	68

Quelle: eigene Erhebung.³²

Zum Jahreswechsel 2020/2021 hin wurde der Einfluss des Parteienwettbewerbs breiter spürbar. 2021 gilt als ‚Superwahljahr‘ mit insgesamt sechs Landtagswahlen, einer Kommunalwahl und der Bundestagswahl. Die Nervosität stieg in den Bund-Länder-Gesprächen angesichts dieser parteipolitischen Konkurrenz deutlich an und begünstigte letztlich die Einführung der so genannten ‚Bundesnotbremse‘³³. Der Eklat der Bund-Länder-Gespräche vom 22.03.2021, als spät in der Nacht die Kanzlerin als Minimalkonsens eine fünf-tägige Osterruhe verkündete, die sie einen Tag später wieder zurücknahm, weil sich herausstellte, dass die gesetzliche Grundlage hierfür in der Kürze der Zeit nicht in akzeptabler Form geschaffen werden konnte, markierte den Tiefpunkt der MPK in der öffentlichen Wahrnehmung. Als die Kanzlerin in der Folge der missglückten Einigung auf weitergehende Lockdown-Maßnahmen dann eine bundeseinheitliche Verordnung forderte, zeigten sich die Länderchefinnen und -chefs erstaunlich willig, einem weitgehenden Verzicht auf Länderkompetenzen zuzustimmen. Dies lässt sich sinnvoll nur vor dem Hintergrund des Wahlwettbewerbs interpretieren, da sie auf diese Weise die Verantwortung für weitere unliebsame Eingriffe in individuelle Grundrechte und Freiheiten nicht mehr auf sich nehmen mussten, sondern auf den Bund abwälzen konnten.

32 Zur Ermittlung der Restriktivitätswerte wurden die Corona-Verordnungen der Länder inhaltsanalytisch ausgewertet und codiert. Der Index wurde auf einen Wert zwischen 0 und 100 normiert, wobei ein Wert von 100 die maximale Restriktivität ausdrückt, die erreicht würde, wenn auf allen Regelungsdimensionen absolute Verbote und Schließungen verhängt würden. Im Gegensatz dazu bedeutet ein Wert von 0, dass keinerlei Einschränkungen bestehen. Vgl. die Dokumentation unter *Institut für Politikwissenschaft (Universität Darmstadt): Corona-Verordnungen im deutschen Föderalismus*. https://www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/institut/arbeitsbereiche/oeffentliche_verwaltung_public_policy/forschung_oev/Corona-VerordnungenimdeutschenFederalismus.de.jsp (01.07.2021) sowie die ausführlichen Erläuterungen und Berechnungen in: Behnke, Nathalie/Person, Christian 2022 i.E.: Föderalismus in der Krise – Restriktivität und Variation der Infektionsschutzverordnungen der Länder, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Jg. 15, Nr. 1, S. x–xx.

33 Behnke, Nathalie 2021: Handlungsfähigkeit des Föderalismus in der Pandemie. Überlegungen zur Kompetenzverteilung anlässlich der ‚Bundesnotbremse‘, in: Recht und Politik, Jg. 57, Nr. 3, S. 1–12.

Andererseits setzte die Überlagerung der föderalen Konsensorientierung durch einen demokratischen Parteienwettbewerb auch normativ erwünschte Anreize. Da die Regierungschefinnen und -chefs in der direkten demokratischen Verantwortlichkeit gegenüber ihrer Wählerschaft stehen, die auch Eltern, Pädagoginnen und Pädagogen, Kulturschaffende, Selbstständige und Gewerbetreibende umfasst, brachten sie in die Bund-Länder-Verhandlungen regelmäßig stärker die Perspektive der sozialen, psychologischen und ökonomischen Folgen der Lockdown-Maßnahmen ein. Die Kanzlerin aus Sicht ihrer gesamtdeutschen Verantwortung legte hingegen den Fokus stets auf den Gesundheitsschutz. Die Länder fanden sich somit gewissermaßen in einer institutionalisierten Veto-Position gegenüber dem Bund und forderten eine weitgehende Begründung für grundrechtseinschränkende Maßnahmen. Im Zusammenspiel mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit kann somit davon ausgegangen werden, dass der parteipolitisch eingebettete Föderalismus zu einem effektiveren Grundrechtsschutz in der Pandemie beigetragen hat.

4 Fazit

Die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der MPK im Krisenmanagement fällt unter Abwägung der angeführten Argumente zwiespältig aus. Zweifelsfrei ist es in einer Krisensituation wichtig, dass als richtig erkannte Maßnahmen schnell und einheitlich umgesetzt werden. Demgegenüber bot die MPK häufig eine Plattform für Diskussionen und Streitereien, und in der Umsetzung der gemeinsam getroffenen Beschlüsse ergaben sich nennenswerte regionale Abweichungen. Andererseits sind Streit, Diskussion und auch eine regionale Variation im Krisenmanagement durchaus von Vorteil, sofern oder solange nicht zweifelsfrei klar ist, welche Maßnahmen die eindeutig besten sind. Die breite Diskussion unterschiedlicher Auffassungen und Perspektiven, das Abwägen widerstreitender Zielsetzungen und auch die kontrollierte Variation unter intensiver wechselseitiger Beobachtung dürften insbesondere zu Beginn der Pandemie ein zügiges Lernen begünstigt haben. Die Abweichungen von den gemeinsam getroffenen Beschlüssen waren denn auch häufig wesentlich geringer, als der mediale Eindruck suggerierte, ganz abgesehen davon, dass eine einheitliche Lösung ja nicht zwangsläufig auch die beste Lösung sein muss. Etwas mehr Toleranz und Gelassenheit gegenüber Meinungsverschiedenheiten und Vielfalt hätte auch im Krisenmanagement nicht geschadet. Insofern hat sich die MPK durchaus als leistungsfähig und geeignet erwiesen.

Jedoch fiel der Vorteil des experimentellen Vorgehens und des intensiven Ringens um beste Lösungen mit fortschreitender Zeit geringer aus, da man mehr Erkenntnisse über das Virus gewann und sich somit die geeigneten Strategien eindeutiger darstellten als am Anfang. Dass sich dann die Länder nicht freiwillig und im Wege der Selbstkoordination auf ein einheitlicheres Vorgehen einigen konnten und es stattdessen der Bundeskanzlerin überließen, sie wie gescholtene Schulkinder hierarchisch auf den Pfad der Tugend zu zwingen, ist nur verständlich unter Berücksichtigung des zunehmenden Wahlkampfdrucks. Er mag die Neigung verstärkt haben, die Verantwortung für unliebsame Entscheidungen an den Bund abzuschieben, um hierfür nicht von der eigenen Wählerschaft abgestraft zu werden. In dem Maße aber, wie wahlkampfaktische oder rein egoistische Erwägungen

die kollektive Entscheidungsfindung dominieren und eine Selbstverpflichtung erschweren, mag man zurecht bezweifeln, dass unter solchen Bedingungen noch rationale Beschlüsse für ein effektives Krisenmanagement getroffen werden. Eine Hierarchisierung der Entscheidung gewinnt dann an Attraktivität. Somit riskiert ein Gremium wie die MPK, dem Dilemma kollektiven Handelns anheim zu fallen, da die egoistische Verfolgung von Wahlkampfinteressen langfristig die kollektive Position der Länder gegenüber dem Bund schwächt.