

IST FÖDERALISMUS KRISENTAUGLICH?

► In der Corona-Krise kann die Bundesregierung nichts ohne Mitsprache der Länder entscheiden. Unser Grundgesetz legt diese föderale Ordnung fest. Während Föderalismus-Kritiker sich durch uneinheitliche Maßnahmen zu Beginn der Corona-Pandemie bestätigt sehen, meint die Darmstädter Forscherin Nathalie Behnke: Ein Zentralstaat hätte weder schneller noch besser funktioniert.

► Trotzdem räumt die Mutter zweier Kinder ein: In einem Punkt könnte das föderale System aus der aktuellen Krise lernen.

„*Bildung ist kein Feld, auf dem ich eine Schlacht für den Föderalismus schlagen würde.*“

Nathalie Behnke

„*Söder und Laschet sehen Entscheidungen, die aufgrund des Problemdrucks sehr sachlich getroffen werden sollten, durch die Strategiebrille. Es ist ein zerstörerischer Mechanismus, der den eigentlich positiven föderalen Wettbewerb um die beste Lösung untergräbt.*“

Nathalie Behnke

„*Und nun können wir uns alle fragen: Wie ähnlich sind wir uns zwischen Husum und Berchtesgaden wirklich?*“

Nathalie Behnke



„Merkel weiß nicht alles am besten“

Die Darmstädter Politikwissenschaftlerin Nathalie Behnke sagt: Der deutsche Föderalismus bewährt sich in der Corona-Krise

DARMSTADT/BERLIN. Mehrere Stunden dauerte die Videoschleife der 16 Länderchefs mit Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) am Montagabend. Heraus kam wenig – nur neue Uneinigkeit. Trotzdem gibt es nichts Besseres als föderale Entscheidungsstrukturen angesichts der Corona-Krise, meint die Darmstädter Politik-Professorin Nathalie Behnke. Im Interview erklärt sie, warum sie gemeinsame Beschlüsse für klüger hält.

INTERVIEW

Frau Behnke, gerade streiten Kanzlerin und Ministerpräsidenten mal wieder über neue Corona-Regeln. Ist es das übliche „Föderallala“, wie die Länder auf ihrer Hoheit über die Schulen beharren?

Der Streit um Bildungsföderalismus ist unschön. Das ist keine neue Erkenntnis. Die Länder verbeißen sich seit jeher hartnäckig in diese Frage, weil es eine der wenigen Kompetenzen ist, die ihnen genuin bleibt. Aber das trifft nicht auf die aktuelle Debatte um die Corona-Regeln zu: Für die Länder hat es eine sehr hohe Priorität, dass Schulunterricht und Kinderbetreuung weiterhin aufrecht erhalten bleiben. Das steht im Widerspruch zur Sorge der Kanzlerin um besseren Infektionsschutz. Hier sind sich die Länder untereinander einig und ziehen an einem Strang.

Würden Sie sich als Mutter zweier schulpflichtiger Kinder mehr Einigkeit in der Bildungspolitik wünschen?

Grundsätzlich ist der Bildungsföderalismus für Familien störend, völlig unabhängig von Corona. Natürlich ist es ärgerlich, wenn Abitur-Durchschnittsnoten nicht vergleichbar sind. Die Bildungspolitik ist das Hausgut der Länder, und dort versuchen sie, sich zu profilieren, sowohl zwischen den Ländern als auch wechselnde Regierungen innerhalb eines Landes. Wir wohnen in Baden-Württemberg,

und jede der drei letzten Regierungskoalitionen meinte, sie müsse in der Schule alles über den Haufen schmeißen und ideologisch geprägte neue Entscheidungen treffen. Bildung ist also kein Feld, auf dem ich eine Schlacht für den Föderalismus schlagen würde.

Sonst aber schon, denn Ihre These als Politikwissenschaftlerin ist: Der Föderalismus bewährt sich in der Corona-Krise.

Ich sage: Wir zahlen einen Preis an Unübersichtlichkeit für eine institutionelle Ordnung, die ansonsten viele Vorteile hat, vor allem die individuelle Freiheit schützt. Denn die entscheidende Frage ist ja: Würden wir in dieser Krise schnellere, vor allem aber bessere Lösungen bekommen, wenn wir einen Zentralstaat hätten? Schon beim ersten Punkt habe ich meine Zweifel, weil ich finde, dass die 16 Regierungschefinnen und Regierungschefs plus Kanzlerin angesichts der immensen Problemlage zügig handeln. Mein Hauptargument ist aber, dass ich gemeinsam getroffene Entscheidungen für klüger halte.

Warum?

Alle Krisenmanagement-Theorien gehen davon aus: Je höher die Unsicherheit, desto besser ist es, verteiltes Wissen in eine Entscheidung einfließen zu lassen. Ich habe viel Respekt vor den intellektuellen Fähigkeiten unserer Kanzlerin, aber in einer Lage, die hochgradig von Unsicherheit geprägt ist, von unklaren Wissenslagen über die Auswirkungen von Handlungen, weiß selbst eine von den besten deutschen Virologen beratene Angela Merkel nicht automatisch alles am besten.

Aber diese Runde ist sich ja in vielen Punkten uneins. Und im Grundgesetz ist sie gar nicht als Entscheidungsgremium genannt.

Man kann alles hinterfragen, nur sind die föderalen Aus-

handlungsroutinen tief in die DNA unseres Landes eingraviert. Um die Entscheidungskompetenzen auf den Bund zu verlagern, wäre eine Verfassungsänderung notwendig. Dafür sehe ich keinen Grund, denn ich bin von der Funktions- und Leistungsfähigkeit unseres föderalen Systems überzeugt.

Das heißt, die Novelle des Infektionsschutzgesetzes, die an diesem Mittwoch im Bundestag zur Abstimmung steht, legitimiert im Grunde nur das bislang angewandte Verfahren und verändert es nicht?

Wenn wir die letzten acht Monate zurückblicken, liefen alle wesentlichen Entschei-

dungen zur Pandemie-Bekämpfung auf die gleiche Weise ab: Es gibt eng getaktete Treffen der Regierungschefs. Deren Beschlüsse werden von den Ländern umgesetzt. An diesen Entscheidungsmodalitäten wird sich nichts ändern. Das neue Infektionsschutzgesetz verändert nicht die föderale Machtverteilung und auch nicht die föderalen Routinen, aber es liefert eine aktuell dringend benötigte demokratische Legitimation für die Regierungsverordnungen, die nach wie vor mit Grundrechtseinschränkungen einhergehen.

Nicht immer waren die Landesverordnungen einheitlich. Zerstört es nicht Vertrauen, wenn unterschiedliche oder gar widersprüchliche Regeln gelten?

Natürlich gibt es Unterschiede. Ich war im Frühsommer mit meiner Familie an der Grenze von Baden-Württemberg und Bayern im Allgäu und wir haben uns bei einer Wandertour gefragt, ob wir im Freien picknicken dürfen. In unserer Heimat war das erlaubt, in Bayern nicht. Aber solche Details sind nicht kriegsentscheidend. Im großen Ganzen waren die Regelungen viel ähnlicher, als man denkt. Nur zu Beginn der Pandemie verzeichneten wir eine höhere Uneinheitlichkeit, bedingt durch die hohe zeitliche Dynamik, zum Teil gab es in einem Land binnen einer Woche drei Rechtsverordnungen. Aber binnen zwei Wochen hatten sich dann auch alle Länder in den wesentlichen Punkten weitgehend angeglichen. In diesem Prozess sehe ich einen weiteren Pluspunkt: Der Föderalismus ist ein lernendes System. Eventuelle Abweichungen führen zu Lerneffekten. Und damit zu besseren Antworten.

Gilt das in jedem Fall?

Problematisch ist die Überlagerung der föderalen Entscheidungsfindung durch Parteienwettbewerb. Auch das ist keine neue Einsicht, aber dieser strukturelle Bruch wird

uns in diesem Jahr besonders bewusst. Der Bund wünscht eine einheitliche Regelung, die Länder wollen ihre Autonomie wahren, und das Ganze wird überlagert durch die Vorboten der Bundestagswahl, durch ein Schaulaufen potenzieller Kanzlerkandidaten, die zum Teil in unverantwortlicher Weise ihre immer neuen Forderungen zum Infektionsschutz missbrauchen, um sich zu profilieren.

Sie meinen Markus Söder?

Das ist in abgeschwächter Form auch bei Armin Laschet zu bemerken, nur dass der bislang in der Öffentlichkeit weniger erfolgreich war. Söder und Laschet sehen Entscheidungen, die aufgrund des Problemdrucks sehr sachlich getroffen werden sollten, durch die Strategiebrille. Es ist ein zerstörerischer Mechanismus, der den eigentlich positiven föderalen Wettbewerb um die beste Lösung untergräbt und zu Unzufriedenheit in der Bevölkerung führt.

Aber kann es diese beste Lösung für alle überhaupt geben?

Einheitlichkeit bedeutet ja nicht: Die Regeln sind überall gleich. Sondern: Die Regeln sind überall dort gleich, wo die Lage gleich ist. Das ist mit dem Inzidenzwert pro Landkreis über die Ländergrenzen hinweg erreicht worden.

Seit März nehmen Sie die Corona-Verordnungen aller 16 Länder unter die Lupe. Wo waren sie besonders streng, wo besonders lax?

Tatsächlich gibt es eine Variation zwischen den Bundesländern. Bayern hatte anfangs die höchsten Restriktionswerte, ebenso Baden-Württemberg, aber auch das Saarland. Bremen war deutlich weniger restriktiv. Aber insgesamt gesehen, waren die Bundesländer nah beieinander. Auf einer Skala von null bis 100 lag Bayern in der zwölften Kalenderwoche bei 80, Hessen bei 78 und Rheinland-Pfalz bei 70. Von diesem unterschiedlichen Niveau ausgehend, lockerten

sich die Regeln im Sommer und zogen im Herbst wieder an.

Wie bewerten Sie den parlamentarischen Diskurs in dieser Zeit?

Ich habe mich gewundert, warum die Landtage nicht aktiver waren und ihre Kontrollfunktion stärker wahrgenommen haben. Zum Beispiel: Wie ist das mit Bußgeldverfahren, wenn Corona-Regeln nicht eingehalten werden? Über die Art des Vollzugs wird ja Politik gemacht. Daher sollte man der Verwaltung auf die Finger schauen.

Bei Klagen gegen die Landesverordnungen sind nun die Verwaltungsgerichte am Zuge. Was ist, wenn in Berlin anders entschieden wird als in Passau?

Da bekomme ich auch Bauchschmerzen. Wir hatten es ja schon, dass in Berlin vorübergehend die Sperrstunde für einzelne Wirte ausgesetzt wurde. Spätestens dann, wenn Verwaltungsgerichte die Regeln in unterschiedlicher Weise kippen, haben wir ein Problem. Umgekehrt muss man sagen: Selbst eine Bundesbehörde ist nicht vor regionalen Unterschieden gefeit.

Wie meinen Sie das?

Ein Kollege von mir hat 2016 nachgewiesen, dass die Anerkennungquote für Asylbewerber – unabhängig von deren Herkunftsländern – in den einzelnen BAMF-Außenstellen schwankte. Es bestanden erkennbare Unterschiede zwischen den Bundesländern. Für ihn war das der Beweis, dass der Föderalismus zu Unterschieden im Vollzug führt. Ich habe ihm geantwortet: Das ist Quatsch, weil das ja vom Bund eingestellte Mitarbeiter sind, denen bundeseinheitliche Regeln vorgegeben waren. Die Länder hatten damit nichts zu tun. Und nun können wir uns alle fragen: Wie ähnlich sind wir uns zwischen Husum und Berchtesgaden wirklich?

Das Interview führte Monika Nellessen.



KRUSCHEL ERKLÄRT'S

FÖDERALISMUS

► Das Wort „Föderalismus“ stammt aus dem Lateinischen und bedeutet so viel wie „Bündnis“, „Vertrag“. Ein Staat, der föderalistisch organisiert ist, besteht aus mehreren Mitgliedsstaaten oder -ländern, die sich durch einen Vertrag zu einem einzigen großen Bundesstaat zusammengeschlossen haben. Wie die Vereinigten Staaten von Amerika etwa – oder die Bundesrepublik Deutschland. Die einzelnen Mitgliedsländer haben einen Teil der Macht dem Bundesstaat übertragen. Aber einige der Aufgaben, die bei der Organisation eines Landes anfallen, erledigen die Mitgliedsstaaten selbst. In Deutschland sind die Länder etwa für die Polizei oder für die Bildung, also die Schulen, zuständig. Aber alles, was die Bundesrepublik insgesamt betrifft, etwa die Außenpolitik oder die Finanzen, entscheidet allein der Bundestag in Berlin.

Mehr von Kruschel gibt es unter www.kruschel.de