



Blickpunkt Brüssel



Freund oder Feind für Deutschland und Europa
Föderalismus in der Corona Krise

Pia-Elena de Beer

August

2020



Inhaltsverzeichnis

- I. Einleitung
- II. Föderalismus
 - 1. „Deutscher“ Föderalismus
 - 2. „Europäischer“ Föderalismus
- III. Auswirkungen des Föderalismus auf die Maßnahmen zur Krisenbekämpfung
 - 1. Corona Maßnahmen in Deutschland
 - a) Das Infektionsschutzgesetz als Ermächtigungsgrundlage
 - b) Koordination und Kooperation zwischen Bund und Ländern
 - c) Länderermächtigungen gem. § 28 Abs.1 IfSG
 - d) Corona-Schutzverordnung
 - e) Maßnahmen auf Bundesebene
 - 2. Europäische Maßnahmen
- IV. Bewährung des Föderalen Systems während der Corona Krise?
 - 1. Deutschland
 - 2. Europäische Union
- V. Resümee



I. Einleitung

Am 27. Januar 2020 erreichte der SARS-CoV-2, auch genannt „Corona-Virus“, Deutschland. Trotz der prekären Situation hinsichtlich der Massenerkrankungen im asiatischen Raum, war die Sorge vor einem großen Ausbruch in Deutschland zunächst gering. Dies änderte sich jedoch schon bald, als sich herausstellte, wie infektiös Erkrankte waren und wie exponentiell rasant sich der Virus verbreitete. Am 11. März wurde sodann durch die World-Health-Organization (WHO) die Pandemie ausgerufen. Auch Bundesgesundheitsminister Jens Spahn reagierte unverzüglich auf die veränderte, sich zuspitzende Situation und appellierte an die Ministerpräsident*innen: „in dieser Zeit ist es wichtig, dass Bund und Länder gut zusammenarbeiten“. Wie die Landesminister*innen sich diesem Appell annahmen bzw. nicht annahmen, zeigte sich schon zwei Tage später. Das Saarland beschloss als erstes Bundesland die Schließungen der Schulen und Kitas. Bayern schloss sich an. Andere Bundesländer ebenfalls zeitnah, andere mit deutlicher zeitlicher Zäsur. Auch hinsichtlich weiterer Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Ausbreitung des Virus, wie der Verhängung von Ausgangsbeschränkungen und Kontaktverboten sowie den Ladenschließungen bis hin zur Kontrolle und Schließung der Grenzen zu den europäischen Nachbarn, war das Vorgehen nicht einheitlich, sodass sich neben Chaos auch Unsicherheit in der Bevölkerung breit machte. Auch die europäischen Nachbarn schienen plötzlich „weit weg“, hinter geschlossenen Grenzen. War dies sowohl auf deutscher Ebene als auch auf europäischer das Ergebnis des vorherrschenden föderalen bzw. auf europäischer Ebene „quasi-föderalen“ Systems? Was bedeutet Föderalismus und wie wirkt sich ein solches System in der Krisenzeiten aus? Chaos in Ermangelung einheitlicher Maßnahmen oder doch vielmehr Chancen der jeweiligen Länder, die Pandemie bestmöglich ohne unverhältnismäßige einschränkende Maßnahmen zu überstehen?



II. Föderalismus

In Deutschland wird der Alltag der Menschen stark von den Regelungen der Bundesländern gestaltet, in denen sie leben. Die Vielfalt an unterschiedlicher Tradition, Lebensart, Sprache und Kultur ergibt sich insbesondere aus der Souveränität der Bundesländer. Politisch organisiert wird diese Vielfalt in einer föderalen Ordnung. Der Begriff „Föderalismus“ entstammt dem lateinischen Wort „foedus“, welches „Vertrag“ oder „Bund“ bedeutet. Der Föderalismus ist demnach eine Art freiwillige Vereinbarung, durch die die gesellschaftliche und politische Vielfalt der Länder (und europ. Staaten) im Rahmen eines gemeinsamen Rechts- und Sozialstaates friedlich in Einklang gebracht wird. Der Föderalismus bezeichnet den Zusammenschluss einzelner Teile zu einem größeren politischen Ganzen, wobei sowohl die „Zentrale“ als auch die Gliedstaaten ein Mindestmaß an Autonomie behalten. Die Beziehung der Zentrale zu den Gliedern des Bundes sowie das Maß an Eigenständigkeit und Kooperation, sind in der Regel in einer gemeinsamen Verfassung (sowie in den jeweiligen Landesverfassungen) festgeschrieben.

1. „Deutscher“ Föderalismus

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Staatsgebilde, das durch den Zusammenschluss der 16 deutschen Bundesländer entstanden ist. Diese föderale Ordnung ist in der Verfassung der jeweiligen Staaten verankert¹. Der in der Bundesrepublik Deutschland vorherrschende „Kooperative Föderalismus“ unterscheidet sich von dem „dualen Föderalismus“, u.a. in Indien und den USA, der sich durch eine starke Trennung der Kompetenzen zwischen Gliedstaaten und Bund auszeichnet und auf dem Prinzip des Wettbewerbs und der Konkurrenzen beruht.

Zwar sind in jedem Bundesstaat (unabhängig, ob dual oder kooperativ) die Kompetenzen zwischen Zentrale und Gliedstaaten geteilt, jedoch nicht trennscharf voneinander abgegrenzt. Die Kompetenzverteilung, die das deutsche Grundgesetz vorsieht, ist präziser als

¹ Auszug aus der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.06.1950; Artikel 1

(1) Nordrhein-Westfalen ist ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland und damit Teil der Europäischen Union. Das Land gliedert sich in Gemeinden und Gemeindeverbände.



entsprechende Regelungen in anderen (dual-)föderalen Verfassungen. Mit der Ausweitung öffentlicher Aufgaben (und diesbezüglichen Kompetenzvermischungen bzw. -überschreitungen), haben sich in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Bund und Ländern Koordinationsbeziehungen entwickelt, die einen kooperativen Föderalismus (auch genannt „shared powers“) begründen.

2. „Europäischer Föderalismus“

Die Geschichte der europäischen Integration ist seit ihren Anfängen geprägt von föderalen Ideen und bekennenden „Föderalisten“ (z. B. Altiero Spinelli²). Seit jeher dienen die Schweiz und die USA der föderalistischen Bewegung in Europa als Vorbild und Modell für die Entwicklung der „Vereinigten Staaten von Europa“. Die schrittweise Vertiefung der Europäischen Union wurde als „schleichende Föderalisierung“ in Richtung eines „unvollendeten Bundesstaats“ von dem ersten Kommissionspräsidenten, Walter Hallstein, beschrieben. Der Vertrag von Maastricht mit den institutionellen und politikfeldspezifischen Reformen der

- Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion mit der gemeinsamen Eurowährung
- Stärkung des Europäischen Parlaments und
- dem Subsidiaritätsprinzip³

entwickelte die Europäische Union hin zu einem quasiföderalen System, einem sog. „Mehrebenensystem“⁴. Zwar hat sich die Föderalisierung der Europäischen Union unter anderem durch wachsende Regelungsbedürfnisse hinsichtlich des Binnenmarkts, für den

² **Altiero Spinelli** (*31. August 1907 – 23. Mai 1986) war ein italienischer Politiker, Mitglied der Europäischen Kommission und Abgeordneter der Kommunistischen Partei Italiens im Europäischen Parlament. Er gilt zugleich als einer der Vordenker des Gedankens der europäischen Integration und des europäischen Föderalismus.

³ Die **Grundsätze der Subsidiarität** und der Verhältnismäßigkeit bestimmen die Ausübung der Zuständigkeiten der Europäischen Union. In den Bereichen, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union fallen, soll das Subsidiaritätsprinzip die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten schützen und das Tätigwerden der Union legitimieren, wenn die Ziele einer Maßnahme „wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen“ von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können, sondern besser auf der Ebene der Union zu verwirklichen sind.

⁴ Föderale Staaten verfügen zumindest über zwei staatliche Ebenen: die Ebene des Gesamtstaates (z. B. den Bund) und die Ebene der Gliedstaaten (die Länder). Manchmal bilden die Städte und Gemeinden eine weitere eigenständige Ebene (in Deutschland gelten die Kommunen verfassungsrechtlich nicht als dritte bundesstaatliche Ebene). In der Europäischen Union bilden sie eine eigenständige politische Ebene. Charakteristisch für solche Mehrebenensysteme ist, dass die Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen (in der Regel verfassungsrechtlich) eindeutig geklärt wird, dass es aber in der politischen Praxis oft notwendig wird, dass mehrere Ebenen zusammenarbeiten müssen, um die beschlossenen Ziele tatsächlich zu erreichen.



die Europäische Union aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters ausschließlich zuständig ist, weiter verstärkt. Jedoch wird in vielen Staaten der Föderalismus als Zielperspektive für die Entwicklung der europäischen Integration kategorisch abgelehnt.

Diese „antiföderale Haltung“ erklärt, weshalb bislang in allen Europäischen Verträgen die Worte „Föderalismus“ oder „föderal“ vermieden wurden, obwohl eine Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und den Mitgliedsstaaten bereits ein „föderales System“ (eigener Art) darstellt.⁵

III. Auswirkungen des Föderalismus auf die Maßnahmenergreifung zur Krisenbekämpfung

Vor allem zu Beginn der Corona Krise war es notwendig, so schnell als möglich Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung des Virus zu ergreifen. Die Umsetzung erfolgte allorts zügig und lokal. An dieser Stelle trat der Föderalismus deutlich erkennbar in Erscheinung. Nicht nur hinsichtlich der vielen Grenzschließungen zwischen den Europäischen Mitgliedsstaaten und darüber hinaus getroffener nationaler Maßnahmen, sondern auch auf Bundesebene hinsichtlich der jeweiligen Maßnahmen der Bundesländer.

⁵ Artikel 1 EUV (Vertrag über die Europäische Union)

„Durch diesen Vertrag gründen die HOHEN VERTRAGSPARTEIEN untereinander eine EUROPÄISCHE UNION (im Folgenden „Union“), der die Mitgliedsstaaten Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen.“



1. Corona Maßnahmen in Deutschland

a) Das Infektionsschutzgesetz als Ermächtigungsgrundlage

Die Ermächtigungsgrundlage der meisten „Corona-Schutzmaßnahmen“ ist das Infektionsschutzgesetz, welches am 1. Januar 2001 vom Bund erlassen wurde und der Regelung der gesetzlichen Pflichten zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten bei Menschen dient. Maßnahmen, die auf Grundlage dieses Gesetzes ergriffen werden, haben den Zweck, übertragbaren Krankheiten (Corona) vorzubeugen, Infektionen frühzeitig zu erkennen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern, vgl. § 1 Abs. 1 IfSG. Das vom Bund erlassene Infektionsschutzgesetz ermächtigt die Länder, eigenverantwortlich Maßnahmen zum Schutz vor Infektionskrankheiten zu ergreifen. Durch das Infektionsschutzgesetz ist damit zwar bundesweit einheitlich und abschließend geregelt, welche Schutzmaßnahmen es geben darf, ob, wann, und in welchem Ausmaß diese jedoch ergriffen werden, ist Ländersache, vgl. Artikel 83 GG.⁶

b) Koordination und Kooperation zwischen Bund und Ländern

Im föderalen System ist ein Austausch zwischen der Gliedstaaten unerlässlich. Seit dem 28. März 2020 koordiniert das Robert-Koch-Institut (RKI) im Fall einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite die Zusammenarbeit zwischen den Ländern und zwischen den Ländern und dem Bund sowie weiteren beteiligten Behörden und Stellen, vgl. §5 Abs. 7 IfSG. Seine Bedeutung bei der Verhütung und Bekämpfung bundesweiter Epidemien ist damit noch gestiegen. Das RKI ist die nationale Bundesbehörde zur Vorbeugung übertragbarer Krankheiten sowie zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen, § 4 Abs. 1 IfSG. Es arbeitet mit den jeweils zuständigen Bundesbehörden, Landesbehörden, nationalen Referenzzentren sowie weiteren wissenschaftlichen Einrichtungen und Fachgesellschaften zusammen und darüber hinaus auch mit ausländischen Stellen, wie der Weltgesundheitsorganisation, § 4 Abs. 3 IfSG. Gemäß § 4 Abs. 2 IfSG wertet es vor allem die Daten zu meldepflichtigen Krankheiten und Krankheitserregern aus und stellt sie anderen Behörden zur Verfügung, veröffentlicht sie und berät auf Grundlage dieser Daten die Politik. Außerdem betreibt es epidemiologische und laborgestützte Analysen sowie Forschung zu Ursache, Diagnostik und Prävention übertragbarer Krankheiten.

⁶ Art. 83 GG: Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.



c) Länderermächtigungen gem. § 28 Abs.1 IfSG

Gemäß § 32 IfSG sind die zuständigen Landesbehörden ermächtigt, die notwendigen Schutzmaßnahmen zu ergreifen, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhindern, soweit und solange diese erforderlich sind, § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG. Welche Behörden in den einzelnen Bundesländern zuständig sind, ist in der Regel durch entsprechende Zuständigkeitsverordnungen der Länder geregelt. Liegen die Voraussetzungen des § 28 Abs.1 IfSG (Feststellung eines Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen, Ausscheiders oder eines Verstorbenen, der krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war) vor, ist die Behörde zur Ergreifung von Maßnahmen/ zum Handeln im Sinn der Norm verpflichtet. Durch § 28 Abs.1 IfSG besteht demnach zwar eine Pflicht („ob“) zum Handeln, hinsichtlich der Art des Handelns („wie“) wird der zuständigen Landesbehörde jedoch ein Auswahlermessen in Bezug auf die zu treffende Schutzmaßnahme eingeräumt. Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass sich die Bandbreite der Schutzmaßnahmen, die bei Auftreten einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, nicht im Vorfeld bestimmen lässt. Der Gesetzgeber hat § 28 Abs. 1 IfSG daher als Generalklausel ausgestaltet. Das behördliche Ermessen wird dadurch beschränkt, dass es sich um „notwendige Schutzmaßnahmen“ handeln muss, die zur Verhinderung der (Weiter-)Verbreitung der Krankheit geboten sind. Darüber hinaus sind dem Ermessen auch durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Grenzen gesetzt. Vorrangige Adressaten der auf § 28 Abs. 1 IfSG beruhenden Maßnahmen sind Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige und Ausscheider, vgl. § 2 Nr. 4 – 7 IfSG. Es können aber auch sonstige Dritte („Nichtstörer“) Adressaten von Maßnahmen sein, beispielsweise um sie vor Ansteckung zu schützen. Unter den Voraussetzungen des § 28 Abs.1 S.1 IfSG kann die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten, Badeanstalten oder in § 33 IfSG genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen und darüber hinaus die Grundrechte der Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 GG), der Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG), der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG), durch die gewählten Maßnahmen einschränken. Mit der Verhängung von Ausgangssperren/ „Lockdowns“ machten die zuständigen Landesbehörden beispielsweise von ihrer Eingriffsermächtigung hinsichtlich des Grundrechts der Freizügigkeit Gebrauch.



d) Corona-Schutzverordnung

Als Maßnahmen im Sinne des § 28 Abs.1 IfSG sieht das Infektionsschutzgesetz sowohl Einzelfallmaßnahmen der zuständigen Behörden vor (bei Gefahr im Verzug auch durch das Gesundheitsamt), als auch die Regelung von Maßnahmen durch Rechtsverordnung der Landesregierungen. An die Stelle von Verwaltungsakte treten dann Rechtsverordnungen, vgl. § 32 IfSG.⁷ Der Regelungsgehalt der Landesverordnungen erstreckt sich insbesondere auf die Maßnahmen, die das tägliche Leben betreffen, beispielsweise Verhaltenspflichten in der Öffentlichkeit, die Untersagung von Zusammenkünften und Ansammlungen bestimmter Personenzahlen, von Veranstaltungen, die Regelung eines Abstandsgebots, die Benutzungspflicht eines Mund-Nasen-Schutzes sowie die Anordnung von Homeoffice in bestimmten Fällen.

⁷ Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronaschutzverordnung – CoronaSchVO) - In der ab dem 15. Juni 2020 gültigen Fassung



e) Maßnahmen auf Bundesebene

Mit Wirkung zum 28. März 2020 trat das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite in Kraft, mit dem unter anderem das Infektionsschutzgesetz geändert wurde. Nach §5 Abs. 1 IfSG kann der Deutsche Bundestag „eine epidemische Lage von nationaler Tragweite“ feststellen und sie wieder aufheben, wenn die Voraussetzungen für ihre Feststellung nicht mehr vorliegen. Aufgrund der Ausbreitung des Corona Virus hat der Deutsche Bundestag ebenfalls am 28. März 2020 eine epidemische Lage von nationaler Tragweite für Deutschland (unbefristet) festgestellt. Damit lag die Voraussetzung des § 5 Abs. 2 Nr. 1–10 IfSG vor, auf Grundlage derer das Bundesgesundheitsministerium im Rahmen der epidemischen Lage ein umfangreiches Verordnungsrecht zustand. Dieses erstreckte sich auf Regelungen bezüglich

- Einreisebestimmungen,
- Beförderungsbedingungen im grenzüberschreitenden Reiseverkehr,
- den Infektionsschutz bei bestimmten Einrichtungen,
- Unternehmen und Beschäftigten
- sowie bestimmte Maßnahmen zur Sicherstellung der Versorgung mit Arzneimitteln,
- zur Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung in ambulanten Praxen,
- der pflegerischen Versorgung in ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen
- und schließlich abweichende Regelungen von den Berufsgesetzen der Gesundheitsfachberufe wie Alten- oder Gesundheits- und Krankenpfleger.

Die auf Grund der neuen Ermächtigung erlassenen Rechtsverordnungen bleiben bis zur Aufhebung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite in Kraft, längstens jedoch bis zum Ablauf des 31. März 2021 bzw. 31. März 2022 (§5 Abs. 4 IfSG). Eine solche Verordnung stellt unter anderem die Verordnung zur Testpflicht von Einreisenden aus Risikogebieten (in Kraft getreten am 08.08.2020) dar. Diese gilt als Bundesverordnung in allen 16 Bundesländern einheitlich. Weitere Maßnahmen, die auf Bundesebene ergriffen wurden sind unter anderem neben den finanziellen Soforthilfen für Selbstständige und Unternehmen auch Hilfskredite der KfW Bank.



2. Europäische Maßnahmen

Auch hinsichtlich der europaweit ergriffenen Maßnahmen zeigen sich die föderalistischen Strukturen insbesondere durch die unterschiedlichen Zuständigkeitsbereiche von Mitgliedsstaaten und Europäischer Union.

Obwohl es anfänglich den Anschein machte, als verkrieche sich jeder Mitgliedsstaat innerhalb seiner nationalen Grenzen und ergreife lediglich nationale Maßnahmen, wurden auf Europaebene ebenfalls zeitnah Maßnahmen ergriffen. Hinsichtlich der Maßnahmen mit grenzüberschreitendem Bezug liegt die Kompetenz in der Regel bei der Europäischen Union. Zu den wichtigsten Corona-Maßnahmen zählten zum Beispiel die Aufrechterhaltung des Güterverkehrs in der Eurozone über „grüne Korridore“⁸ oder der Beihilfe-Rahmen, der die Gewährung von Staatshilfen regelt und so angepasst wurde, dass jedes Land seine Rettungsmaßnahmen flexibel gestalten konnte. Auch das 540-Milliarden-Euro Sofortpaket, das die Europäische Union im April geschnürt hat, gehört dazu. Ein Baustein des Sofortpakets bildet das 100-Milliarden-Kreditprogramm SURE, das der Finanzierung eines europäischen Kurzarbeitergelds und der Verhinderung der Massenarbeitslosigkeit in der Eurozone dient.

⁸ „Grüne Korridore“: Die Europäische Kommission hat die Einrichtung grüner Korridore an den EU-Binnengrenzen angeregt, um funktionierende Lieferketten und folglich die Versorgung mit wichtigen Gütern in der Europäischen Union sicherzustellen. Diese grünen Korridore stehen allen Frachtfahrzeugen offen und sollen eine Grenzabfertigung binnen 15 Minuten ermöglichen.



IV. Bewährung des Föderalen Systems während der Corona Krise?

Bereits zum jetzigen Zeitpunkt (inmitten der Krise/ vor einer denkbaren zweiten „Corona-Welle“), lassen sich erste Beobachtungen und Fazits hinsichtlich der Krisenbekämpfung in einem föderalen System machen.

1. Deutschland

Insbesondere wird seit Beginn der Corona Krise deutlich, dass das Leben der Menschen in Deutschland weitestgehend durch landesgesetzliche Maßnahmen bestimmt ist. Infolge dessen wird seit Anbeginn der Corona-Krise eine rege Debatte über den deutschen Föderalismus geführt. Während seine Befürworter argumentieren, dass er einen fruchtbaren Wettbewerb um die beste politische Lösung ermöglicht, bei dem sich die einzelnen Bundesländer an der „best practice“ orientieren, sprechen Kritiker hingegen von einem „Flickenteppich an Regelungen“ und beklagen fehlende Kohäsion.

In der Corona-Krise musste die Politik unter einer hohen Unsicherheit über den Verlauf der Pandemie reagieren. In dieser Situation hat sich der Föderalismus meines Erachtens aus mehreren Gründen bewährt. Zum einen mussten die erforderlichen Maßnahmen zur Kontaktbeschränkung der Menschen und zur medizinischen Versorgung zuerst vor Ort umgesetzt werden. Dies können in einem Bundesstaat die Landesregierungen durch ihre relative Nähe zu den Krankenhäusern und Verwaltungen besser, als die Bundesregierung allein durch politische Entscheidungen. Zum zweiten haben die Länder auf die Pandemie differenziert reagieren können. Drittens haben sie, zusammen mit der Bundesregierung und dem Robert-Koch-Institut, gleichwohl koordiniert gehandelt und zwar durch Vereinbarungen, die den Landesregierungen Handlungsspielräume beließen. Diese Kombination aus dezentraler und koordinierter Politik ist geeignet, die angesichts der unsicheren Entwicklung notwendige Anpassungs- und Lernfähigkeit von Politik und Verwaltung zu gewährleisten. Es konnte beobachtet werden, wie die Landesregierungen untereinander kommunizierten und auf Vorstöße von anderen reagierten. Auch in Bezug auf die schrittweise Aufhebung der Beschränkungen des gesellschaftlichen Lebens ist es sinnvoll, wenn die Länder in vereinbartem Rahmen ihre eigenen Wege verfolgen. Es war und ist zu beobachten, dass das koordinierte, aber vor allem eigenständige Vorgehen der Länder sich auch hinsichtlich der schrittweisen Normalisierung fortsetzte und -setzt. Diesbezüglich ist es meines Erachtens sogar noch sinnvoller, als bei der Einführung der Beschränkungen des gesellschaftlichen Lebens. Auch hier besteht der Vorteil, dass sie wechselseitig voneinander lernen und ihre Maßnahmen flexibel anpassen können. Die Vorstellung, wir



bräuchten nun einheitliche Regeln für Schulen, Kindergärten, Betriebe und Geschäfte sowie einheitliche Hygiene- und Abstandsvorschriften, um die Normalisierung des Lebens zu steuern, ist blauäugig. Notwendig sind auf regionale und lokale Gegebenheiten angepasste Entscheidungen. Gleichzeitig bedarf es einen geregelten Prozess der Öffnung, sodass Bund und Länder ständig ihre Erfahrungen und Einschätzungen austauschen müssen. Ebendies zeichnet gutes koordiniertes Regieren im Föderalismus aus. Dass die Regierungen des Bundes und der Länder weiterhin ihre Politik abstimmen, ist schon deswegen sinnvoll, weil sie schwierige Abwägungen vornehmen müssen. Auch können sie sich gegen den wachsenden Druck verschiedener Interessenvertreter hinsichtlich bestimmter Maßnahmen bzw. Lockerungen gemeinsam besser verteidigen.

Hinsichtlich der Stimmen, die bereits jetzt nach Föderalismusreformen rufen, ist allerdings Vorsicht geboten. Zuerst gilt es zu analysieren, welche (föderalen) Probleme es (während der Krise) gab und worin die Ursachen der Probleme gelegen haben. Vielleicht hätten Schulen früher geschlossen werden müssen und Großveranstaltungen früher verboten werden sollen. Wenn dies zutrifft, wäre allerdings zu fragen, warum dies nicht geschehen ist. Dass Schutzkleidung für medizinisches Personal und Atemschutzmasken fehlten, hätte man vielleicht durch entsprechende Vorsorge verhindern können. Vielleicht hätte es aber auch gereicht, wenn die Pandemiepläne des RKI und der Länder beachtet worden wären.

In der Corona Krise wurde auch das System des „kooperativen Föderalismus“ in Deutschland deutlich, das in Bezug auf die Handlungsfähigkeit insoweit jedoch keine wesentlichen Unterschiede zum „dualistischen Modell“ aufwies. Das liegt daran, dass Bund und Länder in diesem Fall freiwillig kooperierten und nur koordinierten, was notwendig war, wobei den Ländern Gestaltungsspielräume blieben. Die Kunst der Politik in einer föderalen Demokratie besteht insbesondere in Krisenzeiten darin, einen gesunden Mittelweg zwischen Autonomie und Koordination zu finden. Die Annahme, in einem Einheitsstaat könnte gerade in der Krise schneller entschieden werden als in einem Bundesstaat, mag zutreffend sein, jedoch führt „schnelles“ oder „zu schnelles“ Handeln auch zu falschen Entscheidungen. Was die entscheidenden Erfolgsfaktoren des Regierens in der Corona-Krise sind, kann aktuell noch nicht ausreichend substantiiert nachempfunden werden. Anhand der notwendigen Daten und Informationen wird es rückblickend auf die Krise möglich sein, einen Vergleich zwischen Einheitsstaat und Bundesstaat hinsichtlich erfolgreichen Vorgehens zu ziehen.

Untersuchungen zum Umgang mit Katastrophen sprechen allerdings nicht dafür, dass die Konzentration von Macht vorteilhaft ist. Das wirkliche Krisenmanagement findet zu einem erheblichen Ausmaß in Städten, Gemeinden, Kreisen oder Regionen statt. In Pandemien



sind natürlich insbesondere die Kapazitäten eines Gesundheitssystems entscheidend. Vergleichende Untersuchungen geben keine Anhaltspunkte dafür, dass diese in Einheitsstaaten eher gegeben sind als in Bundesstaaten, oder umgekehrt. Der Zusammenhang zwischen Staatsorganisation (Bundesstaat versus Einheitsstaat) und der Gesundheitspolitik ist komplexer. Im Übrigen hat sich die einfache Unterscheidung zwischen Einheitsstaat und Bundesstaat als nicht aussagekräftig erwiesen, weil sich hinter diesen Begriffen unterschiedliche Staatsorganisationen verbergen.

Wir wissen aber, dass globale Probleme wie der Klimawandel, die Flüchtlingsströme, wirtschaftliche Krisen, aber auch die jetzige Pandemie, lokale Ursachen und globale Auswirkungen haben und dass die globalen Auswirkungen sich wiederum lokal höchst unterschiedlich zeigen. Die Politik muss daher auf komplexe, interdependente und dynamische Entwicklungen reagieren. Das gelingt ihr besser, wenn sie entsprechend organisiert ist. Diese theoretischen Überlegungen sprechen für die Überlegenheit einer föderalen Organisation, weil diese sowohl autonome Entscheidungen auf verschiedenen Ebenen zulässt, als auch diese Entscheidungen koordinieren kann. Man muss dann aber Föderalismus als Prinzip begreifen, das sowohl Autonomie wie Koordination verlangt.

2. Europäische Union

Die supranationale Koordination hat in Europa durch Nachahmung funktioniert, weil jeder Staat auf das drohende Unheil mit ähnlichen Maßnahmen reagiert hat. Dazu gehörte auch und richtiger Weise die Einschränkung des Verkehrs. Diese gelang durch die Entscheidungskompetenzen der Staaten sicher schneller als durch eine gesamteuropäische Entscheidung. Die Kommission wiederum hat sehr schnell die Regeln der Beihilfekontrolle und der Schuldenbegrenzung aufgehoben, um den Staaten zu ermöglichen, Finanzhilfen an Unternehmen zu geben. Dass die Diskussion über finanzpolitische Instrumente zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie so schwierig ist, liegt an den unterschiedlichen Verteilungsinteressen der Mitgliedstaaten. Wenn es ums Geld geht, reden die nationalen Parlamente mit, da die nationalen Haushalte betroffen sind. Die Vorschläge, die aktuell von der EU-Kommission vorgebracht werden, haben nicht nur enorme quantitative Dimensionen, sondern auch langfristige Auswirkungen. Darüber muss man kritisch diskutieren, ohne zu ignorieren, dass die zu erwartende Rezession und die Kosten der Pandemie die Mitgliedstaaten unterschiedlich betreffen und die Finanzkraft der Staaten ungleich ist. Auch in der EU stellt sich die Frage der Lastenverteilung, die hier noch schwieriger zu lösen ist, als im deutschen Bundesstaat.



Die Frage, die man mit Blick auf Europa stellen muss, lautet, was auf dieser Ebene zu koordinieren ist. Dass die Europäische Kommission meint, einen Fahrplan über den Ausstieg aus den Kontaktbeschränkungen vorlegen zu müssen, wäre meines Erachtens eher schädlich, weil dies nicht europaweit zu entscheiden ist. Sinnvoller wäre es, wenn die Kommission eine langfristige Strategie ausarbeitet, wie man aus der durch den Shutdown verursachten Wirtschaftskrise wieder herauskommt, ohne alle klima- und sozialpolitischen Ziele über Bord zu werfen. Dazu bedürfte es einer europäischen Koordination.

Fraglich ist, ob und wie sich die Krise in asymmetrischer Wirkung auf die Mitgliedsstaaten entfalten könnte und welche Probleme dies mit sich bringt, da beispielsweise Mittel, um auf die wirtschaftlichen Folgen der Krise zu reagieren, nicht überall in gleichem Umfang vorhanden sind. Die schlimmsten ökonomischen Folgen werden sich wohl erst noch abzeichnen.



V. Resümee

Sowohl der Europäischen Union als auch der Bundesrepublik Deutschland steht die eigentliche Bewährungsprobe des Föderalismus erst noch bevor. Sie kommt, wenn die wirtschaftlichen und finanziellen Folgen der aktuellen Krise zu bewältigen sind. Dann wird es nicht, wie jetzt kurzfristig geschehen, um schnelle Finanzhilfen für Unternehmen und Arbeitnehmer sowie Aufhebung der Schuldengrenze gehen, sondern um die Verteilung der Lasten zwischen Bund und Ländern, unter den Ländern sowie zwischen Europäischer Union und Mitgliedsstaaten. Dann geht es nicht um Wettbewerb oder einheitliche Regelung, sondern um angemessene, akzeptierbare Lastenverteilung.

Gerade die Europäische Union steht insoweit vor einer grundsätzlichen Bewährungsprobe. Nicht erst durch den Brexit wird über die allgemeine Reformbedürftigkeit der Europäischen Union diskutiert. Mit der Corona Krise wird unter anderem der Ruf nach einer wettbewerbs- und zukunftsfähigeren europäischen Wirtschaft lauter.

Den einzelnen Mitgliedsstaaten wird es infolge der engen Verbundenheit der Wirtschaftssysteme nur gut gehen können, wenn es allen anderen auch gut geht. Eine Maßnahme könnte es sein, Wiederaufbaufonds in Verbindung mit Reformen durchzuführen, damit alle Mitgliedsstaaten gerade im Hinblick auf zukünftige Krisen stark und gewappnet sind und in Zukunft ebensolche Fonds nicht mehr notwendig sind. Ziel muss es dabei außerdem sein, dass Europa insgesamt wieder wirtschaftlich erfolgreich und in ganz Europa Wachstum erzeugt wird.

Die Krise könnte auch eine Gelegenheit sein, innovative politische Führung unter den EU-Mitgliedsstaaten und den EU-Institutionen zu entwickeln. Die Aufgabe der Eigenreform der EU ist immens. Die Kräfte des Populismus und Nationalismus warten nur auf den kleinsten Fehltritt.

Mit Blick auf die Entwicklung in Ungarn und Polen und der Erstarkung der PiS-Partei wird es umso wichtiger sein, die Grundwerte der Europäischen Union zu schützen und die Mitgliedsstaaten daran zu erinnern, sich nach ebendiesen Werten auszurichten. Gerade hinsichtlich der Verletzung europäischer Grundwerte, insbesondere der Unabhängigkeit der Justiz, der Meinungsfreiheit, der Korruption, der Rechte von Minderheiten und die Situation von Migranten und Flüchtlingen, müssen strengere Kontrollen bspw. gem. Art. 7 EUV (s. Anhang 9) durchgeführt werden und Sanktionen gegebenenfalls erfolgen. Dabei bietet das quasi föderale System, das auf Eigenverantwortlichkeit und Zusammenarbeit beruht, eine Chance für die Weiterentwicklung Europas ganz im Sinn des Leitspruchs „In Vielfalt geeint“.



Quellenverzeichnis

1. <https://www.bpb.de/izpb/159329/foederalismus-in-deutschland>, abgerufen am 29.06.2020
2. <https://www.bpb.de/izpb/159339/zusammenarbeit-im-deutschen-foederalismus>, abgerufen am 29.06.2020
3. <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/verteilung/verteilung-node.html>, abgerufen am 29.06.2020
4. https://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/__63.html, abgerufen am 29.06.2020
5. <https://de.wikipedia.org/wiki/Infektionsschutzgesetz>, abgerufen am 07.07.2020
6. <https://www.wasistwas.de/archiv-geschichte-details/was-ist-foederalismus.html>, abgerufen am 07.07.2020
7. <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/coronavirus/chronik-coronavirus.html>, abgerufen am 07.07.2020
8. https://rp-online.de/panorama/coronavirus/coronavirus-in-deutschland-chronik-so-hat-sich-corona-ausgebreitet_iid-49671141#15, abgerufen am 07.07.2020
9. <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/176982/foederalismus-und-eu>, abgerufen am 07.07.2020



10. <https://de.wikipedia.org/wiki/Infektionsschutzgesetz>, abgerufen am 07.07.2020

11. <https://www.hss.de/news/detail/vorteil-foederalismus-news6146/>, abgerufen am 07.07.2020

12. <https://www.ifb.de/der-betriebsrat/wichtig-fuer-den-betriebsrat/foederalismus-in-zeiten-von-corona.html>, abgerufen am 07.07.2020

13. <https://www.hss.de/news/detail/gemeinsam-europa-wieder-stark-machen-news6351/>, abgerufen am 13.07.2020

14. <https://www.grin.com/document/230343>, abgerufen am 13.07.2020

15. https://de.wikipedia.org/wiki/Altiero_Spinelli, abgerufen am 13.07.2020

16. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/7/das-subsidiaritatsprinzip>, abgerufen am 13.07.2020

17. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0020.02/DOC_1&format=PDF, abgerufen am 13.07.2020

18. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT\(2011\)453178_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT(2011)453178_DE.pdf), abgerufen am 23.07.2020



19. <https://www.bpb.de/internationales/europa/europaeische-union/42984/grafik-zustandigkeitsbereiche>, abgerufen am 23.07.2020

20. https://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/_5.html, abgerufen am 23.07.2020

21. <https://dejure.org/gesetze/GG/83.html>, abgerufen am 23.07.2020

22. https://ec.europa.eu/austria/news/kommission-für-grüne-korridore-den-grenzen-zwecks-sicherung-der-güterversorgung_de, abgerufen am 07.08.2020

23. <https://de.euronews.com/2020/03/25/ist-das-virus-fur-die-eu-eine-chance-zur-selbstreform>, abgerufen am 07.08.2020

24. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/merkel-trifft-rutte-ruf-nach-eu-reformen-in-der-corona-krise-16854310.html>, abgerufen am 07.08.2020

25. https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2020-06-10_fassung_coronaschvo_ab_15.06.2020.pdf, abgerufen am 08.08.2020

26. <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20200109IPR69907/rechtsstaatlichkeit-lage-in-polen-und-ungarn-hat-sich-verschlechtert>, abgerufen am 08.08.2020