

Justus-Liebig-Universität Gießen

Fachbereich 03: Sozial- und Kulturwissenschaften

Institut für Politikwissenschaft

Sommersemester 2021, Abgabefrist: 09.08.2021

Bundesdeutscher Föderalismus vs. französischer Zentralismus:

Stärken und Schwächen zweier Systeme in der Corona-Pandemie

Masterarbeit, vorgelegt von

Paul Hendrik Fürst, B.A.

Bahnhofstraße 25

66459 Kirkel-Limbach

Paul.Fuerst@sowi.uni-giessen.de

Matrikelnummer: 1031097

4. Fachsemester

Demokratie und Governance (M.A.)

Erstgutachter: Prof. Dr. Alexander Grasse

Zweitgutachter: Dr. Jan Labitzke

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	4
2. Frankreich zwischen Zentralismus und Dezentralisierung	6
2.1 Staatliche Organisationsstruktur	6
2.1.1 Die Gemeinden.....	6
2.1.2 Die Departements	7
2.1.3 Die Regionen.....	8
2.2 Der Dezentralisierungsprozess in Frankreich	9
2.2.1 Die Dezentralisierungsreform von 1982	10
2.2.2 Die Territorialreform Hollandes zwischen 2013 und 2016.....	12
2.2.3 Bilanz der Dezentralisierungsreformen.....	14
2.3 Vorpandemische Strukturprobleme und Dysfunktionalitäten.....	16
3. Der deutsche Föderalismus	19
3.1 Entstehung und Charakteristika	19
3.2 Probleme des deutschen Föderalismus.....	20
4. Pandemische Rechtsgrundlagen und Governance-Formen beider Länder	21
4.1 Der Gesundheitsnotstand (<i>Etat d'urgence sanitaire</i>) in Frankreich	21
4.2 Das Infektionsschutzgesetz (IfSG) in Deutschland.....	23
4.3 Neue Governance-Formen: „Stunde der Exekutive“?	25
5. Pandemiemaßnahmen im Jahr 2020	29
5.1 Frankreich.....	29
5.2 Deutschland.....	32
5.3 Krisenreaktionen beider Länder im Vergleich	37
6. Stärken und Schwächen zentralstaatlicher und föderaler Pandemiebewältigung	39
6.1 Systemunabhängige Faktoren in beiden Ländern	39
6.2 Systemabhängige Faktoren	41
6.2.1 Frankreich.....	41
6.2.2 Deutschland.....	49

7. Schlussbetrachtung	55
8. Literatur- und Quellenverzeichnis	59

1. Einleitung

Seit nun gut mehr als eineinhalb Jahren hat das mutmaßlich aus der chinesischen Metropole Wuhan stammende neuartige Coronavirus (SARS-CoV-2) die Menschheit voll im Griff. In kürzester Zeit hatte sich die Situation von einer nationalen zu einer internationalen Gesundheitskrise, einer Pandemie, entwickelt. Diese bedroht weiterhin nicht nur das Leben vieler Menschen, sondern führt gleichzeitig den Ländern unserer globalisierten Welt ihre Versäumnisse der Vergangenheit und die Folgen einer unzureichenden Krisenvorbereitung schonungslos vor Augen. Die Verlagerung der Produktion von Schutzausrüstung aus Kostengründen ins Ausland und eine mangelhafte gesundheitliche Versorgung sind dabei nur zwei von vielen Aspekten.

So wurden auch Deutschland und Frankreich – trotz Warnzeichen vonseiten der Wissenschaft in den Jahren davor – nahezu unvorbereitet von der Corona-Pandemie getroffen.¹ Von Anfang an war die Politik gefordert, ein kluges und effektives Krisenmanagement zu betreiben, was jedoch, um erfolgreich zu sein, von der Bevölkerung mitgetragen werden muss. Ob in Krisensituationen besonnen und verantwortungsvoll reagiert wird, kann man schon im Rahmen der kleinsten demokratischen Einheit, der Familie, konstatieren. Ob ein Familienoberhaupt die vermeintlich richtigen Entscheidungen alleine trifft oder die Familienmitglieder miteinbezogen werden, lässt Rückschlüsse auf ein bestimmtes Familiengefüge zu. Wesentlich ist dabei das Vertrauen in die getroffenen Entscheidungen, das Gefühl von Gerechtigkeit und Gleichbehandlung. Dieses soeben skizzierte Beispiel lässt sich schließlich auf die in Frankreich und Deutschland bestehenden Staatsstrukturen projizieren. Während im französischen Zentralismus im Wesentlichen der Staatspräsident das Heft in der Hand hält, steht im deutschen Föderalismus vor allem die Beteiligung der Bundesländer an politischen Entscheidungsprozessen im Fokus. Vor diesem Hintergrund unternimmt die vorliegende Arbeit den Versuch, durch eine Gegenüberstellung von französischem Zentralismus und bundesdeutschem Föderalismus, mögliche Stärken und Schwächen dieser beiden Systeme im Zuge der Corona-Pandemie herauszuarbeiten. Hierauf basierend soll untersucht werden, ob sich die für diese Krise potenziell erfolgversprechendere Staatsstruktur aufgrund ihrer u.U. effektiveren Krisenbewältigungsmechanismen ausmachen lässt. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich dabei ausschließlich auf das Jahr 2020.

¹ Vgl.: Hamann, Julie: „Die Pandemie treibt Spaltung an. Macron antwortet mit neuen Prioritäten“. In: *DGAP Policy Brief (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik)*. Nr. 25 (2020), S. 3 (Abrufbar unter: https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap-policy_brief-2020-25-de.pdf).

Die Aktualität dieser Thematik bietet insgesamt Anlass, die soeben dargestellte Problemstellung näher zu untersuchen.

Im Rahmen einer Literararbeit wird zunächst ein allgemeiner Überblick über die wesentlichen Charakteristika der beiden Systeme gegeben. Ein Schwerpunkt liegt dabei vor allem auf den in Frankreich seit 1982 unternommenen Dezentralisierungsschritten, wobei auch auf strukturelle Probleme und Dysfunktionalitäten eingegangen wird. Hieran schließt sich eine Darstellung der im Zuge der Corona-Pandemie in beiden Ländern neu geschaffenen Rechtsgrundlagen und Governance-Formen an. Das darauffolgende Kapitel skizziert sodann die wesentlichen, in Deutschland und Frankreich im Jahr 2020 unternommenen, Maßnahmen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens. Das letzte Kapitel der Arbeit stellt die eigentliche Analyse in Bezug auf die oben formulierte Problemstellung dar. In diesem Zusammenhang wird zwischen systemunabhängigen und systemabhängigen Faktoren unterschieden. Im Zuge der Analyse werden vor allem auf die Presseberichterstattung beider Länder des vergangenen Jahres zurückgegriffen (Quellenanalyse).

Sowohl zum politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland als auch der V. französischen Republik existiert eine Vielzahl an Einführungsliteratur, welche die Staatsstruktur der beiden Länder, z.T. auch in vergleichender Perspektive, näher beleuchtet und somit als Ausgangsbasis dieser Arbeit dienen kann. Die Forschungslandschaft zum oben angesprochenen Schwerpunktthema gestaltet sich – vor allem im Falle Deutschlands – mittlerweile recht weitläufig. So wurden hierzu bereits erste einschlägige Werke und wissenschaftliche Fachartikel sowie Beiträge politischer Stiftungen veröffentlicht. Ursula Münch identifiziert beispielsweise in ihrem Aufsatz „Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-) Föderalismus in Zeiten der Coronakrise“ potentielle Vor- und Nachteile der föderalen Pandemiebewältigung.² Mit seiner 2021 erschienenen Monographie *Deutschland im Notstand? Politik und Recht während der Corona-Krise* liefert Matthias Lemke eine umfassende Darstellung der Maßnahmen zu Bekämpfung der Corona-Pandemie in Deutschland.³ Jens Kersten und

² Münch, Ursula: „Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-) Föderalismus in Zeiten der Coronakrise“. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2020. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2020, S. 209-225.

³ Lemke, Matthias: *Deutschland im Notstand? Politik und Recht während der Corona-Krise*. Frankfurt am Main, Campus Verlag, 2021.

Stephan Rixen haben zudem mit ihrem ebenfalls 2021 veröffentlichten Buch *Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise* eine ausführliche Analyse des Krisenverlaufs unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten vorgelegt.⁴

Die vorliegende Arbeit versucht letztlich, durch die Gegenüberstellung beider Systeme einen Impuls für weitere Analyseansätze zu liefern.

2. Frankreich zwischen Zentralismus und Dezentralisierung

2.1 Staatliche Organisationsstruktur

Kennzeichnend für die Organisationsstruktur Frankreichs ist die Einteilung des Landes in Gebietskörperschaften (*collectivités territoriales*). Die französische Verfassung (Art. 72) definiert Gemeinden (*communes*), Departements (*départements*), Regionen (*régions*), Körperschaften mit Sonderstatus sowie die französischen Überseegebiete als die Gebietskörperschaften der Republik. Als weniger bedeutsame Verwaltungseinheiten sind darüber hinaus noch die Kantone (*cantons*) und die Arrondissements (*arrondissements*) zu nennen.⁵

Im politisch-administrativen System Frankreichs stehen die Gebietskörperschaften als öffentliche Akteure, welche auch über eigene Verwaltungen verfügen, dem französischen Staat gegenüber. Dabei sind die Gebietskörperschaften einander ebenbürtig, es herrscht zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten also keine Hierarchie.⁶ Um die ihnen zugewiesenen Kompetenzen, welche in den nachfolgenden Kapiteln hinsichtlich der Gemeinden, Departements und Regionen näher thematisiert werden, ausüben zu können, besitzen sie qua Verfassung zudem das Recht zum Erlassen von Verordnungen.⁷

2.1.1 Die Gemeinden

Besonders charakteristisch für Frankreich ist die Vielzahl der vorhandenen Klein- und Kleinstgemeinden: Derzeit sind es 34.967 Kommunen.⁸ Von ihnen zählen 86 Prozent weniger als 2000

⁴ Kersten, Jens/ Rixen, Stephan: *Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise*. München, Verlag C.H.Beck oHG, 2021.

⁵ Vgl.: Tümmers, Hans J.: *Das politische System Frankreichs. Eine Einführung*. München, Verlag C.H. Beck oHG, 2006, S. 44.

⁶ Vgl.: Hoffmann-Martinot, Vincent: „Zentralisierung und Dezentralisierung in Frankreich“. In: Adolf Kimmel/ Henrik Uterwedde (Hrsg.): *Länderbericht Frankreich*. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, S. 93.

⁷ Vgl.: Tümmers, *Das politische System Frankreichs*, S. 44.

⁸ Vgl.: Halmes, Gregor: „Frankreich: territoriale Politik im Fadenkreuz der Krisenbewältigung?“. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2020. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2020, S. 296.

Einwohner; nur in einigen leben mehr als 200 000 Menschen. In jeder Kommune findet sich ein Verwaltungsorgan, der Gemeinderat (*conseil municipal*), welcher von der französischen Bevölkerung auf sechs Jahre direkt gewählt wird. Ihm steht der von den Ratsmitgliedern gewählte Bürgermeister mit seinen Beigeordneten vor. Der Bürgermeister hat in der französischen Kommunalpolitik eine Doppelfunktion inne. So ist er nicht nur der gewählte Vertreter seiner Gemeinde, sondern muss gleichzeitig auch noch verschiedene repräsentative Funktionen im Namen des Staates wahrnehmen, wie zum Beispiel die des Standesbeamten. Neben zahlreichen weiteren Aufgaben ist der Bürgermeister insbesondere für die Vorbereitung der Gemeinderatsbeschlüsse und als Exekutivorgan auch für deren Ausführung zuständig.⁹

Die französischen Gemeinden übernehmen die klassischen kommunalen Aufgaben. Das sind in erster Linie der Städtebau, aber auch die Errichtung und Unterhaltung von Schulen und Sportanlagen. Daneben fallen auch das örtliche Straßen- und Wegenetz sowie der kommunale ÖPNV in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden.¹⁰

2.1.2 Die Departements

Einschließlich der fünf überseeischen existieren in Frankreich gegenwärtig 101 Departements.¹¹ Eingeführt wurden sie während der Französischen Revolution im Januar 1790.¹² Die Departements stellen, ähnlich wie die deutschen Landkreise, die nächstgrößere Gebietskörperschaft nach den Gemeinden dar.¹³

Verwaltet werden die Departements durch den Generalrat (*conseil général*) als Versammlungsorgan, an dessen Spitze der Generalratspräsident steht. In der Ausübung seiner exekutiven Gewalt wird der Präsident des Generalrates durch das sogenannte *Bureau* unterstützt, welchem neben ihm auch noch bis zu zehn Vizepräsidenten angehören. Gewählt werden die Ratsmitglieder für sechs Jahre.¹⁴ Diese wiederum wählen dann, ebenfalls für eine sechsjährige Amtszeit, den Generalratspräsidenten.¹⁵

⁹ Vgl.: Kempf, Udo: *Das politische System Frankreichs*. Wiesbaden, Springer VS, ⁵2017, S. 292 f.

¹⁰ Vgl.: Hoffmann-Martinot, „Zentralisierung und Dezentralisierung in Frankreich“, S. 94.

¹¹ Vgl.: Kempf, *Das politische System Frankreichs*, S. 298.

¹² Vgl.: Tümmers, *Das politische System Frankreichs*, S. 45.

¹³ Vgl.: Hoffmann-Martinot, „Zentralisierung und Dezentralisierung in Frankreich“, S. 96.

¹⁴ Vgl.: Tümmers, *Das politische System Frankreichs*, S. 46.

¹⁵ Vgl.: Kempf, *Das politische System Frankreichs*, S. 298.

Das Augenmerk der Departements richtet sich primär auf die Unterstützung der jenseits der großen Wirtschaftszentren gelegenen und ländlich geprägten Gebiete Frankreichs. Ihre sonstigen Zuständigkeiten betreffen vor allem das Schulwesen (Sekundarstufe I) in Form von Errichtung und Unterhalt der Gebäude sowie die Verwaltung der Sozialhilfe.¹⁶

2.1.3 Die Regionen

Das französische Mutterland zählt aktuell 13 Großregionen.¹⁷ Seit 1964 gelten sie offiziell als Gebietskörperschaften. Genauso wie die Gemeinden und Departements verfügen auch die französischen Regionen über durch Wahl legitimierte Organe. Zwar stieg mit der Einrichtung einer eigenen regionalen Verwaltungsstruktur infolge der Dezentralisierungsgesetze von 1982/83 auch ihr politischer Stellenwert im politisch-administrativen System Frankreichs, dennoch sind die Regionen nicht mit den Ländern in föderal organisierten Staaten gleichzusetzen.¹⁸

Oberstes Organ dieser Gebietskörperschaften ist der Regionalrat (*conseil régional*). Die Mitglieder der Versammlung, die Regionalräte, werden für die Dauer von sechs Jahren vom Volk gewählt. Nach einer Wahl bestimmen sie aus ihren Reihen den Präsidenten des Regionalrates als Exekutivchef sowie dessen Stellvertreter. Seine Amtszeit beträgt eine Legislaturperiode, also ebenfalls sechs Jahre. Der Rat tagt mindestens dreimal im Jahr, jedoch kann auch durch den Regionalratspräsidenten oder die Vizepräsidenten eine Sitzung einberufen werden.¹⁹

Die regionalen Zuständigkeitsbereiche sind insgesamt enger gefasst und spezifischer als die der Gemeinden und Departements. Verantwortlich sind die Regionen vor allem für die Raumplanung sowie das Ausbildungs- und Schulwesen (Sekundarstufe II). Darüber hinaus fördern sie Unternehmen und wirken im ÖPNV, in der Forschung wie auch im Hochschulwesen mit.²⁰ Vor dem Hintergrund der Thematik der vorliegenden Arbeit sei besonders auf die regionale Zuständigkeit für die gesundheitliche Fürsorge im Falle des Auftretens übertragbarer Krankheiten hingewiesen.²¹

Die Darstellung der französischen Gebietskörperschaften lässt erkennen, dass – neben vereinzelten Sonderregelungen – auf allen Ebenen die gleiche Organisationsstruktur vorherrscht. Zu-

¹⁶ Vgl.: Hoffmann-Martinot, „Zentralisierung und Dezentralisierung in Frankreich“, S. 96.

¹⁷ Vgl.: Kempf, *Das politische System Frankreichs*, S. 301.

¹⁸ Vgl.: Tümmers, *Das politische System Frankreichs*, S. 47.

¹⁹ Vgl.: Kempf, *Das politische System Frankreichs*, S. 301.

²⁰ Vgl.: Hoffmann-Martinot, „Zentralisierung und Dezentralisierung in Frankreich“, S. 96 f.

²¹ Vgl.: Kempf, *Das politische System Frankreichs*, S. 299.

dem liegt die Macht immer in den Händen der jeweiligen Exekutivorgane, also beim Bürgermeister und beim General- bzw. Regionalratspräsidenten.²² Im nun folgenden Kapitel werden die einzelnen Phasen der Dezentralisierung in Frankreich dargestellt.

2.2 Der Dezentralisierungsprozess in Frankreich

Der Staat besitzt in Frankreich grundsätzlich einen größeren Stellenwert als in Deutschland. Er ist zugleich das einende und identitätsstiftende Element der Nation. Maßgeblich verantwortlich für diese Entwicklung war die Französische Revolution von 1789, welche Frankreich zum Nationalstaat werden ließ. Zwar wurde vonseiten der Revolutionäre stets der nationale Zusammenhalt Frankreichs beschworen, tatsächlich war das Land jedoch zu dieser Zeit durch innere Zerrissenheit und Sezessionsbestrebungen westlicher Regionen geprägt. Zudem regte sich in weiten Teilen der Bevölkerung Widerstand gegen die Revolution. Um diese Kräfte kanalisieren und schließlich die Einheit der Nation wiederherstellen zu können, wurde eine zentralistische Struktur geschaffen. So verkündete die Nationalversammlung (*Assemblée Nationale*) am 25. September 1792 die Unteilbarkeit der französischen Republik. Ein Grundprinzip Frankreichs, das seit 1793 nahezu ununterbrochen Verfassungsrang besitzt.²³

Die Ursprünge des französischen Zentralismus reichen jedoch zurück bis in die Zeit des Feudalismus, in der die französischen Könige die alleinige Macht im Staat für sich beanspruchten und regionale Feudalherren zu ihren Untertanen machten. Unter Napoléon Bonaparte schließlich wurde die zentralistische Staatsstruktur endgültig realisiert.²⁴

Frei von Kritik sollte der französische Zentralismus jedoch nicht bleiben. Während des 19. und der Anfänge des 20. Jahrhunderts machten sich vor allem die konservativen Kräfte des Landes mit ihrer Forderung, die einst regionalen Strukturen wiederzubeleben, für eine Dezentralisierung Frankreichs stark.²⁵ Angesichts eines nach 1945 einsetzenden Modernisierungsprozesses war diese Forderung durchaus berechtigt. Demnach erwies sich die zentralistische Struktur für ein Vorantreiben der nationalen Wirtschaftsentwicklung zunehmend als hinderlich. Eine erfolgreiche Verwirklichung der staatlichen Modernisierungspolitik konnte nur durch eine stärkere Einbeziehung der auf lokaler Ebene handelnden Akteure gelingen. Städte und Departements,

²² Vgl.: Hoffmann-Martinot, „Zentralisierung und Dezentralisierung in Frankreich“, S. 97.

²³ Vgl.: Tümmers, *Das politische System Frankreichs*, S. 41 f.

²⁴ *Ibd.*, S. 42.

²⁵ *Ibd.*, S. 43.

als die bis dato einzigen „Partner“ vor Ort, schienen dieser Aufgabe aufgrund ihrer Größe jedoch nicht gewachsen zu sein.²⁶

Mit der Gründung der V. französischen Republik im Jahr 1958 hatten sich alle Parteien die Idee einer stärkeren Dezentralisierung auf die Fahne geschrieben. Zu diesem Zeitpunkt strebte man jedoch eher eine dezentral organisierte Staatsverwaltung, im Sinne einer Verlagerung der Erledigung staatlicher Verwaltungsaufgaben („Dekonzentration“), an. Der Fokus lag demnach nicht auf einer tatsächlichen Übertragung von Kompetenzen an die einzelnen Gebietskörperschaften.²⁷ Roland Sturm spricht in diesem Zusammenhang auch von „administrativer“ und „exekutiver“ Dezentralisierung.²⁸ Letztere sollte sich jedoch erst mit der Wahl François Mitterrands zum französischen Staatspräsidenten 1981 vollziehen.²⁹

2.2.1 Die Dezentralisierungsreform von 1982

Die Reformgesetze der Jahre 1982/83 garantierten den Gebietskörperschaften eine effektive Ausweitung ihrer Kompetenzen.³⁰ Ziel des 1982 verabschiedeten Gesetzes über die „Rechte und Freiheiten der Gemeinden, der Departements und Regionen“ war es, durch die Schaffung einer dezentralen Ordnung, die genannten Körperschaften gegenüber dem Zentralstaat zu stärken und diesen gleichzeitig in seiner jahrhundertlang über sie ausgeübten staatlichen Überwachung zu beschränken.³¹ Eine ganz wesentliche Veränderung dieser ersten Dezentralisierungsphase war demnach der Wegfall der sogenannten *Tutelle*, einer bis dato noch im Vorhinein ausgeübten Kontrollfunktion des Präfekten.³² Nunmehr war es den Gebietskörperschaften möglich, ohne einer vorausgegangenen Zustimmung durch die Präfektur in höherem Maße selbstständig zu entscheiden.³³ Der Präfekt, welcher auf Vorschlag des Premierministers und des Innenministers durch den Staatspräsidenten ernannt wird, hat seit 1982 somit nur noch die Möglichkeit einer nachträglichen Kontrolle. Auf departementaler Ebene ist er vor allem für die Wah-

²⁶ Vgl.: Uterwedde, Henrik: *Frankreich – eine Länderkunde*. Opladen, Berlin & Toronto, Verlag Barbara Budrich, 2017, S. 80.

²⁷ Vgl.: Tümmers, *Das politische System Frankreichs*, S. 43.

²⁸ Sturm, Roland: *Föderalismus. Eine Einführung*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2010, S. 214 f.

²⁹ Vgl.: Uterwedde, *Frankreich – eine Länderkunde*, S. 80.

³⁰ Vgl.: Tümmers, *Das politische System Frankreichs*, S. 43.

³¹ Vgl.: Kempf, *Das politische System Frankreichs*, S. 291.

³² *Ibid.*, S. 298.

³³ Vgl.: Uterwedde, *Frankreich – eine Länderkunde*, S. 80 f.

rung der öffentlichen Sicherheit und die Einhaltung der staatlichen Gesetze verantwortlich. Zudem wacht er in den Departements über die Umsetzung der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik.³⁴

Die Dezentralisierungsreform von 1982 führte darüber hinaus zur faktischen Selbstverwaltung der Departements. Lag die Verwaltungskompetenz für diese Körperschaft bisher in den Händen des vom Staat eingesetzten Präfekten, so wurde sie infolge der Reform dem Präsidenten des Generalrates übertragen.³⁵

Des Weiteren setzte die Reform die Regionen mit den Gemeinden und Departements gleich, womit diese von nun an auch offiziell als Gebietskörperschaften Frankreichs galten. Die Verantwortung für die Regionalverwaltung erging an den Regionalratspräsidenten.³⁶ Analog zu den Departements hatte diese bisher ebenfalls beim Präfekten gelegen.³⁷ Schließlich wurde den Gebietskörperschaften das Recht zuteil, selbstständig wirtschaftlich aktiv zu werden. Hierfür hatten bislang strenge Regeln gegolten.³⁸

Ergänzt wurden die genannten Veränderungen durch die Gesetze vom 7. Januar und vom 22. Juli 1983. Diese definierten in erster Linie den rechtlichen Rahmen für die geplanten Kompetenzverlagerungen. Es wurde festgelegt, dass keine Gebietskörperschaft über eine andere in irgendeiner Form Kontrolle ausüben kann. Darüber hinaus wurde der Staat in die Pflicht genommen, den Gebietskörperschaften die erforderlichen Ressourcen für die Ausübung ihrer dazugewonnenen Kompetenzen bereitzustellen. Außerdem wurde jeder einzelnen Körperschaft die Zuständigkeit für ein bestimmtes Aufgabengebiet übertragen. Von jetzt an waren die Gemeinden für die Stadtentwicklung, die Departements für die Sozialfürsorge und die ländliche Infrastruktur und die Regionen für die Wirtschaftsentwicklung verantwortlich.³⁹

Eine neue Phase der Dezentralisierung – die auch als „zweiter Akt“ bezeichnet wird – läutete die unter Präsident Jacques Chirac von Premierminister Jean-Pierre Raffarin vorangetriebene Reform im Jahr 2003 ein.⁴⁰ Sie führte dazu, dass Artikel 1 der französischen Verfassung von 1958, welcher das Prinzip der Unteilbarkeit definiert, um die Festlegung Frankreichs als de-

³⁴ Vgl.: Kempf, *Das politische System Frankreichs*, S. 298.

³⁵ Vgl.: Uterwedde, *Frankreich – eine Länderkunde*, S. 81.

³⁶ Ibd.

³⁷ Vgl.: Hoffmann-Martinot, „Zentralisierung und Dezentralisierung in Frankreich“, S. 102.

³⁸ Ibd.

³⁹ Ibd.

⁴⁰ Vgl.: Uterwedde, *Frankreich – eine Länderkunde*, S. 82.

zentrale Republik ergänzt wurde. Die Dezentralisierung wurde somit verfassungsmäßig verankert. Zudem wurden auch die Regionen mit in die Verfassung aufgenommen (Art. 72).⁴¹ Insgesamt räumte die Reform den Gebietskörperschaften weitere Befugnisse ein. Es wurde eine sogenannte Experimentierklausel eingeführt, welche es den Gebietskörperschaften fortan ermöglichen sollte, vorübergehend bestimmte Aufgaben eigenständig zu übernehmen. Ebenso wurden infolge der Reform neue Bestimmungen für die Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften geschaffen.⁴²

Weitere Veränderungen für die französischen Gebietskörperschaften brachte das Gesetz vom 16. Dezember 2010 unter Präsident Nicolas Sarkozy mit sich. Dieses zielte zunächst auf die Einteilung der bisherigen Territorialstruktur Frankreichs in zwei Pole – zum einen Regionen-Departements und zum anderen Gemeinden-Gemeindeverbände – ab. Mit diesem Gesetz konnte die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden landesweit erleichtert werden. Zudem wurde die Möglichkeit eingeführt, in großen Ballungsgebieten mit mehr als 500.000 Menschen, Metropolen (*Métropoles*) zu errichten. Man erhoffte sich, vor allem im europäischen und internationalen Kontext, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Auch sollte mit dem Gesetz Klarheit über die Zuständigkeiten der verschiedenen Gebietskörperschaften hergestellt werden. Dies galt vor allem im Falle der Beteiligung mehrerer territorialer Ebenen in Finanzierungsfragen („Mischfinanzierung“). Abschließend ist zu erwähnen, dass mit dem Gesetz von 2010 die Departemental- und Regionalwahlen zusammengelegt wurden. Die fortan zur Wahl stehenden Ratsmitglieder („Territorialräte“) gehörten somit ab 2010 den Versammlungsorganen beider Ebenen, also sowohl dem Regional- als auch dem Generalrat, an. Ziel dieser Zusammenlegung war eine stärkere Harmonisierung der Politik in den Gebietskörperschaften.⁴³

2.2.2 Die Territorialreform Hollandes zwischen 2013 und 2016

Die während der Amtszeit von Präsident François Hollande (2012-2017) durchgeführte Territorialreform leitete die dritte große Phase der Dezentralisierung in Frankreich ein („dritter Akt“) und sollte zu weiteren Veränderungen für die Gebietskörperschaften führen.⁴⁴ Ihre Umsetzung erfolgte durch insgesamt drei Gesetze. Die wohl weitreichendste Änderung dieser Reform

⁴¹ Vgl.: Kempf, *Das politische System Frankreichs*, S. 291.

⁴² Vgl.: Uterwedde, *Frankreich – eine Länderkunde*, S. 82.

⁴³ Vgl.: Hoffmann-Martinot, „Zentralisierung und Dezentralisierung in Frankreich“, S. 103.

⁴⁴ Vgl.: Uterwedde, *Frankreich – eine Länderkunde*, S. 82.

stellte die Neuordnung der französischen Regionen dar. So wurde die Zahl der bis dato existierenden 22 Regionen per Gesetz auf 13 reduziert.⁴⁵

Auch auf der kommunalen Ebene brachte die Reform zahlreiche Neuerungen mit sich. Hier konnte Präsident Hollande unmittelbar an das unter seinem Amtsvorgänger Sarkozy verabschiedete Reformgesetz aus dem Jahr 2010 anknüpfen. So wurden zunächst einmal die Voraussetzungen für die Bildung weiterer Metropolen in den großstädtischen Siedlungsräumen des Landes geschaffen. Abgesehen von den drei französischen Metropolen mit Sonderstatus (Paris, Lyon und Marseille/Aix-en-Provence) haben sich infolgedessen – vor allem seit 2016 – weitere 19 solcher Agglomerationen in Frankreich herausgebildet. Auch hinsichtlich der Gemeindeverbände konnte Hollande auf der Reform Sarkozys aufbauen und weitere eigene Akzente setzen. Demnach besteht seit 2014 für alle knapp 35.000 französischen Gemeinden die Pflicht, sich einem der insgesamt vier Verbandstypen (*communauté de communes*, *communauté d'agglomération*, *communauté urbaine*, *métropole*) auf kommunaler Ebene anzuschließen. Die Mindestgröße der Gemeindeverbände wurde zudem von 5.000 auf 15.000 Einwohner angehoben. Darüber hinaus wurde die bereits mit dem Reformgesetz von 2010 geschaffene Möglichkeit, durch freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden sogenannte *communes nouvelles* zu bilden, unter Präsident Hollandes weiter vorangetrieben. Von ihrem ursprünglichen Vorhaben, die Ebene des Departements vollständig aufzulösen, rückte die französische Regierung zwar ab, allerdings entstanden mit den sogenannten *collectivités uniques* in Frankreich erstmalig auch Verwaltungseinheiten, die gänzlich ohne die Departement-Ebene auskommen.⁴⁶

Im Fokus der Territorialreform Hollandes stand weiterhin die Neuorganisation der Zuständigkeiten zwischen Staat und Gebietskörperschaften. So wurden für die Bereiche, in denen sowohl Staat als auch Körperschaften Teilkompetenzen besitzen, neue Regelungen geschaffen und gesetzlich festgeschrieben. Hierdurch sollten dem innerhalb des politisch-administrativen Systems Frankreichs vorherrschenden Wirrwarr an Zuständigkeiten Grenzen gesetzt und mehr Kohärenz hinsichtlich der Wahrnehmung von Kompetenzen auf den verschiedenen Verwaltungsebenen ermöglicht werden.⁴⁷

Die Reformen in den Jahren zwischen 2010 und 2016 führten also partiell zu einer „Verschlankung“ des politisch-administrativen Systems. Zuallererst ist hier die Reduzierung der Regionen

⁴⁵ Vgl.: Halmes, „Frankreich: territoriale Politik im Fadenkreuz der Krisenbewältigung?“, S. 294.

⁴⁶ *Ibid.*, S. 294 f.

⁴⁷ *Ibid.*, S. 295.

von 22 auf 13 zu nennen.⁴⁸ Zu kritisieren ist jedoch, dass sich die geschaffenen Großregionen hinsichtlich ihrer Größe und ihrer Wirtschaftsleistung zum Teil stark voneinander unterscheiden.⁴⁹ Finanzielle Ungleichheiten zwischen den einzelnen Regionen existieren also nach wie vor.⁵⁰ Zwar konnte auch die Zahl der Gemeinden durch einige Zusammenschlüsse von 36.681 (2014) auf derzeit 34.967 verringert werden, sie bleibt aber immer noch vergleichsweise hoch.⁵¹ Anlass für eine grundlegende Neuordnung der Kommunalstruktur Frankreichs besteht somit auch weiterhin. Entsprechende Reformen scheiterten in der Vergangenheit jedoch vor allem aufgrund des hohen Einflusses lokaler Mandatsträger („Notabeln“).⁵² Eine grundsätzlich positive Entwicklung ist die Tatsache, dass sich – gemäß der Regelung von 2014 – inzwischen alle französischen Gemeinden einem Kommunalverband angeschlossen haben.⁵³ Durch die gesetzlich festgelegte Mindestgröße von 15.000 Einwohnern gerieten die geschaffenen Verbände jedoch vor allem in ländlichen Gegenden Frankreichs oftmals zu großräumig.⁵⁴ Darüber hinaus wurde dem politisch-administrativen System mit den Gemeindeverbänden eine weitere Ebene hinzugefügt.⁵⁵ Gleiches gilt für die Metropolen. So konnten seit 2014 bereits 22 dieser großstädtischen Siedlungsräume gebildet werden, gleichzeitig wurde die Verwaltungsstruktur Frankreichs erneut um eine zusätzliche, nunmehr fünfte Ebene erweitert.⁵⁶ In diesem Zusammenhang wäre mit der ursprünglich geplanten vollständigen Abschaffung der französischen Departements bis 2021 gewiss ein Meilenstein gelungen. Dieses Reformvorhaben scheiterte jedoch schlussendlich am lokalen Widerstand.⁵⁷ Mit ihrer Vielschichtigkeit und der immer noch nicht hinreichend geklärten Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen Ebenen bleibt Frankreichs dezentrale Verwaltungsstruktur somit weiterhin unübersichtlich und äußerst komplex.⁵⁸

In Folgenden wird versucht, insbesondere vor dem Hintergrund der dargestellten Reformprozesse seit 1982, ein Fazit zum aktuellen Zustand des französischen Zentralstaates zu ziehen.

2.2.3 Bilanz der Dezentralisierungsreformen

⁴⁸ Ibid., S. 296.

⁴⁹ Ibid., S. 294.

⁵⁰ Vgl.: Kempf, *Das politische System Frankreichs*, S. 303.

⁵¹ Vgl.: Halmes, „Frankreich: territoriale Politik im Fadenkreuz der Krisenbewältigung?“, S. 296.

⁵² Vgl.: Hoffmann-Martinot, „Zentralisierung und Dezentralisierung in Frankreich“, S. 95.

⁵³ Vgl.: Uterwedde, *Frankreich – eine Länderkunde*, S. 83.

⁵⁴ Vgl.: Halmes, „Frankreich: territoriale Politik im Fadenkreuz der Krisenbewältigung?“, S. 297.

⁵⁵ Vgl.: Uterwedde, *Frankreich – eine Länderkunde*, S. 83.

⁵⁶ Vgl.: Halmes, „Frankreich: territoriale Politik im Fadenkreuz der Krisenbewältigung?“, S. 296.

⁵⁷ Vgl.: Kempf, *Das politische System Frankreichs*, S. 307 f.

⁵⁸ Vgl.: Uterwedde, *Frankreich – eine Länderkunde*, S. 82.

Wie gezeigt wurde, haben die französischen Gebietskörperschaften von den bisherigen Dezentralisierungsreformen in vielerlei Hinsicht profitieren können. Nichtsdestotrotz existieren nach wie vor offenkundige Mängel wie auch strukturelle Probleme. So verfügen die Gebietskörperschaften immer noch über vergleichsweise wenig Kompetenzen.⁵⁹ Zwar konnte infolge der Reform unter Präsident François Hollande in wesentlichen Bereichen eine Neuordnung der territorialen Zuständigkeiten erreicht werden, es wurden jedoch vonseiten des Staates grundsätzlich keine neuen Kompetenzen auf die Gebietskörperschaften übertragen.⁶⁰ Darüber hinaus kann es aufgrund der Gleichstellung der französischen Gebietskörperschaften bei der Wahrnehmung von Kompetenzen nach wie vor zu Überlappungen und Konflikten zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen kommen.⁶¹ Ein Problem bleibt außerdem die mangelnde Finanzausstattung. Demnach delegiert der Staat ständig neue Aufgaben an die Gebietskörperschaften, kommt dabei jedoch seiner gesetzlichen Pflicht nicht nach, die hierfür notwendigen finanziellen Ressourcen bereitzustellen.⁶²

So bleibt Frankreich entgegen aller bisherigen Dezentralisierungsreformen ein Zentralstaat. Im Gegensatz zur Bundesrepublik, wo Bund und Länder gemeinsam den Staat konstituieren, sind in Frankreich die Gewalten nach wie vor auf der zentralstaatlichen Ebene angesiedelt. Ähnlich wie die Landkreise und Kommunen in Deutschland stellen die Regionen, Departements und Gemeinden in Frankreich sogenannte dezentrale Gebietskörperschaften dar. Als solche verfügen sie zwar über das Recht auf Selbstverwaltung, wirken jedoch – anders als die deutschen Bundesländer über den Bundesrat – nicht an der nationalen Gesetzgebung mit. Auch die Ausführung der Gesetze und politischen Beschlüsse ist in Frankreich zunächst Aufgabe des Staates, wohingegen in Deutschland hierfür im Wesentlichen die entsprechenden Ministerien auf Landesebene zuständig sind.⁶³

Neben den politischen Institutionen in der französischen Hauptstadt sind insbesondere auch die vielen staatlichen Vertretungen (z.B. der nationalen Ministerien) in den Regionen und Departements von Bedeutung. Der Zentralstaat ragt also unmittelbar in die Gebietskörperschaften hinein und ist so auf fast allen Ebenen des politisch-administrativen Systems Frankreichs prä-

⁵⁹ Vgl.: Kempf, *Das politische System Frankreichs*, S. 306.

⁶⁰ Vgl.: Halmes, „Frankreich: territoriale Politik im Fadenkreuz der Krisenbewältigung?“, S. 295 f.

⁶¹ Vgl.: Uterwedde, *Frankreich – eine Länderkunde*, S. 85.

⁶² Vgl.: Kempf, *Das politische System Frankreichs*, S. 308.

⁶³ Vgl.: Uterwedde, *Frankreich – eine Länderkunde*, S. 84.

sent. Ebenfalls eine große Rolle spielt in diesem Zusammenhang der Präfekt als Bevollmächtigter des Staates auf regionaler und departementaler Ebene.⁶⁴ Er verfügt trotz der bereits angesprochenen Kompetenzverschiebungen weiterhin über ein hohes Maß an Einfluss. Einerseits dient er vor allem den kleineren Städten und Gemeinden als ständiger Ansprechpartner in administrativen Fragen. Andererseits erfüllt der Präfekt eine Art „Scharnierfunktion“ zwischen dem politischen Zentrum und den Gebietskörperschaften. Demnach leitet er lokale Anliegen an die entsprechenden staatlichen Stellen weiter; umgekehrt kommuniziert der Präfekt die Politik der Zentralregierung in den Regionen und Departements und nimmt dort auch seine Aufgaben im Namen des Staates wahr.⁶⁵ Paris stellt damit weiterhin das politische Zentrum des Landes dar.⁶⁶

2.3 Vorpandemische Strukturprobleme und Dysfunktionalitäten

Als grundlegend für die Entwicklung des Verhältnisses zwischen dem politischen Zentrum Frankreichs und den umliegenden Teilen des Landes (*la France périphérique*) stellte sich eine weitere Reform in der Amtszeit von Präsident François Hollande heraus, welche deshalb auch gesondert zu betrachten ist. Sie zielte auf die für das politische System Frankreichs charakteristische Mandats- bzw. Ämterkumulierung (*cumul des mandats*) ab.⁶⁷ In Frankreich ist es demnach keine Seltenheit, dass Abgeordnete und Senatoren neben ihrem nationalen Mandat zusätzlich auch noch über ein Amt auf der lokalen Ebene verfügen.⁶⁸ Dies trifft auf mehr als 50 Prozent der französischen Parlamentarier zu, welche zum Beispiel als Bürgermeister in einer Gemeinde (*maire député*) oder als Departement- und Regionalratspräsidenten auch noch in den einzelnen Gebietskörperschaften tätig sind. Vor allem mit dem Einsetzen des Dezentralisierungsprozesses in den 1980er Jahren entwickelte sich hieraus ein wichtiges Instrument zum unmittelbaren Austausch zwischen den nationalen politischen Institutionen und dem sogenannten „peripheren Frankreich“. Gleichzeitig konnten auf diese Weise sowohl lokale als auch zentralstaatliche Interessen effektiv in beide Richtungen transportiert werden.⁶⁹

Unter Präsident Hollande wurden 2014 schließlich die rechtlichen Grundlagen für eine beträchtliche Einschränkung der Mandats- bzw. Ämterhäufung ab dem Jahr 2017 geschaffen.

⁶⁴ Vgl.: Hoffmann-Martinot, „Zentralisierung und Dezentralisierung in Frankreich“, S. 92 f.

⁶⁵ Vgl.: Kempf, *Das politische System Frankreichs*, S. 298 f.

⁶⁶ *Ibid.*, S. 306.

⁶⁷ Vgl.: Halmes, „Frankreich: territoriale Politik im Fadenkreuz der Krisenbewältigung?“, S. 297.

⁶⁸ Vgl.: Tümmers, *Das politische System Frankreichs*, S. 45.

⁶⁹ Vgl.: Halmes, „Frankreich: territoriale Politik im Fadenkreuz der Krisenbewältigung?“, S. 297 f.

Demnach sollte es dann nicht mehr möglich sein, neben dem nationalen Abgeordnetenmandat auch noch ein lokales Exekutivmandat, etwa als Bürgermeister oder Departement- bzw. Regionalratspräsident, auszuüben. Das Inkrafttreten dieser neuen Regelung fiel mit den personellen und politischen Veränderungen im französischen Parteiensystem infolge der Wahlen zur Nationalversammlung 2017 zusammen. In Kombination führten beide Entwicklungen schließlich bei vielen Parlamentariern zur Herausbildung eines neuen Amtsverständnisses. Fortan sahen sich diese vor allem ihren nationalen Aufgaben und weniger der Repräsentation eines bestimmten Territoriums in Frankreich verpflichtet. Die in die Nationalversammlung eingezogenen Abgeordneten der neuen Mehrheitsfraktion *La République en Marche* (LRM) widmen sich dabei seit dem Beginn der aktuellen Legislaturperiode 2017 vor allem der Umsetzung der politischen Agenda von Präsident Emmanuel Macron.⁷⁰

Die Neuregelung in Bezug auf die Ausübung sogenannter „Doppelmandate“ führte insgesamt zu einer Erosion der gegenseitigen Kommunikationsbeziehungen. Das Verhältnis zwischen politischem Zentrum und „Peripherie“ ist dadurch empfindlich gestört worden. Neue Möglichkeiten und Wege des Austauschs konnten jedoch bisher noch nicht oder nur ansatzweise institutionalisiert werden. In Verbindung mit dem oben beschriebenen Mentalitätswandel bei einem Großteil der Parlamentarier birgt die beschlossene Einschränkung des *cumul des mandats* zudem die potenzielle Gefahr eines weitreichenden Bezugsverlustes zur lokalen Ebene. Ein Argument, welches vor allem vonseiten der Gegner einer „Zügelung“ der Mandats- bzw. Ämterkumulierung ins Feld geführt wird. Die beiden soeben skizzierten Entwicklungen spiegeln sich schließlich in dem entstandenen Spannungsverhältnis zwischen den sogenannten „neuen“ Abgeordneten von *La République en Marche* und den französischen Gebietskörperschaften wider.⁷¹ Gregor Halmes konstatiert vor diesem Hintergrund für Frankreich „[...] eine wachsende kommunikative Dysfunktionalität zwischen nationaler und lokaler Ebene des politisch-administrativen Systems“⁷².

Das zu Beginn seiner Präsidentschaft ohnehin schon angespannte Verhältnis zwischen politischem Zentrum und Peripherie sollte sich im Laufe des ersten Amtsjahres von Emmanuel Macron weiter verschärfen.⁷³ Dieser Zuspitzung ging eine Reihe von Entscheidungen der neuen

⁷⁰ *Ibid.*, S. 298.

⁷¹ *Ibid.*, S. 298 f.

⁷² Halmes, Gregor: „Frankreich: territoriale Politik im Fadenkreuz der Krisenbewältigung?“. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2020. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2020, S. 291-306, hier S. 299.

⁷³ *Ibid.*

französischen Regierung ab Herbst 2017 voraus, welche unter anderem zu drastischen Kürzungen der staatlichen Zuwendungen an die Gebietskörperschaften führten. Infolgedessen formierte sich auf der lokaler Ebene zunehmender Widerstand gegen die Regierung, da sich die Gebietskörperschaften durch die beschlossenen Sparmaßnahmen unmittelbar in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt fühlten.⁷⁴ Der Konflikt eskalierte zusehends, als die Vertreter von Regionen, Departements und Gemeinden im Juli 2018 die Teilnahme an einer eigens für die Vermittlung zwischen nationaler und lokaler Ebene eingerichteten Konferenz (*Conférence Nationale des Territoires*) verweigerten und sich somit bis auf Weiteres gegen einen offenen Dialog mit der französischen Regierung stellten. Zu einer Wiederannäherung zwischen Staat und Gebietskörperschaften sollte es jedoch so schnell nicht kommen.⁷⁵

Eine neue Eskalationsstufe erreichte das Verhältnis im Zuge der sogenannten „Gelbwesten“-Proteste (*gilets jaunes*) in ganz Frankreich ab Mitte November des Jahres 2018.⁷⁶ Ausgelöst durch einen starken Anstieg der Dieselpreise sowie die Ankündigung der Regierung, Steuererhöhungen vornehmen zu wollen, entlud sich mit den Protesten auch der seit langem aufgestaute Unmut in der französischen Bevölkerung über soziale, vor allem aber auch über territoriale Disparitäten.⁷⁷ So offenbarten die Proteste der „Gelbwesten“ laut Julie Hamann „[...] einen substantiellen Konflikt zwischen urbanen Zentren und der Peripherie.“⁷⁸ Es zeigt sich also, dass Frankreich bereits vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie 2019/2020 mit tieferliegenden gesellschaftlichen Krisen zu kämpfen hatte. Neben den angesprochenen territorialen Konflikten sind diese vor allem die wachsende soziale Ungleichheit im Land sowie die schon seit langem hohe Unzufriedenheit der Bevölkerung mit ihrer Regierung und dem Präsidenten Emmanuel Macron.⁷⁹

Wie die vorliegende Arbeit zeigen wird, sollten sich diese Spaltungen in der Gesellschaft – vor allem aber der entstandene Konflikt zwischen Staat und Gebietskörperschaften – im Zuge der sogenannten Corona-Krise noch einmal drastisch verschärfen.⁸⁰ Die nun folgenden Kapitel widmen sich jedoch zunächst dem deutschen Föderalismus.

⁷⁴ Ibid., S. 300.

⁷⁵ Ibid., S. 301.

⁷⁶ Ibid., S. 301 f.

⁷⁷ Ibid., S. 302.

⁷⁸ Hamann, Julie: „Die Pandemie treibt Spaltung an. Macron antwortet mit neuen Prioritäten“. In: *DGAP Policy Brief (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik)*. Nr. 25 (2020), S. 1-8, hier S. 4 (Abrufbar unter: https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap-policy_brief-2020-25-de.pdf).

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid., S. 1.

3. Der deutsche Föderalismus

3.1 Entstehung und Charakteristika

Waren in Frankreich stets die Könige im Besitz der absoluten Macht im Staat, sollte es den deutschen Kaisern im Heiligen Römischen Reich nicht gelingen, ebenfalls eine derart mächtige Stellung zu erlangen.⁸¹ Im Laufe der Jahrhunderte schlossen sich zunächst Territorien zusammen, die in Wirtschafts- und Verteidigungsangelegenheiten eine Zusammenarbeit anstrebten.⁸² Im Zuge der Staatsbildung Deutschlands setzte sich so allmählich die föderale Ordnung durch.⁸³

Der Föderalismus stellt heute nicht nur das Staatsorganisationsprinzip der Bundesrepublik Deutschland, sondern gleichzeitig auch ein Kernelement unserer politischen Kultur dar. Der hohe Stellenwert der föderalen Ordnung zeigt sich dabei vor allem in ihrer verfassungsmäßigen Verankerung. So garantiert die sogenannte Ewigkeitsklausel des Grundgesetzes (Art. 79 Abs. 3) die Aufteilung des Bundes in Länder sowie die Beteiligung der Länder an der Bundesgesetzgebung. Durch den Ewigkeitsrang ist die föderale Struktur also in besonderem Maße geschützt und kann folglich auch nicht wieder abgeschafft werden.⁸⁴

Der bundesdeutsche Föderalismus wird in der Politikwissenschaft auch als *kooperativer Föderalismus* bezeichnet. Grundsätzlich ist hiermit die Kooperation zwischen Bund und Ländern – also die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Bundesgesetzgebung – gemeint. Gleichzeitig ist jedoch auch zwischen den Gliedstaaten eine Zusammenarbeit möglich.⁸⁵ In Deutschland hat sich so eine Vielzahl an Kooperationsformen zwischen beiden Ebenen herausgebildet. Über die sogenannte zweite Kammer, den Bundesrat, beteiligen sich die Länder nicht nur an der Gesetzgebung und Administration des Bundes, sondern werden auf diese Art auch in Finanzfragen miteinbezogen. Des Weiteren finden Treffen der Regierungschefs und der Fachminister von Bund und Ländern statt. Zwar handelt es sich hierbei um nicht offizielle Zusammenkünfte, dennoch sind die auf diesem Wege getroffenen Entscheidungen als verbindlich anzusehen. Darüber hinaus existieren zahlreiche Bund-Länder-Ausschüsse, die unterhalb der ministeriellen Ebene angesiedelt sind. Eine Besonderheit stellen überdies die sogenannten Planungsräte dar.

⁸¹ Vgl.: Tümmers, *Das politische System Frankreichs*, S. 42 f.

⁸² Vgl.: Behnke, Nathalie: „Föderalismus in der (Corona-)Krise? Föderale Funktionen, Kompetenzen und Entscheidungsprozesse“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift der Bundeszentrale für politische Bildung)*. 70. Jahrgang, 35-37 (2020), S. 10.

⁸³ Vgl.: Tümmers, *Das politische System Frankreichs*, S. 42 f.

⁸⁴ Vgl.: Behnke, „Föderalismus in der (Corona-)Krise?“, S. 9 f.

⁸⁵ Vgl.: Sturm, *Föderalismus*, S. 23.

An diesen nehmen neben den Vertretern von Bund und Ländern auch Außenstehende teil. Aufgrund des Ineinandergreifens von Bundes- und Länderebene ist in diesem Zusammenhang auch von *Politikverflechtung* die Rede.⁸⁶

Auch die Länder kooperieren untereinander, wobei der Bund hier gänzlich außen vor bleibt (*Selbstkoordinierung der Länder*). An erster Stelle ist hier die Konferenz der Ministerpräsidenten zu nennen. Die Länderchefs schließen sogenannte Staatsverträge und unterzeichnen bedeutende Verwaltungsabkommen. Darüber hinaus finden Treffen der entsprechenden Fachminister der Länder statt. Besonders institutionalisiert hat sich hierbei die Kultusministerkonferenz.⁸⁷ Sie ist in erster Linie für die Koordination der Bildungspolitik in den einzelnen Bundesländern zuständig.⁸⁸ Insgesamt existieren mittlerweile mehr als tausend Gremien, in denen die Länder regelmäßig eng zusammenarbeiten.⁸⁹ Da die Zusammenarbeit in diesem Fall jedoch ausschließlich auf der Länderebene stattfindet, spricht man hier auch von *Horizontalföderalismus*.⁹⁰

3.2 Probleme des deutschen Föderalismus

Im *kooperativen Föderalismus* treffen aufgrund des Zusammenwirkens von Bund und Ländern zwangsläufig unterschiedliche Akteure und Interessen aufeinander, was zu langwierigen und zähen Verhandlungen führen kann. Da nicht nach dem Mehrheitsprinzip entschieden wird, steht am Ende des Entscheidungsprozesses oft lediglich ein Kompromiss, der zwar von allen Beteiligten mitgetragen wird, aber auch nicht immer lösungsorientiert ist. Darüber hinaus kommt es aufgrund der Verflechtung beider Ebenen vor allem in Finanzangelegenheiten zu regelmäßigen Auseinandersetzungen. Ein weiteres Problem des deutschen Föderalismus betrifft die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder. So kann es hier zu parteipolitischen Konflikten kommen, wenn in einem Bundesland eine Partei an der Macht ist, die im Bund nicht an der Regierung beteiligt ist. Darüber hinaus ermöglichen die vorhandenen kooperativen Strukturen den Bundesländern keine absolute Entscheidungsautonomie. Vielmehr müssen sich diese im Sinne des Zusammenwirkens stets als Teil eines großen Ganzen betrachten. Schließlich birgt diese Form des Föderalismus auch Legitimationsprobleme. Einerseits haben die Parlamente der

⁸⁶ Vgl.: Rudzio, Wolfgang: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden, Springer VS, 2019, S. 313 f.

⁸⁷ *Ibid.*, S. 314.

⁸⁸ Vgl.: Sturm, *Föderalismus*, S. 26.

⁸⁹ *Ibid.*, S. 28.

⁹⁰ *Ibid.*, S. 26.

Länder kaum die Möglichkeit, gegen die zwischen den Regierungen getroffenen Vereinbarungen Einspruch zu erheben. Andererseits bleibt die Frage offen, wer angesichts der Vielzahl der an einem Verhandlungsprozess beteiligten Akteure am Ende die Verantwortung zu tragen hat.⁹¹

Die seit 2006 durchgeführten Föderalismusreformen sollten zwar in Ansätzen zu politischer Entflechtung und mehr finanzieller Autonomie führen, tiefgreifende systemische Veränderungen brachten sie jedoch insgesamt nicht mit sich. Im Grundsatz wurde also am Prinzip des *kooperativen Föderalismus* festgehalten; die soeben dargestellten Probleme dürften somit bis auf Weiteres bestehen bleiben.⁹²

Das folgende Kapitel liefert zunächst einen Überblick über die zu Beginn der Corona-Pandemie in Frankreich und Deutschland geschaffenen Rechtsgrundlagen sowie sich unter Umständen ergebende Kompetenzverlagerungen. Im Anschluss daran werden die während der Krise neu gebildeten Governance-Formen näher beleuchtet. Das Kapitel rückt in diesem Zusammenhang insbesondere verfassungsrechtliche und demokratietheoretische Aspekte in den Vordergrund.

4. Pandemische Rechtsgrundlagen und Governance-Formen bei der Länder

4.1 Der Gesundheitsnotstand (*Etat d'urgence sanitaire*) in Frankreich

In der französischen Verfassung von Oktober 1958 sind verschiedene Arten von Ausnahmesituationen rechtlich geregelt. Neben Art. 16 (*pouvoirs exceptionnels du Président de la République*) definiert Art. 36 den sogenannten Belagerungszustand. Seit 1955 existiert in Frankreich außerdem der Ausnahmezustand (*état d'urgence*). Hiermit wird die staatliche Verwaltung dazu ermächtigt, in Gefahrensituationen von den Vorgaben des gemeinen Rechts (*droit commun*) abzuweichen. Bisher wurde der Ausnahmezustand dreimal ausgerufen.⁹³ So auch infolge der Terroranschläge vom 13. November 2015. Nach mehrfacher Verlängerung blieb dieser insgesamt über zwei Jahre lang in Kraft.⁹⁴ Obwohl sich der damalige Präsident François Hollande dafür ausgesprochen hatte, wurde der *état d'urgence* nicht in der französischen Verfassung

⁹¹ Vgl.: Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, S. 315.

⁹² *Ibid.*, S. 316.

⁹³ Gaillet, Aurore/ Gerhold, Maximilian: „Etat d'urgence sanitaire. Wie Frankreich den Coronavirus bekämpft“. <https://verfassungsblog.de/etat-durgence-sanitaire/> [Stand: 30.04.2021].

⁹⁴ Vgl.: Galetti, Nino/ Kubler, Clara/ Wissmann, Nele Katharina: „Frankreich im Kampf gegen das Corona-Virus“. In: *Länderbericht (Konrad-Adenauer-Stiftung)*. April 2020, S. 3 (Abrufbar unter: <https://www.kas.de/documents/252038/7938566/Frankreich+im+Kampf+gegen+das+Corona-Virus.pdf/ec6137ba-426e-bd5d-314f-e55fcf8a322a?version=1.1&t=1586876920530>).

festgeschrieben.⁹⁵ Er wurde stattdessen am 31. Oktober 2017 in das „Gesetz zur Stärkung der Inneren Sicherheit und zum Kampf gegen den Terrorismus“ aufgenommen.⁹⁶ Im Zuge der Corona-Pandemie wurde der Ausnahmezustand allerdings nicht ausgerufen.⁹⁷

In Frankreich existiert darüber hinaus noch die ungeschriebene *théorie des circonstances exceptionnelles*. Mit einer Entscheidung des obersten französischen Verwaltungsgerichts (*Conseil d'Etat*) im Jahr 1918 wurde die staatliche Administration dazu berechtigt, u.a. im Kriegs- oder Katastrophenfall, von rechtlichen Vorgaben abzuweichen sowie Einschränkungen von Grundrechten vorzunehmen.⁹⁸

Für die im Zuge der Corona-Pandemie unternommenen empfindlichen Grundrechtseingriffe sollte laut der französischen Regierung zunächst eine ausreichende rechtliche Grundlage geschaffen werden. Am 18.03.2020 präsentierte der damalige Premierminister Edouard Philippe hierzu einen entsprechenden Gesetzentwurf. Darin war neben Veränderungen im französischen Wahlrecht auch die gesetzliche Verankerung des sogenannten Gesundheitsnotstands (*état d'urgence sanitaire*) vorgesehen.⁹⁹ Dieser war in Frankreich bereits am 17.03. ausgerufen worden.¹⁰⁰ Im Rahmen eines sogenannten beschleunigten Gesetzgebungsverfahrens (Art. 42 Abs. 2) wurde das Gesetz am 21.03.2020 zuerst von der Nationalversammlung und am 22.03.2020 vom Senat beschlossen. Mit der Veröffentlichung des Gesetzes im Amtsblatt konnte es bereits am 23.03.2020 offiziell in Kraft treten.¹⁰¹

Das neue Gesetz (*Loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*) führte zu einer deutlichen Ausweitung der Kompetenzen des französischen Premierministers. Unter anderem wurde er dazu berechtigt, per Rechtsverordnung die Freizügigkeit lokal und über einen bestimmten Zeitraum hinweg einzuschränken sowie Personen das Verlassen ihres Wohnsitzes zu untersagen, sofern nicht familiäre oder gesundheitliche Gründe dies erforderlich machen. Außerdem hat der Premierminister ein Mitspracherecht bei der Bepreisung medizinischer Produkte und hat die Versorgung erkrankter Personen zu gewährleisten.¹⁰² Als letztes Mittel hat der Staat

⁹⁵ Gaillet, Aurore/ Gerhold, Maximilian: „Etat d'urgence sanitaire. Wie Frankreich den Coronavirus bekämpft“. <https://verfassungsblog.de/etat-durgence-sanitaire/> [Stand: 30.04.2021].

⁹⁶ Vgl.: Galetti et al., „Frankreich im Kampf gegen das Corona-Virus“, S. 3.

⁹⁷ Gaillet, Aurore/ Gerhold, Maximilian: „Etat d'urgence sanitaire. Wie Frankreich den Coronavirus bekämpft“. <https://verfassungsblog.de/etat-durgence-sanitaire/> [Stand: 30.04.2021].

⁹⁸ Ibd.

⁹⁹ Ibd.

¹⁰⁰ Deutsch-Französisches Institut: „Rückblick auf das politische Geschehen in Frankreich 2020“. https://www.dfi.de/de/Bibliothek/Rueckblicke/rueckblick_2020.shtml [Stand: 26.03.2021].

¹⁰¹ Gaillet, Aurore/ Gerhold, Maximilian: „Etat d'urgence sanitaire. Wie Frankreich den Coronavirus bekämpft“. <https://verfassungsblog.de/etat-durgence-sanitaire/> [Stand: 30.04.2021].

¹⁰² Ibd.

sogar das Recht, entsprechende Güter und Produktionsmittel zu konfiszieren.¹⁰³ Das Gesetz sieht außerdem die Möglichkeit einer Ausgangssperre vor. Der *Conseil d'Etat* war hier der Auffassung, dass die Verhängung von Ausgangsverboten nicht nur auf eine einfache Generalklausel gestützt werden sollte.¹⁰⁴

Der französische Gesundheitsminister ist nach wie vor für das Gesundheitswesen verantwortlich, sofern es nicht einer Verordnung vonseiten des Premierministers bedarf. Er führt die Dekrete durch sogenannte Einzelfallanordnungen aus. Mit dem neuen Gesetz fällt ihm außerdem die Aufgabe zu, den Premierminister bei seinen Entscheidungen zu unterstützen (*sur rapport*).¹⁰⁵

Zur Abwehr von Gefahren auf lokaler Ebene verfügen die Bürgermeister (Art. L. 2212-2 CGCT¹⁰⁶) und Präfekten (Art. L. 2215-1 CGCT) in Frankreich über entsprechende Kompetenzen. Tätig werden darf der Präfekt jedoch erst, wenn für mehrere Gemeinden eine unmittelbare Gefahr besteht. Im Zuge der Corona-Krise kann der Präfekt die nationalen Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie eigenmächtig verschärfen, etwa durch lokal beschränkte Ausgangsverbote (*couvre-feu*). Genauso kann er sie jedoch wieder entschärfen, beispielsweise durch lokale Öffnungsschritte.¹⁰⁷

4.2 Das Infektionsschutzgesetz (IfSG) in Deutschland

Genauso wie die französische Verfassung gibt auch das deutsche Grundgesetz in Ausnahmesituationen bestimmte Regelungen vor. So zum Beispiel für den Verteidigungsfall (Art. 115a GG), den sogenannten Inneren Notstand (Art. 91 GG) sowie für den Infektions- und Katastrophenschutz. Grundsätzlich können in diesen Fällen auch Grundrechtseinschränkungen vorgenommen werden. Darüber hinaus ist für den Verteidigungsfall durch das Grundgesetz das Inkrafttreten einer speziellen Notstandsverfassung vorgesehen. Ist es demnach im Verteidigungsfall für den Deutschen Bundestag nicht möglich zusammenzutreten, so erfolgt die Einberufung

¹⁰³ Deutsch-Französisches Institut: „Rückblick auf das politische Geschehen in Frankreich 2020“. https://www.dfi.de/de/Bibliothek/Rueckblicke/rueckblick_2020.shtml [Stand: 26.03.2021].

¹⁰⁴ Ibd.

¹⁰⁵ Ibd.

¹⁰⁶ *Code général des collectivités territoriales*

¹⁰⁷ Gaillet, Aurore/ Gerhold, Maximilian: „Etat d'urgence sanitaire. Wie Frankreich den Coronavirus bekämpft“. <https://verfassungsblog.de/etat-durgence-sanitaire/> [Stand: 30.04.2021].

eines sogenannten „Notparlaments“. Dieses setzt sich aus Mitgliedern von Bundestag und Bundesrat zusammen.¹⁰⁸

Für eine pandemische Lage wie die Corona-Krise schienen die bis dato vorhandenen Notstandsgesetze jedoch grundsätzlich ungeeignet zu sein.¹⁰⁹ In diesem Zusammenhang erwies sich das Infektionsschutzgesetz als das beste zur Verfügung stehende Instrument innerhalb des deutschen Rechts.¹¹⁰ In seiner bis März 2020 gültigen Fassung räumte das Infektionsschutzgesetz dem Bund jedoch kaum Gestaltungsmöglichkeiten ein.¹¹¹ So konnte beispielsweise der Bundesgesundheitsminister den Ländern entsprechende Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie lediglich empfehlen und koordinierend tätig werden.¹¹² Es bedurfte also zunächst einer Anpassung des Infektionsschutzgesetzes an eine derartige Ausnahmesituation. Infolgedessen wurde Ende März 2020 durch den Deutschen Bundestag im Eiltempo eine entsprechende Gesetzesänderung beschlossen. Mit dieser Novellierung wurde in das Infektionsschutzgesetz die sogenannte „epidemische Lage von nationaler Tragweite“ aufgenommen.¹¹³ Der deutsche Gesetzgeber hat somit die bisherigen Notstandsgesetze um die neue Möglichkeit des Gesundheitsnotstands ergänzt.¹¹⁴

Bei der Ausgestaltung des „neuen“ Infektionsschutzgesetzes ist der Demokratie grundsätzlich Rechnung getragen worden.¹¹⁵ Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang § 5 Abs. 1 IfSG. Demzufolge obliegt es alleine dem Deutschen Bundestag, die „epidemische Lage von nationaler Tragweite“ festzustellen und diese auch wieder aufzuheben. Ganz anders gestaltet sich die Situation in Frankreich: Hier erfolgt die Ausrufung des als Reaktion auf die Pandemie neu geschaffenen *état d'urgence sanitaire* nicht durch das Parlament, sondern durch den französischen Premierminister, also de facto durch ein Mitglied der Exekutive.¹¹⁶

¹⁰⁸ Vgl.: Decker, Frank/ Ruhose, Fedor: „Verliert der Bundestag in der Krise an Bedeutung?“. In: *E-Paperreihe: Demokratie im Ausnahmezustand (Friedrich-Ebert-Stiftung)*. Juni 2020, S. 1 (Abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/16261.pdf>).

¹⁰⁹ Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 209.

¹¹⁰ Vgl.: Papier, Hans-Jürgen: „Umgang mit der Corona-Pandemie: Verfassungsrechtliche Perspektiven“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift der Bundeszentrale für politische Bildung)*. 70. Jahrgang, 35-37 (2020), S. 8.

¹¹¹ Vgl.: Münch, „Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-) Föderalismus in Zeiten der Coronakrise“, S. 211.

¹¹² Kropp, Sabine: „Zerreißprobe für den Flickenteppich? Der deutsche Föderalismus in Zeiten von Covid-19“. <https://verfassungsblog.de/zerreissprobe-fuer-den-flickenteppich/> [Stand: 30.04.2021].

¹¹³ Vgl.: Münch, „Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-) Föderalismus in Zeiten der Coronakrise“, S. 212.

¹¹⁴ Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 208.

¹¹⁵ Kropp, Sabine: „Zerreißprobe für den Flickenteppich? Der deutsche Föderalismus in Zeiten von Covid-19“. <https://verfassungsblog.de/zerreissprobe-fuer-den-flickenteppich/> [Stand: 30.04.2021].

¹¹⁶ Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 152.

Unmittelbar nach der Änderung des Infektionsschutzgesetzes, erfolgte also gemäß § 5 Abs. 1 IfSG die Feststellung einer „epidemische Lage von nationaler Tragweite“ durch den Deutschen Bundestag.¹¹⁷ In einem solchen Fall werden dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) zusätzliche Kompetenzen übertragen. Gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 2 IfSG ist das Bundesgesundheitsministerium unter anderem dazu berechtigt, den grenzüberschreitenden Personenverkehr zu stoppen und Kontrollen anzuordnen. Darüber hinaus kann das BMG entsprechende Maßnahmen ergreifen, um die Versorgung mit benötigten Medikamenten und Schutzmaterialien zu gewährleisten (§ 5 Abs. 2 Nr. 4 IfSG).¹¹⁸ Mit der in § 5 Abs. 2 IfSG enthaltenen Befugnis, – am Bundesrat vorbei – Rechtsverordnungen zu erlassen, erhält das Bundesgesundheitsministerium die Möglichkeit, von bestehenden Gesetzen (u.a. dem IfSG) vorübergehend abzuweichen. Mittels dieser „Ermächtigung“ kann das BMG also vom Parlament beschlossene Gesetze (temporär) de facto ungehindert umgehen, was unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten in jedem Fall kritisch zu sehen ist.¹¹⁹ Für Ursula Münch bedeutet dies insgesamt „[...] eine massive Kompetenzverlagerung zugunsten des Bundesgesundheitsministeriums“¹²⁰.

Zweifellos sind diese Kompetenzverschiebungen hin zur Bundesebene aus verfassungsrechtlicher Sicht bedenklich. Es muss jedoch festgehalten werden, dass diese nicht zu einer Abweichung vom Prinzip der Bundesstaatlichkeit führten. Nach wie vor sollte also der Vollzug im Verantwortungsbereich der Bundesländer liegen. So sind es gemäß § 28 Abs. 1 IfSG in erster Linie die „zuständigen Behörden“ auf Landes- und Kommunalebene, die über die erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie (Quarantäne, Ausgeh- und Versammlungsverbote etc.) zu entscheiden haben.¹²¹

4.3 Neue Governance-Formen: „Stunde der Exekutive“?

¹¹⁷ Ibid., S. 208.

¹¹⁸ Vgl.: Montag, Tobias: „Die Mär vom dysfunktionalen Flickenteppich. Warum der Föderalismus bei der Bewältigung von SARS-CoV-2 hilft“. In: *Coronaperspektiven (Konrad-Adenauer-Stiftung)*. April 2020, S. 5 (Ab-rufbar unter: <https://www.kas.de/documents/252038/7938566/Coronaperspektiven.+Die+M%C3%A4r+vom+dysfunktionalen+F%C3%B6deralismus.pdf/d8a64c62-40e1-9d09-35de-59b75f8fa387?version=1.0&t=1587992941414>).

¹¹⁹ Vgl.: Münch, „Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-) Föderalismus in Zeiten der Coronakrise“, S. 212.

¹²⁰ Münch, Ursula: „Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-) Föderalismus in Zeiten der Coronakrise“. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2020. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2020, S. 209-225, hier S. 212.

¹²¹ Vgl.: Montag, „Die Mär vom dysfunktionalen Flickenteppich“, S. 5.

Als besonders machtvolleres Entscheidungsgremium hat sich in der Corona-Krise die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) erwiesen.¹²² Geschaffen wurde diese Institution bereits im Jahr 1954, um den Bundesländern eine stärkere Teilhabe auf Bundesebene zu ermöglichen.¹²³ Dennoch ist die MPK an dieser Stelle als neue Form von Governance zu nennen, da während der Pandemie nicht nur die Regierungschefs der Länder, sondern auch die Bundeskanzlerin bzw. die im Einzelnen betroffenen Bundesminister daran teilnehmen. Die Abstimmung der Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung erfolgt derzeit also im Wesentlichen zwischen den Mitgliedern der Bundesregierung und der Ministerpräsidentenkonferenz. Eine derartige Zusammensetzung der MPK sieht das deutsche Grundgesetz allerdings nicht vor. Erwähnt wird sie lediglich in der Geschäftsordnung der Bundesregierung. Die gemeinsamen Sitzungen finden zudem stets unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Der Verhandlungsprozess gestaltet sich somit nach außen hin nicht wirklich transparent, was unter Umständen den Rückhalt in der Bevölkerung für die getroffenen Entscheidungen schmälern kann.¹²⁴

Des Weiteren tritt seit Krisenbeginn montags das sogenannte kleine Corona-Kabinetts zusammen. Neben der Bundeskanzlerin, die die Kabinettsitzungen leitet, nehmen hieran auch die Ministerinnen und Minister der Verteidigung, der Finanzen, des Inneren, des Auswärtigen, für Gesundheit sowie der Bundeskanzleramtschef teil. Das komplette Bundeskabinetts trifft sich auch weiterhin am Mittwoch. Im Rahmen dieser Sitzungen werden u.a. auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, beispielsweise des Robert Koch-Instituts, angehört. Donnerstags tagt dann das sogenannte große Corona-Kabinetts. Diesem gehören neben den Mitgliedern des kleinen Corona-Kabinetts, abhängig von der aktuellen Tagesordnung, auch die Ministerinnen und Minister der betroffenen Ressorts an.¹²⁵

Anders als in Deutschland wurde in Frankreich – abgesehen von den bereits angesprochenen Kompetenzverschiebungen im Zuge des *état d'urgence sanitaire* – im Grundsatz an den bestehenden institutionellen Strukturen festgehalten. Neue Governance-Formate haben sich hier während der Corona-Pandemie also nicht herausgebildet. Stattdessen wurde in Frankreich eine

¹²² Kühne, Hartmut: „Corona und Bundesstaat. Wie der deutsche Föderalismus in der Krise unter seinen Möglichkeiten bleibt“. <https://verfassungsblog.de/corona-und-bundesstaat/> [Stand: 06.05.2021].

¹²³ Vgl.: Coatleven, Lucie/ Hublet, François/ Rospars, Théophile: „Subsidiäres Krisenmanagement in der Corona-Pandemie: Bundesrepublikarisches Erfolgsmodell und grenzübergreifende Perspektiven“. In: *Der Bericht (Groupe d'études géopolitiques)*. Dezember 2020, S. 8 (Abrufbar unter: https://legrandcontinent.eu/de/wp-content/uploads/sites/7/2020/12/Rapport_GEG_DE.pdf).

¹²⁴ Kühne, Hartmut: „Corona und Bundesstaat. Wie der deutsche Föderalismus in der Krise unter seinen Möglichkeiten bleibt“. <https://verfassungsblog.de/corona-und-bundesstaat/> [Stand: 06.05.2021].

¹²⁵ Die Bundesregierung: „Regierungshandeln in Zeiten von Covid19“. <https://www.bundesregierung.de/bregde/themen/coronavirus/regierungshandeln-covid19-1740548> [Stand: 12.07.2021].

Vielzahl neuer wissenschaftlicher Konsultations- und Beratungsgremien geschaffen, wobei an dieser Stelle nur auf zwei von ihnen näher eingegangen wird.¹²⁶

So wurde in das Gesetz vom 23.03.2020 der sogenannte *Conseil Scientifique Covid-19* aufgenommen. Dieses interdisziplinäre Gremium, bestehend aus elf Mitgliedern, wurde damit beauftragt, die französische Regierung in medizinischen Fragen rund um das Corona-Krisenmanagement zu beraten. Ein weiteres Expertengremium stellt das von Präsident Emmanuel Macron eingerichtete *Comité analyse, recherche et expertise (CARE)* dar. Dieses setzt sich aus zwölf Wissenschaftlern zusammen, die stets in engem Austausch mit dem *Conseil* stehen. Das *Comité* wird primär in technischen und wissenschaftlichen Fragen von der Regierung zu Rate gezogen, soll jedoch unter anderem auch neue Erkenntnisse zu potenziellen Behandlungs- und Therapieansätzen sammeln sowie eine Strategie zur digitalen Nachverfolgung von Kontaktpersonen entwickeln.¹²⁷

Für Deutschland ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Rolle des Robert Koch-Instituts (RKI) von Bedeutung. Mit der Verabschiedung des Infektionsschutzgesetzes im Jahr 2000 wurde das RKI als zentrale Institution für epidemische Lagen in Deutschland bestimmt. Die Aufgaben des Instituts sind durch das IfSG geregelt. Dieses weist dem RKI lediglich eine beratende bzw. unterstützende Funktion zu (§ 4 IfSG); es besitzt jedoch keine Weisungsbefugnis nach Art. 87 Abs. 3 GG.¹²⁸

Grundsätzlich ist ein Zurückgreifen der Politik auf Einschätzungen und Meinungen aus der Wissenschaft in Ausnahmesituationen, wie der Corona-Pandemie, als sinnvoll anzusehen. Problematisch kann es hier jedoch werden, wenn die Wissenschaft nicht mehr nur berät, sondern in einem zu hohen Maße Einfluss auf die politischen Entscheidungsprozesse ausübt.¹²⁹ Hier ist also eine klare Trennlinie zu ziehen. Entscheidungen müssen letztlich immer von den politisch Verantwortlichen getroffen werden.¹³⁰

¹²⁶ Vgl.: Costil, Mathilde/ Gittus, Sylvie/ Lagadec, Audrey/ Papin, Delphine: „Le Covid-19 et les rouages de la machine d'Etat“. *Le Monde*. 31. Januar/1. Februar 2021, S. 26/27.

¹²⁷ Gaillet, Aurore/ Gerhold, Maximilian: „Etat d'urgence sanitaire. Wie Frankreich den Coronavirus bekämpft“. <https://verfassungsblog.de/etat-durgence-sanitaire/> [Stand: 30.04.2021].

¹²⁸ Vgl.: Münch, „Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-) Föderalismus in Zeiten der Coronakrise“, S. 211.

¹²⁹ Gaillet, Aurore/ Gerhold, Maximilian: „Etat d'urgence sanitaire. Wie Frankreich den Coronavirus bekämpft“. <https://verfassungsblog.de/etat-durgence-sanitaire/> [Stand: 30.04.2021].

¹³⁰ Vgl.: Decker/ Ruhose, „Verliert der Bundestag in der Krise an Bedeutung?“, S. 2.

Üblicherweise schlägt in Krisensituationen die „Stunde der Exekutive“.¹³¹ So auch in der Corona-Pandemie.¹³² Demgegenüber verliert ein Parlament an Bedeutung. Im Vordergrund stehen also schnelle Regierungsentscheidungen und nicht Deliberation.¹³³ Andererseits bedarf es jedoch gerade in Zeiten der Krise auch einer starken und funktionierenden Legislative.¹³⁴ Nicht nur unter dem Aspekt der Gewaltenteilung, sondern auch deshalb, weil das Parlament durch seine Plenardebatten Transparenz und Öffentlichkeit schafft. Letzteres war und ist vor allem in der aktuellen Situation unverzichtbar, da viele Elemente der politischen Willensbildung (z.B. Parteitage) pandemiebedingt entweder gar nicht oder nur eingeschränkt stattfinden konnten.¹³⁵ Das alles setzt allerdings voraus, dass sich die Parlamente auch aktiv gegenüber einer erstarkten Exekutive behaupten und der ihnen zugedachten Rolle gerecht werden. Demnach sieht Matthias Lemke im Kontext der Corona-Pandemie die Fortsetzung einer parlamentarischen „Selbstverzwergung“ bestätigt. Demnach würde in Krisenzeiten die Debatte in den Parlamenten zugunsten einheitlicher Entscheidungen auf nationaler Ebene ganz bewusst in den Hintergrund gerückt. Um jedoch die Gründe für dieses vermeintliche Muster ausmachen zu können, bedarf es laut Lemke weiterer politikwissenschaftlicher Forschung.¹³⁶

Unabhängig davon schränken die derzeit widrigen Umstände, bzw. die damit verbundenen Maßnahmen (z.B. Abstandsregeln), die Parlamente in ihrer Arbeitsfähigkeit ein.¹³⁷ So wurde auch die Arbeit der französischen *Assemblée Nationale* in der Pandemie nach dem Auftreten zahlreicher Infektionen durch das Präsidium in Absprache mit der Regierung auf ein Minimum reduziert. Beispielsweise wurden Fragen an die Regierung fortan nur noch von den Fraktionsvorsitzenden entgegengenommen. Seine traditionellen Aufgaben wie die Gesetzgebung und die Regierungskontrolle sollte das französische Parlament jedoch weiterhin uneingeschränkt wahrnehmen können.¹³⁸ Gleiches gilt für den Deutschen Bundestag. Auch hier übt die parlamentarische Opposition trotz der vorhandenen Einschränkung durch die Pandemie weiterhin die Kontrolle über die Bundesregierung aus.¹³⁹

¹³¹ Ibid., S. 1.

¹³² Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 208.

¹³³ Vgl.: Münch, „Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-) Föderalismus in Zeiten der Coronakrise“, S. 220.

¹³⁴ Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 120.

¹³⁵ Vgl.: Decker/ Ruhose, „Verliert der Bundestag in der Krise an Bedeutung?“, S. 2.

¹³⁶ Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 120.

¹³⁷ Vgl.: Decker/ Ruhose, „Verliert der Bundestag in der Krise an Bedeutung?“, S. 2.

¹³⁸ Gaillet, Aurore/ Gerhold, Maximilian: „Etat d'urgence sanitaire. Wie Frankreich den Coronavirus bekämpft“. <https://verfassungsblog.de/etat-durgence-sanitaire/> [Stand: 30.04.2021].

¹³⁹ Vgl.: Decker/ Ruhose, „Verliert der Bundestag in der Krise an Bedeutung?“, S. 2.

Das nun folgende Kapitel beschreibt zunächst chronologisch die in Frankreich und Deutschland über das Jahr 2020 ergriffenen Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung. Abschließend sollen die Maßnahmen beider Länder sowie deren potenzielle Auswirkungen kurz gegenübergestellt werden.

5. Pandemiemaßnahmen im Jahr 2020

5.1 Frankreich

Frankreich gehört in Europa zu den Ländern, die besonders stark von der Corona-Pandemie getroffen wurden.¹⁴⁰ Am 24. Januar 2020 wurden in Frankreich die ersten Infektionen mit dem neuartigen Coronavirus registriert. Aus einem französischen Skigebiet wurde am 9. Februar über fünf weitere Fälle berichtet.¹⁴¹ Als erste Reaktion auf die allmählich steigenden Infektionszahlen erfolgte am 22. Februar die Auslösung des sogenannten *Plan ORSAN* durch das französische Gesundheitsministerium. Dieser im Jahr 2014 eigens für gesundheitliche Notsituationen eingerichtete Ablaufplan sieht u.a. ein Aufschieben nicht zwingend erforderlicher Operationen sowie eine Erhöhung der rettungsdienstlichen Kapazitäten vor.¹⁴²

Am 28. Februar meldete Frankreich bereits 57 Neuinfektionen, woraufhin die nationale Sicherheitsstufe 2 ausgerufen wurde. Infolgedessen wurden erste Großveranstaltungen wie die bereits laufende Agrarmesse in Paris und der geplante Hauptstadtmarathon untersagt. Zu diesem Zeitpunkt wies insbesondere die deutsche Nachbarregion *Grand Est* auffallend hohe Infektionszahlen auf. Als Treiber des Infektionsgeschehens entpuppte sich hier vor allem die Zusammenkunft einer Glaubensgemeinschaft in der elsässischen Stadt Mülhausen. Anfang März unternahm die Region deshalb, vom Staat gebilligt, verschärfte Maßnahmen zur Eindämmung des Virus. So wurde in Mülhausen die Schließung aller Schulen angeordnet und im gesamten Departement *Haut-Rhin* ein Versammlungsverbot ab 50 Personen verhängt.¹⁴³

Am 11. März sprach die Weltgesundheitsorganisation erstmals im Zusammenhang mit dem neuen Coronavirus von einer Pandemie. Als Reaktion auf die Einschätzung der WHO erfolgte in Frankreich die landesweite Schließung von Kindertagesstätten, Schulen und Universitäten.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Vgl.: Halmes, „Frankreich: territoriale Politik im Fadenkreuz der Krisenbewältigung?“, S. 305.

¹⁴¹ Vgl.: Galetti et al., „Frankreich im Kampf gegen das Corona-Virus“, S. 2.

¹⁴² Ibd., S. 3.

¹⁴³ Ibd.

¹⁴⁴ Ibd.

Am selben Tag trat auf Geheiß des französischen Staatspräsidenten außerdem der bereits erwähnte *Conseil Scientifique Covid-19* zusammen.¹⁴⁵ Ab dem 15. März galt in Frankreich die Sicherheitsstufe 3, was zur Folge hatte, dass landesweit alle Geschäfte –hiervon ausgenommen waren Apotheken und solche des täglichen Bedarfs – bis auf Weiteres schließen mussten.¹⁴⁶

Am 15. März fand in Frankreich der erste Wahlgang der Kommunalwahlen statt. Die Entscheidung der französischen Regierung, die Wahlen trotz der Bedrohung durch das Virus abhalten zu wollen, wurde heftig kritisiert.¹⁴⁷ Der zweite Wahlgang sollte hingegen erst drei Monate später durchgeführt werden.¹⁴⁸ Nur einen Tag nach dem ersten Wahlgang kündigte Präsident Emmanuel Macron für ganz Frankreich eine vorläufig fünfzehntägige Ausgangssperre an, welche schließlich um denselben Zeitraum verlängert wurde.¹⁴⁹

Fortan durfte man seinen Wohnsitz nur noch in Ausnahmefällen, wie beispielsweise zum Arbeiten, Einkaufen oder zur alleinigen sportlichen Betätigung, verlassen. Treffen mit Personen außerhalb des eigenen Haushalts wurden gänzlich untersagt. Darüber hinaus musste generell für den Aufenthalt im Freien eine sogenannte Ausgehbescheinigung mitgeführt werden.¹⁵⁰

Am 17. März rief Frankreich für vorerst zwölf Tage den Gesundheitsnotstand (*état d'urgence sanitaire*) aus. Bereits zehn Tage später, kündigte der damalige Premierminister Edouard Philippe dessen Verlängerung bis zum 15. April an.¹⁵¹

An Ostern gab Präsident Emmanuel Macron bekannt, dass die geltenden Ausgangsbeschränkungen bis zum 11. Mai verlängert werden.¹⁵²

Ende April strebte die französische Regierung zum ersten Mal Lockerungsmaßnahmen an. Demnach stimmte die Nationalversammlung am 28. April für einen entsprechenden Entwurf der Regierung, welcher vorsichtige Öffnungsschritte, u.a. für Kindertagesstätten und Grundschulen, ab dem 11. Mai umfasste. In seiner damaligen Fassung wurde der Entwurf jedoch am 04. Mai vom französischen Senat abgelehnt. Stattdessen sprachen sich die Senatsmitglieder

¹⁴⁵ Deutsch-Französisches Institut: „Rückblick auf das politische Geschehen in Frankreich 2020“. https://www.dfi.de/de/Bibliothek/Rueckblicke/rueckblick_2020.shtml [Stand: 26.03.2021].

¹⁴⁶ Vgl.: Galetti et al., „Frankreich im Kampf gegen das Corona-Virus“, S. 3.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ Deutsch-Französisches Institut: „Rückblick auf das politische Geschehen in Frankreich 2020“. https://www.dfi.de/de/Bibliothek/Rueckblicke/rueckblick_2020.shtml [Stand: 26.03.2021].

¹⁴⁹ Vgl.: Galetti et al., „Frankreich im Kampf gegen das Corona-Virus“, S. 3.

¹⁵⁰ Deutsch-Französisches Institut: „Rückblick auf das politische Geschehen in Frankreich 2020“. https://www.dfi.de/de/Bibliothek/Rueckblicke/rueckblick_2020.shtml [Stand: 26.03.2021].

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Vgl.: Galetti et al., „Frankreich im Kampf gegen das Corona-Virus“, S. 3.

dafür aus, das Land in verschiedene Zonen einzuteilen, um besser auf das lokale Infektionsgeschehen reagieren zu können. Vorerst sollten also keine Lockerungen unternommen werden.¹⁵³

Nach den Vorstellungen des Senats präsentierte der damalige Premierminister bereits am 7. Mai einen entsprechenden Plan. Dieser sah die Einteilung der französischen Departements in verschiedenfarbige Zonen (grün, orange und rot) ab dem 11. Mai vor. Ausschlaggebend für die Zuordnung waren neben der Zahl der wöchentlichen Neuinfektionen auch die Anzahl der zur Verfügung stehenden Intensivbetten und die vorhandenen Testkapazitäten. In den Departements mit niedrigen Infektionszahlen (grün) sollten demnach schnellere Lockerungen möglich sein als in denen mit hohen Fallzahlen (orange, rot). Es wurde außerdem dazu aufgerufen, das Reisen zwischen „roten“ und „grünen“ Departements zu unterlassen. Am 11. Mai wurde eine erneute Verlängerung des Gesundheitsnotstands bis zum 10. Juli verkündet.¹⁵⁴

Am 28. Mai gab Edouard Philippe weitreichende Lockerungen der geltenden Beschränkungen bekannt, welche ab dem 2. Juni in Kraft treten sollten. Zuallererst wurden im französischen Mutterland die Ausgangsbeschränkungen aufgehoben. Außerdem durften landesweit Restaurants, Bars und Cafés unter strengen Auflagen wieder öffnen. Gleiches galt für Schulen und Kultureinrichtungen. Großveranstaltungen blieben jedoch weiterhin verboten. Darüber hinaus stimmte die Assemblée Nationale für die Nutzung der Corona-Warn-App „Stop Covid“.¹⁵⁵

Am 20. Juli weitete Frankreich die Maskenpflicht aus. Nunmehr wurde das Tragen einer Schutzmaske in öffentlichen, geschlossenen Räumen landesweit obligatorisch. Zudem musste ab dem 1. September im ganzen Land auch am Arbeitsplatz eine Maske getragen werden, wenn sich mehr als eine Person in einem geschlossenen Raum befindet.¹⁵⁶

Im Oktober traf die zweite Infektionswelle Frankreich mit voller Wucht. Demnach erreichte die Zahl der Neuinfektionen pro Tag mit über 25.000 ihren Höchststand seit März 2020.¹⁵⁷ Angesichts dieser hohen Zahlen verhängte Präsident Emmanuel Macron am 14. Oktober in mehreren französischen Großstädten zwischen 21:00 und 06:00 Uhr ein Ausgehverbot. Hiervon waren ca. 20 Millionen Menschen betroffen. Zwei Wochen später kündigte der Präsident weitere Maßnahmen zur Eindämmung des hohen Infektionsgeschehens ab dem 30. Oktober an. Anders als

¹⁵³ Deutsch-Französisches Institut: „Rückblick auf das politische Geschehen in Frankreich 2020“. https://www.dfi.de/de/Bibliothek/Rueckblicke/rueckblick_2020.shtml [Stand: 26.03.2021].

¹⁵⁴ Ibd.

¹⁵⁵ Ibd.

¹⁵⁶ Ibd.

¹⁵⁷ Vgl.: Hamann, „Die Pandemie treibt Spaltung an“, S. 2.

in der ersten Welle sollten Schulen und Kindertagesstätten jedoch geöffnet bleiben. Auch öffentliche Plätze wie Parks und Strände wurden nicht gesperrt. Stattdessen wurde die Freizügigkeit der Menschen stark eingeschränkt. Fortan durfte man sich pro Tag – von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen (z.B. Arbeit, Einkäufe etc.) – nur noch für eine Stunde außerhalb der eigenen vier Wände aufhalten. Zudem galt hierfür ein Bewegungsradius von einem Kilometer.¹⁵⁸ Dieser zweite harte „Lockdown“ galt bis zum 1. Dezember 2020.¹⁵⁹

5.2 Deutschland

Noch zu Beginn des Jahres 2020 schien das Infektionsgeschehen in Deutschland insgesamt gut kontrollierbar zu sein.¹⁶⁰ Am 27. Januar wurde hierzulande die erste Infektion mit dem neuartigen Coronavirus registriert. Hierbei handelte es sich um einen Mann aus dem bayerischen Landkreis Starnberg.¹⁶¹ Bereits vier Tage später trat eine Meldepflicht für Erkrankungen, die im Zusammenhang mit dem Virus stehen, in Kraft.¹⁶² Am 2. Februar wurden deutschlandweit zehn Corona-Fälle erfasst.¹⁶³

In Bayern ließen sich die ersten aufgetretenen Fälle mit der Firma „Webasto“ in Verbindung bringen. Ende Februar meldete auch Baden-Württemberg erste Infektionen. Daraufhin folgte Nordrhein-Westfalen, wo sich der Karneval als Treiber des Infektionsgeschehens herausstellte. Angesichts bundesweit weiter steigender Fallzahlen wurden in Deutschland ab dem 26. Februar weitere Schutzmaßnahmen ergriffen und entsprechende Organisationsstrukturen geschaffen.¹⁶⁴

Am 8. März wurde bundesweit die Empfehlung ausgesprochen, keine öffentlichen Veranstaltungen mit über 1000 Teilnehmern mehr stattfinden zu lassen.¹⁶⁵ Einen Tag später wurden 1112 Infektionen sowie die beiden ersten auf das Coronavirus zurückzuführenden Todesfälle in

¹⁵⁸ Deutsch-Französisches Institut: „Rückblick auf das politische Geschehen in Frankreich 2020“. https://www.dfi.de/de/Bibliothek/Rueckblicke/rueckblick_2020.shtml [Stand: 26.03.2021].

¹⁵⁹ Schmid, Mirko: „Bars und Restaurants müssen schließen: Landesweiter Lockdown in Frankreich“. <https://www.fr.de/politik/frankreich-corona-covid-praesident-macron-lockdown-neuinfektionen-infektionen-90083694.html> [Stand: 09.08.2021].

¹⁶⁰ Vgl.: Montag, „Die Mär vom dysfunktionalen Flickenteppich“, S. 2.

¹⁶¹ Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 125 f.

¹⁶² *Ibid.*, S. 128.

¹⁶³ *Ibid.*, S. 129.

¹⁶⁴ Vgl.: Montag, „Die Mär vom dysfunktionalen Flickenteppich“, S. 2.

¹⁶⁵ Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 133.

Deutschland registriert.¹⁶⁶ Bereits am 11. März kündigten einige Bundesländer an, keine Großveranstaltungen mehr zu genehmigen.¹⁶⁷

Am 16. März beschloss die Bundesrepublik Deutschland Grenzsicherungen zu fünf ihrer Nachbarstaaten.¹⁶⁸ Im Falle der Grenze zu Frankreich geschah dies ohne vorherige gegenseitige Abstimmung. Da auch weiterhin in Deutschland beschäftigte Personen aus Frankreich einreisen durften, wurden von deutscher Seite strenge Kontrollen durchgeführt.¹⁶⁹ Ebenfalls am 16. März vereinbarten die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder erste Einschränkungen des alltäglichen Lebens. Ausgangsbeschränkungen wurden jedoch nicht beschlossen.¹⁷⁰

Am 17. März verhängte Deutschland ein Einreiseverbot für Drittstaatenangehörige. Zudem mussten viele Geschäfte schließen. Wie kurz zuvor beschlossen, erfolgte einen Tag später die bundesweite Schließung von Schulen, Kindergärten und Spielplätzen.¹⁷¹ Indes durften auch keine Gottesdienste und Vereinssitzungen mehr abgehalten werden.¹⁷²

Vom 22. März an galt in ganz Deutschland ein Kontaktverbot.¹⁷³ Die Vertreter von Bund und Ländern hatten sich in einer Telefonschleife darauf geeinigt, Treffen von mehr als zwei Personen zu untersagen. Dieses Verbot bezog sich jedoch nicht auf Familienmitglieder und Angehörige desselben Haushalts. Eine landesweite Ausgangssperre wurde nicht verhängt.¹⁷⁴ Darüber hinaus mussten Restaurants und Geschäfte ihre Türen schließen. Von den Geschäftsschließungen ausgenommen waren Apotheken und Lebensmittelmärkte. Am 24. März verzeichnete die Bundesrepublik 30.081 Infektionen.¹⁷⁵

¹⁶⁶ Ibid., S. 134.

¹⁶⁷ Imöhl, Sören/ Ivanov, Angelika: „Corona in Deutschland in der Zusammenfassung“. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/covid-19-corona-in-deutschland-in-der-zusammenfassung/25584942.html?ticket=ST-10215855-qm7Lz93V6AlQbIbl9eZ-ap3> [Stand: 06.06.2021].

¹⁶⁸ Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 138.

¹⁶⁹ Deutsch-Französisches Institut: „Rückblick auf das politische Geschehen in Frankreich 2020“. https://www.dfi.de/de/Bibliothek/Rueckblicke/rueckblick_2020.shtml [Stand: 26.03.2021].

¹⁷⁰ Vgl.: Montag, „Die Mär vom dysfunktionalen Flickenteppich“, S. 3.

¹⁷¹ Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 143 f.

¹⁷² Imöhl, Sören/ Ivanov, Angelika: „Corona in Deutschland in der Zusammenfassung“. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/covid-19-corona-in-deutschland-in-der-zusammenfassung/25584942.html?ticket=ST-10215855-qm7Lz93V6AlQbIbl9eZ-ap3> [Stand: 06.06.2021].

¹⁷³ Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 147.

¹⁷⁴ Imöhl, Sören/ Ivanov, Angelika: „Corona in Deutschland in der Zusammenfassung“. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/covid-19-corona-in-deutschland-in-der-zusammenfassung/25584942.html?ticket=ST-10215855-qm7Lz93V6AlQbIbl9eZ-ap3> [Stand: 06.06.2021].

¹⁷⁵ Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 147.

Am 4. April erreichte die Zahl der seit Beginn der Pandemie erfassten Corona-Fälle erstmals einen Wert von über 100.000.¹⁷⁶

Ab dem 10. April mussten sich deutsche Reiserückkehrer aus sogenannten Risikogebieten für 14 Tage in häusliche Quarantäne begeben.¹⁷⁷

Am 15. April verständigten sich Bund und Länder darauf, erste Lockerungen vorzunehmen. Vereinbart wurde die allmähliche Öffnung der Schulen ab dem 4. Mai. Zudem konnten Geschäfte mit einer Fläche von weniger als 800 m² bereits fünf Tage später wieder Kunden empfangen. Das zuvor beschlossene Kontaktverbot sollte jedoch noch mindestens bis zum 3. Mai gelten. Darüber hinaus durften bis zum 31. August keine Großveranstaltungen stattfinden. Es wurde außerdem der Gebrauch von Schutzmasken im Alltag empfohlen. Zur gemeinsamen Koordination der Maßnahmen sollten die politischen Akteure nunmehr alle zwei Wochen zusammenkommen.¹⁷⁸

Ab dem 29. April galt in allen Geschäften sowie im ÖPNV bundesweit eine Maskenpflicht. Am 1. Mai meldete Deutschland 160.758 Infektionen.¹⁷⁹

Nach einer Telefonschleife mit den Regierungschefs der Länder am 6. Mai gab Bundeskanzlerin Angela Merkel die Verlängerung der geltenden Kontaktbeschränkungen bis zum 5. Juni bekannt.¹⁸⁰ Gleichzeitig hatten sich Bund und Länder auch auf weitere, aber dennoch vorsichtige Öffnungsschritte verständigt. In diesem Zusammenhang wurde ein Schwellenwert von 50 Neuinfektionen/100.000 Einwohner innerhalb einer Woche festgelegt. Überstieg die Zahl der Neuinfektionen diesen Wert, hatten Länder und Kommunen die Aufgabe, dezentrale Maßnahmen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens zu treffen. Darüber hinaus wurde zum Zwecke einer effektiveren Nachverfolgung von Kontakten die zeitnahe Einführung einer Corona-Warn-App verkündet.¹⁸¹

¹⁷⁶ Imöhl, Sören/ Ivanov, Angelika: „Corona in Deutschland in der Zusammenfassung“. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/covid-19-corona-in-deutschland-in-der-zusammenfassung/25584942.html?ticket=ST-10215855-qm7Lz93V6AlQbIblr9eZ-ap3> [Stand: 06.06.2021].

¹⁷⁷ Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 162.

¹⁷⁸ *Ibid.*, S. 170 f.

¹⁷⁹ *Ibid.*, S. 179.

¹⁸⁰ *Ibid.*, S. 180.

¹⁸¹ *Ibid.*, S. 181.

Nach insgesamt achtwöchiger Schließung durfte die Gastronomie in Deutschland am 11. Mai unter strengen Auflagen wieder öffnen. Neben Abstands- und Hygieneregeln, die es zu beachten galt, mussten die Restaurantgäste auch ihre Kontaktdaten angeben, um die Nachverfolgung von potenziell Infizierten zu erleichtern.¹⁸²

Am 1. Juni registrierte Deutschland 181.815 Infizierte. Verglichen mit den Zahlen von Anfang Mai bedeutete dies ein Anstieg von mehr als 20.000. Laut Robert Koch-Institut zeichnete sich zu diesem Zeitpunkt jedoch insgesamt eine langsamere Ausbreitung des Coronavirus ab.¹⁸³

Ab dem 26. Juni konnten die Regierungen der Länder bei lokalen Infektionsherden eigenmächtig Beschränkungen für das Reisen innerhalb Deutschlands erlassen.¹⁸⁴

War zu Beginn des Monats Juli in Deutschland noch von einer allmählichen Stabilisierung der Lage die Rede, verzeichneten viele Bundesländer bereits am 1. August wieder steigende Infektionszahlen. Eine Trendwende, die das RKI mit großer Sorge beobachtete.¹⁸⁵

Am 8. August wurde für Urlaubsrückkehrer aus Risikogebieten eine Testpflicht angeordnet. Alternativ bestand die Möglichkeit, binnen 48 Stunden ein negatives Corona-Testergebnis vorzulegen.¹⁸⁶

Indes stiegen die Corona-Fallzahlen in Deutschland weiter an. Am 7. September wurde erstmals die 500.000er-Marke überschritten.¹⁸⁷

Ende September waren seit Beginn der Pandemie weltweit mehr als eine Million Menschen an den Folgen einer Corona-Infektion gestorben. Am 29. September gaben Bund und Länder neue Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie bekannt.¹⁸⁸ Neben der Ankündigung, die Einhaltung der nunmehr rechtlich verbindlichen Maskenpflicht schärfer kontrollieren zu wollen, wur-

¹⁸² Imöhl, Sören/ Ivanov, Angelika: „Corona in Deutschland in der Zusammenfassung“. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/covid-19-corona-in-deutschland-in-der-zusammenfassung/25584942.html?ticket=ST-10215855-qm7Lz93V6AlQbIblr9eZ-ap3> [Stand: 06.06.2021].

¹⁸³ Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 182.

¹⁸⁴ *Ibid.*, S. 190.

¹⁸⁵ *Ibid.*, S. 190 f.

¹⁸⁶ *Ibid.*, S. 194.

¹⁸⁷ Imöhl, Sören/ Ivanov, Angelika: „Corona in Deutschland in der Zusammenfassung“. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/covid-19-corona-in-deutschland-in-der-zusammenfassung/25584942.html?ticket=ST-10215855-qm7Lz93V6AlQbIblr9eZ-ap3> [Stand: 06.06.2021].

¹⁸⁸ Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 202.

den auch Einschränkungen für Feiern im privaten Bereich sowie Alkoholverbote in der Öffentlichkeit beschlossen. Nach wie vor sollte es jedoch keine flächendeckende Ausgangssperre in Deutschland geben.¹⁸⁹

Am 14. Oktober verständigten sich Bund und Länder zur Eindämmung des Infektionsgeschehens darauf, lokale Beherbergungsverbote zu erlassen. Demnach durften Unterkünfte (wie z.B. Hotels) keine Gäste mehr aus einem Bundesland beherbergen, in dem die Zahl der wöchentlichen Neuinfektionen bei über 50/100.000 Einwohnern lag. Zudem legte man sich auf eine Verschärfung der Maskenpflicht fest. Einige Schutzmaßnahmen sollten darüber hinaus bereits ab einem Schwellenwert von wöchentlich 35 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner ergriffen werden.¹⁹⁰

Ende Oktober wurde in Deutschland ein „Lockdown light“ beschlossen. Demnach galten ab dem 2. November erneute Kontaktbeschränkungen. Im Freien waren jetzt nur noch Treffen zwischen Personen zweier Haushalte gestattet, wobei hierfür eine Grenze von maximal 10 Personen festgelegt wurde. Zudem mussten Anfang November bundesweit die Restaurants wieder schließen. Es war dabei lediglich erlaubt, einen Liefer- bzw. Abholservice anzubieten. Reisen mit Übernachtung durften bis auf Weiteres nicht stattfinden. Auch Veranstaltungen im Sport- und Kultursektor wurden grundsätzlich untersagt. Kindergärten und Schulen sollten jedoch weiterhin offen bleiben. Gleiches galt für sogenannte systemrelevante Geschäfte wie Lebensmittelläden und Apotheken.¹⁹¹

Am 16. November kamen die Vertreter von Bund und Ländern zusammen, um gemeinsam eine vorläufige Bilanz zum „Lockdown light“ zu ziehen. Der Bundeskanzlerin sollte es im Rahmen dieses Treffens jedoch nicht gelingen, die Länderchefs von der aus ihrer Sicht gebotenen Notwendigkeit nach schärferen Maßnahmen zu überzeugen. Eine entsprechende Beschlussvorlage des Bundeskanzleramts wurde schließlich abgelehnt. Stattdessen erging lediglich der Aufruf an die Bevölkerung, auch weiterhin die geltenden Regeln zu beachten.¹⁹²

Am 25. November wurde die erneute Ausweitung der bestehenden Kontaktbeschränkungen bekannt gegeben. Im Gegenzug sollten die Schutzmaßnahmen über die bevorstehenden Weih-

¹⁸⁹ Ibid., S. 203 f.

¹⁹⁰ Imöhl, Sören/ Ivanov, Angelika: „Corona in Deutschland in der Zusammenfassung“. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/covid-19-corona-in-deutschland-in-der-zusammenfassung/25584942.html?ticket=ST-10215855-qm7Lz93V6AlQbIblr9eZ-ap3> [Stand: 06.06.2021].

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Ibid.

nachtsfeiertage etwas gelockert werden, um der Bevölkerung ein Stück Normalität zurückzugeben. Die Infektionen stiegen jedoch weiter an. Nur zwei Tage später erreichte die Zahl der seit Beginn der Corona-Pandemie registrierten Fälle erstmals einen Wert von über einer Million.¹⁹³

Anfang des Monats Dezember wurde die Verlängerung des „Lockdown light“ bis zum 10. Januar 2021 bekanntgegeben.¹⁹⁴

Am 12. Dezember verständigten sich Bund und Länder angesichts weiterhin steigender Fallzahlen auf einen harten „Lockdown“, welcher bereits vier Tage später in Kraft treten sollte. Demnach wurden weitreichende Geschäftsschließungen ab dem 16. Dezember angeordnet, was für den Einzelhandel – insbesondere vor dem Hintergrund der bevorstehenden Weihnachtsfeiertage – einen harten Einschnitt bedeutete. Hiervon ausgenommen waren wie bereits im Frühjahr die Geschäfte des sogenannten täglichen Bedarfs. Die erneute Verschärfung der Maßnahmen wurde damit begründet, dass der „Lockdown light“ nicht ausgereicht habe, das Infektionsgeschehen zu verlangsamen. Spätestens jetzt war die zweite Infektionswelle auch in Deutschland angekommen.¹⁹⁵

So wie zuvor vereinbart, durften ab dem 16. Dezember nur noch maximal fünf Personen aus zwei verschiedenen Haushalten zusammenkommen. Die Bevölkerung war angehalten, möglichst zu Hause zu bleiben. Schulen und Kindergärten im ganzen Land mussten abermals schließen. Dieser sogenannte zweite „Lockdown“ wurde letztendlich bis zum 7. März 2021 verlängert.¹⁹⁶

5.3 Krisenreaktionen beider Länder im Vergleich

Wie gezeigt wurde, lassen sich bezogen auf die im Jahr 2020 von Frankreich und Deutschland ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie ähnliche Krisenreaktionsmuster erkennen. Darüber hinaus sind die Maßnahmen in beiden Ländern in relativ nahe beieinander liegenden Zeiträumen getroffen worden. In diesem Zusammenhang sei zum Abschluss des Kapitels dennoch auf einige grundsätzliche Unterschiede hingewiesen.

¹⁹³ Ibd.

¹⁹⁴ Ibd.

¹⁹⁵ Ibd.

¹⁹⁶ Ibd.

Zunächst ist festzuhalten, dass streng genommen nur im Falle Frankreichs von einem harten „Lockdown“ die Rede sein kann. Anders als in Deutschland, wo sich die politisch Verantwortlichen vor allem auf Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen verständigt hatten, galt in Frankreich eine von höchster Stelle aus angeordnete nationale Ausgangssperre.¹⁹⁷ Demnach fielen die in Frankreich überwiegend von der Exekutive getroffenen Schutzmaßnahmen insgesamt deutlich härter aus als hierzulande. Dies gilt insbesondere für den in Frankreich Ende Oktober beschlossenen zweiten „Lockdown“, welcher – wie zuvor bereits erwähnt – zu drastischen Einschränkungen der Freizügigkeit führte.¹⁹⁸

In Deutschland hatten einige Bundesländer am 11. März angekündigt, keine Großveranstaltungen mehr stattfinden zu lassen. Am 15. April wurden diese bis zum 31. August deutschlandweit verboten.¹⁹⁹ In Frankreich wurden erste größere Veranstaltungen bereits Ende Februar untersagt. Nichtsdestotrotz fand am 15. März der erste Wahlgang der Kommunalwahlen statt, wobei es zu zahlreichen Ansteckungen kam. Eine Entscheidung der französischen Regierung, die aus epidemiologischer Sicht nur schwer nachzuvollziehen ist, zumal eine Verschiebung der Wahl prinzipiell möglich gewesen wäre.²⁰⁰ Des Weiteren fiel in Nizza am 29. August der Startschuss für die 107. *Tour de France*. Zwar fand sie unter strengen Hygieneregeln statt, angesichts der zu diesem Zeitpunkt weiter steigenden Corona-Fallzahlen hätte man dieses Sportereignis jedoch besser verschoben.²⁰¹

Unterschiede in Bezug auf die Krisenreaktionen beider Länder sind auch bei der Einführung der Maskenpflicht erkennbar. In Deutschland musste bereits ab dem 29. April in Geschäften sowie im ÖPNV eine Schutzmaske getragen werden.²⁰² Frankreich hingegen zog deutlich später, nämlich erst am 20. Juli, mit einer Maskenpflicht in öffentlichen, geschlossenen Räumen nach.²⁰³

Das nun folgende Kapitel stellt die Analyse der vorliegenden Arbeit dar und versucht, eine Antwort auf die eingangs formulierte Fragestellung zu geben. Hierbei wird für Frankreich und

¹⁹⁷ Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 204 f.

¹⁹⁸ Deutsch-Französisches Institut: „Rückblick auf das politische Geschehen in Frankreich 2020“. https://www.dfi.de/de/Bibliothek/Rueckblicke/rueckblick_2020.shtml [Stand: 26.03.2021].

¹⁹⁹ Imöhl, Sören/ Ivanov, Angelika: „Corona in Deutschland in der Zusammenfassung“. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/covid-19-corona-in-deutschland-in-der-zusammenfassung/25584942.html?ticket=ST-10215855-qm7Lz93V6AlQbIblr9eZ-ap3> [Stand: 06.06.2021].

²⁰⁰ Vgl.: Galetti et al., „Frankreich im Kampf gegen das Corona-Virus“, S. 3 f.

²⁰¹ Deutsch-Französisches Institut: „Rückblick auf das politische Geschehen in Frankreich 2020“. https://www.dfi.de/de/Bibliothek/Rueckblicke/rueckblick_2020.shtml [Stand: 26.03.2021].

²⁰² Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 179.

²⁰³ Deutsch-Französisches Institut: „Rückblick auf das politische Geschehen in Frankreich 2020“. https://www.dfi.de/de/Bibliothek/Rueckblicke/rueckblick_2020.shtml [Stand: 26.03.2021].

Deutschland zwischen systemunabhängigen und systemabhängigen Faktoren unterschieden. Es werden also sowohl Faktoren berücksichtigt, die nicht in einem Zusammenhang mit der Staatsordnung beider Länder – sprich Zentralismus und Föderalismus – stehen, als auch Faktoren, die unmittelbar darauf zurückzuführen und somit systemischer Natur sind.

6. Stärken und Schwächen zentralstaatlicher und föderaler Pandemiebewältigung

6.1 Systemunabhängige Faktoren in beiden Ländern

Deutschland und Frankreich kennzeichnet zunächst eine unterschiedliche Konzentration der Bevölkerung. In Deutschland finden sich mit Berlin, München, Hamburg und Köln gleich vier sogenannter „Millionenstädte“. Darüber hinaus leben hierzulande in elf Städten mehr als 500.000 Menschen. In Frankreich trifft dies neben der Hauptstadt lediglich auf Lyon und Marseille zu. Wenngleich es also in Frankreich im Vergleich zu Deutschland weniger Städte dieser Größenordnungen gibt, so ist die deutsche Bevölkerung doch insgesamt stärker über das ganze Land verteilt. Dazu kommt, dass zu der französische Region *Île-de-France*, welche auch das Ballungsgebiet Paris umfasst, mit ihren 12 Millionen Menschen in Deutschland kein Gegenstück existiert. Zwar zählt das bevölkerungsreichste deutsche Bundesland Nordrhein-Westfalen insgesamt 17 Millionen Einwohner, im Vergleich zum dicht besiedelten Pariser Großraum leben diese aber auf einer viel größeren Fläche. So hat Paris beispielsweise viermal so viel Einwohner wie die deutsche Hauptstadt Berlin. Die höhere Bevölkerungsdichte in Ballungsgebieten Frankreichs könnte somit potenziell zu einer schnelleren Ausbreitung von Infektionskrankheiten führen.²⁰⁴

Eine Rolle bei der Verbreitung des Virus spielt möglicherweise auch die unterschiedliche geographische Lage beider Länder.²⁰⁵ So ist Frankreich weiter im Süden Europas gelegen als Deutschland. In Bezug auf die sogenannte Saisonalität könnten hier also die wärmeren Temperaturen in den südlichen Landesteilen Frankreichs einen möglichen Einfluss auf das Infektions-

²⁰⁴ Vgl.: Stetter, Ernst: „Le fédéralisme allemand, une gouvernance efficace contre le Covid-19?“. In: *Fondation Jean Jaurès*. Mai 2020, S. 1 f. (Abrufbar unter: https://www.jean-jaures.org/publication/le-federalisme-allemand-une-gouvernance-efficace-contre-le-covid-19/?post_id=16496&export_pdf=1).

²⁰⁵ Vgl.: Gerlinger, Thomas/ Schmidt, Phillip Florian/ Lückenbach, Caspar: „Öffentliche Gesundheitsdienste in der COVID-19-Pandemie: Strategien und Praktiken in ausgewählten europäischen Nachbarländern“. In: *Bundesgesundheitsblatt - Gesundheitsforschung - Gesundheitsschutz*. Ausgabe 4 (2021), S. 479 (Abrufbar unter: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s00103-021-03295-z.pdf>).

geschehen haben. Zwar scheint es einen Zusammenhang zwischen der Jahreszeit und der Virusausbreitung zu geben, wie groß dieser Effekt jedoch tatsächlich ist, lässt sich laut Aussage des RKI nur vermuten.²⁰⁶

Zudem könnten in diesem Zusammenhang auch unterschiedliche kulturelle Gewohnheiten in beiden Ländern für die Virusverbreitung von Bedeutung sein. So legen die Französinen und Franzosen besonderen Wert darauf, soziale Kontakte zu pflegen. Demgegenüber wird uns Deutschen gemeinhin eine gewisse soziale Distanziertheit nachgesagt. Auch sind die in Frankreich üblichen, körpernahen Begrüßungsrituale – beispielsweise der Kuss auf die Wange – in Deutschland eher weniger verbreitet.²⁰⁷

Das Industrieland Deutschland zeichnet sich vor allem durch eine hohe internationale wirtschaftliche Vernetzung aus. Es überrascht demnach nicht, dass die ersten in Deutschland registrierten Infektionsfälle, so beim bayerischen Automobilzulieferer „Webasto“, auf internationale Geschäftsreisen zurückzuführen sind. Für die Mitarbeiter großer Unternehmen birgt dieser Umstand somit ein potenziell höheres Infektionsrisiko.²⁰⁸ Frankreich dagegen ist weitaus weniger stark industrialisiert. Demnach zählt der französische Industriesektor nur ungefähr halb so viele Beschäftigte wie die deutsche Industrie. In Frankreich betreiben nur etwa 125.000 Unternehmen Exporthandel. Im Exportland Deutschland hingegen beläuft sich deren Zahl auf das Dreifache. Vor diesem Hintergrund lässt sich in Bezug auf die Wirtschaft für Frankreich ein geringerer internationaler Vernetzungsgrad vermuten.²⁰⁹

Deutschland ist bekanntermaßen ein Reiseland. Als Corona-Hotspot entpuppte sich so zu Beginn der Pandemie vor allem der Tiroler Skiort Ischgl, von wo aus viele Winterurlauber das Virus mit nach Deutschland brachten und die Inzidenz hierzulande nach oben trieben. Auch im August und im September des letzten Jahres stiegen die Infektionszahlen in einigen Bundesländern wieder an, weil viele Sommerurlauber – vor allem die von Familienbesuchen in der Türkei und dem Balkangebiet – mit dem Virus im Gepäck nach Deutschland zurückgekehrt waren.²¹⁰ Bei unseren französischen Nachbarn hingegen besitzt gerade das ländlich geprägte,

²⁰⁶ Robert Koch-Institut: „Antworten auf häufig gestellte Fragen zum Coronavirus SARS-CoV-2 / Krankheit COVID-19“. <https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/gesamt.html> [Stand: 23.07.2021].

²⁰⁷ Vgl.: Stetter, „Le fédéralisme allemand, une gouvernance efficace contre le Covid-19?“, S. 3.

²⁰⁸ Vgl.: Machowecz, Martin: „Einsam spitze“. In: *DIE ZEIT*. 15. Oktober 2020, S. 31/32.

²⁰⁹ Vgl.: Lüsebrink, Hans-Jürgen: *Frankreich. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik, Kultur, Mentalitäten. Eine landeskundliche Einführung*. Stuttgart, J. B. Metzler Verlag, 42018, S. 57 f.

²¹⁰ Vgl.: Machowecz, Martin: „Einsam spitze“. In: *DIE ZEIT*. 15. Oktober 2020, S. 31/32.

mediterrane Frankreich einen hohen Stellenwert als Urlaubsregion, weshalb viele bevorzugt die Ferien im eigenen Land verbringen.²¹¹

Familien mit Migrationshintergrund könnten hierzulande ebenfalls für einen Anstieg der Corona-Fallzahlen gesorgt haben. So fanden während der Pandemie in Deutschland mehrere große Familienfeiern (z.B. Hochzeiten) mit zahlreichen Gästen statt.²¹² Auch für Frankreich, was als weltweit wichtigstes Einwanderungsland nach den USA und Kanada gilt, könnte hier ein Zusammenhang gesehen werden.²¹³

Es sei zum Abschluss dieses ersten Teils darauf hingewiesen, dass sich die tatsächliche Auswirkung der zuvor genannten Faktoren auf das Pandemiegeschehen nur vermuten lässt. Darüber hinaus könnten auch noch zahlreiche weitere Aspekte, wie beispielsweise das Durchschnittsalter der Bevölkerung, das Mobilitätsverhalten und soziale Ungleichheiten das Infektionsgeschehen in beiden Ländern beeinflusst haben, worauf an dieser Stelle jedoch nicht weiter eingegangen wird.²¹⁴

6.2 Systemabhängige Faktoren

6.2.1 Frankreich

Wie sich im Folgenden zeigen wird, ist Frankreich auch während der Corona-Krise nicht vom Prinzip des Zentralismus abgewichen. Seit Beginn der Pandemie wurden erforderliche Maßnahmen im Wesentlichen auf nationaler Ebene durch die Exekutive beschlossen.²¹⁵ So konnte beispielsweise Anfang April des letzten Jahres kurzerhand die Absage der ursprünglich für Juli anberaumten nationalen Abschlussprüfungen (*Baccalauréat*) verkündet werden. Die Abschlussnoten sollten stattdessen anhand der Leistungen des laufenden Schuljahres ermittelt werden.²¹⁶ Auch in Deutschland wurde die Verschiebung bzw. die Absage der Abiturprüfungen diskutiert. Jedoch konnten sich die Bundesländer, welche die sogenannte Kulturhoheit besitzen, in dieser Frage zunächst nicht auf ein einheitliches Vorgehen verständigen.²¹⁷ Gleiches lässt sich in beiden Ländern auch für den Sportbetrieb während der Pandemie konstatieren. Am 28. April 2020 erklärte der damalige französische Premierminister Edouard Philippe das vorzeitige

²¹¹ Vgl.: Lüsebrink, *Frankreich. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik, Kultur, Mentalitäten*, S. 40.

²¹² Vgl.: Machowecz, Martin: „Einsam spitze“. In: *DIE ZEIT*. 15. Oktober 2020, S. 31/32.

²¹³ Vgl.: Lüsebrink, *Frankreich. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik, Kultur, Mentalitäten*, S. 26.

²¹⁴ Vgl.: Gerlinger et al., „Öffentliche Gesundheitsdienste in der COVID-19-Pandemie“, S. 479.

²¹⁵ *Ibid.*, S. 475.

²¹⁶ Deutsch-Französisches Institut: „Rückblick auf das politische Geschehen in Frankreich 2020“.

https://www.dfi.de/de/Bibliothek/Rueckblicke/rueckblick_2020.shtml [Stand: 26.03.2021].

²¹⁷ Vgl.: Montag, „Die Mär vom dysfunktionalen Flickenteppich“, S. 3.

Ende der nationalen Sportsaison 2019/2020.²¹⁸ In Deutschland wurden jedoch „Lockerungsdebatten“ über eine Fortsetzung der Bundesliga im Rahmen sogenannter „Geisterspiele“, also ohne die Anwesenheit von Zuschauern, geführt. Auch in dieser Sache konnten sich die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten vorerst nicht einigen. Demnach sprachen sich einige Länderchefs für eine derartige Wiederaufnahme des Profifußballs aus, um der Bevölkerung in Zeiten der Krise ein wenig Unterhaltung bieten zu können. Für andere wiederum stellten die damit verbundenen „Testprivilegien“ der Spieler eine Benachteiligung des medizinischen Personals dar.²¹⁹ Daran zeigt sich, dass es Frankreich in Anbetracht der überwiegend auf zentralstaatlicher Ebene beschlossenen Maßnahmen eher gelang, im eigenen Land für klare Verhältnisse zu sorgen. Nicht umsonst sehnten sich viele Deutsche angesichts des hierzulande teilweise herrschenden „Maßnahmen-Wirrwarrs“ ein einheitlicheres Krisenmanagement nach französischem Vorbild herbei.²²⁰

Dem Wunsch nach starker Führung konnte der französische Staatspräsident zu Pandemiebeginn voll entsprechen. In der Corona-Krise inszenierte sich Emmanuel Macron regelrecht als Monarch der Republik. Er allein sollte als nationaler Krisenmanager das Zepter in der Hand halten, um Frankreich erfolgreich durch die Krise leiten zu können.²²¹ Um der französischen Bevölkerung den Ernst der Lage deutlich zu machen, hatte der Präsident in einer martialisch anmutenden Rede zu Beginn der Pandemie dem Virus den Kampf angesagt: „Wir befinden uns im Krieg“²²². Unmittelbar danach verhängte er eine harte, landesweite Ausgangssperre, welche von der Bevölkerung auch überwiegend eingehalten wurde. Macrons Strategie eines nationalen Feldzugs gegen das Coronavirus schien also zunächst aufzugehen. Allmählich zeichnete sich jedoch ab, dass die Menschen im Land die ergriffenen Maßnahmen nicht mehr ohne Weiteres mittragen.²²³ Demnach verließen zu diesem Zeitpunkt in ganz Frankreich ca. 1,4 Millionen

²¹⁸ Deutsch-Französisches Institut: „Rückblick auf das politische Geschehen in Frankreich 2020“. https://www.dfi.de/de/Bibliothek/Rueckblicke/rueckblick_2020.shtml [Stand: 26.03.2021].

²¹⁹ Vgl.: Stetter, „Le fédéralisme allemand, une gouvernance efficace contre le Covid-19?“, S. 5 f.

²²⁰ Krohn, Knut: „Der scheinbare Vorteil Frankreichs in der Krise“. https://www.saarbruecker-zeitung.de/nachrichten/meinung/standpunkt/frankreich-oder-deutschland-wer-kommt-besser-durch-die-corona-krise_aid-57178073 [Stand: 26.07.2021].

²²¹ *Ibid.*

²²² Slangen, Christoph: „Deutschland wird plötzlich als Vorbild empfunden. In Frankreich wächst die Kritik am Corona-Krisenmanagement der Regierung - und der Föderalismus findet zunehmend Fürsprecher“. In: *Badische Zeitung*. 4. Juni 2020, S. 4.

²²³ Krohn, Knut: „Der scheinbare Vorteil Frankreichs in der Krise“. https://www.saarbruecker-zeitung.de/nachrichten/meinung/standpunkt/frankreich-oder-deutschland-wer-kommt-besser-durch-die-corona-krise_aid-57178073 [Stand: 26.07.2021].

Großstadtbewohner – dem geltenden nationalen Ausgangsverbot zum Trotz – ihren Wohnort, um den „Lockdown“ in der französischen Provinz zu verbringen.²²⁴

Ein großes Aufatmen stellte sich schließlich ein, als Präsident Emmanuel Macron am 14. Juni 2020 in einer Fernsehansprache erklärte, dass das Coronavirus keine weitere Gefahr mehr für Frankreich darstelle. Das Hauptaugenmerk des Präsidenten galt fortan der Wiederbelebung der französischen Wirtschaft.²²⁵ Seine im Juli desselben Jahres angekündigte politische Agenda für den näher rückenden Präsidentschaftswahlkampf 2022 musste Macron jedoch angesichts der im Oktober massiv gestiegenen Infektionszahlen vorerst zurückstellen.²²⁶ So sah er sich gezwungen, Ende Oktober erneut einen landesweiten, harten „Lockdown“ zu verhängen.²²⁷ Mitte November 2020 hatte Frankreich laut WHO bei den seit Pandemiebeginn registrierten Infektionsfällen den Wert von zwei Millionen überschritten.²²⁸ Zu diesem Zeitpunkt sank das Vertrauen der französischen Bevölkerung in das nationale Krisenmanagement rasant. Im Rahmen einer Anfang Oktober 2020 durchgeführten Umfrage trauten 64 Prozent der Befragten der nationalen Exekutive nicht zu, die Pandemie in den Griff zu bekommen.²²⁹

Von entscheidender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Krisenkommunikation der politischen Entscheidungsträger. Demnach ist es gerade in Zeiten der Krise maßgeblich, dass die beschlossenen Maßnahmen für die Menschen im Land nachvollziehbar kommuniziert werden.²³⁰ In Frankreich vermochten es die zentralstaatlichen Entscheidungsstrukturen jedoch nicht, für eine breite Akzeptanz der Corona-Maßnahmen in der Bevölkerung zu sorgen.²³¹ So ließ das Vorgehen der Pariser Zentralregierung in der Pandemie nur in geringfügigem Maße die Bereitschaft zum gesellschaftlichen Dialog erkennen. Inzwischen scheint es sogar, als habe ein

²²⁴ Walter, Kay: „Warum der deutsche Föderalismus besser als Frankreichs Zentralismus ist“. <https://www.cicero.de/aussenpolitik/zentralismus-frankreich-coronavirus-statistik-foederalismus> [Stand: 06.05.2021].

²²⁵ Deutsch-Französisches Institut: „Rückblick auf das politische Geschehen in Frankreich 2020“. https://www.dfi.de/de/Bibliothek/Rueckblicke/rueckblick_2020.shtml [Stand: 26.03.2021].

²²⁶ Vgl.: Hamann, „Die Pandemie treibt Spaltung an“, S. 2.

²²⁷ Deutsch-Französisches Institut: „Rückblick auf das politische Geschehen in Frankreich 2020“. https://www.dfi.de/de/Bibliothek/Rueckblicke/rueckblick_2020.shtml [Stand: 26.03.2021].

²²⁸ WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard: „France Situation“. <https://covid19.who.int/region/euro/country/fr> [Stand: 07.08.2021].

²²⁹ Vgl.: Hamann, „Die Pandemie treibt Spaltung an“, S. 2.

²³⁰ Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 222.

²³¹ Vgl.: Wiegel, Michaela: „Tödlicher Zentralismus. Wie in Frankreich die Akzeptanz der Corona-Maßnahmen verspielt wird“. In: *Frankfurter Allgemeine*. 25. September 2020, S. 8.

großer Teil der Bevölkerung dem Staatspräsidenten den Rücken gekehrt und auch die in Frankreich geltenden Regeln zum Infektionsschutz werden längst nicht mehr von den Menschen mitgetragen.²³²

Im Zuge der Corona-Krise flammte der Konflikt um die Kompetenzverteilung zwischen politischem Zentrum und Gebietskörperschaften wieder auf. Wie zuvor bereits ausführlich dargelegt, setzte Frankreich bei der Bekämpfung der Pandemie in erster Linie auf zentralstaatliche Entscheidungen. Dementsprechend wurde den lokalen Entscheidungsträgern von staatlicher Seite – vor allem in der Anfangsphase der Pandemie – nur wenig Handlungsspielraum eingeräumt.²³³ Dies führte sogar so weit, dass der Zentralstaat sämtliche Initiativen auf lokaler Ebene blockierte. Das hierfür wohl prominenteste Beispiel stellt der Versuch des Bürgermeisters von Nizza dar, eine Maskenpflicht einzuführen, was durch das Innenministerium jedoch schließlich für unzulässig erklärt wurde.²³⁴ In einem anderen Fall erfolgte am 5. April im Namen des Staates die Beschlagnahmung von rund zwei Millionen Schutzmasken, welche die französische Region *Bourgogne-Franche-Comté* für eigene Zwecke geordert hatte. Laut Aussage des damaligen Premierministers Edouard Philippe sollten die konfiszierten Masken dem medizinischen Personal – vorrangig in Regionen mit hohen Inzidenzen – zur Verfügung gestellt werden.²³⁵ Wenngleich es sich hierbei um eine besonders drastische Maßnahme handelte, hatte der französische Staat gemäß eines am 20. März erlassenen Dekrets das Recht, Maskenlieferungen bis zum 31. Mai entweder vollständig oder in Teilen sicherzustellen. Immer wieder sollte es im weiteren Verlauf der Pandemie zu Auseinandersetzungen um Schutzausrüstung zwischen nationaler und lokaler Ebene kommen, weshalb in der französischen Presse auch von einem „Maskenkrieg“ zu lesen war.²³⁶

Am 14. Juni des letzten Jahres kündigte Präsident Emmanuel Macron eine fundamentale Änderung der staatlichen Organisation an. Demnach könne nicht mehr alles von Paris aus ent-

²³² Krohn, Knut: „Der scheinbare Vorteil Frankreichs in der Krise“. https://www.saarbruecker-zeitung.de/nachrichten/meinung/standpunkt/frankreich-oder-deutschland-wer-kommt-besser-durch-die-corona-krise_aid-57178073 [Stand: 26.07.2021].

²³³ Vgl.: Hamann, „Die Pandemie treibt Spaltung an“, S. 4.

²³⁴ Vgl.: Wiegel, Michaela: „Aus der Bahn geworfen“. In: *Frankfurter Allgemeine*. 16. April 2020, S. 1.

²³⁵ Deutsch-Französisches Institut: „Rückblick auf das politische Geschehen in Frankreich 2020“. https://www.dfi.de/de/Bibliothek/Rueckblicke/rueckblick_2020.shtml [Stand: 26.03.2021].

²³⁶ Vgl.: Quinault-Maupoil, Tristan: „Les collectivités territoriales scandalisées par l’État qui réquisitionne leurs masques“. In: *Le Figaro*. 9. April 2020, S. 9.

schieden werden. Zu diesem Zeitpunkt schien sich also ein Mentalitätswandel Macrons abzuzeichnen.²³⁷ Anfang Juli 2020 vollzog sich in Frankreich ein Regierungswechsel. Premierminister Edouard Philippe trat mitsamt seiner Regierung zurück. Als Nachfolger für das Amt des Regierungschefs wurde der bisherige Koordinator der nationalen Lockerungsmaßnahmen, Jean Castex, berufen. Bereits am 6. Juli stellte dieser seine neue Regierungsmannschaft vor.²³⁸ Doch entgegen der Ankündigung von Premierminister Castex, bei der Bewältigung der Corona-Pandemie künftig enger mit lokalen Entscheidungsträgern zusammenarbeiten zu wollen, sollte sich auch unter der neuen Regierung der bisherige Kurs fortsetzen.²³⁹ Dies zeigte sich bereits unmittelbar nach dem Sommer, als in Frankreich erneut steigende Infektionszahlen verzeichnet wurden. Als Reaktion hierauf verhängte Macron in neun französischen Großstädten eine Ausgangssperre und zwar ohne die betroffenen Bürgermeister zuvor über diese Maßnahme in Kenntnis gesetzt zu haben.²⁴⁰ Infolgedessen formierte sich auf lokaler Ebene – von Politik und Bevölkerung – ein massiver Widerstand gegen den Zentralstaat. Offensichtlich hatte die französische Regierung keinerlei Lehren aus den Fehlern der ersten Infektionswelle gezogen. Lokale und regionale Akteure wurden nach wie vor nicht in das Krisenmanagement eingebunden. Es wurde weiterhin versucht, der Pandemie von Paris aus Herr zu werden.²⁴¹

Vor diesem Hintergrund scheint es, als habe man in der Hauptstadt ein regelrechtes Problem damit, den Weg durch die Pandemie gemeinsam mit den Gebietskörperschaften zu gehen.²⁴² Eine mögliche Erklärung hierfür stellt das Amtsverständnis von Emmanuel Macron dar. Aus Sicht des französischen Staatsrechtsprofessors Vincent Aubelle fehle dem französischen Präsidenten schlichtweg „die Kultur eines lokalen oder regionalen Politikers“²⁴³. Vielmehr, so Aubelle, zeige sich bei Macron eine „extrem vertikale Konzeption des Staatswesens“.²⁴⁴ Zwar mag

²³⁷ Vgl.: Roger, Patrick: „Tout ne peut pas être décidé à Paris. Emmanuel Macron a plaidé, dimanche, pour une nouvelle répartition des compétences entre l’Etat et les collectivités“. In: *Le Monde*. 16. Juni 2020, S. 10.

²³⁸ Deutsch-Französisches Institut: „Rückblick auf das politische Geschehen in Frankreich 2020“. https://www.dfi.de/de/Bibliothek/Rueckblicke/rueckblick_2020.shtml [Stand: 26.03.2021].

²³⁹ Vgl.: Wiegel, Michaela: „Tödlicher Zentralismus. Wie in Frankreich die Akzeptanz der Corona-Maßnahmen verspielt wird“. In: *Frankfurter Allgemeine*. 25. September 2020, S. 8.

²⁴⁰ Vgl.: Wiegel, Michaela/ Rößler, Hans-Christian/ Rüb, Matthias/ Buchsteiner, Jochen: „Virus-Föderalismus. Wie Corona in Frankreich, Spanien, Italien und Großbritannien Regionen und Hauptstädte entzweit“. In: *Frankfurter Allgemeine*. 20. Oktober 2020, S. 8.

²⁴¹ Vgl.: Wiegel, Michaela: „Tödlicher Zentralismus. Wie in Frankreich die Akzeptanz der Corona-Maßnahmen verspielt wird“. In: *Frankfurter Allgemeine*. 25. September 2020, S. 8.

²⁴² Vgl.: Krohn, Knut: „In Frankreich bröckelt die Allmacht des Zentralstaats“. In: *Saarbrücker Zeitung*. 12. Oktober 2020, S. A4.

²⁴³ Wiegel, Michaela/ Rößler, Hans-Christian/ Rüb, Matthias/ Buchsteiner, Jochen: „Virus-Föderalismus. Wie Corona in Frankreich, Spanien, Italien und Großbritannien Regionen und Hauptstädte entzweit“. In: *Frankfurter Allgemeine*. 20. Oktober 2020, S. 8.

²⁴⁴ *Ibid.*

in diesem Zusammenhang die Persönlichkeit des jeweiligen Staatsoberhauptes eine Rolle spielen, dennoch wird deutlich, dass im französischen Zentralismus ein derartiges Amtsverständnis sozusagen angelegt ist.

Eine entscheidende Rolle bei der Bewältigung der Corona-Pandemie spielten die Organisation und die Ausstattung des Gesundheitssystems. Seiner zentralistischen Struktur entsprechend ist in Frankreich die Gesundheitsverwaltung unmittelbar der Regierung unterstellt.²⁴⁵ Auf zentralstaatlicher Ebene ist u.a. die *Agence nationale de santé publique - ANSP* angesiedelt. Ihr fällt als nationale Gesundheitsbehörde die Aufgabe zu, potenzielle gesundheitliche Risiken für die Bevölkerung zu erkennen und ggf. auch entsprechende Handlungsstrategien zu entwickeln. Unterhalb der nationalen Ebene ist hier insbesondere die *Direction générale de la santé - DGS* von Bedeutung. Neben dem Bereich der öffentlichen Gesundheit zählt auch die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu ihren Aufgaben.²⁴⁶

Seit 2010 sind jedoch mit den sogenannten *Agences régionales de santé - ARS* in Frankreich auch auf regionaler Ebene Gesundheitsbehörden vorhanden.²⁴⁷ Landesweit existieren derzeit 18 dieser Einrichtungen.²⁴⁸ Das Aufgabenspektrum der *ARS* ist breit gefächert. In den Regionen sind sie u.a. für die Versorgung der Krankenhäuser und den vorbeugenden Gesundheitsschutz zuständig. Außerdem identifizieren und bekämpfen sie potenzielle Ansteckungsrisiken. Zwar hatte die Schaffung regionaler Gesundheitsbehörden eine Dezentralisierung des französischen Gesundheitssystems zur Folge, die *ARS* unterstehen aber weiterhin dem Gesundheitsministerium. Im Zuge der Corona-Pandemie erwiesen sich die *ARS* allerdings als ein wichtiger Baustein des französischen Gesundheitssystems, da sie als dezentrale Gesundheitsagenturen direkt vor Ort tätig werden konnten (Verteilung von Schutzmaterialien, Kontaktnachverfolgung etc.). An dieser Stelle sei jedoch noch einmal deutlich darauf hingewiesen, dass die regionalen Gesundheitsbehörden letztlich doch weisungsgebunden sind.²⁴⁹ Es können somit auf regionaler Ebene in diesem Bereich keine Entscheidungen getroffen werden, die von dem aus Paris vorgegebenen Kurs abweichen.²⁵⁰

²⁴⁵ Vgl.: Seidendorf, Stefan: „Frankreichs verpatzter Impfstart“. In: *Offenburger Tageblatt*. 9. Januar 2021.

²⁴⁶ Vgl.: Gerlinger et al., „Öffentliche Gesundheitsdienste in der COVID-19-Pandemie“, S. 474.

²⁴⁷ *Ibid.*, S. 474 f.

²⁴⁸ Vgl.: Costil, Mathilde/ Gittus, Sylvie/ Lagadec, Audrey/ Papin, Delphine: „Le Covid-19 et les rouages de la machine d'Etat“. *Le Monde*. 31. Januar/1. Februar 2021, S. 26/27.

²⁴⁹ Vgl.: Gerlinger et al., „Öffentliche Gesundheitsdienste in der COVID-19-Pandemie“, S. 474 f.

²⁵⁰ *Ibid.*, S. 478.

Damit erwies sich die zentralisierte Gesundheitsverwaltung Frankreichs in der Corona-Krise für lokale Initiativen als Hemmschuh. Besonders drastisch zeigt sich dies an folgendem Beispiel: Da ein Krankenhaus in der französischen Stadt Reims während der Pandemie an seine Belastungsgrenzen gelangt war, sollten einige Covid-19-Patienten in eine entfernte Klinik mit noch verfügbaren Behandlungskapazitäten verlegt werden. Der Transport musste jedoch nach einer Stunde Fahrt umkehren, da dieser zuvor nicht von der nationalen Gesundheitsbehörde genehmigt worden war. Darüber hinaus werden die Corona-Fallzahlen in Frankreich seit Beginn der Pandemie ausschließlich von zentraler Stelle aus veröffentlicht, was zu Lasten der Transparenz geht.²⁵¹ Noch im September des letzten Jahres bestand für die Bevölkerung nicht die Möglichkeit, das lokale Infektionsgeschehen angemessen einschätzen zu können.²⁵² Des Weiteren hatte Frankreich Schwierigkeiten, seine Testkapazitäten auszubauen. Dieser Umstand rührt auch daher, dass Corona-Tests zunächst ausnahmslos in staatlichen Einrichtungen (z.B. Universitätskliniken) durchgeführt werden durften. Zwar wurde diese Regelung bereits Mitte März 2020 aufgehoben, dennoch sollte die Corona-Testkampagne in Frankreich nur sehr langsam anlaufen, da es neben den erforderlichen Maschinen auch an medizinischem Fachpersonal mangelte.²⁵³

Der Personalmangel im Gesundheitswesen – insbesondere im Bereich der Pflege – ist jedoch nicht erst seit dem Ausbruch der Corona-Pandemie ein Thema in Frankreich. Bereits in den Monaten zuvor hatten Krankenhaushilfsberufe zu landesweiten Streiks und Demonstrationen gegen die vorherrschenden Missstände im französischen Gesundheitssystem aufgerufen. Die akuten Personalengpässe sind allerdings nur eine von vielen Konsequenzen der in den letzten Jahren von der französischen Regierung betriebenen Sparpolitik. Auch die Krisenprävention hat in der Vergangenheit unter den Einsparungen gelitten. So wurde zu Beginn der Pandemie vor allem die unzureichende Bevorratung von Schutzausrüstung kritisiert. Im Rahmen einer Fragestunde am 19. März 2020 hatte der französische Gesundheitsminister Olivier Véran in der Nationalversammlung erklärt, es stünden zum jetzigen Zeitpunkt lediglich 150 Millionen einfache OP-Masken und keine FFP2-Masken zur Verfügung. Das war jedoch nicht immer so: Noch im Jahr 2009 hatte der französische Staat angesichts einer drohenden H1NA-Pandemie vorsorglich rund eine Milliarde einfache OP-Masken sowie 700 Millionen FFP2-Masken ein-

²⁵¹ Vgl.: Wiegel, Michaela: „Aus der Bahn geworfen“. In: *Frankfurter Allgemeine*. 16. April 2020, S. 1.

²⁵² Vgl.: Wiegel, Michaela: „Tödlicher Zentralismus. Wie in Frankreich die Akzeptanz der Corona-Maßnahmen verspielt wird“. In: *Frankfurter Allgemeine*. 25. September 2020, S. 8.

²⁵³ Vgl.: Wiegel, Michaela: „Aus der Bahn geworfen“. In: *Frankfurter Allgemeine*. 16. April 2020, S. 1.

gekauft. Die Kosten hierfür beliefen sich auf insgesamt 150 Millionen Euro. Zu der befürchteten Pandemie kam es letztlich nicht, weshalb sich die damalige Gesundheitsministerin Roselyne Bachelot von der Opposition den Vorwurf der Geldverschwendung gefallen lassen musste.²⁵⁴

Unter der Präsidentschaft François Hollandes vollzog sich ab 2013 ein Kurswechsel in der nationalen Vorsorgepolitik. Die vorhandenen Bestände an Schutzmaterialien aus den Jahren zuvor wurden allmählich an die Krankenhäuser verteilt.²⁵⁵ Der Staat übertrug die Verantwortung für die Bevorratung von Schutzausrüstung den Regionen, Kliniken und Unternehmen, allerdings ohne die dafür erforderlichen Geldmittel bereitzustellen. Entsprechende Kontrollen wurden von staatlicher Seite aus nicht angeordnet.²⁵⁶

Hinsichtlich der Anzahl an vorhandenen Intensivbetten rangiert Frankreich mit 16,3 Betten pro 100.000 Einwohner nur knapp über dem Durchschnitt der OECD-Länder (15,9/100.000). In Deutschland sind es mehr als doppelt so viele (33,2/100.000).²⁵⁷ Im Bereich der pro 1.000 Einwohner zur Verfügung stehenden Intensivbetten ist Deutschland sogar weltweit Spitzenreiter.²⁵⁸ Vor allem in den besonders stark von der Pandemie betroffenen Gebieten Frankreichs, wie dem Elsass oder der Region *Île-de-France*, waren die intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten der Krankenhäuser nicht ausreichend.²⁵⁹ Infolgedessen hatten sich die grenznahen Bundesländer Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und das Saarland dazu bereit erklärt, französische Intensiv-Patienten in ihren Kliniken aufzunehmen. Ein Akt der Solidarität, für den Frankreich der Bundesrepublik später seinen Dank aussprach.²⁶⁰

Noch im Frühjahr und im Sommer des letzten Jahres wurde Deutschland für seinen Kurs in der Corona-Pandemie Beachtung geschenkt. Auch der französische Staatspräsident Emmanuel Macron zeigte sich interessiert an der föderalen Herangehensweise Deutschlands. Diese „Bewunderung“ endete jedoch schlagartig, als die Infektionszahlen Mitte September auch hierzulande wieder zu steigen begannen.²⁶¹

²⁵⁴ Vgl.: Galetti et al., „Frankreich im Kampf gegen das Corona-Virus“, S. 1 f.

²⁵⁵ *Ibid.*, S. 2.

²⁵⁶ Jannic-Cherbonnel, Fabien: „La centralisation, coupable de la mauvaise gestion française du Covid-19?“. <http://www.slate.fr/story/195998/covid-19-france-centralisation-mauvaise-gestion-sanitaire> [Stand: 04.05.2021].

²⁵⁷ Vgl.: Galetti et al., „Frankreich im Kampf gegen das Corona-Virus“, S. 2.

²⁵⁸ Walter, Kay: „Warum der deutsche Föderalismus besser als Frankreichs Zentralismus ist“. <https://www.cicero.de/aussenpolitik/zentralismus-frankreich-coronavirus-statistik-foederalismus> [Stand: 06.05.2021].

²⁵⁹ Vgl.: Galetti et al., „Frankreich im Kampf gegen das Corona-Virus“, S. 2.

²⁶⁰ Deutsch-Französisches Institut: „Rückblick auf das politische Geschehen in Frankreich 2020“. https://www.dfi.de/de/Bibliothek/Rueckblicke/rueckblick_2020.shtml [Stand: 26.03.2021].

²⁶¹ Vgl.: Wiegel, Michaela/ Rößler, Hans-Christian/ Rüb, Matthias/ Buchsteiner, Jochen: „Virus-Föderalismus. Wie Corona in Frankreich, Spanien, Italien und Großbritannien Regionen und Hauptstädte entzweit“. In: *Frankfurter Allgemeine*. 20. Oktober 2020, S. 8.

6.2.2 Deutschland

Zu Beginn der Corona-Pandemie, am 18.03.2020, wandte sich Bundeskanzlerin Angela Merkel in einer Fernsehansprache an die deutsche Öffentlichkeit. Im Gegensatz zu Frankreichs Präsident Emmanuel Macron, welcher dem Coronavirus den Krieg erklärt hatte, war ihre Rede erkennbar auf die Bevölkerung eines demokratischen Bundesstaates zugeschnitten.²⁶² Mit ihrem Apell „Es ist ernst. Nehmen Sie es auch ernst.“ sprach sie jeden einzelnen Bürger an und signalisierte – nicht allein der Staat solle handeln, sondern alle müssen sich bei der Bewältigung der Krise einbringen.²⁶³ In einem föderalen Land bedarf es in Krisenzeiten demnach einer gemeinsamen, sowohl politischen als auch gesellschaftlichen Kraftanstrengung. Matthias Lemke spricht, bezogen auf Merkels Rede, von einer „politischen Sternstunde“²⁶⁴.

Auch Vizekanzler Olaf Scholz machte in der Anfangsphase deutlich, dass diese nationale Herausforderung nur durch verantwortungsbewusstes Handeln eines jeden Einzelnen zu bewältigen sei. Er kündigte notwendige, unpopuläre Maßnahmen an, die Bund und Länder gemeinsam beschließen werden, wobei er gleichzeitig auch die Notwendigkeit einer kritischen, öffentlichen Diskussion betonte.²⁶⁵

Doch sah sich während der Corona-Pandemie vor allem der deutsche Föderalismus harscher Kritik ausgesetzt. Nahezu ununterbrochen wurde hierzulande in den Medien vom föderalen „Flickenteppich“ berichtet.²⁶⁶ Die Menschen fühlten sich teilweise ungerecht behandelt; der Unmut über das föderale System in der Bevölkerung wuchs und wurde dazu noch medial befeuert.²⁶⁷ Vor allem zu Beginn der Pandemie wurden so Forderungen nach einer „starken Hand“ und mehr zentraler Führung im deutschen Krisenmanagement laut.²⁶⁸ Ob sich die föderale Staatsstruktur Deutschlands dennoch in der Corona-Krise bewährt hat und wo ihre potenziellen Stärken und Schwächen liegen, soll im Folgenden aufgezeigt werden.

Sowohl bei den Infektionsschutzmaßnahmen als auch bei den Lockerungen wurden von den Bundesländern mal mehr und mal weniger stark voneinander abweichende Entscheidungen ge-

²⁶² Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 144 f.

²⁶³ *Ibid.*, S. 144.

²⁶⁴ *Ibid.*, S. 145.

²⁶⁵ *Ibid.*, S. 149 f.

²⁶⁶ Vgl.: Münch, „Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-) Föderalismus in Zeiten der Coronakrise“, S. 209.

²⁶⁷ *Ibid.*, S. 217.

²⁶⁸ Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 220 f.

troffen. Deutliche Unterschiede gab es beispielsweise bei der Einführung von Ausgangsbeschränkungen während der ersten Infektionswelle im letzten Jahr. In Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und dem Saarland galt zwischen dem 23. März und dem 26. April ein Ausgehverbot. In Bayern hatte man sich auf einen Geltungszeitraum vom 9. März bis zum 3. Mai festgelegt. In den restlichen Ländern wurde auf die Einführung derartiger Beschränkungen verzichtet und stattdessen an die Verantwortung jedes Einzelnen appelliert. Die in Deutschland während der Krise herrschende „Regelungsvielfalt“ machte es den Menschen demzufolge nicht gerade leicht, den vollen Überblick zu behalten.²⁶⁹ Dazu kommt, dass das phasenweise uneinheitliche Vorgehen der Länder, je nach Betroffenheit, von Teilen der Bevölkerung als ungerecht empfunden wurde.²⁷⁰ Es fehlte also insgesamt die notwendige Transparenz „von oben“. Diese vermochten die zahlreichen Konferenzen von Bund und Ländern jedoch nicht immer herzustellen. Denn nur, wenn Verhandlungsprozesse transparent gestaltet werden, kann die Bevölkerung die getroffenen Entscheidungen eher nachvollziehen und mittragen.²⁷¹ Schließlich hätten auch länderspezifische, von gemeinsam getroffenen Beschlüssen abweichende Maßnahmen, stärker durch den Bund kommuniziert werden können. Diesem Anspruch, den ein föderales System verlangt, wurde in der Pandemie jedoch nicht genügend entsprochen. Karl-Rudolf Korte formuliert in diesem Zusammenhang: „Nicht die Unterschiede in der Politik einzelner Länder führen zu Irritation und Ablehnung, sondern diese Unterschiede nicht genügend zu erklären.“²⁷² Im Gegensatz zu Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier, welcher sich stets um Austausch mit den Leidtragenden der Pandemie bemühte, scheute Bundeskanzlerin Angela Merkel – abgesehen von einigen wenigen Fernsehansprachen und Interviews – die direkte Auseinandersetzung mit Betroffenen oder Kritikern der Maßnahmen.²⁷³

Als Deutschland im November 2020 trotz des beschlossenen „Lockdown light“ unverändert hohe Infektionszahlen aufwies, gelang es Bundeskanzlerin Angela Merkel zunächst nicht, ihre vorsichtigere Gangart in der Krise gegenüber den Länderchefs zu behaupten. Die entsprechende Beschlussvorlage hierzu wurde am 16. November von den Ministerpräsidenten abgelehnt.²⁷⁴

²⁶⁹ Vgl.: Behnke, „Föderalismus in der (Corona-)Krise?“, S. 13.

²⁷⁰ Vgl.: Münch, „Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-) Föderalismus in Zeiten der Coronakrise“, S. 217.

²⁷¹ Kühne, Hartmut: „Corona und Bundesstaat. Wie der deutsche Föderalismus in der Krise unter seinen Möglichkeiten bleibt“. <https://verfassungsblog.de/corona-und-bundesstaat/> [Stand: 06.05.2021].

²⁷² Garthe, Michael/ Dauscher, Karin/ Witte-Petit, Kerstin: „Politik im Lernmodus“. In: *Rheinpfalz am Sonntag*. 7. Februar 2021, S. 3.

²⁷³ Vgl.: Kollhoff, Werner: „Krisenmanagement im Gewohnheits-Modus“. In: *Saarbrücker Zeitung*. 7. April 2021, S. A3.

²⁷⁴ Imöhl, Sören/ Ivanov, Angelika: „Corona in Deutschland in der Zusammenfassung“. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/covid-19-corona-in-deutschland-in-der-zusammenfassung/25584942.html?ticket=ST-10215855-qm7Lz93V6AlQbIbl9eZ-ap3> [Stand: 06.06.2021].

Ein Fehler, wie vor allem der thüringische Ministerpräsident Bodo Ramelow im Nachhinein sehr deutlich zum Ausdruck brachte: „Ich hatte unrecht.“²⁷⁵ Denn entgegen der Annahme einiger Länderchefs, dass der geltende „Lockdown light“ für ein Absenken des Infektionsgeschehens ausreichen würde, blieb die erhoffte „Trendwende“ hierzulande aus. Dem Kurs des Bundeskanzleramts entsprechend hätten also bereits zu einem früheren Zeitpunkt schärfere Maßnahmen ergriffen werden müssen.²⁷⁶ Die Ministerpräsidenten korrigierten schließlich ihre anfängliche Fehleinschätzung, weshalb für Mitte Dezember ein zweiter „Lockdown“ beschlossen wurde.²⁷⁷

Demgegenüber lassen sich zahlreiche Stärken einer föderalen Pandemiebewältigung identifizieren. Zunächst einmal ermöglicht sie ein differenziertes Vorgehen angesichts eines regional und lokal unterschiedlich stark ausgeprägten Infektionsgeschehens. In Frankreich, wo sich die Corona-Maßnahmen im Wesentlichen auf das ganze Land bezogen, fand diese Differenzierung nicht statt, d.h. es wurde nicht zwischen Regionen mit einer hohen und einer niedrigen Inzidenz unterschieden.²⁷⁸ In Deutschland hingegen konnten die Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen sogar eigene, zeitlich befristete Infektionsschutzgesetze verabschieden.²⁷⁹ Der ursprünglich im Entwurf zum nordrhein-westfälischen Infektionsschutzgesetz enthaltene Passus, wonach Ärzte und Pflegekräfte zum Dienst verpflichtet werden konnten, wurde aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken zwar deutlich entschärft. Doch verständigte sich die Landesregierung schließlich auf die Einführung eines sogenannten Freiwilligenregisters.²⁸⁰ Auch das Land Hessen ging im Zuge der Pandemie eigene Wege in Form einer ausgeklügelten Verteilungsstrategie für Covid-19-Patienten. Demnach wurden für Schwerstkranke zunächst größere Spezialkliniken beansprucht, um danach bei drohender Überlastung weniger stark Erkrankte in kleinere Krankenhäuser mit noch vorhandenen Behandlungskapazitäten verlegen zu können.²⁸¹ Weiterhin können neben den Bundesländern hierzulande auch die Landkreise und kreisfreien Städte – ab einer 7-Tage-Inzidenz von über 50 pro 100.000 Einwohner – eigene, lokal begrenzte Corona-Eindämmungsmaßnahmen (z.B. „Lockdowns“) erlassen. Hierauf hatten sich die Vertreter von

²⁷⁵ Schneider, Jens: „Raus aus der Konfrontation“. <https://www.sueddeutsche.de/meinung/corona-ramelow-fehler-debatte-1.5168486> [Stand: 01.08.2021].

²⁷⁶ Ibd.

²⁷⁷ Imöhl, Sören/ Ivanov, Angelika: „Corona in Deutschland in der Zusammenfassung“. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/covid-19-corona-in-deutschland-in-der-zusammenfassung/25584942.html?ticket=ST-10215855-qm7Lz93V6AlQbIblr9eZ-ap3> [Stand: 06.06.2021].

²⁷⁸ Vgl.: Münch, „Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-) Föderalismus in Zeiten der Coronakrise“, S. 217.

²⁷⁹ Ibd., S. 213 f.

²⁸⁰ Vgl.: Lemke, *Deutschland im Notstand?*, S. 168.

²⁸¹ Vgl.: Menne, Katharina/ Schweitzer, Jan: „Bremsen, bevor das Virus nicht mehr aufzuhalten ist“. In: *DIE ZEIT*. 29. Oktober 2020, S. 38.

Bund und Ländern am 6. Mai 2020 im Rahmen einer Telefonschleife verständigt.²⁸² Für bundesweites Aufsehen sorgte vor allem die Teststrategie der baden-württembergischen Stadt Tübingen. Auf Initiative der Tübinger DRK-Präsidentin Lisa Federle wurden hier bereits ab dem 2. April 2020 verstärkt Corona-Tests in Alten- und Pflegeeinrichtungen durchgeführt. Ein Modell, welches bald Vorbildcharakter für ganz Deutschland entwickeln sollte.²⁸³ Allgemein verzeichnete Deutschland in der Anfangsphase der Corona-Pandemie eine der höchsten Testraten weltweit. So wurden ab dem 16. März letzten Jahres wöchentlich mehr als 350.000 Corona-Tests durchgeführt.²⁸⁴ Dass die Zahl der täglichen Testungen im April bereits bei 100.000 lag, wurde vom damaligen Premierminister Edouard Philippe öffentlich angezweifelt, womöglich um von der eklatanten Differenz zu Frankreich abzulenken.²⁸⁵

Eine föderale Ordnung ermöglicht zudem, dass erfolgversprechende Pandemiemaßnahmen auch von anderen Gliedstaaten übernommen werden können.²⁸⁶ So führte Bayern am 20. März 2020 als erstes deutsches Bundesland eine Kontaktsperre ein. Kurz darauf ergriffen auch das Saarland und Rheinland-Pfalz landesspezifische Maßnahmen. Das „Vorpreschen“ einiger Bundesländer nährte in der öffentlichen Wahrnehmung zunächst wieder das Bild vom föderalen „Flickenteppich“. Doch bereits am 22. März legten sich die Vertreter von Bund und Ländern auf gemeinsame Regeln nach bayerischem Vorbild fest.²⁸⁷ Gleichzeitig hebt ein föderales System auch ineffektive Handlungsweisen hervor und verhindert so, dass erneut auf sie zurückgegriffen wird.²⁸⁸ Sabine Kropp begreift den Bundesstaat vor diesem Hintergrund idealtypisch als „institutionalisiertes Lernsystem“.²⁸⁹

Zu den Stärken unserer bundesstaatlichen Ordnung zählt außerdem die Vielstimmigkeit der Wissenschaft. Neben dem Robert Koch-Institut auf Bundesebene findet sich auch auf Länderebene eine breite Wissenschaftskompetenz in Form von zahlreichen Einrichtungen und Institutionen, die in regelmäßigem Austausch und Wettbewerb zueinander stehen. Der sogenannte

²⁸² Vgl.: Behnke, „Föderalismus in der (Corona-)Krise?“, S. 15.

²⁸³ Vgl.: Machowecz, Martin/ Parnack, Charlotte: „Sind uns die Alten egal?“. In: *DIE ZEIT*. 11. Februar 2021, S. 10.

²⁸⁴ Vgl.: Stetter, „Le fédéralisme allemand, une gouvernance efficace contre le Covid-19?“, S. 2.

²⁸⁵ Walter, Kay: „Warum der deutsche Föderalismus besser als Frankreichs Zentralismus ist“. <https://www.cicero.de/aussenpolitik/zentralismus-frankreich-coronavirus-statistik-foederalismus> [Stand: 06.05.2021].

²⁸⁶ Vgl.: Kropp, Sabine: „Hat sich der bundesdeutsche Föderalismus in der Krise bewährt?“. In: *E-Paperreihe: Demokratie im Ausnahmezustand (Friedrich-Ebert-Stiftung)*. August 2020, S. 2 (Abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/16456.pdf>).

²⁸⁷ Vgl.: Montag, „Die Mär vom dysfunktionalen Flickenteppich“, S. 3.

²⁸⁸ Vgl.: Kropp, „Hat sich der bundesdeutsche Föderalismus in der Krise bewährt?“, S. 2.

²⁸⁹ *Ibid.*

Wissenschaftsföderalismus fungiert demnach als gegenseitiges Korrektiv, wodurch sich Fehlentscheidungen eher vermeiden lassen.²⁹⁰

Regelmäßige Unterredungen während der Pandemie fanden auch zwischen den politischen Entscheidern von Bund und Ländern statt. Allein zwischen dem 12. März und dem 17. Juni 2020 kamen die Bundeskanzlerin und die Ministerpräsidenten achtmal zusammen, während zu Nicht-Krisenzeiten in der gleichen Spanne nur ein solches Treffen einberufen worden wäre. Unterhalb dieser obersten Entscheidungsebene erfolgte genauso ein permanenter Austausch, beispielsweise zwischen den Chefinnen und Chefs der Staatskanzleien sowie eine Vielzahl an informellen Zusammenkünften (Telefonkonferenzen etc.). Dies zeugt nicht nur von einer ständigen Abstimmung zwischen allen beteiligten Akteuren, sondern auch von einem gemeinsamen, intensiven Ringen um die richtigen Maßnahmen.²⁹¹ Zwar mögen die zum Teil mühsamen und langwierigen Verhandlungen auf den ersten Blick ineffektiv erscheinen, dennoch erhöht sich in der Regel die Zustimmung in der Bevölkerung für die getroffenen Entscheidungen. Zudem zwingt die föderale Struktur die politisch Verantwortlichen fortwährend dazu, die Beweggründe für ihr Handeln öffentlich darzulegen. Einem derartigen Begründungsdruck sieht sich die Politik im französischen Zentralstaat nicht ausgesetzt.²⁹² Gleichzeitig könnte eine föderale Ordnung aber auch zu opportunistischem Handeln verleiten, indem sich Entscheidungsträger beispielsweise ihrer politischen Mitverantwortung entziehen oder versuchen, durch strategische Versprechungen (z.B. vorzeitige Lockerungen, schärfere Maßnahmen) ihr Ansehen in der Bevölkerung zu steigern. Bisher konnte derartigen Bestrebungen jedoch durch die konsensorientierten Verhandlungen im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenzen im Großen und Ganzen Einhalt geboten werden.²⁹³

Deutschland hat die erste Infektionswelle im vergangenen Jahr relativ gut überstanden. Zu einem großen Teil ist dies auch dem deutschen Gesundheitssystem zu verdanken.²⁹⁴ So hat sich dieses laut Remi Maier-Rigaud in der Corona-Pandemie als „sozialpolitischer Systemvorteil“²⁹⁵

²⁹⁰ Vgl.: Münch, Ursula: „Die Corona-Krise als Bewährungsprobe für Rechtsstaat und Föderalismus“. In: *Akademie-Report (Akademie für Politische Bildung Tutzing)*. Ausgabe 02-2020, S. 9 (Abrufbar unter: <https://www.apb-tutzing.de/download/publikationen/akademie-report/report-2020-02-web.pdf>).

²⁹¹ Vgl.: Behnke, „Föderalismus in der (Corona-)Krise?“, S. 14.

²⁹² Krohn, Knut: „Der scheinbare Vorteil Frankreichs in der Krise“. https://www.saarbruecker-zeitung.de/nachrichten/meinung/standpunkt/frankreich-oder-deutschland-wer-kommt-besser-durch-die-corona-krise_aid-57178073 [Stand: 26.07.2021].

²⁹³ Vgl.: Kropp, „Hat sich der bundesdeutsche Föderalismus in der Krise bewährt?“, S. 2.

²⁹⁴ Vgl.: Maier-Rigaud, Remi: „Muss das Gesundheitssystem wieder stärker verstaatlicht werden?“. In: *E-Papierreihe: Demokratie im Ausnahmezustand (Friedrich-Ebert-Stiftung)*. November 2020, S. 1 (Abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/16920.pdf>).

²⁹⁵ *Ibid.*

erwiesen. Demnach ist der Zugang zur Gesundheitsversorgung in Deutschland nicht lokal begrenzt, sondern flächendeckend gewährleistet. Die medizinische Versorgung erfüllt zudem die notwendigen Qualitätsstandards und ist relativ kostengünstig.²⁹⁶ Kennzeichnend für das französische Gesundheitssystem hingegen ist, dass Ärzte – anders als hierzulande – sogenannte Niederlassungsfreiheit genießen, was schon in früheren Zeiten zu regionalen Ungleichgewichten in der Gesundheitsversorgung Frankreichs geführt hat.²⁹⁷

Insgesamt steht das deutsche Gesundheitssystem bei der individualmedizinischen Versorgung vergleichsweise gut dar. Im Bereich der öffentlichen Gesundheitsversorgung bedarf es allerdings aufgrund eines anhaltenden Ressourcenmangels zusätzlicher Investitionen. Im Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) arbeiten hierzulande nur etwa 2.500 Ärztinnen und Ärzte, wohingegen in der ambulanten und stationären Versorgung mehr als 366.000 Medizinerinnen und Mediziner beschäftigt sind.²⁹⁸ Dies mag daran liegen, dass eine ärztliche Tätigkeit im Gesundheitsamt aufgrund der vergleichsweise geringen Verdienstaussichten und der eher bürokratisch anmutenden Arbeit kein hohes Ansehen genießt.²⁹⁹ Zwar haben Bund und Länder bereits ein vier Milliarden Euro schweres Paket zur Aufwertung des ÖGD auf den Weg gebracht, angesichts des wachsenden Aufgabenspektrums der Gesundheitsämter in der Corona-Pandemie dürfte diese Summe jedoch nicht ausreichen.³⁰⁰

Abgesehen von den soeben angesprochenen personellen und strukturellen Defiziten im ÖGD ist festzuhalten, dass pandemierelevante Aufgaben wie die Nachverfolgung von Kontaktpersonen am effektivsten auf lokaler Ebene durchgeführt werden können.³⁰¹ Die Gesundheitsämter leisteten somit einen wertvollen Beitrag zur Bewältigung der Corona-Krise.³⁰² Auf kommunaler Ebene existieren deutschlandweit ca. 375 dieser Behörden.³⁰³ Dabei stehen sie in engem Austausch mit dem Robert Koch-Institut. Aus den von den lokalen Gesundheitsämtern übermittelten Daten, aber auch mittels seiner internationalen Vernetzung, kann das RKI als Bun-

²⁹⁶ Ibd.

²⁹⁷ Liehr, Günter: *Frankreich. Ein Länderporträt*. Berlin, Christoph Links Verlag GmbH, ³2016, S. 167.

²⁹⁸ Vgl.: Maier-Rigaud, „Muss das Gesundheitssystem wieder stärker verstaatlicht werden?“, S. 2.

²⁹⁹ Vgl.: Kersten/ Rixen, *Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise*, S. 242.

³⁰⁰ Vgl.: Maier-Rigaud, „Muss das Gesundheitssystem wieder stärker verstaatlicht werden?“, S. 2.

³⁰¹ Vgl.: Kersten/ Rixen, *Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise*, S. 238.

³⁰² Ibd., S. 242.

³⁰³ Vgl.: Münch, „Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-) Föderalismus in Zeiten der Coronakrise“, S. 220.

desoberbehörde medizinisches und epidemiologisches Wissen generieren, um hieraus dann entsprechende Handlungsempfehlungen abzuleiten, die dann wieder an die Behörden vor Ort weitergegeben und dort auch umgesetzt werden.³⁰⁴

7. Schlussbetrachtung

Die vorliegende Arbeit hat aufgezeigt, worin die wesentlichen Differenzen in der Krisenbewältigung zwischen Deutschland und Frankreich für das Jahr 2020 bestanden haben. Untersucht wurden zwei Länder, die neben verschiedenen Staatsorganisationsprinzipien auch geographische, kulturelle, gesellschaftliche und viele weitere Unterschiede aufweisen. Diese letztgenannten, im Rahmen der Analyse als systemunabhängig bezeichneten Faktoren erlauben es demnach nicht, allein durch die Betrachtung der Infektions- und Todeszahlen beider Länder, Rückschlüsse auf ein tendenziell besseres bzw. schlechteres Krisenmanagement aufgrund der gegebenen Staatsstruktur zu ziehen. Schon allein deshalb nicht, weil eine annähernde Vergleichbarkeit der in Deutschland und Frankreich erhobenen Daten nicht gewährleistet ist. So werden in Frankreich beispielsweise die offiziell bestätigten Infektionen gemeinsam mit den Corona-Verdachtsfällen in der Statistik abgebildet, wohingegen die gestellten Verdachtsdiagnosen in der deutschen Statistik nicht auftauchen.³⁰⁵ Wenngleich also die Staatsstruktur beider Länder nicht als ausschlaggebender Faktor für eine „Bewertung“ des Krisenmanagements angesehen werden kann, so ist vor dem Hintergrund der Darstellungen dieser Arbeit dennoch von einem Zusammenhang zwischen dem föderalen bzw. zentralistischen System und den jeweils erhobenen Todes- und Infektionszahlen auszugehen. Diese Annahme wird durch die Tatsache gestützt, dass sowohl die Todeszahlen als auch die Inzidenzwerte beider Länder deutlich auseinanderliegen. Seit Beginn der Pandemie verzeichnet Deutschland 86 Corona-Tote pro 100.000 Einwohner; in Frankreich sind es 135 Verstorbene pro 100.000 Einwohner. Augenfälliger hingegen ist die Differenz bei den Inzidenzwerten. Hier liegt Deutschland mit 72 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner weit hinter Frankreich. Dort beläuft sich die Zahl auf 211 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner (Stand: 08.03.2021).³⁰⁶

Dass ein föderales System auch die besseren Entscheidungen hervorbringt, lässt sich empirisch nicht nachprüfen. Dennoch scheint Deutschland – im Vergleich zu Frankreich (s.o.), aber auch

³⁰⁴ Vgl.: Kersten/ Rixen, *Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise*, S. 239 f.

³⁰⁵ Vgl.: Joeres, Annika: „War die erste Welle doch schlimmer als angenommen?“. In: *DIE ZEIT*. 18. März 2021, S. 5.

³⁰⁶ Vgl.: Schieritz, Mark/ Borsutzki, Doreen: „Wie Deutschland dasteht“. In: *DIE ZEIT*. 11. März 2021, S. 2.

zu anderen westlichen Ländern – bisher besser durch die Corona-Krise gekommen zu sein, weshalb die getroffenen Entscheidungen zur Pandemiebewältigung im Grundsatz nicht ganz verkehrt gewesen sein können.³⁰⁷ Bestätigt wird diese Aussage durch die hierzulande im Vergleich zu Frankreich geringere Ablehnung des Krisenmanagements. Im Rahmen einer in Frankreich durchgeführten Umfrage von Juli 2020 drückten demnach 61 Prozent der Befragten ihre Unzufriedenheit mit dem Regierungshandeln aus. In Deutschland taten dies „nur“ 32 Prozent der Umfrageteilnehmer.³⁰⁸

Die vorliegende Arbeit hat jedoch auch potenzielle Schwächen einer föderalen Pandemiebewältigung dargelegt. So wurde die Forderung der Bundeskanzlerin auf dem Höhepunkt der zweiten Welle, schärfere Maßnahmen zu ergreifen, zunächst nicht von den Ländern mitgetragen, wodurch sich ein schnelles Handeln verzögerte. Einer föderalen Struktur kann somit auch eine „bremsende Wirkung“ innewohnen.³⁰⁹

Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang die vergleichsweise schwache Stellung des Bundes zu nennen. Denn gerade in Krisenzeiten bedarf es einer auf Bundesebene angesiedelten „Schaltzentrale“, um die notwendigen Maßnahmen von oben nach unten möglichst effizient koordinieren zu können. Darüber hinaus mangelt es an klaren, festgeschriebenen Regeln, nicht nur was die Krisenkoordination im Allgemeinen, sondern beispielsweise auch die Anschaffung und Bevorratung von Schutzausrüstung angeht.³¹⁰

Nichtsdestotrotz stellt sich der deutsche Föderalismus nach Einschätzung von Nathalie Behnke „[...] gerade in der Krise als effizient und leistungsfähig [...]“³¹¹ heraus. Wie bereits erwähnt, schlägt in Not- und Ausnahmesituationen die „Stunde der Exekutive“. Im Falle Deutschlands jedoch nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf Ebene der Länder und Kommunen. Diese Mehrebenenstruktur ermöglicht so ein gerade in Zeiten der Krise für liberale Demokratien unverzichtbares Element, nämlich die Kontrolle und Einhegung von Macht.³¹² Gleichzeitig erweist sich der deutsche Föderalismus aufgrund seiner konstitutionellen Ausgestaltung laut Jens Kersten und Stephan Rixen „[...] als institutioneller Flankenschutz der Grundrechte“³¹³.

³⁰⁷ Vgl.: Behnke, „Föderalismus in der (Corona-)Krise?“, S. 14.

³⁰⁸ Vgl.: Hamann, „Die Pandemie treibt Spaltung an“, S. 3.

³⁰⁹ Schneider, Jens: „Raus aus der Konfrontation“. <https://www.sueddeutsche.de/meinung/corona-ramelow-fehler-debatte-1.5168486> [Stand: 01.08.2021].

³¹⁰ Vgl.: Münch, „Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-) Föderalismus in Zeiten der Coronakrise“, S. 218.

³¹¹ Behnke, „Föderalismus in der (Corona-)Krise?“, S. 15.

³¹² Vgl.: Münch, „Die Corona-Krise als Bewährungsprobe für Rechtsstaat und Föderalismus“, S. 9.

³¹³ Kersten/ Rixen, *Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise*, S. 238.

In Frankreich traten die Nachteile einer zentralstaatlichen Pandemiebewältigung vor allem in der ersten Welle offen zu Tage.³¹⁴ Initiativen lokaler Entscheidungsträger zur Eindämmung des Coronavirus wurden stets von Paris durchkreuzt.³¹⁵ Darüber hinaus ließ das Krisenmanagement der Zentralregierung keinerlei Differenzierung erkennen. Für die in den ländlich geprägten Teilen Frankreichs Lebenden, galten demnach die gleichen restriktiven Maßnahmen wie für Großstadtbewohner.³¹⁶ Doch wie gezeigt wurde, blieb die vonseiten der Zentralregierung angekündigte, engere Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren auch in der zweiten Welle aus.³¹⁷

Dies mag daran liegen, dass das Verhältnis zwischen politischem Zentrum und Peripherie in Frankreich – wie im ersten Teil der vorliegenden Arbeit ausführlich dargelegt – bereits vor Ausbruch der Corona-Pandemie von tiefgreifenden Konflikten gekennzeichnet war. In diesem Zusammenhang sei abschließend noch einmal auf die unter Präsident François Hollande beschlossene Einschränkung der sogenannten Mandats- bzw. Ämterkumulierung hingewiesen. So kam es infolgedessen zu einem Bruch im Verhältnis zwischen nationalen und lokalen Entscheidungsträgern bzw. zwischen Paris und den Territorien.³¹⁸ Diese vorpandemischen Entwicklungen können demnach nicht dem derzeit amtierenden französischen Präsidenten Emmanuel Macron angelastet werden.³¹⁹ Vielmehr schien es, als hätte Macron aus den landesweiten Massenprotesten der Gelbwesten und der darauffolgenden nationalen „Bürgerbefragung“ (*Grand débat national*) entsprechende Konsequenzen gezogen. So hatte er Ende April 2019 u.a. neuerliche Dezentralisierungsschritte für Frankreich angekündigt.³²⁰ Dieses und zahlreiche weitere Vorhaben Macrons wurden im August 2019 schließlich zu einem umfassenden Gesetzgebungspaket geschnürt.³²¹ Bedingt durch die Corona-Krise sah sich der französische Staatspräsident jedoch Mitte März 2020 dazu gezwungen, alle laufenden Reformvorhaben vorerst auf Eis zu legen.³²² Nichtsdestotrotz hätten in der Pandemie schon bestehende dezentrale Verwaltungsstrukturen Frankreichs ein flexibleres Handeln vor Ort nach deutschem Vorbild möglich gemacht.³²³ Diese de facto ungenutzten Handlungsspielräume sind möglicherweise auch auf die

³¹⁴ Vgl.: Belz, Nina: „Die Franzosen – vom Zentralstaat verlassen?“. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 17. September 2020, S. 2.

³¹⁵ Vgl.: Wiegel, Michaela: „Aus der Bahn geworfen“. In: *Frankfurter Allgemeine*. 16. April 2020, S. 1.

³¹⁶ Vgl.: Belz, Nina: „Die Franzosen – vom Zentralstaat verlassen?“. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 17. September 2020, S. 2.

³¹⁷ Vgl.: Wiegel, Michaela: „Tödlicher Zentralismus. Wie in Frankreich die Akzeptanz der Corona-Maßnahmen verspielt wird“. In: *Frankfurter Allgemeine*. 25. September 2020, S. 8.

³¹⁸ Vgl.: Faye, Olivier: „Face à la crise, un Etat central à «bout de souffle»“. In: *Le Monde*. 11. Juni 2020, S. 12.

³¹⁹ Vgl.: Halmes, „Frankreich: territoriale Politik im Fadenkreuz der Krisenbewältigung?“, S. 305.

³²⁰ *Ibid.*, S. 302.

³²¹ *Ibid.*, S. 303.

³²² Deutsch-Französisches Institut: „Rückblick auf das politische Geschehen in Frankreich 2020“. https://www.dfi.de/de/Bibliothek/Rueckblicke/rueckblick_2020.shtml [Stand: 26.03.2021].

³²³ Behnke, „Föderalismus in der (Corona-)Krise?“, S. 12.

Überforderung des französischen Verwaltungsapparats zurückzuführen. So hatte schon der frühere Staatspräsident Nicolas Sarkozy beklagt: „Von den 100 Prozent meiner Energie, die aus meinem Büro im Élysée strömten, kam [sic!] nicht mal zehn Prozent in der Provinz an.“³²⁴.

Zur besseren Vorbereitung auf zukünftige, mit Sicherheit eintretende Gesundheitskrisen von nationaler und internationaler Tragweite sollten sowohl Deutschland als auch Frankreich aus der Pandemie ihre entsprechenden Lehren ziehen. Wie die Corona-Krise deutlich gezeigt hat, gehört dazu neben einer ausreichenden Bevorratung an Schutzausrüstung auch ein funktionsfähiges, personell und digital gut aufgestelltes Gesundheitssystem, ohne das jedes Land – unabhängig von seiner Staatsstruktur – in einer derartigen Ausnahmesituation scheitern wird.

³²⁴ Meister, Martina: „Frankreich verzweifelt an Paris“. In: *Welt am Sonntag*. 17. Januar 2021, S. 7.

8. Literatur- und Quellenverzeichnis

Literatur

HALMES, Gregor: „Frankreich: territoriale Politik im Fadenkreuz der Krisenbewältigung?“. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2020. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2020, S. 291-306.

HOFFMANN-MARTINOT, Vincent: „Zentralisierung und Dezentralisierung in Frankreich“. In: Adolf Kimmel/ Henrik Uterwedde (Hrsg.): *Länderbericht Frankreich*. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, S. 92-110.

KEMPF, Udo: *Das politische System Frankreichs*. Wiesbaden, Springer VS, ⁵2017.

KERSTEN, Jens/ Rixen, Stephan: *Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise*. München, Verlag C.H.Beck oHG, ²2021.

LEMKE, Matthias: *Deutschland im Notstand? Politik und Recht während der Corona-Krise*. Frankfurt am Main, Campus Verlag, 2021.

LIEHR, Günter: *Frankreich. Ein Länderporträt*. Berlin, Christoph Links Verlag GmbH, ³2016.

LÜSEBRINK, Hans-Jürgen: *Frankreich. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik, Kultur, Mentalitäten. Eine landeskundliche Einführung*. Stuttgart, J. B. Metzler Verlag, ⁴2018.

MÜNCH, Ursula: „Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-) Föderalismus in Zeiten der Coronakrise“. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2020. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2020, S. 209-225.

RUDZIO, Wolfgang: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden, Springer VS, ¹⁰2019.

STURM, Roland: *Föderalismus. Eine Einführung*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, ²2010.

TÜMMERS, Hans J.: *Das politische System Frankreichs. Eine Einführung*. München, Verlag C.H. Beck oHG, 2006.

UTERWEDDE, Henrik: *Frankreich – eine Länderkunde*. Opladen, Berlin & Toronto, Verlag Barbara Budrich, 2017.

Quellen

BEHNKE, Nathalie: „Föderalismus in der (Corona-)Krise? Föderale Funktionen, Kompetenzen und Entscheidungsprozesse“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift der Bundeszentrale für politische Bildung)*. 70. Jahrgang, 35-37 (2020), S. 9-15.

BELZ, Nina: „Die Franzosen – vom Zentralstaat verlassen?“. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 17. September 2020, S. 2.

COATLEVEN, Lucie/ Hublet, François/ Rospars, Théophile: „Subsidiäres Krisenmanagement in der Corona-Pandemie: Bundesrepublikanisches Erfolgsmodell und grenzübergreifende Perspektiven“. In: *Der Bericht (Groupe d'études géopolitiques)*. Dezember 2020, S. 1-23 (Abrufbar unter: https://legrandcontinent.eu/de/wp-content/uploads/sites/7/2020/12/Rapport_GEG_DE.pdf).

COSTIL, Mathilde/ Gittus, Sylvie/ Lagadec, Audrey/ Papin, Delphine: „Le Covid-19 et les rouages de la machine d'Etat“. *Le Monde*. 31. Januar/1. Februar 2021, S. 26/27.

DECKER, Frank/ Ruhose, Fedor: „Verliert der Bundestag in der Krise an Bedeutung?“. In: *E-Paperreihe: Demokratie im Ausnahmezustand (Friedrich-Ebert-Stiftung)*. Juni 2020, S. 1-2 (Abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/16261.pdf>).

FAYE, Olivier: „Face à la crise, un Etat central à «bout de souffle»“. In: *Le Monde*. 11. Juni 2020, S. 12.

GALETTI, Nino/ Kubler, Clara/ Wissmann, Nele Katharina: „Frankreich im Kampf gegen das Corona-Virus“. In: *Länderbericht (Konrad-Adenauer-Stiftung)*. April 2020, S. 1-7 (Abrufbar unter: <https://www.kas.de/documents/252038/7938566/Frankreich+im+Kampf+gegen+das+Corona-Virus.pdf/ec6137ba-426e-bd5d-314f-e55fcf8a322a?version=1.1&t=1586876920530>).

GARTHE, Michael/ Dauscher, Karin/ Witte-Petit, Kerstin: „Politik im Lernmodus“. In: *Rheinpfalz am Sonntag*. 7. Februar 2021, S. 3.

GERLINGER, Thomas/ Schmidt, Phillip Florian/ Lückenbach, Caspar: „Öffentliche Gesundheitsdienste in der COVID-19-Pandemie: Strategien und Praktiken in ausgewählten europäischen Nachbarländern“. In: *Bundesgesundheitsblatt - Gesundheitsforschung - Gesundheitsschutz*. Ausgabe 4 (2021), S. 472-480 (Abrufbar unter: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s00103-021-03295-z.pdf>).

HAMANN, Julie: „Die Pandemie treibt Spaltung an. Macron antwortet mit neuen Prioritäten“. In: *DGAP Policy Brief (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik)*. Nr. 25 (2020), S. 1-8 (Abrufbar unter: https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap-policy_brief-2020-25-de.pdf).

JOERES, Annika: „War die erste Welle doch schlimmer als angenommen?“. In: *DIE ZEIT*. 18. März 2021, S. 5.

KOLHOFF, Werner: „Krisenmanagement im Gewohnheits-Modus“. In: *Saarbrücker Zeitung*. 7. April 2021, S. A3.

KROHN, Knut: „In Frankreich bröckelt die Allmacht des Zentralstaats“. In: *Saarbrücker Zeitung*. 12. Oktober 2020, S. A4.

KROPP, Sabine: „Hat sich der bundesdeutsche Föderalismus in der Krise bewährt?“. In: *E-Paperreihe: Demokratie im Ausnahmezustand (Friedrich-Ebert-Stiftung)*. August 2020, S. 1-3 (Abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/16456.pdf>).

MACHOWECZ, Martin: „Einsam spitze“. In: *DIE ZEIT*. 15. Oktober 2020, S. 31/32.

MACHOWECZ, Martin/ Parnack, Charlotte: „Sind uns die Alten egal?“. In: *DIE ZEIT*. 11. Februar 2021, S. 10.

MAIER-RIGAUD, Remi: „Muss das Gesundheitssystem wieder stärker verstaatlicht werden?“. In: *E-Paperreihe: Demokratie im Ausnahmezustand (Friedrich-Ebert-Stiftung)*. November 2020, S. 1-3 (Abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/16920.pdf>).

MEISTER, Martina: „Frankreich verzweifelt an Paris“. In: *Welt am Sonntag*. 17. Januar 2021, S. 7.

MENNE, Katharina/ Schweitzer, Jan: „Bremsen, bevor das Virus nicht mehr aufzuhalten ist“. In: *DIE ZEIT*. 29. Oktober 2020, S. 38.

MONTAG, Tobias: „Die Mär vom dysfunktionalen Flickenteppich. Warum der Föderalismus bei der Bewältigung von SARS-CoV-2 hilft“. In: *Coronaperspektiven (Konrad-Adenauer-Stiftung)*. April 2020, S. 1-10 (Abrufbar unter: <https://www.kas.de/documents/252038/7938566/Coronaperspektiven.+Die+M%C3%A4r+vom+dysfunktionalen+F%C3%B6deralismus.pdf/d8a64c62-40e1-9d09-35de-59b75f8fa387?version=1.0&t=1587992941414>).

MÜNCH, Ursula: „Die Corona-Krise als Bewährungsprobe für Rechtsstaat und Föderalismus“. In: *Akademie-Report (Akademie für Politische Bildung Tutzing)*. Ausgabe 02-2020, S. 6-9 (Abrufbar unter: <https://www.apb-tutzing.de/download/publikationen/akademie-report/report-2020-02-web.pdf>).

PAPIER, Hans-Jürgen: „Umgang mit der Corona-Pandemie: Verfassungsrechtliche Perspektiven“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift der Bundeszentrale für politische Bildung)*. 70. Jahrgang, 35-37 (2020), S. 4-8.

QUINAULT-MAUPOIL, Tristan: „Les collectivités territoriales scandalisées par l’État qui réquisitionne leurs masques“. In: *Le Figaro*. 9. April 2020, S. 9.

ROGER, Patrick: „Tout ne peut pas être décidé à Paris. Emmanuel Macron a plaidé, dimanche, pour une nouvelle répartition des compétences entre l’Etat et les collectivités“. In: *Le Monde*. 16. Juni 2020, S. 10.

SCHIERITZ, Mark/ Borsutzki, Doreen: „Wie Deutschland dasteht“. In: *DIE ZEIT*. 11. März 2021, S. 2.

SEIDENDORF, Stefan: „Frankreichs verpatzter Impfstart“. In: *Offenburger Tageblatt*. 9. Januar 2021.

SLANGEN, Christoph: „Deutschland wird plötzlich als Vorbild empfunden. In Frankreich wächst die Kritik am Corona-Krisenmanagement der Regierung - und der Föderalismus findet zunehmend Fürsprecher“. In: *Badische Zeitung*. 4. Juni 2020, S. 4.

STETTER, Ernst: „Le fédéralisme allemand, une gouvernance efficace contre le Covid-19?“. In: *Fondation Jean Jaurès*. Mai 2020, S. 1-7 (Abrufbar unter: https://www.jean-jaurès.org/publication/le-federalisme-allemand-une-gouvernance-efficace-contre-le-covid-19/?post_id=16496&export_pdf=1).

WIEGEL, Michaela: „Aus der Bahn geworfen“. In: *Frankfurter Allgemeine*. 16. April 2020, S. 1.

WIEGEL, Michaela: „Tödlicher Zentralismus. Wie in Frankreich die Akzeptanz der Corona-Maßnahmen verspielt wird“. In: *Frankfurter Allgemeine*. 25. September 2020, S. 8.

WIEGEL, Michaela/ Rößler, Hans-Christian/ Rüb, Matthias/ Buchsteiner, Jochen: „Virus-Föderalismus. Wie Corona in Frankreich, Spanien, Italien und Großbritannien Regionen und Hauptstädte entzweit“. In: *Frankfurter Allgemeine*. 20. Oktober 2020, S. 8.

Internet

DEUTSCH-FRANZÖSISCHES INSTITUT: „Rückblick auf das politische Geschehen in Frankreich 2020“. https://www.dfi.de/de/Bibliothek/Rueckblicke/rueckblick_2020.shtml [Stand: 26.03.2021].

DIE BUNDESREGIERUNG: „Regierungshandeln in Zeiten von Covid19“. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/regierungshandeln-covid19-1740548> [Stand: 12.07.2021].

GAILLET, Aurore/ Gerhold, Maximilian: „Etat d’urgence sanitaire. Wie Frankreich den Coronavirus bekämpft“. <https://verfassungsblog.de/etat-durgence-sanitaire/> [Stand: 30.04.2021].

IMÖHL, Sören/ Ivanov, Angelika: „Corona in Deutschland in der Zusammenfassung“. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/covid-19-corona-in-deutschland-in-der-zusammenfassung/25584942.html?ticket=ST-10215855-qm7Lz93V6AlQbIblr9eZ-ap3> [Stand: 06.06.2021].

JANNIC-CHERBONNEL, Fabien: „La centralisation, coupable de la mauvaise gestion française du Covid-19?“. <http://www.slate.fr/story/195998/covid-19-france-centralisation-mauvaise-gestion-sanitaire> [Stand: 04.05.2021].

KROHN, Knut: „Der scheinbare Vorteil Frankreichs in der Krise“. https://www.saarbrueckerzeitung.de/nachrichten/meinung/standpunkt/frankreich-oder-deutschland-wer-kommt-besser-durch-die-corona-krise_aid-57178073 [Stand: 26.07.2021].

KROPP, Sabine: „Zerreißprobe für den Flickenteppich? Der deutsche Föderalismus in Zeiten von Covid-19“. <https://verfassungsblog.de/zerreissprobe-fuer-den-flickenteppich/> [Stand: 30.04.2021].

KÜHNE, Hartmut: „Corona und Bundesstaat. Wie der deutsche Föderalismus in der Krise unter seinen Möglichkeiten bleibt“. <https://verfassungsblog.de/corona-und-bundesstaat/> [Stand: 06.05.2021].

ROBERT KOCH-INSTITUT: „Antworten auf häufig gestellte Fragen zum Coronavirus SARS-CoV-2 / Krankheit COVID-19“. <https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/gesamt.html> [Stand: 23.07.2021].

SCHMID, Mirko: „Bars und Restaurants müssen schließen: Landesweiter Lockdown in Frankreich“. <https://www.fr.de/politik/frankreich-corona-covid-praesident-macron-lockdown-neuinfektionen-infektionen-90083694.html> [Stand: 09.08.2021].

SCHNEIDER, Jens: „Raus aus der Konfrontation“. <https://www.sueddeutsche.de/meinung/corona-ramelow-fehler-debatte-1.5168486> [Stand: 01.08.2021].

WALTER, Kay: „Warum der deutsche Föderalismus besser als Frankreichs Zentralismus ist“. <https://www.cicero.de/aussenpolitik/zentralismus-frankreich-coronavirus-statistik-foederalismus> [Stand: 06.05.2021].

WHO CORONAVIRUS (COVID-19) DASHBOARD: „France Situation“. <https://covid19.who.int/region/euro/country/fr> [Stand: 07.08.2021].

Studiengang: Demokratie und Governance (M.A.)

Name: Paul Hendrik Fürst

Matrikelnummer: 1 0 3 1 0 9 7

Erklärung zur Abschlussarbeit (Thesis)

Ich erkläre hiermit, dass ich die Thesis selbstständig und nach den Regeln guter wissenschaftlicher Praxis der Justus-Liebig- Universität Gießen (<http://www.uni-giessen.de/cms/studium/lehre/plagiate>) angefertigt habe, sowie keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Die Stellen der Arbeit, die anderen Werken im Wortlaut oder dem Sinn nach entnommen sind, sind durch Angaben und Quellen kenntlich gemacht. Dies gilt auch für Zeichnungen, Skizzen, bildliche Darstellungen und dergleichen.

Weiterhin erkläre ich, dass die Abschlussarbeit (Thesis) noch nicht im Rahmen einer staatlichen oder anderen Prüfung (z.B. als Magister-, Diplom- oder Staatsexamensarbeit) eingereicht wurde.

Mit der Überprüfung meiner Abschlussarbeit mittels einer Anti-Plagiatssoftware bin ich einverstanden und reiche die Abschlussarbeit auch in digitaler Form ein.

Kirkel-Limbach, 09.08.2021

(Ort, Datum)



(eigenhändige Unterschrift)