

Corona-Krise – 20. März 2020

Wie Deutschland künftige Krisen besser bewältigen kann

In der Krise zählen Geschwindigkeit, Entschiedenheit und Einheitlichkeit des Handelns. All dem steht der deutsche Föderalismus entgegen. Deutschland muss daher die Notstandsgesetze des Grundgesetzes reformieren.

von Dr. Jörg Lichter

In einer Krise werden die Stärken und Schwächen einer Gesellschaft, ihres politischen Systems sowie ihrer Wirtschafts- und Sozialordnung wie unter einem Vergrößerungsglas sichtbar. Zurzeit befindet sich Deutschland zweifellos in einer solchen Krise.

Selbst Bundeskanzlerin Angela Merkel, sonst eher vorsichtig bei öffentlichen Äußerungen, ist da keine Ausnahme. Als sie am Abend des 16. März die weitgehende Schließung von Geschäften und öffentlichen Einrichtungen verkündete, sprach sie von „Maßnahmen, die es so in unserem Lande noch nicht gegeben hat“, um das Corona-Virus einzudämmen. Das Robert Koch-Institut stufte dementsprechend das Risiko einer Infektion für die Mehrheit der Einwohner des Landes als „hoch“ ein.

Zweifellos offenbaren sich in dieser Krise einige Stärken Deutschlands. So ist das Gesundheitssystem bis auf Weiteres der Herausforderung durch das Coronavirus gewachsen. Das gilt sowohl für die ambulante wie für die stationäre Versorgung, insbesondere für die intensivmedizinische Betreuung.

Deutschlands Gesundheitssystem ist zwar teuer. Der Anteil der Gesundheitsausgaben an der gesamtwirtschaftlichen Leistung liegt immerhin bei über elf Prozent und damit im internationalen Vergleich in der Spitzengruppe. Und es steht nicht zu Unrecht in der Kritik: In Teilen fehlt es an Kosteneffizienz, die Krankenhausdichte ist hoch, und es gibt viele kleine, wenig spezialisierte Kliniken.

Dennoch: Die hohen Vorhaltekosten scheinen sich nun auszuzahlen. Mit 28.000 Krankenhausbetten (davon 25.000 mit Beatmungsplätzen) auf Intensivstationen ist das Land besser auf die Krise vorbereitet als alle anderen Staaten. Opferzahlen wie in Italien sind hierzulande nicht vorstellbar, selbst wenn die Anzahl der schweren Erkrankungen, wie zu erwarten ist, noch eine Zeit lang stark ansteigen wird.

Eine zweite Stärke Deutschlands ist die zügige und abgestimmte Politik von Bundesfinanzminister Olaf Scholz, Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier sowie Bundesarbeitsminister Hubertus Heil. Die Minister haben den Unternehmen und Beschäftigten umfangreiche Bürgschaften, Kredite und Hilfen zugesagt, um die durch das Coronavirus ausgelöste Wirtschaftskrise möglichst unbeschadet zu überstehen.

Dabei orientieren sie sich an den positiven Erfahrungen aus der Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008/09. Die Minister konnten nicht zuletzt deshalb so schnell reagieren, weil die Finanz-, die Wirtschafts- und die Arbeitsmarktpolitik in den alleinigen Kompetenzbereich des Bundes fallen. Entscheidungen in diesen Bereichen können daher ohne Beteiligung der Bundesländer getroffen werden.

Freilich hat das politische System auch Schwächen. Der Föderalismus, d.h. die Kompetenzverteilung zwischen Bund, Bundesländern und Kommunen, erweist sich in einer Krise solchen Ausmaßes als dysfunktional.

Der föderale Staatsaufbau der Bundesrepublik ist den Verfassungsvätern 1948 von den alliierten Besatzungsmächten zwar aufgetragen worden, stand jedoch nicht im Gegensatz zu den Wünschen der Mitglieder des Parlamentarischen Rates, denen ebenfalls ein Bundesstaat vorschwebte. Damit wollte man bewusst an die Tradition der Zeit vor 1933/34 anknüpfen. Denn bereits Anfang 1934 hatten die Nationalsozialisten die damaligen Länder und den Reichsrat, das Pendant des heutigen Bundesrats, aufgelöst. Dies hatte das vorübergehende Ende der 900-jährigen föderalen Tradition Deutschlands bedeutet und die Durchsetzung des Terrorsystems im gesamten Land erleichtert.

Durch die Rückkehr zum Föderalismus in der Bundesrepublik sollte die politische Macht dezentralisiert, bewusst gehemmt und auf diesem Weg gezähmt werden, um die Demokratie zu stabilisieren. Dies galt insbesondere für die Polizei, die nun wieder den Bundesländern unterstellt wurde. Sowohl die Alliierten als auch die deutschen Politiker hatten nach zwölf Jahren Nationalsozialismus Zweifel hinsichtlich der demokratischen Reife der Deutschen.

Im Verlaufe der vergangenen 70 Jahre hat der Bund auf dem Weg der konkurrierenden Gesetzgebung immer weitere Kompetenzbereiche an sich gezogen, sodass die Bundesländer weitestgehend auf die Rolle eines ausführenden Organs der Bundespolitik zurückgestuft wurden. Die Bundesländer besitzen nur noch zwei Reservate eigener legislativer Zuständigkeit: Die Bildung und Kultur sowie die Polizei bzw. innere Sicherheit – dazu gehört u.a. auch der Katastrophen- und Zivilschutz bzw. die Gesundheitsvorsorge. Das sind Aufgabenbereiche, die die Bundesländer mit großem Eifer gegenüber dem Bund verteidigen, weil davon doch letztlich ihre politische Existenzberechtigung abhängt.

Die Bundesländer sind in der aktuellen Krise zweifellos um einheitliche Lösungen bemüht. Doch bereits die Ankündigungen der Schulschließungen zeigten, dass es an einer abgestimmten Politik mangelt. Der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband beklagt ein „Verordnungschaos“ bei den Regelungen zu den Einschränkungen des Gaststättengewerbes und fordert ein Ende der „Kleinstaaterei“. Bayern ruft den „Katastrophenfall“ aus, Nordrhein-Westfalen veranstaltet ein Wirrwarr um den Besuch und die Schließung von Kinderspielplätzen. Die Gemengelage ist unübersichtlich.

Für außenstehende Beobachter kann der Eindruck entstehen, dass die unklare Kompetenzverteilung bereits die Wahrnehmung der Krise und eine angemessene erste Reaktion darauf verzögert hat. So bleibt unklar, wer das Ausmaß der Krise unterschätzt hat.

Erst am Aschermittwoch, am 26. Februar, sprach Bundesgesundheitsminister Jens Spahn erstmals von einer Epidemie in Deutschland. Das war über zwei Monate nach dem Ausbruch in China und mehr als drei Wochen, nachdem Italien bereits sämtliche Flüge nach China gestoppt hatte. Deutschland hielt den Flugverkehr in die Risikogebiete China, Iran und Südkorea ohne Einreisekontrollen aufrecht; und Eurocity-Züge kamen bis zuletzt ungehindert aus dem Risikogebiet Norditalien in München an.

Und es hat bis zum 16. März gedauert, bis sich die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder auf einschneidende Maßnahmen einigen können – wo doch Zeit der strategische Faktor ist, um die Verbreitung des Virus zu begrenzen oder zumindest zu verlangsamen. Bis dahin konnten der Bundesgesundheitsminister und die Bundeskanzlerin lediglich appellieren und empfehlen, ohne über die exekutive Macht zu verfügen, ihren Appellen und Empfehlungen auch Maßnahmen folgen zu lassen. Denn die Entscheidungskompetenz liegt bei den 16 Bundesländern, die unterschiedlich schnell und rigoros auf die Herausforderung Coronavirus reagierten.

Die Krise ist im Normalfall die Stunde der Exekutive, in der Geschwindigkeit, Entschiedenheit und Einheitlichkeit des Handelns Priorität genießen. All dem steht der Föderalismus in seiner deutschen Ausprägung mit sehr selbstbewussten Länderregierungen entgegen.

Aus diesem Grund ist es angeraten, im Nachgang der Corona-Krise die Notstandsgesetze des Grundgesetzes zu reformieren. Die Notstandsgesetze waren nach zehnjähriger Diskussion im Mai 1968 von der ersten Großen Koalition unter Kurt Georg Kiesinger (CDU) verabschiedet worden. Damals gab es dagegen heftige Proteste der sich formierenden Außerparlamentarischen Opposition (APO), die eine dauerhafte Einschränkung der Demokratie befürchtete.

Die Befürchtungen gegenüber diesen Gesetzen waren maßlos übertrieben. Die 20 Gesetzesänderungen treffen Vorsorge für den Verteidigungsfall, den Katastrophenfall und den Fall

innerer Aufstände. Nur im Verteidigungsfall, der mit Zweidrittelmehrheit des Bundestags festgestellt wird, erhält die Bundesregierung einen Kompetenzzuwachs. An die Stelle des Bundestags und Bundesrats tritt dann ein „Gemeinsamer Ausschuss“, der zu zwei Dritteln aus Bundestagsabgeordneten und zu einem Drittel aus Bundesratsmitgliedern besteht.

Im Katastrophenfall, d.h. bei Naturkatastrophen oder einem schweren Unglücksfall, bleibt die Länderkompetenz unberührt. Hier wäre zu überlegen, ob der Bundestag ebenfalls mit Zweidrittelmehrheit einen „Zivilen Bedrohungsfall“ feststellen könnte, der der Bundesexekutive zeitlich befristet größere Kompetenzen zu weist.

Damit wäre einem Hin- und Herschieben der Verantwortung ein Riegel vorgeschoben. Der Bund könnte nicht mehr auf die Länder verweisen, die wiederum die kommunalen Gesundheitsämter als verantwortlich erklären. Entscheidungskompetenz und politische Verantwortung wären klar zugewiesen.