SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Zusammenhalt im Bundesstaat? Bundesfreundliche und opportunistische Argumentationsstrategien in der Pandemie

Kropp, Sabine; Nguyen, Christoph; Souris, Antonios

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Kropp, S., Nguyen, C., & Souris, A. (2022). Zusammenhalt im Bundesstaat? Bundesfreundliche und opportunistische Argumentationsstrategien in der Pandemie. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, *15*(1), 20-41. https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.05

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Diese Version ist zitierbar unter / This version is citable under:
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-80859-8

Sabine Kropp, Christoph Nguyen, Antonios Souris

Zusammenhalt im Bundesstaat? Bundesfreundliche und opportunistische Argumentationsstrategien in der Pandemie

Zusammenfassung
Der Beitrag widmet sich den Argumentationsstrategien in der Debatte über das föderale Krisenmanagement in der Covid-19-Pandemie. Im Mittelpunkt steht die Frage, inwiefern die landespolitischen Akteure die bundesstaatliche Ordnung als Gelegenheitsstruktur in dieser Debatte für opportunistische Argumentationsstrategien nutzen oder im Sinne des bundesfreundlichen Verhaltens auf kooperative, solidarische Normen rekurrieren. Für die empirische Analyse wurden die Landtagsdebatten über 202 Regierungserklärungen und Unterrichtungen der Landesregierungen zwischen Februar 2020, als die ersten Covid-19-Infektionen in Deutschland registriert wurden, und der Bundestagswahl am 26. September 2021 inhaltsanalytisch kodiert und ausgewertet. Der Datensatz umfasst 4.360 kodierte Textstellen. Die Befunde veranschaulichen zum einen parteipolitische Unterschiede, die sich nicht nur auf den Gegensatz zwischen Regierung und Opposition zurückführen lassen. Zum anderen weisen die Daten darauf hin, dass die Normen des bundesfreundlichen Verhaltens – auch in der Krise und trotz der Wahlkämpfe – opportunistische Argumentationsstrategien einhegen, jedoch nicht verhindern, und ihre Wirksamkeit mit abnehmender Unterstützung der Eindämmungsmaßnahmen durch die Bevölkerung nachlässt.

Schlagworte: Föderalismus, Covid-19, Opportunismus, bundesfreundliches Verhalten, Parteien

Abstract
Federal Cohesion in Times of Crisis? Opportunism and Cooperation in State-Level Plenary Debates on Covid-19
This contribution focuses on the discursive strategies in the political debate on the federal management of the Covid-19 crisis in Germany. It scrutinizes the extent to which sub-national actors make use of federal structures to pursue opportunistic discursive strategies and how they refer to the cooperative, solidary norms of "comity" (*Bundestreue*). For the empirical analysis, the study draws on parliamentary debates in the 16 regional parliaments in Germany and analyzes which arguments the speakers use to legitimize the measures against Covid-19. The arguments are captured through a novel dataset that contains 4,360 statements made in 202 parliamentary debates between February 2020 and September 2021. The data reveal partisan differences that cannot be solely reduced to the government-opposition divide. The analysis shows that while norms of comity inherent in cooperative federalism can constrain opportunistic strategies, they do not prevent them – especially when the public support of the measures against Covid-19 declines.

Keywords: Federalism, Covid-19, Opportunism, Comity, Political Parties

1 Föderalismus in der Krise?

Die Covid-19-Krise traf Deutschland im Februar 2020 im Wesentlichen unvorbereitet. Für die Regierungen in Bund und Ländern entwickelte sie sich schon bald zu einem

Stresstest von ungeahnter Dauer und Intensität. Die bundesstaatliche Verteilung von Verantwortung auf viele Schultern erweist sich dabei als „Fluch und Segen" zugleich. Sie erlaubt schnellere und passgenauere, weil dezentrale Lösungen, bietet den politischen Akteuren aber gleichzeitig einen institutionellen Rahmen, innerhalb dessen die Verantwortung hin- und hergeschoben und wechselseitig Schuldzuweisungen vorgenommen werden können. In Zeiten der Krise und bei hohem Problemdruck sind die Anreize, sich opportunistisch zu verhalten (Bednar, 2009) groß; der bundesstaatliche Zusammenhalt ist deshalb mühsamer zu organisieren. Covid-19 entwickelte sich somit rasch zu einer Bewährungsprobe für den Föderalismus selbst.

Im internationalen Vergleich rangiert der deutsche Bundesstaat unter den stark zentralisierten föderalen Systemen (Kaiser & Vogel, 2019). Auf die Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung trifft dieser Befund jedoch nur eingeschränkt zu. Als sich im März 2020 die erste Infektionswelle exponentiell aufzubauen begann, wurde deutlich, dass vor allem die Länder (einschließlich der Kommunen) für zentrale Maßnahmen zur Eindämmung der epidemischen Lage verantwortlich sind. Die ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder umfassen das Versammlungsrecht, die Regelung von Ausgangssperren, das Gaststättenrecht, sowie die Schließung von Geschäften, Schulen und Universitäten, und damit einen Großteil des öffentlichen Lebens. Der Bund ist wiederum für Grenzschließungen und Einreisebestimmungen verantwortlich; im März 2020 zog er zudem durch eine Änderung des Infektionsschutzgesetzes[1] (IfSG) Zuständigkeiten zur Beschaffung von Schutzgütern an sich. Während die Länder insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, Kleinstunternehmen sowie (Solo-)Selbständige durch Hilfspakete stützten, sicherte die Bundesregierung zusätzlich den größeren Wirtschaftsbranchen umfassende Unterstützung und Überbrückungshilfen zu (Kropp & Schnabel, 2021, pp. 88-91).

Im Verlauf der Krise wechselte das Niveau bundesstaatlicher Konflikte mehrfach. Von Beginn der Pandemie an griffen Bund und Länder auf die eingespielten Verfahren bundesstaatlicher Koordinierung zurück (Kuhlmann, 2020; Schnabel & Hegele, 2021). Die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) – mit der Kanzlerin – avancierte dabei zur maßgeblichen Schnittstelle für die Absprachen zwischen Bund und Ländern (siehe Schnabel, Freiburghaus & Hegele in diesem Heft). Ungeachtet einiger Friktionen und landespolitischer Unterschiede gelang es Bund und Ländern während der ersten Infektionswelle zwischen März und Mai 2020, die Maßnahmen so zu koordinieren, dass im Bundesgebiet ein ähnliches Niveau des Gesundheitsschutzes gewährleistet werden konnte. Diese kooperative Grundhaltung änderte sich im Sommer 2020, als sich die Landesregierungen mit Lockerungsmaßnahmen nachgerade überboten. Die zweite schwere Infektionswelle, die sich ab September 2020 aufzubauen begann, war vom Zögern einiger Ministerpräsidenten[2] und von wachsenden Konflikten geprägt, wobei der Kanzlerin eine mahnende Rolle zufiel. Einzelne Länder wichen bereits unmittelbar nach den MPK-Sitzungen von gemeinsam gefassten Beschlüssen ab. Die im November und Dezember 2020 verabschiedeten Einschränkungen erwiesen sich letztlich als nicht ausreichend, um die neuen Virusvarianten einzudämmen. Ab Januar 2021 schienen Bund und Länder kaum noch in der Lage, zu einer gemeinsamen Linie zu finden. Kanzlerin Angela Merkel deutete daraufhin am 28. März 2021 in einer Talkshow an, die Kompetenzen des Bundes ausschöpfen zu wollen. Am 23. April 2021 wurde das Infektionsschutzgesetz[3] (als einfaches, nicht zustimmungspflichtiges Gesetz) abermals novelliert. Bund und Länder einigten sich darauf, dass die Bundesregierung ab einer stabilen Inzidenz von mehr als 100 Covid-19-Infektionen pro 100.000 Einwohnern in einem Landkreis

oder einer kreisfreien Stadt zusätzliche Maßnahmen ergreifen könne („Bundesnotbremse“). Erst mit den Erleichterungen der Sommermonate und dem Bundestagswahlkampf trat die Pandemie – und mit ihr das föderale Krisenmanagement – in den Hintergrund.

Dass einzelne Landesregierungen im Laufe der Covid-19-Krise regelmäßig von auf der MPK gemeinsam beschlossenen Maßnahmen abwichen, scheint auf den ersten Blick eine Interpretation zu stützen, die föderale Systeme als Gelegenheitsstruktur für opportunistische Strategien begreift (Bednar, 2009, p. 15). Demzufolge versuchen einzelne Gliedstaaten (oder der Bund), auf Kosten der anderen föderalen Einheiten Legitimationsgewinne zu erzielen oder ihre eigenen (fiskalischen, kompetenziellen) Ressourcen zu mehren. Angesichts der fast alle Lebensbereiche umfassenden Covid-19-Krise und eines hohen elektoralen Drucks sind solche Strategien plausibel. Für das Wahljahr 2021 waren mehrere Landtagswahlen und die Bundestagswahl angesetzt, was dem Wettbewerb zwischen den Parteien und ihrem Bedürfnis nach wechselseitiger Abgrenzung – auch auf Kosten des jeweils anderen – Auftrieb gab. Dies galt auch und insbesondere für die umstrittenen Entscheidungen, die den Infektionsschutz betrafen. Gleichzeitig aber gilt die Bundesrepublik als Beispiel eines föderalen Systems, das von Solidarität, dem Bemühen um gemeinsame Lösungen und weniger von Wettbewerb geprägt ist (Sturm, 2015, S. 73). Die „Bundestreue“, die das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz bereits am 21. Mai 1952 in seiner Entscheidung zur Wohnungsbauförderung[4] formuliert hat (Egli, 2010, S. 78 f.), verpflichtet zu bundesfreundlichem Verhalten. Anderen bundesstaatlichen Einheiten soll durch die eigene Interessen- und Kompetenzausübung kein Schaden zugefügt werden, während das gesamtstaatliche Wohl durch das Zusammenwirken von Bund und den einzelnen Ländern bewahrt und gefördert werden soll. Dem Egoismus von Bund und Ländern sind damit verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt (Leonardy, 1999; Reuter, 1991, S. 36; Vogel, 2019, S. 825) – diese müssen im Einzelfall allerdings ausgelegt werden.

Den inneren Zusammenhalt des Bundesstaates in der Corona-Pandemie zu bewahren, geriet zu einer schwierigen Aufgabe. Dies betraf nicht nur die konkreten Regelungen zum Infektionsschutz (siehe Behnke & Person in diesem Heft), sondern auch die politische Kommunikation. Die nachfolgende Analyse widmet sich den Argumentationsstrategien der landespolitischen Akteure in den Debatten über das föderale Krisenmanagement in der Covid-19-Pandemie. Im Mittelpunkt steht die Frage, inwiefern sie die bundesstaatliche Ordnung als Gelegenheitsstruktur für opportunistische Argumentationsstrategien nutzen oder im Sinne des bundesfreundlichen Verhaltens auf kooperative, solidarische Normen rekurrieren. Der Beitrag nähert sich dem Thema über Plenardebatten in den deutschen Landtagen zwischen Februar 2020, als die ersten Covid-19-Infektionen in Deutschland registriert wurden, und der Bundestagswahl am 26. September 2021. In den Debatten kritisieren und unterstützen die Sprecher die Maßnahmen zum Infektionsschutz, gemeinsame Beschlüsse von Bund und Ländern werden angegriffen und verteidigt, Verantwortungen werden wechselseitig zugewiesen und parteipolitische Positionen ausgefochten. Landtagsdebatten sind kommunikative, an die Öffentlichkeit gerichtete Diskurse (Schmidt, 2008, p. 321), in denen die Sprecher ihre Positionen bereits festgelegt haben. Untersucht werden somit nicht die föderalen Entscheidungsprozesse oder die Positionsbildung einzelner Parteien. Von Interesse ist vielmehr, wie die landespolitischen Akteure in den Parlamentsdebatten das föderale Pandemiemanagement diskursiv verarbeiten und in der Öffentlichkeit vermitteln.

2 „Bundesfreundliches Verhalten" und „Opportunismus"

Jenna Bednar (2009) verweist in ihrer wegweisenden Arbeit darauf, dass Föderalismus gerade nicht, wie normative Theorien dies nahelegen (Federalist Papers No. 10, Hamilton, Madison & Jay, 1989), eine Vorkehrung gegen die Herrschaft selbstsüchtiger, egoistischer politischer Eliten bietet. Föderale Systeme setzten, so ihr Kernargument, vielmehr institutionalisierte Anreize, opportunistische Strategien zu verfolgen (Bednar, 2009, p. 13). Für Demokratien ist Opportunismus ein Problem, denn es zersetzt Vertrauen, setzt Verantwortlichkeiten außer Kraft und schädigt Institutionen. Opportunismus bedeutet allgemein ein strategisches Verhalten egoistisch-rationaler, nutzenmaximierender Akteure, die sich flexibel an sich verändernde Umgebungen anpassen und dabei Abstriche an der allgemeinen Wohlfahrt in Kauf nehmen (hierzu Williamson, 1993, p. 98; Bednar, 2009, p. 9). In Bundesstaaten können einzelne Gliedstaaten nicht von der Teilhabe an öffentlichen Gütern (Bednar nennt militärische Sicherheit, verbesserte Repräsentation oder ökonomische Effizienz und Innovation) ausgeschlossen werden, sie bieten den Regierungen daher die Gelegenheit zum Trittbrettfahren. Regierungen beider staatlicher Ebenen werden demzufolge versuchen, die Kosten zu minimieren, die sie für die Herstellung von öffentlichen Gütern – wie den Infektionsschutz – aufbringen müssen. Die Gliedstaaten schieben bei unpopulären Maßnahmen die Lasten voraussichtlich anderen bundesstaatlichen Einheiten oder der Gesamtheit des Bundesstaates zu (*burden-shifting*), oder sie „drücken" sich vor der Übernahme von Verantwortung (*shirking*), während sie gleichzeitig von der gemeinschaftlichen Herstellung öffentlicher Güter profitieren. Eine Landesregierung könnte somit versucht sein, über den Bund oder mit der Ländergesamtheit restriktive Maßnahmen zum Infektionsschutz zu beschließen oder den eigenen Beitrag des Landes gegenüber der Öffentlichkeit so darzustellen, dass sie selbst in positiverem Licht erscheint.

Die für den deutschen Bundesstaat typische Aufgaben- und Funktionsverflechtung und der Umstand, dass Entscheidungen in den Gremien des kooperativen Föderalismus vorbereitet werden, erschweren es den Bürgern, die politische Verantwortung für Maßnahmen der jeweils verantwortlichen föderalen Einheit zuzuordnen (Scharpf, Reissert & Schnabel, 1976; Lehmbruch, 2000). Sie wird von beiden Ebenen gemeinsam getragen und innerhalb bundesstaatlicher Gremien ausgehandelt, weshalb die Regierungen es einfacher haben, Ansprüche und Kritik abzuweisen (Scharpf, Reissert & Schnabel, 1976, S. 20). Die Landesregierungen und die sie stützenden Parlamentsfraktionen können die Schuld für Fehler oder wenig effiziente Maßnahmen – hier: der Pandemiebekämpfung – aufgrund des Mangels an Transparenz der jeweils anderen Ebene oder der Ländergesamtheit (mit und ohne den Bund) zuweisen, selbst wenn sie im Rahmen ihrer ausschließlichen Zuständigkeiten verantwortlich sind. Landesregierungen und die sie konstituierenden Koalitionsparteien sind deshalb voraussichtlich gerade in Krisenzeiten und während des Wahlkampfs versucht, in der politischen Kommunikation aus diesem demokratiepolitisch nachteiligen Zustand der Verantwortungsdiffusion einen legitimatorischen Vorteil zu ziehen. Es liegt insofern nahe, dass sie auf die gemeinsamen Verantwortlichkeiten der Länder oder von Bund und Ländern rekurrieren oder versuchen, die Schuld auf andere föderale Einheiten oder das „bundesstaatliche Kollektiv" abzuschieben.

Es ist ein Unterschied, ob, wie im theoretischen Ausgangskonzept von Bednar, opportunistisches Entscheidungsverhalten untersucht wird oder ob diskursive Prozesse in Parlamenten, also die Vermittlung oft bereits getroffener Entscheidungen gegenüber

der Öffentlichkeit, im Mittelpunkt einer Untersuchung stehen. Die Theorie erweist sich als abstrakt, konzeptionell stark verdichtet und empirisch kaum operationalisierbar (siehe auch Schnabel, 2020, pp. 44-74). Die Sprecher in den Plenardebatten werden wohl kaum öffentlich mitteilen, dass sie sich vor der Übernahme von Verantwortung „drücken" möchten. Außerdem wird in den Debatten nicht ersichtlich, ob sie auf die von anderen föderalen Einheiten getragene Verantwortung Bezug nehmen, um sich selbst zu entlasten, oder ob dies dazu dient, Verantwortung tatsächlich zu „verschieben". Solche Bezugnahmen können auch schlicht die faktische Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern reflektieren. Mehrebenensysteme lassen zudem ein deutlich vielfältigeres Repertoire an politischen Strategien zu, weshalb wir die Ausgangsüberlegungen für die Untersuchung von Diskursen rekonzeptualisieren. In der sozialwissenschaftlichen Forschung werden verschiedene opportunistische Strategien diskutiert (für einen Überblick: König & Wenzelburger, 2014, p. 418). Hier sind vor allem drei von besonderer Bedeutung.

Die erste bezieht sich auf (explizite) Schuldzuweisungen („*blame shifting*"). Die Sprecher versuchen in den Parlamentsdebatten von sich abzulenken, indem das Fehlverhalten anderer föderaler Einheiten oder des „bundesstaatlichen Kollektivs" herausgestellt wird (siehe auch Sturm, 2021, S. 187 f.). Von Interesse ist zweitens das „*credit claiming*" (Nicholson-Crotty & Theobald, 2010). Es impliziert, dass Sprecher versuchen, nicht einer anderen Regierung im Bundesstaat die Schuld oder Lasten zuzuschieben, sondern den eigenen Erfolg in Abgrenzung oder im Vergleich zu anderen bundesstaatlichen Einheiten herausstellen (Hood, 2011, p. 9). Um herauszufinden, ob ein Akteur die Leistung anderer für sich reklamiert, müsste für jeden Einzelfall überprüft werden, wer diese Leistung tatsächlich erbracht hat. Dies ist jedoch in einem längeren Untersuchungszeitraum mit vielen Akteuren empirisch kaum zu leisten. Deshalb konzentrieren wir uns im Folgenden auf die Kategorie des Eigenlobs (*„self-praise"*). Dieses kann sich auch auf eine tatsächlich selbst erbrachte positive Leistung beziehen (Glazer & Segendorff, 2001, p. 2). Gerade in der Pandemie fallen viele Maßnahmen formal-rechtlich unter die ausschließliche Zuständigkeit der Länder. Deshalb ist zu vermuten, dass Sprecher der regierungstragenden Fraktionen in parlamentarischen Debatten eigene Leistungen und Errungenschaften im Pandemiemanagement besonders hervorheben und damit *self-praise* in Abgrenzung von anderen Ländern oder dem Bund als „weichere" Variante opportunistischen Verhaltens einsetzen. Hinzu kommt, dass Krisen häufig einen „Rally 'round the flag"-Effekt erzeugen (Dietz, Roßteutscher, Scherer & Stövsand, 2021). Ein z. B. die anderen Regierungen im Bundesstaat schädigendes Verhalten eines Ministerpräsidenten beschert ihm oder ihr – zumal in Krisenzeiten – nicht zwangsläufig einen elektoralen Vorteil. Die wechselseitige Schuldzuweisung liegt als Strategie deshalb voraussichtlich dann nahe, wenn die Bevölkerung Maßnahmen ablehnt oder als wenig effektiv betrachtet und Entscheidungsträger sich hierzu responsiv verhalten.[5]

Der Rekurs auf die Verantwortung anderer föderaler Einheiten oder auf die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern bzw. der Ländergesamtheit ist eine dritte Strategie, in der einschlägigen Literatur allgemein auch „*passing the buck*" (eine Art Schwarzer-Peter-Spiel) genannt (Weaver, 1986, pp. 386-387). Anders als beim „*blame shifting*" bezieht sich diese Strategie in unserer Untersuchung nicht auf getroffene Entscheidungen, sondern zumeist auf Zuständigkeitsverteilungen. Sprecher heben in den Parlamentsdebatten z. B. die Zuständigkeit einer anderen föderalen Ein-

heit oder Ebene hervor, um sich selbst zu entlasten. Diese Strategie liegt nahe, weil sich die Bürger oft nicht bewusst sind, wer im komplex organisierten Bundesstaat eigentlich wofür zuständig ist (siehe Scharpf, Reissert & Schnabel, 1976, S. 20; Harrison, 1996, p. 20).[6] Ähnlich wie beim Eigenlob beziehen sich die Sprecher auch auf die *tatsächliche* Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern und die gegebene Aufgabenverflechtung, um Legitimationsverluste zu vermeiden: Man möchte *kein* Teil der politischen „Haftungsgemeinschaft" sein oder zumindest verdeutlichen, dass man nur *ein* Teil eben dieser Gemeinschaft ist und will so das „Kollektiv" in die Pflicht nehmen. „*Passing the buck*" und „*self-praise"* sind „weichere" Varianten des „Opportunismus" als „*blame shifting*", da sie zwar mit einem situativ angepassten, auf den eigenen Vorteil bedachten Verhalten einhergehen, aber Dritte allenfalls indirekt schädigen. Wir gehen im Folgenden davon aus, dass opportunistische Argumentationsstrategien in der Krise vorkommen, dass die beiden „weicheren" Varianten insbesondere von Parteien in Regierungsverantwortung eingesetzt werden und „*blame shifting*" bei wachsendem Problemdruck häufiger eingesetzt wird.

„Opportunismus" ist negativ konnotiert, da er das Vertrauen in demokratische Institutionen langfristig untergräbt. Soll Föderalismus eine robuste Ordnung bleiben, bedarf er wirksamer, sich möglichst überlappender Sicherungen („*safeguards*"; Bednar, 2009, pp. 105 ff.). Der kooperative Bundesstaat, der Bund und Länder in eine Verantwortungsgemeinschaft zwingt, ist dabei eine ambivalente institutionelle Struktur. Einerseits tendiert er dazu, Verantwortlichkeiten zu verschleiern; er setzt damit Anreize für Opportunismus. Andererseits ist die intergouvernementale Koordinierung stark institutionalisiert und durchzieht alle administrativen und politischen Ebenen (Behnke & Kropp, 2021, pp. 42-46). Die Beteiligten treffen somit in „iterierten" Verhandlungssituationen immer wieder aufeinander (Axelrod, 1978; Kropp, 2021, p. 138). Dieses Merkmal dämmt schädigendes Verhalten („Defektieren") ein, fördert eine ähnliche Sichtweise auf Probleme und lässt kooperative, „bundesfreundliche" Verhaltensweisen wahrscheinlicher werden.

Diese Sicherung kann jedoch nur funktionieren, wenn die Institutionen des kooperativen Bundesstaates von entsprechenden normativen Prinzipien unterfüttert und stabilisiert werden (siehe hier auch „*comity*", Burgess, 2006; bereits: Livingston, 1952, p. 929). Im deutschen Modell ist die „Bundestreue" (auch „Rechtspflicht zum bundesfreundlichen Verhalten" genannt) durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als ungeschriebener Grundsatz des Grundgesetzes und verfassungsrechtliche Maßstäbe normiert (Bauer, 1992; Bleckmann, 1991; Egli, 2010). Das BVerfG hat daraus Rechtsfolgen abgeleitet, die weitreichende Konsequenzen für den Modus Operandi im deutschen Bundesstaat haben. Albert Bleckmann (1991, p. 901) verweist auf Entscheidungen des BVerfG, „… nach denen die Bundestreue im kooperativen Föderalismus den Stil und das procedere [sic] der Zusammenarbeit festlegt …, die Länder und der Bund bei diesen Verhandlungen sachlich argumentieren müssen …, Bund und Länder verpflichtet sind, etwa durch den Finanzausgleich die Interessen auch der anderen Bundesländer positiv zu fördern … und dafür zu sorgen, daß [sic] das Grundgesetz in der Verfassungswirklichkeit durchgesetzt wird …". Damit geht eine von der Opportunismus-These abweichende Sichtweise auf Föderalismus einher (Leonardy, 1999), welche den Annahmen von Rational-Choice-Theorien entgegengesetzt ist: Die Handlungen der Akteure sollen (idealiter) nicht von ihrem Bestreben nach eigener Nutzenmaximierung, sondern von gegenseitiger Rücksichtnahme, Solidarität und kooperativen Orientierungen angeleitet werden.

Die primär aus dem juristischen Schrifttum abgeleiteten Implikationen der „Bundestreue“ für Entscheidungen und Verhandlungen im Bundesstaat werden hier um eine kommunikative Dimension erweitert. Bundesfreundliche und kooperative Normen besitzen im deutschen Bundesstaat verfassungsrechtlichen Rang; sie sind in der föderalen Praxis seit Bestehen der Bundesrepublik im politischen Alltag fest verankert und von den Akteuren verinnerlicht (Weichlein, 2020, S. 99 ff.). Insofern sollte sich das bundesfreundliche Verhalten auch in der politischen Kommunikation in entsprechende Argumentationsstrategien übersetzen. Wir definieren zwei bundesfreundliche Argumentationsstrategien. Zum einen „*Kooperation*“: Politiker können auf die grundlegende Bedeutung oder konkrete Situationen der Zusammenarbeit im Krisenmanagement zwischen den Ländern, zwischen Bund und Ländern oder mit anderen föderalen Einheiten und Akteuren rekurrieren. Beschlüsse der MPK mit der Kanzlerin werden in diesem Sinne als Ergebnisse gelungener Kooperation gegenüber der Öffentlichkeit vermittelt. Zum anderen kann der „*Eigenwert des Föderalismus*“ in den Mittelpunkt der Argumentation gestellt werden, indem dessen Vorteile in der Pandemiebekämpfung betont werden: die Umsetzung regional angepasster Maßnahmen und gegenseitige Lerneffekte im Krisenmanagement (Länder als „Politiklabore“, siehe Sturm, 2021, S. 185).

Zudem ist die vertikale Integration des Parteiensystems ein Element, das den politischen Zusammenhalt im Bundesstaat stärkt (Riker, 1964; Bednar, 2009, pp. 113-116; kritisch: Detterbeck, 2016). Der deutsche Bundesstaat ist davon geprägt, dass die Parteien, von einzelnen regionalen Besonderheiten abgesehen, das föderale Prinzip innerhalb ihrer Organisation nachbilden. Fast alle Parteien mit parlamentarischer Repräsentation besitzen in jedem Bundesland einen Verband. Föderale Konflikte können somit ansatzweise auch innerhalb der Parteien ausbalanciert werden. Die Landesverbände besitzen jedoch seit jeher eine beträchtliche Autonomie (Weichlein, 2020, S. 102-106); sie positionieren sich in einzelnen Politikfeldern durchaus unterschiedlich (Bräuninger, Debus, Müller & Stecker, 2020, S. 69 ff.). Vor allem aber ist durch die zunehmende Fragmentierung des Parteiensystems die Koalitionslandschaft bunter geworden. Parteien in Landesregierungen müssen mit jeweils unterschiedlichen Koalitionspartnern Kompromisse eingehen, sie setzen daher oft andere Prioritäten als ihre Bundespartei oder andere Landesverbände, was für die Kohäsion des Bundesstaats eine Herausforderung darstellt. Diese Konstellation eröffnet die Möglichkeit eines opportunistischen Mehrebenenspiels „über Bande“ bzw. „über Kreuz“. Die Akteure können so argumentieren, dass sie anderen Landesverbänden der eigenen Partei oder den „eigenen“ Mitgliedern im Bundeskabinett keinen Schaden zufügen. Wahrscheinlicher ist – so deshalb eine weitere Annahme –, dass konkurrierende Parteien im Bund und anderen Ländern die Adressaten von Schuldzuweisungen sind, selbst wenn man mit diesen im eigenen Land koaliert, oder die Sprecher die Leistungen der eigenen Partei, wenngleich in einem anderen Land oder im Bund, hervorheben.

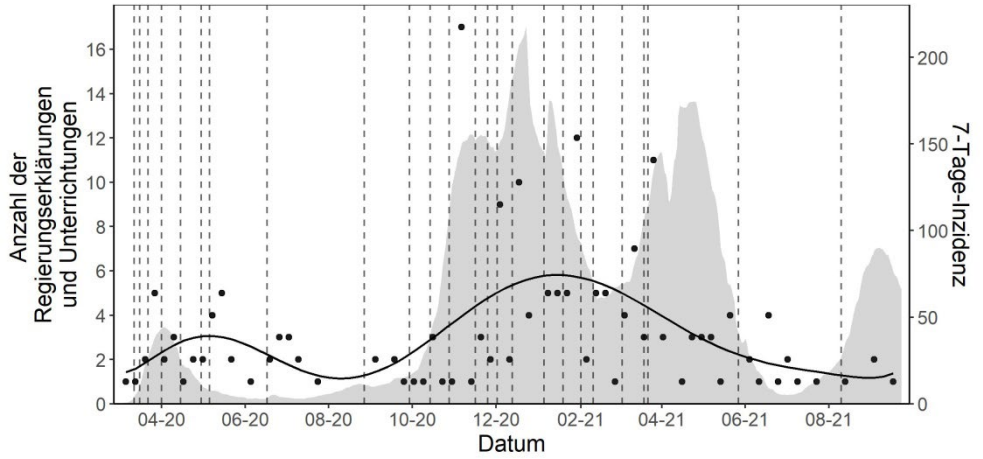
3 Daten und Methoden

Die empirische Analyse richtet sich auf die Landtage, nicht auf den Bundesrat. Zum einen vertreten die Landesregierungen dort die von der Koalition im Kabinett verhandelte Position und nicht die der einzelnen Parteien. Zum anderen ist der Bundesrat jedenfalls mit Blick auf die monatlichen Plenarsitzungen kein „Redeparlament“, in dem

jede Landesregierung ihre jeweilige Positionierung öffentlich begründet (Müller, Sturm, Finke & Souris, 2020, S. 49). Nicht selten werden Entscheidungen im Plenum ohne weitere Aussprache getroffen. Die gesetzgeberische Funktion der Landtage war in der Pandemie zwar begrenzt. Das IfSG (insbesondere § 32) ermächtigt die Landesregierungen, Rechtsverordnungen zu erlassen, mit denen die Grundrechte eingeschränkt werden können. Gleichwohl greift der Eindruck zu kurz, dass Regieren in der Pandemie in den Ländern zu einer überwiegend exekutiven Veranstaltung geriet (Kersten & Rixen, 2020, S. 95; kritisch: Höhne, 2022). Erstens passten die Landtage ihre die Arbeitsweise und internen Abläufe an die Bedingungen der Pandemie an. Zweitens wurden bereits im Frühjahr 2020 Gesetzesinitiativen forciert, die eine stärkere Mitwirkung der Landtage beim Erlass jener Rechtsverordnungen einforderten. In einigen Ländern wurden Parlamentsbeteiligungsgesetze beschlossen. Diese definieren die konkrete Reichweite der „Beteiligung" unterschiedlich, stellen aber zumindest sicher, dass die Landtage über die Corona-Verordnungen der Landesregierungen zeitnah informiert werden (Waldhoff, 2021, S. 2776). Die Landtage machten drittens insbesondere von ihrer Kommunikationsfunktion regen Gebrauch. Über die öffentliche Debatte in Parlamenten lassen sich Transparenz und Öffentlichkeit von politischen Entscheidungen herstellen. Gleichzeitig sollen die Anliegen der Bürger artikuliert werden und so Einzug in die politische Entscheidungsfindung erhalten (Marschall, 2018, S. 130). Dies ist mit Blick auf die Covid-19-Maßnahmen in der Pandemie unerlässlich, die in ungeahnter Tiefe und Schwere in das Leben jedes einzelnen eingreifen. Im Rahmen einer Auswertung der Plenarprotokolle haben wir insgesamt 2.677 parlamentarische Vorgänge mit unmittelbarem Bezug zur Corona-Pandemie erfasst, die zwischen dem 1. Februar 2020 und der Bundestagswahl am 26. September 2021 in den 16 Landtagen debattiert wurden. Darunter finden sich 202 Debatten über Regierungserklärungen und Unterrichtungen der Parlamente durch die Landesregierungen[7], die im Mittelpunkt dieser Analyse stehen.

Für die *qualitative* Inhaltskodierung war eine Auswahl unerlässlich. Die 202 Debatten sind geeignet, um die Argumentationsstrategien im Hinblick auf föderale Entscheidungssituationen im Management der Covid-19-Pandemie zu analysieren. In Regierungserklärungen können die Regierungsvertreter wichtige politische Vorhaben, Weichenstellungen oder Korrekturen öffentlichkeitswirksam erläutern (Korte, 2002, S. 12). Mittels Unterrichtungen setzen die Regierungen das Parlament über aktuelle Entwicklungen in Kenntnis. Der grundsätzliche Ablauf der Debatten ist in allen Parlamenten gleich: Nach der Erklärung oder dem Bericht der Regierungsvertreter folgt die Aussprache, in der die einzelnen Fraktionen zu Wort kommen. Das Management der Covid-19-Pandemie ist dynamisch, komplex und erklärungsbedürftig, zumal der Erfolg der Maßnahmen zum Infektionsschutz von der gesellschaftlichen Akzeptanz abhängt. Regierungserklärungen und Unterrichtungen fanden daher in allen Landtagen regelmäßig (wobei es Unterschiede in der Häufigkeit gibt, Online-Anhang, *Tabellen C und D*) und unter Teilnahme der Spitzenpolitiker (Ministerpräsidenten, Fraktionsvorsitzende) statt. Die Debatten waren somit zentrale Ereignisse in der politischen Auseinandersetzung über die Corona-Politik von Bund und Ländern und dienten eben auch dazu, die Beschlüsse, die von den Ministerpräsidenten und der Kanzlerin „hinter verschlossenen Türen" entschieden wurden, diskursiv zu verarbeiten. Häufig fanden die Debatten deshalb kurz vor oder kurz nach den MPK-Sitzungen mit der Kanzlerin statt (*Abbildung 1*).

Abbildung 1: Regierungserklärungen und Unterrichtungen der Regierungen in den Landtagen



Lesehilfe: Die Abbildung beschreibt die wöchentlich aggregierte Anzahl der Regierungserklärungen und Unterrichtungen sowie die 7-Tage-Inzidenz der Covid-19-Infektionen in Deutschland. Vertikale Linien markieren die Treffen der MPK mit der Kanzlerin. Die Punkte geben die wöchentlich aggregierte Anzahl der Regierungserklärungen und Unterrichtungen an. Die schwarze Linie fasst die Entwicklung im Erhebungszeitraum durch einen polynominalen Trend zusammen.

Quelle: Eigene Darstellung; Inzidenzzahlen auf Basis der Daten des Robert Koch-Instituts.

Datenquelle für die Inhaltsanalyse sind die amtlichen, stenografischen Protokolle der Plenarsitzungen. Diese Protokolle wurden auf den Webseiten der Landtage heruntergeladen und in die Software MAXQDA eingepflegt, mit der (qualitative) Inhaltsanalysen computergestützt organisiert und durchgeführt werden können. Deren Umsetzung orientiert sich am Ablaufmodell qualitativer Inhaltsanalyse nach Mayring (2015, S. 61-64). Von zentraler Bedeutung ist daher das Kategoriensystem (Online-Anhang, *Tabelle B*). Dieses wurde wie folgt entwickelt: Die fünf aus der Theorie abgeleiteten Argumentationsstrategien wurden als Überkategorien festgelegt (Online-Anhang, *Tabelle A*). Im ersten Schritt wurden sie in einem *Pretest* anhand einer Auswahl an Debatten auf ihre Plausibilität hin überprüft. Beschreibungen und Definitionen wurden daraufhin konkretisiert sowie mit Ankerzitaten versehen. Im zweiten Schritt wurde den Teammitgliedern als Probekodierung jeweils ein Landtag zugewiesen, für den alle verfügbaren Debatten kodiert wurden. Die Ergebnisse der Kodierungen wurden regelmäßig miteinander verglichen und diskutiert. Das Kategoriensystem wurde daraufhin erneut präzisiert und um Unterkategorien ergänzt. Ein Beispiel: Beim „*blame shifting*“ fiel auf, dass es verschiedene Adressaten von Schuld gibt, darunter der Bund bzw. die Bundesregierung, spezifische Bundesakteure, andere Länder oder die MPK. Mit Hilfe der Unterkategorien (Online-Anhang, *Tabelle B*) lassen sich die Adressaten der Schuldzuweisungen genau erfassen. Im dritten Schritt wurden mit dieser Version des Kategoriensystems alle Debatten kodiert. Parallel wurden unklare Textstellen gesammelt und in Teamtreffen diskutiert. Daraufhin wurden einzelne Kategorien nochmals präzisiert und die Ankerzitate aktualisiert. Kodierungen wurden, falls notwendig, angepasst.

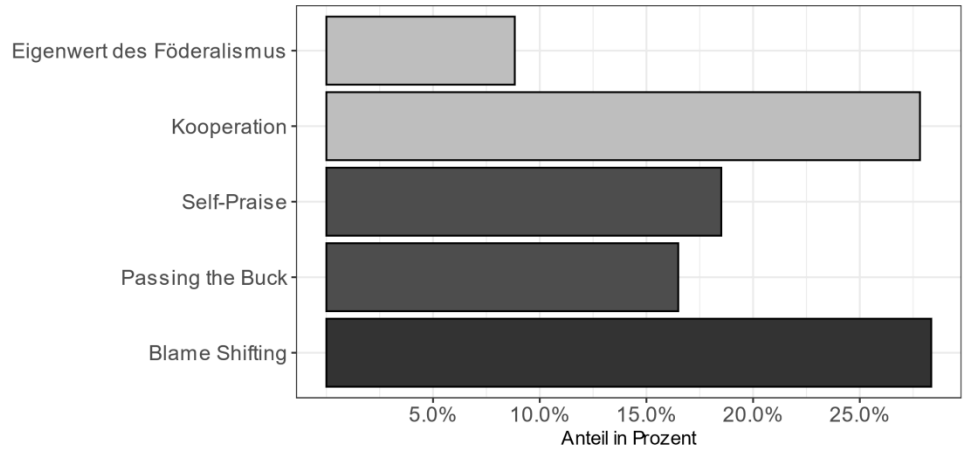
Die Debatten wurden so kodiert, dass bestimmte Textabschnitte einer Argumentationsstrategie sowie einer Fraktion zugeordnet werden. Im Unterschied zu anderen Tech-

niken der Inhaltsanalyse, die sich auf bestimmte Wörter (Bräuninger, Debus, Müller & Stecker, 2020, S. 29 ff.) oder Satzteile (Volkens et al., 2020) beziehen, wurde die Länge dieser Textstellen nicht im Vorhinein definiert. Entscheidend ist der inhaltliche Kontext (für eine ähnliche Vorgehensweise siehe Kropp & Nguyen, 2020, S. 169; Weiß, König, Stecker, Müller, Blätte & Lewandowsky, 2021, S. 46 ff.). Während des Kodierens hat sich gezeigt, dass sich die Länge der entsprechenden Textstellen zwischen einem Halbsatz und einem Absatz (die von der Parlamentsdokumentation in die stenografischen Protokolle eingefügt werden) bewegt.

Durch die regelmäßige Diskussion und gemeinsame Präzisierung des Kategoriensystems konnten eindeutige Zuordnungen zwischen den einzelnen Kategorien sichergestellt werden. Falls die Relevanz einer Textstelle oder ihre Zuordnung zu einer Kategorie unklar war, wurde im Team entschieden. Jede einzelne kodierte Textstelle wurde von (mindestens) einem zweiten Kodierer oder einer zweiten Kodiererin überprüft. Insgesamt wurden so aus den 202 Debatten 4.360 kodierte Textstellen generiert. In Verbindung mit den Kontextinformationen, die in MAXQDA für die kodierten Textstellen hinterlegt wurden, ist ein neuer Datensatz entstanden. Dieser wurde zur Überprüfung der oben genannten Annahmen deskriptiv ausgewertet; die Befunde wurden mit illustrierenden Aussagen versehen.

4 Empirische Auswertung

Abbildung 2: Argumentationsstrategien in den Landtagsdebatten im Überblick



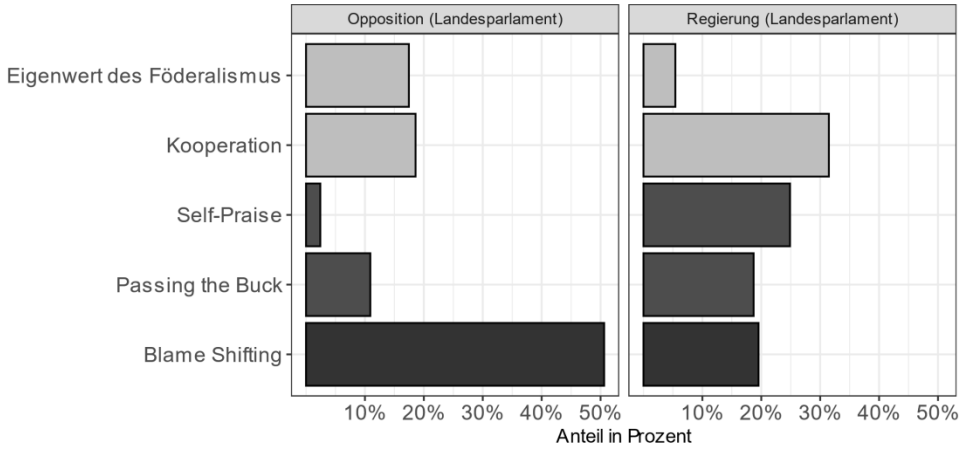
Lesehilfe: Die Abbildung stellt den relativen Anteil der Argumentationsstrategien in den kodierten Landtagsdebatten dar. Bundesfreundliche Strategien werden in hellgrau dargestellt, opportunistische Strategien werden in dunkelgrau oder schwarz dargestellt.

Quelle: Eigene Auswertung.

Die inhaltsanalytische Kodierung der Plenardebatten legt offen, dass sowohl opportunistische als auch bundesfreundliche Argumentationsstrategien die Debatten über die föderale Corona-Politik prägen. Kooperative Normen können opportunistische Strate-

gien einhegen, jedoch nicht verhindern: Über 64% der kodierten Textstellen sind den drei opportunistischen Strategien zuzuordnen (*Abbildung 2*). Davon haben Schuldzuweisungen mit 28% den größten Anteil, während sich 18% auf „*self-praise"* und 17% der Textstellen auf *„passing the buck"* beziehen. Die anderen Textstellen entfallen auf die beiden Strategien unter dem Etikett des bundesfreundlichen Verhaltens, wobei der Eigenwert des Föderalismus insgesamt am seltensten von den Sprechern hervorgehoben wird (9% der Textstellen). Der Datensatz ermöglicht eine detaillierte, empirische Auswertung: nach der Zugehörigkeit der Sprecher zum Regierungs- oder Oppositionslager im jeweiligen Landtag, nach Parteizugehörigkeit sowie im Zeitverlauf der Pandemie.

Abbildung 3: Argumentationsstrategien nach Zugehörigkeit zum Regierungs- und Oppositionslager im Landesparlament



Lesehilfe: Die Abbildung stellt den relativen Anteil der Legitimationsstrategien innerhalb des Regierungs- bzw. Oppositionslagers der Landesparlamente dar. Opportunistische Strategien werden schwarz oder dunkelgrau, bundesfreundliche Strategien hellgrau dargestellt.

Quelle: Eigene Auswertung.

4.1 Opportunistische Argumentationsstrategien

Die Wahl der Strategien hängt davon ab, ob ein Sprecher im jeweiligen Landtag zum Regierungs- oder zum Oppositionslager gehört (*Abbildung 3*). Die beiden „weicheren" Opportunismusstrategien, „*self praise*" und „*passing the buck*", werden – wie theoretisch angenommen – eher von Sprechern des Regierungslagers verfolgt. Auf sie entfallen nahezu alle Textstellen, die als „*self-praise"* kodiert wurden. *„Self-praise"* wird von ihnen somit häufiger betrieben als die anderen beiden opportunistischen Strategien (25 zu jeweils 19%). Dabei stechen die Sprecher der Union besonders heraus (*Abbildung 4*). Die kodierten Textstellen zum „*self-praise*" lassen sich zwei Formen des Eigenlobs zuordnen.

Zum einen wird darauf hingewiesen, dass das Krisenmanagement im eigenen Land besser funktioniert. Das Robert Koch-Institut und auch das Bundesgesundheitsministerium veröffentlichen die Parameter der Pandemie, seien es die täglichen Inzidenz- und

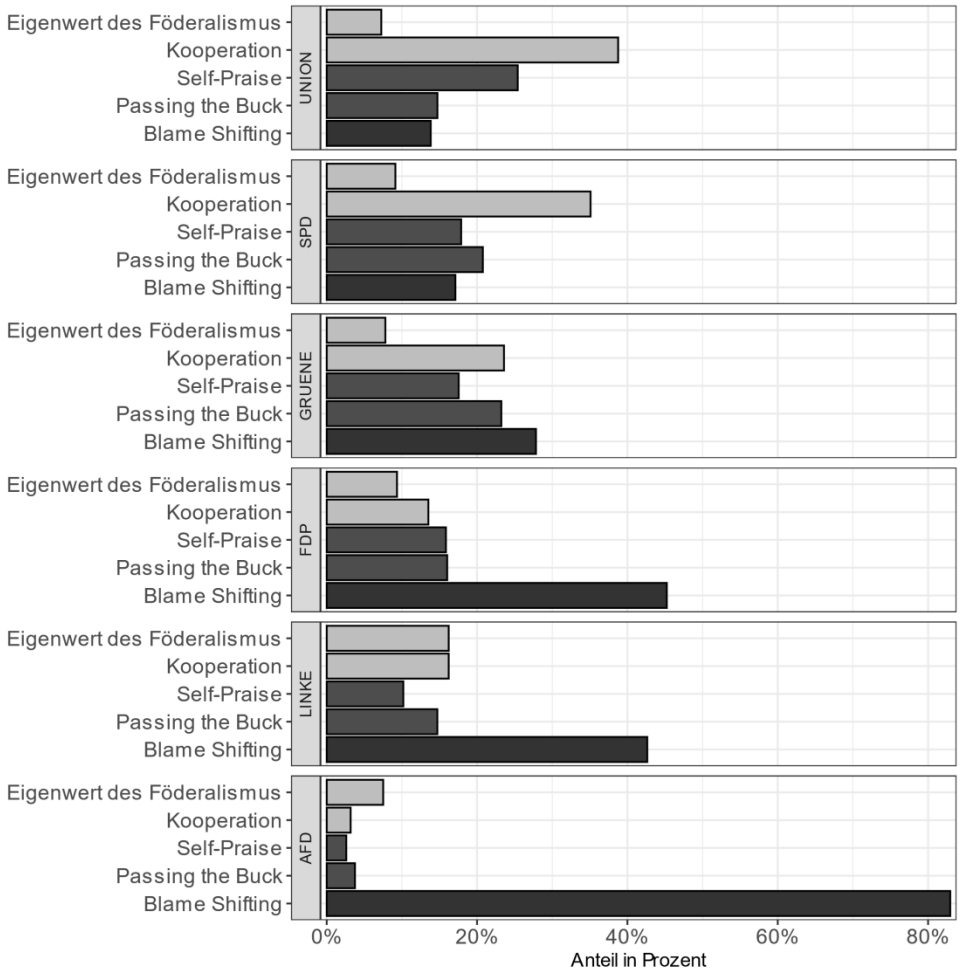
Todeszahlen oder die Impfquoten, getrennt nach Bundesländern. Diese länderspezifischen Informationen fanden Eingang in die mediale Berichterstattung und wurden zu einem allgemeinen Bewertungsmaßstab für das Krisenmanagement auf Landesebene. Die Sprecher des Regierungslagers führten diese Zahlen dann, wenn das eigene Land im Vergleich zu den Nachbarländern oder zum Bundesdurchschnitt besser abschnitt, als Beleg für den Erfolg des Regierungskurses an. Außerdem wird die eigene Rolle im föderalen Krisenmanagement gelobt. Die Landesregierung gehe hierbei voran, wie beispielsweise der CSU-Fraktionsvorsitzende im Bayerischen Landtag im März 2020 betonte. Zwar sei „… jetzt sicher nicht der richtige Zeitpunkt für Ländervergleiche oder Rankings, welche Landesregierung am besten und am schnellsten handelt", aber es sei „… doch ganz offensichtlich: Bayern und Ministerpräsident Söder sind der Motor für die Bewältigung der Corona-Krise in Deutschland" (Thomas Kreuzer, Bayerischer Landtag, PlPr. 18/42, S. 5235). Zum anderen geht es den Sprechern des Regierungslagers, vor allem den Ministerpräsidenten selbst, darum, die Beschlüsse der MPK gegenüber der parlamentarischen Öffentlichkeit als das Ergebnis des eigenen Verhandlungsgeschicks und Durchsetzungsvermögens zu verkaufen. Schleswig-Holstein gehörte im Untersuchungszeitraum zu den Ländern mit der im Bundesvergleich niedrigsten Inzidenz an Covid-19-Infektionen. Im Frühjahr 2021 setzte sich Ministerpräsident Daniel Günther (CDU) daher für eine stufenweise Öffnung des öffentlichen Lebens und insbesondere des Einzelhandels ein. Nachdem der Bund-Länder-Beschluss vom 3. März 2021 genau diese Öffnungsperspektive beinhaltete, argumentierte Günther im Landtag, dass er dieses zentrale Anliegen – wie den Bürgern Schleswig-Holsteins versprochen –, auf der MPK durchgesetzt habe (Schleswig-Holsteinischer Landtag, PlPr. 19/114, S. 8666).

Ähnlich wie „*self-praise*" ist auch der Verweis auf die faktische Kompetenzordnung ein eleganter Weg für die Sprecher des Regierungslagers, um sich selbst zu entlasten. Sie nutzen diese „*passing the buck*"-Strategie deutlich häufiger als die Opposition (*Abbildung 3*). Die Sprecher auf Landesebene verweisen in den Debatten beispielsweise mit Blick auf die Impfkampagne darauf, dass der Bund den Impfstoff beschaffen müsse, während sich die Länder (und die Kommunen) um die Organisation vor Ort kümmern würden – das entspricht der faktischen Aufgabenteilung, wie sie in der Novelle des Infektionsschutzgesetzes verankert wurde. Außerdem legt der Bund mit der Corona-Impfverordnung[8] den Rechtsrahmen zur Priorisierung der Schutzimpfungen fest. Der Ministerpräsident Sachsen-Anhalts, Reiner Haseloff (CDU), betonte daher im Magdeburger Landtag: „Wir haben eine klare Zuständigkeit. Die Impfverordnung ist anzuwenden das ist eine Impfverordnung des Bundes" (Landtag von Sachsen-Anhalt, PlPr. 7/119, S. 11).

„*Blame shifting*" ist hingegen eine beliebte Strategie der Sprecher des Oppositionslagers. Die Hälfte der Textstellen, die insgesamt für die Sprecher der Oppositionsfraktionen kodiert wurden, fallen in diese Kategorie. Die AfD bedient sich fast ausschließlich dieser Strategie (83% der für diese Partei kodierten Textstellen, *Abbildung 4*), ihre Haltung kann mit wenigen Ausnahmen als Fundamentalopposition gegen das Krisenmanagement von Bund und Ländern verstanden werden. Schuld trügen laut AfD hauptsächlich die Kanzlerin und die MPK, deren demokratische Legitimation von ihren Sprechern regelmäßig in Zweifel gezogen wurde. Der Vorsitzende der AfD-Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus sprach beispielsweise von „einem Coronarat aus Kanzlerin und Länderchefs …, einem Coronazentralkomitee, das weder im Grundgesetz noch irgendwo als Verfassungsgremium vorgesehen ist" (Georg Pazderski, Abgeordne-

tenhaus von Berlin, PlPr. 18/69, S. 8211). Ähnliche Argumente werden auch von den Abgeordneten der FDP bemüht, wenngleich diese den Bezug zur SED-Diktatur auslässt: So wurde die MPK vom bayerischen FDP-Fraktionsvorsitzenden als „Kungelrunde“ (Martin Hagen, Bayerischer Landtag, PlPr. 18/78, S. 10158) bezeichnet und sein Kollege in Stuttgart sprach von „einer Art orientalischem Basar der Ministerpräsidenten“ (Hans-Ulrich Rülke, Landtag Baden-Württemberg, PlPr. 16/134, S. 8369). Die FDP verband diese Kritik an der MPK mit Forderungen nach einer stärkeren Beteiligung der Parlamente an der Corona-Politik von Bund und Ländern.

Abbildung 4: Argumentationsstrategien in den Landtagsdebatten nach Parteien



Lesehilfe: Die Abbildung stellt den relativen Anteil der Argumentationsstrategien in den kodierten Landtagsdebatten für die in den Landtagen vertretenen Fraktionen dar, wobei in die Abbildung nur die auch im Bundestag vertretenen Parteien aufgenommen wurden. Opportunistische Strategien sind in schwarz oder dunkelgrau, bundesfreundliche Strategien hellgrau dargestellt.

Quelle: Eigene Auswertung.

Die anderen beiden Oppositionsparteien im Bund, Grüne und Linke, stellen jeweils einen Ministerpräsidenten und sind somit selbst Teil der MPK. Eine demokratieschädliche Wirkung wird ihr von diesen Parteien nicht unterstellt, wohl aber werden ihre Beschlüsse in der Sache bemängelt. SPD und Union verzichteten lange auf Schuldzuweisungen an die MPK – das ist wenig überraschend, schließlich stellten sie im Untersuchungszeitraum jeweils sieben Ministerpräsidenten und beeinflussten ganz entscheidend die gemeinsamen Beschlüsse. Das änderte sich erst an Ostern 2021, als die Ministerpräsidenten mit der Kanzlerin in einem nächtlichen Verhandlungsmarathon zwei zusätzliche Feiertage beschlossen („Osterruhe"), nur um diesen Beschluss kurz darauf aufgrund fehlender Umsetzbarkeit wieder zurückzunehmen. Für den Vertrauensverlust in das föderale Krisenmanagement gaben auch die Sprecher von Union und SPD, mitunter die Ministerpräsidenten selbst, der MPK die Schuld (siehe auch *Abbildung 5*). Gleichzeitig verteidigten sie trotz der gescheiterten „Osterruhe" den Daseinszweck der MPK gegenüber der parlamentarischen Öffentlichkeit. So beispielsweise der CDU-Fraktionsvorsitzende in der Bremischen Bürgerschaft:

> „Nein, ich bin froh, dass es diese Konferenz gibt. Dass sie in den vergangenen Wochen und Monaten so stabil zueinander in den Beschlusslagen gehalten haben, ist ein Verdienst und eine Ausprägung unseres Föderalismus und unserer Demokratie und nicht irgendetwas Verstecktes und Klammheimliches in Hinterzimmern" (Thomas Röwekamp, Bremische Bürgerschaft, PlPr. 20/24, S. 3097).

Die Daten lassen darüber hinaus zwei grundsätzliche Aussagen über „*blame shifting*" in föderalen Systemen zu. Erstens versuchen Landespolitiker generell die Verantwortung oder Schuld für Defizite in der Pandemiepolitik eher dem Bund bzw. den Bundespolitikern zuzuschieben als anderen Ländern bzw. Akteuren in anderen Ländern. Dies weist auf ein institutionell begründetes Zusammengehörigkeitsgefühl der Länder hin, das sich nicht zuletzt auch aus den engen, horizontalen Beziehungen von Landesregierungen und -verwaltungen ergibt. Zweitens bestätigen sich die Annahmen, dass der strategische Verweis auf die Verantwortung oder die Schuld anderer bundesstaatlicher Akteure eine parteipolitische Dimension hat. Nur in Ausnahmefällen (21 Fälle im gesamten Datensatz) werden Parteifreunde im Bund oder in anderen Ländern explizit bloßgestellt; gewöhnlich versucht man stattdessen die Schuld bei Vertretern anderer Parteien „abzuladen". Besonders spannend ist dabei auch die rhetorische „Akrobatik", mit der die Sprecher von Union und SPD auf Landesebene den Ministern der jeweils anderen Partei die Schuld für das Missmanagement auf Bundesebene zuschreiben. Für die Sprecher von Union und SPD wurden 87 Schuldzuschreibungen an einen spezifischen Minister auf Bundesebene kodiert. In 81 Fällen weicht die Parteifarbe des Sprechers von der des Adressaten ab. So wurden beispielsweise für die deutlich verspätete Auszahlung der Ausgleichszahlungen für pandemiebedingte Schließungen im Herbst und Winter 2020 („Novemberhilfen") je nach Parteifarbe der Sprecher entweder Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier (CDU) oder Bundesfinanzminister Olaf Scholz (SPD) verantwortlich gemacht.

4.2 Bundesfreundliche Argumentationsstrategien

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man die bundesstaatlichen Kooperationsnormen untersucht, die, folgt man unseren theoretischen Überlegungen, opportunistische Strate-

gien einhegen sollen. SPD und Union rekurrieren am häufigsten auf die gelungene Kooperation im föderalen Bundesstaat. Ihre Sprecher beziehen sich vor allem auf die Zusammenarbeit mit dem Bund zur Bewältigung der finanziellen Lasten der Krise. Beide Parteien verwiesen in den Landtagsdebatten regelmäßig auf die Wirtschaftshilfen des Bundes. Als sich die zweite Infektionswelle im Spätherbst 2020 weiter aufbaute und diese mittels Schließungen von Gastronomie, Kultur und Tourismus gebrochen werden sollte, sprang der Bund mit der bereits erwähnten „Novemberhilfe" ein. Der Plan des Bundes sah vor, dass den Betroffenen 75% des Umsatzes aus dem vorangegangenen Jahr als Entschädigung ausgezahlt werden sollte. Gegenüber der parlamentarischen Öffentlichkeit lobte der hessische Ministerpräsident Volker Bouffier (CDU) den Bund für dessen Einsatz: „Ich erkenne ausdrücklich die großzügigen Leistungen des Bundes an. Es war auch nicht die Idee der Länder, 75 % des Umsatzes zugrunde zu legen, was sehr teuer ist" (Hessischer Landtag, PlPr. 20/60, S. 4595).

Die Zusammenarbeit mit dem Bund wird auch von den Grünen hervorgehoben, jedenfalls wenn sie auf der Landesebene an der Regierung beteiligt sind. Ein ähnliches Muster ist für die FDP erkennbar. Hier waren es vor allem die Sprecher der FDP-Fraktionen in Schleswig-Holstein und in Nordrhein-Westfalen, die dort Teil der regierungstragenden Mehrheiten sind und auf eine gelungene Kooperation mit dem Bund und der Bundesregierung verwiesen. Die Sozialisationseffekte, die sich aus der konsensdemokratischen Natur des kooperativen Föderalismus ergeben, zeigen sich insgesamt deutlicher bei den Grünen (siehe Kropp, 2021, pp. 126-130). Betrachtet man den relativen Anteil an allen Strategien, nehmen Verweise auf die gelungene Kooperation im föderalen Krisenmanagement bei ihnen mehr Raum ein als bei den anderen drei „kleinen" Parteien. Die Grünen waren mit Winfried Kretschmann nicht nur in der Runde der Ministerpräsidenten mit der Kanzlerin vertreten, sondern auch an elf (nach der Vereidigung des neuen Kabinetts in Sachsen-Anhalt an zehn) Landesregierungen beteiligt. Sie waren dadurch zum Zeitpunkt der Pandemie deutlich stärker als FDP und Linke in die (exekutive) föderale Verantwortungsgemeinschaft eingebunden.

Im Unterschied zu den opportunistischen Strategien sind Parteifarben weniger relevant, wenn auf die bundesstaatliche Kooperation Bezug genommen wird. Die Sprecher beziehen sich ähnlich häufig auf die Zusammenarbeit mit Akteuren oder bundesstaatlichen Einheiten, die eine abweichende Parteifarbe aufweisen, wie auf die Zusammenarbeit mit parteipolitisch Gleichgesinnten. Die Bedeutung von Allianzen zwischen Ländern, die über Parteigrenzen hinausgehen, wird auch in den Debatten betont. Ein Beispiel ist die Kooperation der norddeutschen Küstenländer, die vor allem von Daniel Günther (CDU, dem Ministerpräsidenten Schleswig-Holsteins) und Manuela Schwesig (SPD, der Ministerpräsidentin Mecklenburg-Vorpommerns), regelmäßig gegenüber der parlamentarischen Öffentlichkeit hervorgehoben wird (zum Beispiel: Landtag von Schleswig-Holstein, PlPr. 19/114, S. 8666; Landtag Mecklenburg-Vorpommern, PlPr. 7/117, S. 5f.).

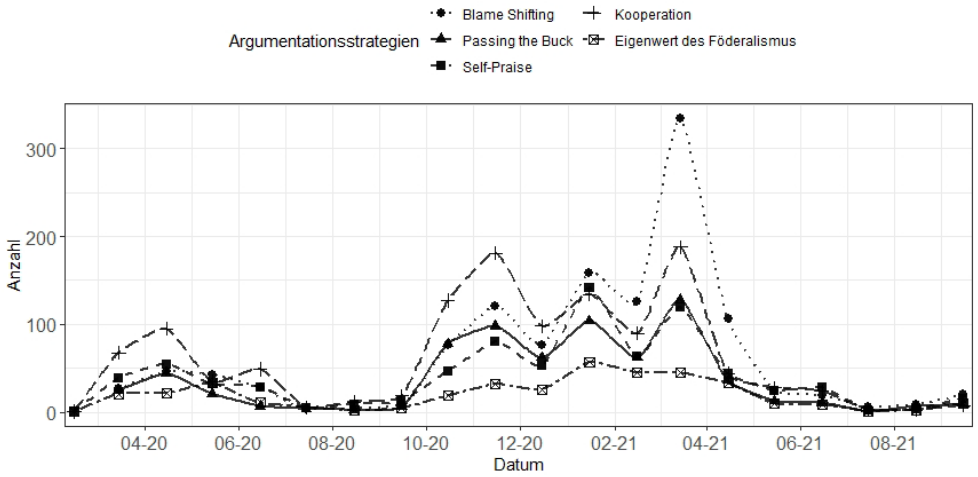
Darüber hinaus finden sich bei allen Parteien positiv konnotierte Äußerungen zur Leistungsfähigkeit des föderalen Regierungssystems in der Pandemie (*Abbildung 4*). Die Sprecher heben vor allem die Möglichkeiten hervor, regional passende Maßnahmen je nach Pandemiegeschehen umzusetzen. Außerdem zeigt sich in den Debatten, dass die Sprecher die Maßnahmen der anderen Landesregierungen genau beobachten. Dort, wo es für sie geeignet erschien, wird auf gelungene oder auch nicht-funktionierende Umsetzung von Maßnahmen in anderen Ländern verwiesen, die im eigenen

Land als *best practices* umzusetzen bzw. als Negativbeispiele zu vermeiden sind. Föderalismus wird als Lerninstrument begriffen. Ein Beispiel für eine aus Sicht des bayerischen Ministerpräsidenten Markus Söder gelungene Maßnahme in Baden-Württemberg ist die Umsetzung von Unterstützungsmaßnahmen für Künstler. Söder argumentierte im Landtag: „Wir haben uns angesehen, was andere Bundesländer machen, und schließen uns dem Konzept des Landes Baden-Württemberg an. Dort erhalten die Künstler für die nächsten drei Monate 1.000 Euro pro Monat als Unterstützung." (Bayerischer Landtag, BY, PlPr. 18/44, S. 5386). Ein genauer Blick in den Datensatz verdeutlicht, dass diese Verweise auf Maßnahmen in anderen Ländern nicht frei von parteipolitischem Kalkül sind. Sprecher der Linken bezogen sich in diesem Zusammenhang meist auf Errungenschaften in Thüringen, wo die Linke den Ministerpräsidenten stellt, diejenigen der Grünen entsprechend auf solche in Baden-Württemberg. Die Linke in Sachsen, dort in der Opposition, kritisierte die Impfkampagne der Sächsischen Landesregierung beispielsweise mit dem Hinweis, dass man nach Thüringen schauen sollte. Denn dort mache man es „hervorragend" (Susanne Schaper, Sächsischer Landtag, PlPr. 7/22, S. 1383). Dies zeigt, dass in föderalen Systemen ein solches parteipolitisch gefärbtes Lob „über Bande" eine naheliegende Taktik der politischen Kommunikation darstellt.

4.3 Argumentationsstrategien im Zeitverlauf

Abbildung 5 verdeutlicht die zeitliche Dimension der in den Landtagsdebatten eingesetzten Argumentationsstrategien: Mit dem einbrechenden Vertrauen der Bürger in die föderale Pandemiepolitik in den ersten Monaten des Jahres 2021 (siehe Lenz, Eckhard, Obermaier & Hoffmann, 2021, S. 20-22) nehmen die Bezüge auf das föderale Krisenmanagement rapide zu – und dabei vor allem die wechselseitigen Schuldzuweisungen. Dieser Befund weist darauf hin, dass das Bewusstsein, Teil einer föderalen Verantwortungsgemeinschaft zu sein, unter den Bedingungen einer anhaltenden Krise unter erheblichen Druck gerät. In solchen Situationen wird die dem kooperativen Bundesstaat eigene Janusköpfigkeit sichtbar: Die eingespielte Kooperation bietet unter Extrembedingungen Anreize für opportunistische Legitimationsstrategien, die das exakte Gegenteil eines bundesfreundlichen Verhaltens verfolgen. Auf dem Höhepunkt der Krise im März und April 2021 werden die Schuldzuweisungen vor allem an die MPK, den Bund sowie die Bundespolitiker der anderen Partei gerichtet. Die Landesregierungen profitieren dabei von der Unkenntnis der Wählerschaft, die Schwierigkeiten hat, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im politikverflochtenen Bundesstaat der jeweils zuständigen Einheit eindeutig zuzuordnen. Von dieser mangelnden Transparenz profitieren jüngeren Umfragen zufolge eher die Landesregierungen als die Bundesregierung, selbst wenn die Länder für umstrittene Maßnahmen in der Pandemiebekämpfung verantwortlich sind (siehe auch Köcher, 2021).

Abbildung 5: Argumentationsstrategien im Verlauf der Pandemie (alle Parteien)



Lesehilfe: Die Abbildung stellt die absolute Anzahl der Argumentationsstrategien in den kodierten Landtagsdebatten im Verlauf der Pandemie dar.

Quelle: Eigene Berechnungen.

5 Bundesstaatlicher Zusammenhalt in der Krise: Stabilität trotz Anfechtungen?

Eine so langanhaltende Krise wie die Covid-19-Pandemie verschärft das Bundesstaaten inhärente Problem des Opportunismus. Unsere Befunde erlauben insofern eine Reihe von Rückschlüssen auf den Zustand des deutschen Föderalismus. Die Studie verdeutlicht, dass Landespolitiker den Föderalismus durchaus als Gelegenheitsstruktur nutzen, um opportunistische Strategien einzuschlagen. Sie untermauert das für den kooperativen, politikverflochtenen Föderalismus häufig beschriebene Problem der Verantwortungsdiffusion (Scharpf, Reissert & Schnabel, 1976; Lehmbruch, 2000; Benz & Sonnicksen, 2017). Die gemeinsame Kompetenzwahrnehmung von Bund und Ländern, sei sie freiwilliger oder verpflichtender Art, ermöglicht es Landespolitikern, die eigene Verantwortung – sowohl bei ausschließlichen Zuständigkeiten, aber auch bei einer in föderalen Gremien (wie der MPK) wahrgenommenen Verantwortung – zu verschleiern.

Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass die Annahme politökonomischer Ansätze, im Bundesstaat seien rational-egoistische kollektive Akteure am Werk (Bednar, 2009), unser Verständnis des Föderalismus dennoch verkürzt. Die Strategien, die sich aus dem Zusammenwirken von Koalitionspolitik und Föderalismus (Lehmbruch, 2000) ergeben, sind komplexer, als dies viele Untersuchungen nahelegen. Die meisten dieser Studien nehmen auf die wachsende Parteienvielfalt der im Bundesrat vertretenen Landesregierungen und die sich daraus ergebenden Wechselbeziehungen mit der Regierungsmehrheit im Bundestag bei Gesetzgebungsprozessen Bezug („ROM-Schema“, z. B. Leunig, 2006; Kropp, 2021). Sie beziehen aber nicht den hier beschriebenen wechselnden Status der Parteien ein, die (mit Ausnahme der AfD) in verschiedenen föderalen Einheiten einmal Regierungs-, einmal Oppositionspartei sind und daher changie-

rende diskursive Strategien entwickeln, die diesem vielschichtigen Kontext angepasst sind. Der vorliegende Beitrag eröffnet erste Einblicke in die Feinmechanik dieser föderalen Koalitionspolitik.

In den Debatten über die Regierungserklärungen sind Schuldzuweisungen – rein quantitativ – stark ausgeprägt. Gleichzeitig aber sind vielen Sprechern die Bedeutung und der Wert der bundesstaatlichen Zusammenarbeit ersichtlich bewusst. Sie bezogen sich während der Pandemie auf die jahrzehntelang eingeübten, verfassungsrechtlich untermauerten kooperativen, bundesfreundlichen Normen, die den deutschen Bundesstaat vergleichsweise „robust" werden ließen; ihre Wirksamkeit ließ allerdings mit steigendem Problemdruck erkennbar nach (*Abbildung 5*), während Strategien des *„blame shifting"* vorübergehend zunahmen.

Auffallend sind die Unterschiede *zwischen* den Parteien, auf welche die eingangs formulierten Annahmen jeweils mehr oder weniger zutreffen. Die Landespolitiker der SPD und der Union, die in den Ländern jeweils sieben Ministerpräsidenten (und gleichzeitig die Bundesregierung) stellten, halten sich mit unmittelbaren Schuldzuweisungen stärker zurück. Das klassische Eigenlob wird vor allem von der Union und weniger von der SPD ausgesprochen.

Sofern Union und SPD auf die gemeinsam wahrgenommene bundesstaatliche Verantwortung oder auf die des Bundes Bezug nehmen („*passing the buck*"), werden diese Bezüge an die jeweils andere Regierungspartei gerichtet – mithin über Kreuz und ähnlich wie für die Strategie des *„blame shifting*" angenommen. Der Rekurs auf die gemeinsame Verantwortung, welcher der eigenen Entlastung dient, fällt bei Union und SPD vom Umfang her schwächer aus als der positive Bezug auf bundesstaatliche Kooperationsnormen. Die Sprecher beider Parteien stellen Argumente der bundesstaatlichen Kooperation in den Mittelpunkt ihrer Debattenbeiträge. Dies entspricht der Rolle von SPD und Union als den Parteien, die im kooperativen Bundesstaat seit Jahrzehnten in großem Umfang Regierungsverantwortung tragen.

Indes können nicht alle Unterschiede auf den Status einer Partei in der Regierung oder Opposition zurückgeführt werden. Dass es die Oppositionsparteien sind, die überwiegend Schuldzuweisungen verfolgen, liegt angesichts ihrer Rolle im „neuen Dualismus" (Steffani, 1979, S. 155) auf der Hand. Im föderalen System sind Oppositionsparteien im Bund aber oft gleichzeitig Regierungsparteien in den Ländern, was eine Anpassung kommunikativer Strategien erforderlich macht. Zwischen AfD, der Linken, FDP und Grünen, die im Untersuchungszeitraum im Bund nicht mitregierten (Stand September 2021), lassen sich hierbei deutliche Unterschiede erkennen. Die AfD nimmt als Fundamentalopposition eine Sonderrolle ein. Die FDP trägt zwar in drei Ländern als kleiner Koalitionspartner die Corona-Maßnahmen mit, sie stellt jedoch keinen Ministerpräsidenten und ist nur eingeschränkt Teil der föderalen, exekutiv geprägten Verantwortungsgemeinschaft. Sie war während der Pandemie nicht an der MPK als dem zentralen föderalen Steuerungsgremium, sondern „nur" an drei Landesregierungen und einzelnen Fachministerkonferenzen beteiligt. Diese Konstellation erlaubt es ihr, das Instrument der Schuldzuweisungen intensiver als die Grünen zu nutzen, die als Koalitionspartner erst in elf, später in zehn Landesregierungen ungleich stärker in die Gremien des kooperativen Föderalismus eingebunden und damit ein wesentlicher Akteur der deutschen Konsensdemokratie sind (Lehmbruch, 2000). Unsere Befunde weisen darauf hin, dass diese Einbindung mäßigend auf opportunistische Strategien wirkt, unbeschadet freilich der ideologischen Positionen einer Partei.

Die Oppositionsfraktionen in den Landtagen befinden sich im deutschen föderalen System somit mehr oder weniger in einer Doppelrolle. Sie verkörpern den Parteienwettbewerb, kritisieren die jeweilige Landesregierung und fordern Alternativen, gleichzeitig jedoch sind einige Landesverbände ihrer Partei oder die Bundespartei in Regierungen für die kritisierten Beschlüsse mitverantwortlich. Parteien bewegen sich im deutschen Föderalismus in einer Gemengelage aus demokratiepolitisch notwendiger Kritik, situativer Anpassung und gemeinsamer Zuständigkeit. Genau hieraus entsteht die in diesem Beitrag beschriebene Janusköpfigkeit des kooperativen Föderalismus, der mit seinen bundesstaatlichen Kooperationsnormen opportunistisches Agieren eigentlich einschränken soll, gleichzeitig jedoch auch Anreize für eben diese Strategien setzt.

Danksagung

Die Arbeit zu diesem Artikel wurde von der VolkswagenStiftung im Rahmen des Projekts „Political cohesion under conditions of fiscal scarcity – German federalism in the time of COVID-19“ (Projektnummer 2021000121) und von der Berlin University Alliance im Rahmen des Projekts „The Laws of Social Cohesion (LSC)“ gefördert. Wir danken Akseli Paillette-Liettilä, Jonathan Röders, Polina Khubbeeva und Yannis Wittig für ihre Unterstützung beim Kodieren der Texte und bei der Erstellung des Datensatzes. Unser Dank gilt außerdem den beiden anonymen Reviewern für die konstruktiven Hinweise und Kommentare sowie den Herausgebern des Themenschwerpunktes, Nathalie Behnke und Steffen Eckhard.

Anmerkungen

* Der zu diesem Artikel gehörende Anhang ist nur online veröffentlicht und auf der Internetseite der Zeitschrift einzusehen.

1 Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I, S. 1045), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Dezember 2021 (BGBl. I, S. 5162) geändert worden ist.

2 Wir verwenden im Folgenden der besseren Lesbarkeit halber überwiegend das generische Maskulinum, schließen dabei aber nachdrücklich alle Geschlechter ein.

3 Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 (BGBl. I Nr. 18, S. 802), hier insbesondere § 28b und § 28c.

4 BVerfGE 1, 299.

5 Umfragen zeigen entsprechend, dass die Bevölkerung die einschneidenden Maßnahmen mit einem hohen Vertrauen in die Bundesregierung unterstützte (Kühne, Kroh, Liebig, Rees & Zick, 2020). Dieses Vertrauen brach erst im März 2021 ein (siehe Infratest dimap, 2021b).

6 Bürger wissen in den seltensten Fällen, von welcher Politikebene öffentliche Güter produziert und bereitgestellt werden (Nicholson-Crotty & Theobald, 2010, pp. 232 f.). Das gilt auch für die Covid-19-Krise: Umfragen zeigen, dass die Bürger Zuständigkeiten nicht klar zuordnen und Kritik an den Corona-Maßnahmen deshalb eher an die Bundesregierung adressiert wird, obwohl die Länder für viele Maßnahmen verantwortlich sind. Die Gliedstaaten werden demgegenüber positiver beurteilt (siehe Infratest dimap, 2021a; Köcher, 2021).

7 Die Bezeichnungen für parlamentarische Vorgänge können sich zwischen den Parlamenten unterscheiden. Unter Unterrichtungen werden im Datensatz auch „Regierungsinformationen“ (beispielsweise im Landtag in Baden-Württemberg) sowie schriftliche und mündliche Regierungsberichte gefasst.

8 Coronavirus-Impfverordnung vom 30. August 2021 (BAnz AT 31.08.2021 V1), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 7. Januar 2022 (BAnz AT 10.01.2022 V1) geändert worden ist.

Literatur

Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation.* New York: Basic Books.

Bauer, Hartmut (1992). *Die Bundestreue.* Tübingen: Mohr Siebeck.

Bednar, Jenna (2009). *The Robust Federation. Principles of Design.* Cambridge: Cambridge University Press.

Behnke, Nathalie & Kropp, Sabine (2021). Administrative Federalism. In Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Dieter Schimanke & Jan Ziekow (Eds.), *Public Administration in Germany* (pp. 25-51). Houndmills Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Behnke, Nathalie & Person, Christian (2022). Föderalismus in der Krise – Restriktivität und Variation der Infektionsschutzverordnungen der Länder. *dms – der moderne staat, 15* (1), 1-22. https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.03.

Benz, Arthur & Sonnicksen, Jared (2017). Patterns of Federal Democracy: Tensions, Frictions, or Balance between Two Government Dimensions. *European Political Science Review, 9* (1), 3-25. https://doi.org/10.1017/S1755773915000259.

Bleckmann, Albert (1991). Zum Rechtsinstitut der Bundestreue – Zur Theorie der subjektiven Rechte im Bundesstaat. *JuristenZeitung*, *46* (19), 900-907.

Bräuninger, Thomas, Debus, Marc, Müller, Jochen & Stecker, Christian (2020). *Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern.* Wiesbaden: Springer.

Burgess, Michael (2006). *Comparative federalism. Theory and practice.* Abingdon: Routledge.

Detterbeck, Klaus (2016). Party inertia and federal change? Stability and adaptation in German parties. *German Politics*, *25* (2), 265-285. https://doi.org/10.1080/09644008.2016.1164841.

Dietz, Melanie, Roßteutscher, Sigrid, Scherer, Philipp & Stövsand, Lars-Christopher (2021). Rally Effect in the Covid-19 Pandemic: The Role of Affectedness, Fear, and Partisanship. *German Politics*. Online first. https://doi.org/10.1080/09644008.2021.2016707.

Egli, Patricia (2010). *Die Bundestreue. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*. Zürich: Dike Verlag.

Glazer, Amihai & Segendorff, Bjorn (2001). Credit Claiming. Working Paper. Stockholm. Verfügbar unter: https://bit.ly/32hswHq [16.12.2021].

Hamilton, Alexander, Madison, James & Jay, John (1989). *The Federalist Papers*. New York: Bantam.

Harrison, Kathryn (1996). *Passing the Buck. Federalism and Canadian Environmental Policy*. Vancouver: UBC Press.

Hood, Christopher (2011). *The Blame Game. Spin, Bureaucracy and Self-Preservation in Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Höhne, Benjamin (2022). Die Landesparlamente im Zeichen der Emergency Politics in der Corona-Krise. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*. Online first: https://doi.org/10.1007/s41358-021-00310-2.

Infratest dimap (2021a). ARD-DeutschlandTREND, März 2021. Verfügbar unter: https://bit.ly/3AKanPv [31. Januar 2022].

Infratest dimap (2021b). ARD-DeutschlandTREND, April 2021. Verfügbar unter: https://bit.ly/35soD3K [31. Januar 2022].

Kaiser, André & Vogel, Stephan (2019). Dynamic De/Centralization in Germany, 1949-2010. *Publius: The Journal of Federalism*, *49* (1), 84-111. https://doi.org/10.1093/publius/pjx054.

Kersten, Jens & Rixen, Stephan (2021). *Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise*. Sonderauflage für die Bundeszentrale für Politische Bildung (bpb). Bonn: bpb.

Korte, Karl-Rudolf (2002). Die Regierungserklärung: Visitenkarte und Führungsinstrument der Kanzler. In Ders. (Hrsg.), *„Das Wort hat der Herr Bundeskanzler". Eine Analyse der Großen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder* (S. 11-33). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Köcher, Renate (2021). Allensbach-Umfrage. Zustimmung für Föderalismus gewachsen. In *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, vom 20.05.2021. Verfügbar unter: https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/allensbach-umfrage-zustimmung-fuer-foederalismus-gewachsen-17348781.html [25.01.2022].

König, Pascal D. & Wenzelburger, Georg (2015). Toward a Theory of Political Strategy in Policy Analysis. *Politics & Policy*, *42* (3), 400-430. https://doi.org/10.1111/polp.12076.

Kropp, Sabine (2021). Germany: How federalism has shaped consensus democracy. In Arthur Benz & Jared Sonnicksen (Eds.), *Federal Democracies at Work. Varieties of Complex Government* (pp. 122-141). Toronto: Toronto University Press.

Kropp, Sabine & Nguyen, Christoph (2020). Föderale Leitbilder als verfassungspolitischer Handlungsrahmen im deutschen Bundesstaat – ein Baukasten aus Wettbewerb und Solidarität. In Felix Knüpling, Mario Kölling, Sabine Kropp & Henrik Scheller (Hrsg.), *Reformbaustelle Bundesstaat.* (S. 159-185). Wiesbaden: Springer.

Kropp, Sabine & Schnabel, Johanna (2021). Germany's Response to COVID-19: Federal Coordination and Executive Politics. In Rupak Chattopadhyay, Felix Knüpling, Diana Chebenova, Liam Whittington & Phillip Gonzalez (Eds.), *COVID-19 & Federalisms Response. A comparative project covering 25 federal and devolved countries* (pp. 84-94). London: Routledge.

Kuhlmann, Sabine (2020). Between Unity and Variety: Germany's Responses to the Covid-19 Pandemic. In Paul Joyce, Fabienne Maron & Purshottama Sivanarain Reddy (Eds.), *Governance in a Global Pandemic* (pp. 291-304). Brüssel: IIAS-IISA.

Kühne, Simon, Kroh, Martin, Liebig, Stefan, Rees, Jonas & Zick, Andreas (2020). Zusammenhalt in Corona-Zeiten: Die meisten Menschen sind zufrieden mit dem staatlichen Krisenmanagement und vertrauen einander. *DIW Aktuell*, 49. Verfügbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.793195.de/diw_aktuell_49.pdf [03.09.2021].

Lehmbruch, Gerhard (2000). *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Lenz, Alexa, Eckhard, Steffen, Obermaier, Klara & Hoffmann, Pauline (2021). *Wie nimmt die Bevölkerung das Krisenmanagement während der Corona-Pandemie wahr?* Repräsentative Bevölkerungsbefragung zur öffentlichen Wahrnehmung in der Corona-Pandemie. Konstanzer Online-Publikations-System (KOPS). Verfügbar unter: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-2-cwtrntsqw5wm2 [18.01.2022].

Leonardy, Uwe (1999). *The institutional structures of German federalism*. Working papers, Friedrich-Ebert-Stiftung, London Office. Verfügbar unter: https://bit.ly/3mcWh3f [18.01.2022].

Leunig, Sven (2006). „AB(C)" oder „ROM"? Zur Operationalisierung von Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat. *Zeitschrift für Parlamentsfragen, 37* (2), 402-420.

Livingston, William. S. (1952). A Note on the Nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, *67*, 81-95.

Marschall, Stefan (2018). *Parlamentarismus. Eine Einführung*. 3., aktualisierte Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Mayring, Philipp (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse – Grundlagen und Techniken*. 12., vollständig aktualisierte und überarbeitete Auflage. Weinheim und Basel: Beltz Verlag.

Müller, Markus M., Sturm, Roland, Finke, Patrick & Souris, Antonios (2020). *Parteipolitik im Bundesrat. Der Bundesrat und seine Ausschüsse*. Baden-Baden: Nomos.

Nicholson-Crotty, Sean & Theobald, Nick (2010). Claiming Credit in the U.S. Federal System: Testing a Model of Competitive Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, *41* (2), 232-256. https://doi.org/10.1093/publius/pjq029.

Reuter, Konrad (1991). *Föderalismus. Grundlagen und Wirkungen in der Bundesrepublik Deutschland*. 4., neubearbeitete Auflage. Heidelberg: Decker & Müller.

Riker, William H. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown & Company.

Scharpf, Fritz W., Reissert, Bernd & Schnabel, Fritz (1976). *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland.* Kronberg: Scriptor.

Schmidt, Vivian A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science, 11*, 303-326. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342.

Schnabel, Johanna (2020). *Managing Interdependencies in Federal Systems. Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*. Cham: Palgrave Macmillan.

Schnabel, Johanna, Freiburghaus, Rahel & Hegele, Yvonne (2022). Crisis management in federal states: the role of Peak Intergovernmental Councils in Germany and Switzerland during the COVID-19 Pandemis. *dms – der moderne staat, 15* (1), 42-61. https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.10

Schnabel, Johanna & Hegele, Yvonne (2021). Federalism and the management of the COVID-19 crisis: Centralisation, decentralisation and (non-)coordination. *West European Politics, 44* (5-6), 1052-1076. doi.org/10.1080/01402382.2021.1873529.

Steffani, Winfried (1979). *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien.* Wiesbaden: Springer.

Sturm, Roland (2021). Die Covid-19-Pandemie aus föderalismustheoretischer Perspektive: Fragen und Antworten**.** In Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus* (S. 183-190). Baden-Baden: Nomos.

Sturm, Roland (2015). *Der deutsche Föderalismus. Grundlagen-Reformen-Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos.

Vogel, Hans-Jochen (2019). 1. Abschnitt. Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes. In Ernst Benda, Werner Mailhofer & Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland: Studienausgabe* (S. 809-862). Berlin und Boston: De Gruyter. https://doi.org/10.1515/9783110893205-027.

Volkens, Andrea, Burst, Tobias, Krause, Werner, Lehmann, Pola, Matthieß, Theres, Merz, Nicolas, Regel, Sven, Weßels, Bernhard & Zehnter, Lisa (2020). *The Manifesto Data Collection*. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR). Version 2020b. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). https://doi.org/10.25522/manifesto.mpds.2020b.

Waldhoff, Christian (2021). Der Bundesstaat in der Pandemie. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 38/2021, 2772-2777.

Weaver, Kent R. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, *6* (4), 371-398. https://doi.org/10.1017/S0143814X00004219.

Weichlein, Siegfried (2020). Föderalismus und Demokratie in der Bundesrepublik. 70 Jahre Grundgesetz aus historischer Perspektive. In Felix Knüpling, Mario Kölling, Sabine Kropp & Henrik Scheller (Hrsg.), *Reformbaustelle Bundesstaat* (S. 93-114). Wiesbaden: Springer.

Weiß, Tobias, König, Marina, Stecker, Christian, Müller, Jochen, Blätte, Andreas & Lewandowsky, Marcel (2021). „Seit Köln", und „nach Chemnitz" – Schlüsselereignisse im parlamentarischen Diskurs. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, *15*, 39-80. https://doi.org/10.1007/s12286-021-00480-x.

Williamson, Oliver E. (1993). Opportunism and Its Critics. *Managerial and Decision Economics, 14* (2), 97-107. https://doi.org/10.1002/mde.4090140203.

Anschriften der Autor*innen:

Prof. Dr. Sabine Kropp, Freie Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Ihnestraße 22, 14195 Berlin, E-Mail: sabine.kropp@fu-berlin.de.

Dr. Christoph Nguyen, Freie Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Ihnestraße 22, 14195 Berlin, E-Mail: christoph.nguyen@fu-berlin.de.

Dr. Antonios Souris, Freie Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Ihnestraße 22, 14195 Berlin, E-Mail: antonios.souris@fu-berlin.de.