

Föderalismus in der (Corona-)Krise



November 2021

Eine Studie im Rahmen des Projekts „Norddeutschland und die Corona-Krise: Wirtschaftliche Folgen und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf“

erstellt vom Institut für Weltwirtschaft Kiel
Bearbeiter: Jürgen Stehn (IfW)

ÜBERBLICK/OVERVIEW

- Der Föderalismus ist im Zuge der Corona-Krise in Verruf geraten. Vor dem Hintergrund der ökonomischen Theorie des Föderalismus wird die Frage gestellt, ob dezentrale Kompetenzen beim Infektionsschutz auf Länderebene weniger effizient sind als zentrale Kompetenzen auf Bundesebene.
- Nach der ökonomischen Theorie des Föderalismus führt eine Verlagerung von Aufgaben von einer untergeordneten auf eine übergeordnete politische Ebene stets zu einer Vernachlässigung individueller Präferenzen. Da in der Corona-Krise die Präferenzen zwischen den Bundesländern mit Blick auf die Art und das Ausmaß der Pandemiebekämpfung relativ stark variierten, dürfte die Verantwortung der Bundesländer für den Infektionsschutz zu Wohlfahrtsgewinnen geführt haben.
- Dezentrale Zuständigkeiten beim Infektionsschutz führen darüber hinaus zu einem produktiven Wettbewerb der Bundesländer um geeignete Lösungen, wie die Erfahrungen in der Corona-Krise gezeigt haben.
- Externe Effekte einer bundesstaatlichen Pandemiebekämpfung können durch eine Beschränkung der überregionalen Mobilität in engen Grenzen gehalten werden.
- Aus der Sicht des fiskalischen Föderalismus erfüllt ein dezentraler Infektionsschutz in den Bundesländern auch in der Pandemie wesentliche Effizienzkriterien. Eine Verlagerung der Zuständigkeiten für den Infektionsschutz auf die Bundesebene, die auf dem Höhepunkt der Corona-Krise von einigen Seiten gefordert wurde, ist daher unter Effizienzgesichtspunkten eher schädlich als nützlich. Auch eine bundeseinheitliche „Notbremse“ erscheint mit Blick auf ökonomische Effizienzkriterien bestenfalls als nutzlos.

Schlüsselwörter: Föderalismus, Subsidiarität, Corona-Krise

- Federalism has fallen into disrepute in the wake of the Corona crisis. Against the background of the economic theory of federalism, this article asks whether decentralized competences in infection control are indeed less efficient than centralized competences at the federal level.
- The basic result of the economic theory of federalism is that a shift of tasks from a lower to a higher political level always leads to a neglect of individual preferences. Since preferences varied relatively widely among the states in the Corona crisis with respect to the type and extent of infection control, state responsibility for infection control likely resulted in welfare gains.
- Decentralized responsibilities for infection control also lead to productive competition among the states for appropriate solutions, as experience in the Corona crisis has shown.
- Externalities of a federal pandemic responsibility can be kept within narrow bounds by limiting transregional mobility.

- From the perspective of fiscal federalism, decentralized infection control in the states fulfills essential efficiency criteria in a pandemic. A shift of responsibilities for infection control to the federal level, which was called for by some observers at the height of the Corona crisis, is therefore more harmful than beneficial from an efficiency perspective. A uniform federal "emergency brake", as introduced by the federal government in April 2021, appears to be useless at best in view of economic efficiency criteria.

Keywords: Federalism, subsidiarity, Covid19-crisis

Cover Foto: © Oliver Boehmer - bluedesign®

FÖDERALISMUS IN DER (CORONA-)KRISE

1 FRAGESTELLUNG¹

Der Föderalismus ist im Zuge der Corona-Krise in Verruf geraten. Einige Beobachter führen Unzulänglichkeiten in der Pandemiebekämpfung in Deutschland nicht zuletzt auf die föderalen Zuständigkeiten der Bundesländer für den Infektionsschutz zurück. Vielfach wird der „Flickenteppich“ beklagt, der durch die dezentralen Zuständigkeiten in der Pandemiepolitik geflochten würde, und es wird nach bundeseinheitlichen Pandemie-Regeln gerufen. Dieser Beitrag stellt vor dem Hintergrund der ökonomischen Theorie des Föderalismus die Frage, ob dezentrale Kompetenzen beim Infektionsschutz in der Tat weniger effizient sind als zentrale Kompetenzen auf Bundesebene. Eine Antwort auf diese Frage ist nicht nur wichtig, um das dezentrale Vorgehen in der Corona-Krise zu bewerten, sondern gibt insbesondere Anhaltspunkte darüber, wie die Kompetenzen zwischen der Bundesregierung und den Bundesländern in künftigen Pandemien verteilt sein sollten.

Das folgende Kapitel skizziert die ökonomische Theorie des Föderalismus und leitet darauf basierend Effizienzkriterien für eine optimale Kompetenzverteilung im Infektionsschutz ab. Im dritten Kapitel wird anhand der Effizienzkriterien diskutiert, ob und inwieweit dezentrale Zuständigkeiten eine effiziente Pandemiebekämpfung ermöglichen. Das letzte Kapitel zieht ein Fazit.

2 DIE ÖKONOMISCHE THEORIE DES FÖDERALISMUS ALS REFERENZMAßSTAB

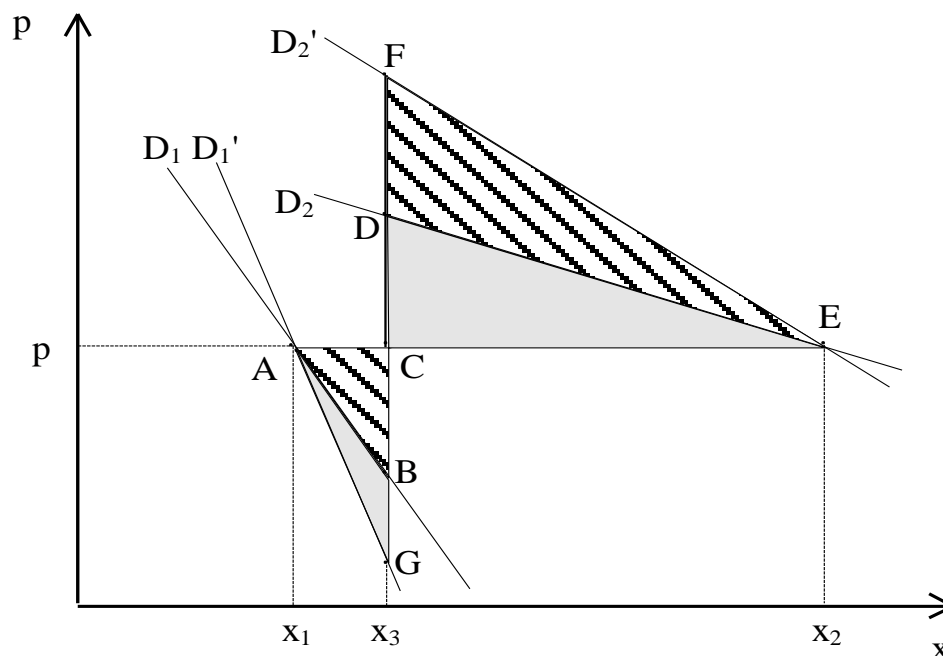
Die ökonomische Theorie des Föderalismus verdeutlicht, dass eine Verlagerung von Aufgaben (Kompetenzen) von einer untergeordneten auf eine übergeordnete politische Ebene stets zu einer Vernachlässigung individueller Präferenzen führt.² Werden alle öffentlichen Leistungen ausschließlich von einer zentralen Gebietskörperschaft angeboten, so ist die Höhe und die Art des Angebots stets ein Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Präferenzen verschiedener Gruppen der Bevölkerung. In einem föderalen Bundesstaat wie der Bundesrepublik Deutschland dürfte die Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sowohl zwischen den einzelnen Bundesländern als auch innerhalb der Bundesländer nach Regionen variieren. Eine Aufgabenverlagerung zugunsten der Bundesebene hat daher stets zur Folge,

¹ Die vorliegende Analyse wurde im Rahmen des gemeinsamen Projekts „Norddeutschland und die Corona-Krise: Wirtschaftliche Folgen und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf“ des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) und der NORDAKADEMIE Hochschule der Wirtschaft erstellt, das von der NORDAKADEMIE-Stiftung finanziell gefördert wird. Der Autor dankt Klaus Schrader für wertvolle Hinweise, Kerstin Stark für die Erstellung des Manuskripts.

² Vgl. etwa Stehn (2017).

dass Teilgruppen der Bevölkerung entweder zu „forced riders“ werden, also größere Mengen der staatlichen Güter und Dienstleistungen konsumieren müssen, als es ihren Präferenzen entspricht oder Nutzeneinbußen aufgrund einer zu geringen Versorgung mit öffentlichen Leistungen erleiden. Die Wohlfahrtsverluste aufgrund einer Zentralisierung öffentlicher Leistungen lassen sich anhand einer einfachen Grafik veranschaulichen (Abbildung 1).

Abbildung 1:
Wohlfahrtsverluste durch Zentralisierung



Quelle: Klodt et al. (1992) in Anlehnung an Oates (1972); eigene Darstellung.

Zur Vereinfachung der Darstellung sei unterstellt, dass sich Deutschland geographisch in zwei homogene Regionen unterteilen lässt, innerhalb derer die Nachfrage der Gruppenmitglieder nach einer bestimmten öffentlichen Leistung völlig identisch ist. Die Nachfrage der Region 1 sei durch D_1 , die der Region 2 durch D_2 gegeben. Ein zentrales Angebot einer spezifischen öffentlichen Leistung durch die Bundesebene bedingt einen politischen Kompromiss zwischen der nachgefragten Menge x_1 in Region 1 und der höheren Nachfrage x_2 in Region 2. Liegt die Kompromisslösung bei x_3 , so gibt das Dreieck ABC den Wohlfahrtsverlust pro Kopf der Bevölkerung in Region 1 an. Die Kosten einer über x_1 hinausgehenden zusätzlichen Produktion fallen aus der Sicht der Bewohner der Region 1 höher aus als der Nutzenzuwachs. Der Wohlfahrtsverlust pro Kopf der Bevölkerung in Region 2 entspricht dem Dreieck CDE, also der Reduzierung der Konsumentenrente durch die aus der Sicht der Region 2 bestehende Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen. Abbildung 1 verdeutlicht, dass die Wohlfahrtsverluste durch eine Zentralisierung des staatlichen Leistungsangebots mit zunehmender Divergenz der regionalen Präferenzen ansteigen. Dies ist der wohlbekannte Oates-Effekt (Oates 1972).

Neben dem Oates-Effekt führt ein weiterer Effekt zu zusätzlichen Wohlfahrtsverlusten im Falle einer Zentralisierung ökonomischer Kompetenzen. Ökonometrische Studien zeigen, dass

die Nachfrage nach lokalen öffentlichen Gütern in einem hohen Maße preisunelastisch ist (vgl. u.a. Oates 1996). Dies lässt sich damit erklären, dass eine Reaktion der Konsumenten auf ein aus ihrer Sicht falsches öffentliches Güterbündel — wenn überhaupt — nur mit einer großen zeitlichen Verzögerung erfolgt. Denn die möglichen Reaktionsstrategien wie die Abwanderung aus der Region oder die Abwahl der politischen Entscheidungsträger verursachen entweder hohe Anpassungs- und Transaktionskosten oder sind nur zu weit auseinanderklaffenden Zeitpunkten möglich. Die Reaktionsgeschwindigkeit wird bei einer Zentralisierung ökonomischer Kompetenzen weiter verringert, da eine Abstimmung mit den Füßen aufgrund des größeren Wirtschaftsraumes und der abnehmenden Zahl konkurrierender, geographisch naher Regionen erschwert wird. Daher dürfte eine Zentralisierung von ökonomischen Zuständigkeiten die Elastizität der Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen deutlich verringern. Dieser Fall wird im Abbildung 1 durch die Nachfragekurven D_1' und D_2' illustriert. Der Elastizitätseffekt erhöht die Wohlfahrtsverluste infolge einer Zentralisierung auf AGC in Region 1 und CEF in Region 2.

Die hier skizzierten Überlegungen bilden die ökonomische Grundlage des viel zitierten „Subsidiaritätsprinzips“. Das ökonomische Subsidiaritätsprinzip besagt, dass eine Kompetenzverlagerung von einer untergeordneten auf eine übergeordnete politische Ebene stets zu einer Vernachlässigung individueller Präferenzen führt und daher nur dann ökonomischen Effizienzkriterien genügt, wenn hierdurch Effizienzgewinne realisiert werden, die die Wohlfahrtsverluste infolge der Zentralisierung überkompensieren.

Effizienzgewinne aus einer Zentralisierung öffentlicher Aufgaben auf Bundesebene können vor allem dann realisiert werden, wenn öffentliche Leistungen bundesländerüberschreitende externe Effekte verursachen. Dies gilt insbesondere für den Extremfall nationaler öffentlicher Güter. Eine dezentrale Kompetenzverteilung ist hier aufgrund der Möglichkeit zum Trittbrettfahrerverhalten und der daraus resultierenden Unterversorgung mit nationalen oder supranationalen öffentlichen Gütern suboptimal. Auch Skalenerträge aus einer gemeinschaftlichen Produktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen versprechen Effizienzgewinne im Falle einer Zentralisierung öffentlicher Aufgaben. Denn mit zunehmender Zahl unabhängiger dezentraler Entscheidungseinheiten steigen in der Regel die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung an.

3 EFFIZIENTER FÖDERALISMUS IN DER PANDEMIE?

Subsidiarität in der Corona-Krise

Nach der Theorie des ökonomischen Föderalismus kann eine dezentrale Aufgabenkompetenz in einer Pandemie wie der Corona-Krise dann zu Wohlfahrtsgewinnen führen, wenn die Präferenzen mit Blick auf die Art und das Ausmaß der Pandemiebekämpfung regional relativ stark variieren. Dass dies in der Corona-Krise der Fall war und immer noch ist, demonstrieren nicht zuletzt die viel kritisierten nächtelangen Konferenzen der Ministerpräsidenten und der Bundeskanzlerin, die gerade aufgrund stark divergierender Präferenzen sehr zeitaufwendig waren und in der Regel lediglich zu Lösungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner führten. Die weitestgehend unproduktiven Konferenzen dieser Art sind daher aus dem Blickwinkel des

ökonomischen Subsidiaritätsprinzips weniger – wie häufig behauptet – ein Ausdruck für das Versagen des Föderalismus in der Corona-Krise, sondern vielmehr ein Indiz für die möglichen Wohlfahrtsgewinne aus einer dezentralen Aufgabenkompetenz in einer Pandemie. Die unterschiedlichen Präferenzen der Ministerpräsidenten dürften zu einem beträchtlichen Ausmaß die regional unterschiedlichen Einschätzungen der betroffenen Bürger widerspiegeln, die wiederum besonders stark von den zeitweise erheblich variierenden Inzidenzwerten zwischen den Bundesländern geprägt wurden.

Eine dezentrale Aufgabenkompetenz in der Pandemie verspricht nicht nur Wohlfahrtsgewinne aus einer Berücksichtigung regional variierender Präferenzen, sondern auch aus einem Wettbewerb potenziell geeigneter Problemlösungen zwischen den Ländern (Felbermayr und Stehn 2020). Durch unterschiedliche regionale Pandemie-Regeln lassen sich Erfolgsmodelle leichter identifizieren und imitieren. Außerdem ist es etwas weniger riskant, viele den regionalen Umständen angepasste Ausstiegsexperimente zu machen, als ein einziges deutsches Großexperiment, denn Fehlentscheidungen haben aufgrund der kleineren Gebietseinheiten geringere Folgen als Fehlschläge auf Bundesebene. Vor allem Regionen mit unterdurchschnittlichen Inzidenzwerten und besonders hohen wirtschaftlichen Kosten durch die pandemiebedingten Schließungen haben so die Möglichkeit, weniger strikte Pandemieregeln zu erlassen. Darüber hinaus ist die Feinsteuerung der erforderlichen virologischen und ökonomischen Maßnahmen in kleineren Gebietskörperschaften deutlich effizienter.

Regionale Politikansätze

In der aktuellen Corona-Krise gibt es eine Vielzahl von Beispielen, wie innovative Lösungen in einzelnen Bundesländern ihren Weg auch über die regionalen Grenzen hinweg finden können. So war etwa Schleswig-Holsteins stufenlose Öffnung des Tourismus im Mai 2020 ein Muster für andere Bundesländer wie Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen, die zunächst mit Stufenplänen begannen, dann aber auf das schleswig-holsteinische Modell umstellten.³ Auch die schleswig-holsteinischen Strandampeln und Teilsperren von Parkplätzen zur Begrenzung des Tagestourismus wurden später in ähnlicher Weise auch in anderen Bundesländern eingeführt. Rostocks und Tübingens Modellprojekte für Lockerungen im Rahmen eines umfangreichen Testregimes waren Impulsgeber für andere Regionen, nicht zuletzt für die Modellprojekte im Tourismus Schleswig-Holsteins im April 2021. Niedersachsens Initiative im Frühsommer 2021, einen Gaststättenbesuch in Innenräumen nicht nur Geimpften, Genesenen und negativ Getesteten zu ermöglichen, wurde nach und nach von fast allen Bundesländern übernommen. Und letztlich war der schleswig-holsteinische Öffnungs-Stufenplan ab Mai 2021 in der dritten Welle der Corona-Krise eine Art Blaupause für den folgenden bundeseinheitlichen Stufenplan der Bundesregierung.

Wie wichtig regionale Freiräume bei der Problemlösung sind, zeigen auch die Erfahrungen Hamburgs und Schleswig-Holsteins im Frühjahr 2021. Aufgrund relativ höherer Inzidenzwerte erließ Hamburg relativ strikte Pandemieregeln, während Schleswig-Holstein angesichts recht niedriger Inzidenzen Lockerungen für Modellprojekte und Außengastronomie zuließ. Beide Wege waren mit Blick auf die Inzidenzentwicklung von Erfolg gekrönt.

³ Vgl. Schrader (2021: 17).

Die skizzierten Vorteile einer dezentralen Kompetenz in der Pandemiebekämpfung können allerdings durch Effizienzverluste überkompensiert werden, wenn regionale Pandemieregeln starke positive oder negative externe Effekte für andere Regionen oder Länder auslösen und infolge die Effizienz einer regionalen Pandemiebekämpfung geringer ausfällt als die einer nationalen oder supranationalen Pandemieeindämmung. Im Extremfall hat eine Pandemiebekämpfung den Charakter eines nationalen oder supranationalen öffentlichen Gutes. Eine dezentrale Aufgabenkompetenz wäre dann ineffizient. Ein Beispiel für ein supranationales öffentliches Gut ist etwa die Verminderung des CO₂-Ausstoßes. Da eine Luftverschmutzung mit CO₂ grenzüberschreitend ist, sind regionale oder nationale Maßnahmen zur Verminderung von CO₂-Emissionen ineffizient, da auch andere Regionen und Staaten von dieser Verminderung profitieren, ohne die Kosten dieser Maßnahme tragen zu müssen und deren Anreize, eigene Umweltschutzmaßnahmen zu ergreifen, aufgrund dieser positiven externen Effekte minimiert werden. Ökonomisch effizient sind dann lediglich globale Regeln zur Eindämmung des CO₂-Ausstoßes.

Infektionsschutz durch Mobilitätsbeschränkungen

Angesichts des weltweiten Auftretens des Corona-Virus scheint auch die Bekämpfung der Corona-Pandemie auf einem ersten sehr groben Blick den Charakter eines supranationalen öffentlichen Gutes aufzuweisen. Ein wesentlicher Unterschied zur CO₂-Emission ist jedoch, dass sich die Ausbreitung einer durch den Menschen verbreiteten Pandemie durch eine Beschränkung der grenzüberschreitenden und überregionalen Mobilität in weiten Teilen lokal begrenzen lässt. Die europaweite Ausdehnung der Pandemie durch Urlaubsrückkehrer aus dem Corona-Hotspot Ischgl (Chowdhry et al. 2021) verdeutlicht auf exemplarische Weise, dass regionale Kompetenzen bei der Infektionsbekämpfung nur bei einer hinreichenden Einschränkung der überregionalen Mobilität zu Effizienzgewinnen führen können. Die Erfahrungen in der Corona-Krise haben verdeutlicht, dass sich eine grenzüberschreitende oder überregionale Mobilität lediglich verringern, aber nicht ausschließen lässt. Denn eine strikte Mobilitätskontrolle verursacht hohe direkte Kosten durch den Aufbau eines umfassenden Grenzregimes sowie hohe indirekte Kosten durch Mobilitätsbeschränkungen für Güter und Arbeitskräfte. Bewährt haben sich aber Maßnahmen wie die Pflicht eines Testnachweises bei einem Hotelaufenthalt in anderen Bundesländern oder im Ausland, die Einschränkung des überregionalen Einkaufstourismus durch Zugangsbeschränkungen in Einzelhandelsgeschäften und teilweisen Sperrungen von Parkflächen sowie „Strandampeln“ und Parkplatzverknappung zur Einschränkung des (überregionalen) Tagestourismus in touristische Zentren. Überregionale Pendlerbewegungen konnten durch Home-Office-Regelungen in hierfür geeigneten Tätigkeitsfeldern zumindest reduziert werden.

Das Ziel, die globale Pandemie einzudämmen, wird unter der Bedingung geeigneter überregionaler Mobilitätsbeschränkungen zu einer regionalen Aufgabe, deren positive und externe Effekte eher als gering einzuschätzen sind. Positive externe Effekte – wie etwa bei der Verminderung des CO₂-Ausstoßes – entstehen nicht, da der Nutzen der regionalen Pandemiebekämpfung, also der regionale Gesundheitsschutz und die Rückgabe der persönlichen Freiheitsrechte in einer Region, internalisiert werden kann, wenn Zugangsbeschränkungen für Bürger aus Drittregionen existieren. Negative externe Effekte, die dann ausgelöst werden können,

wenn Regionen durch eine zurückhaltende Pandemiebekämpfung der Ausbreitung der Pandemie über die regionalen Grenzen hinaus Vorschub leisten, werden durch überregionale Mobilitätsbeschränkungen zumindest verringert. Auch wenn diese Maßnahmen eine grenzüberschreitende oder überregionale Verbreitung eines Virus nicht vollständig verhindern können, reduzieren sie doch potenzielle Effizienzverluste einer regionalen Pandemiebekämpfung in erheblichem Ausmaß.

Durch Mobilitätsbeschränkungen wird die Pandemiebekämpfung letztlich zu einem regionalen öffentlichen Gut. Grundsätzlich gilt: Je strikter und effizienter die Mobilitätsbeschränkungen ausfallen, umso größer sind die Effizienzgewinne einer dezentralen, regionalen Pandemiebekämpfung. Daher macht es aus Sicht des fiskalischen Föderalismus grundsätzlich Sinn, auch die Ausgestaltung der Mobilitätsbeschränkungen zwischen den Bundesländern in die Hände der Landesregierungen zu legen. Denn sie haben einen Anreiz, die Erfolge ihrer regionalen Pandemiebekämpfung durch eine hinreichende Beschränkung der Mobilität in ihre Region hinein zu sichern. Allerdings gilt es zu verhindern, dass einzelne Bundesländer hier über das Ziel hinausschießen und durch zu strikte Mobilitätsbeschränkungen überregionale Lieferketten und einen durch Home-Office-Regelungen beschränkten überregionalen Pendlerverkehr gefährden. Diese ökonomisch wichtigen überregionalen und internationalen Bewegungen sollten daher durch bundeseinheitliche bzw. EU-weite Regelungen garantiert werden.

Effiziente Wirtschaftshilfen durch die Länder

Zur Abfederung pandemiebedingter Unternehmensschließungen wurden im Verlauf der Pandemie zahlreiche staatliche Wirtschaftshilfen initiiert, die mit wenigen Ausnahmen aus Bundesmitteln finanziert wurden.⁴ Diese Bundesfinanzierung kann externe Effekte verursachen, die die Effizienz einer regionalen Pandemiebekämpfung verringern, wenn zwischen den Bundesländern unterschiedliche Präferenzen mit Blick auf das notwendige Ausmaß oder die angemessene Dauer von pandemiebedingten Unternehmensschließungen besteht, wie im Verlauf des Jahres 2021 in Deutschland immer wieder zu beobachten war. In Ländern, in denen Ausmaß und Dauer von Unternehmensschließungen relativ moderat ausfallen, erhalten Unternehmen in der Gesamtheit geringere durch die Bundesregierung finanzierte Wirtschaftshilfen als in Ländern, die striktere Schließungsmaßnahmen präferieren. Schließungsaffine Länder profitieren in diesem Fall von positiven externen Effekten, da auch die Finanzierungslast ihrer Bürger durch die geringere Inanspruchnahme von bundesfinanzierten Wirtschaftshilfen in eher schließungsaversen Ländern sinkt. Fallen diese Effekte relativ stark aus, so werden die Anreize, Lockerungsmaßnahmen zu ergreifen, verringert.

Hohe Anreize zu einer ineffizient hohen Inanspruchnahme bundesstaatlich finanzierter Hilfsprogramme lassen sich im Idealfall durch eine vollständige Übernahme der Kosten über regionale Wirtschaftshilfen durch die Landesregierungen verhindern. Denn letztlich hängt die Effizienz des Föderalismus von der fiskalischen Äquivalenz ab. Umso besser es gelingt, Aufgaben- und Fiskalkompetenz in Übereinstimmung zu bringen, je größer ist die Überlegenheit eines föderalen Systems gegenüber einer zentralisierten Ordnung. So lange ein solches effizientes System nicht etabliert ist, können Abweichungen der Aufgaben- von der Fiskalkompetenz

⁴ Vgl. Jessen-Thiesen et al. (2021: 54–78).

nur durch Second-best-Maßnahmen wie eine Eigenbeteiligung der Länder an den Kosten bundesfinanzierter Wirtschaftshilfen begrenzt werden.

Zuständigkeiten des Bundes

Aus der Sicht des fiskalischen Föderalismus erfüllt ein dezentraler Infektionsschutz in den Bundesländern auch in der Pandemie wesentliche Effizienzkriterien. Eine Verlagerung der Zuständigkeiten für den Infektionsschutz auf die Bundesebene, die auf dem Höhepunkt der Corona-Krise von einigen Seiten gefordert wurde, ist daher unter Effizienzgesichtspunkten eher schädlich als nützlich. Auch eine bundeseinheitliche „Notbremse“ – wie sie im April 2021 von der Bundesregierung mit Blick auf die Inzidenzentwicklung beschlossen wurde – mit dem Ziel, die Entscheidungsfreiheit der Bundesländer im Infektionsschutz ab einem kritischen Inzidenzwert einzuschränken, erscheint vor dem Hintergrund dieser Effizienzanalyse bestenfalls als nutzlos. Sie vernachlässigt die Berücksichtigung regional variierender Präferenzen und schränkt den Wettbewerb um potenziell geeignete Problemlösungen zwischen den Ländern ein. Vermeintliche Vorteile hat ein solches Eingreifen des Bundes in den dezentralen Infektionsschutz nur dann, wenn hierdurch Ineffizienzen anderer bundeseinheitlicher Regelungen ausgeglichen werden sollen.

Ein exemplarisches Beispiel ist die Verwendung bundesweiter Inzidenzwerte als Kriterium für die Beschränkungen im internationalen Reiseverkehr. Haben einzelne Bundesländer eine niedrigere Risikoaversion und lassen eine relativ hohe Inzidenzrate zu, die die bundesweite Rate erheblich anhebt, so kann dies zu negativen externen Effekten auf andere Bundesländer führen, da eine Erhöhung der bundesweiten Inzidenzrate Auswirkungen auf die grenzüberschreitenden Reisebeschränkungen für die Bürger aller Bundesländer hat. Diese negativen externen Effekte können dann durch eine bundeseinheitliche Notbremse vermindert werden. Eine bundesweite Norm im Infektionsschutz erfordert so eine weitere bundesweite Norm, um Ineffizienzen der ersten Norm zu mindern. Deutlich effizienter wäre es, wenn die Bundesregierung in Gesprächen mit wichtigen Partnerländern verdeutlichen würde, dass der Infektionsschutz in Deutschland vorrangig eine regionale Aufgabe ist und sich Beschränkungen im internationalen Reiseverkehr daher an den Inzidenzwerten in den einzelnen Bundesländern orientieren sollten. Einige Länder wie Dänemark und Spanien hatten im Sommer 2021 bereits eine solche Umstellung vorgenommen. Sinnvoller wäre es, hier eine EU-weite Regelung einzuführen, die Notwendigkeit von Reisebeschränkungen anhand regionaler Inzidenzwerte zu beurteilen.

4 FAZIT

Die Effizienzanalyse zu den deutschen Pandemiemaßnahmen auf Basis der Theorie des fiskalischen Föderalismus hat verdeutlicht, dass eine dezentrale Zuständigkeit der Bundesländer für den Infektionsschutz in Deutschland einer bundesweiten Zuständigkeit deutlich überlegen ist, wenn es gelingt, die Mobilität zwischen den Bundesländern durch geeignete Maßnahmen zu verringern oder sicherer zu gestalten. Nur bei regionalen Zuständigkeiten für den Infektions-

schutz können regional variierende Präferenzen berücksichtigt und ein produktiver Wettbewerb der Bundesländer um geeignete Lösungen in der Pandemie entfacht werden. In Lockerungen bei den Pandemiemaßnahmen und im Abbau von Mobilitätsbeschränkungen spiegeln sich dann Erfolg oder Misserfolg der regionalen Pandemiepolitik wider. Eine Verlagerung der Zuständigkeiten auf die Bundesebene ist unter den hier betrachteten Effizienzkriterien eher schädlich als nützlich, eine bundeseinheitliche Notbremse bestenfalls nutzlos.

Diese Schlussfolgerungen stehen im Widerspruch zu den Wahrnehmungen einiger Beobachter der Krisenpolitik, die die Unzulänglichkeiten in der Krisenbekämpfung vor allem auf die föderalistische Struktur des Infektionsschutzes in Deutschland zurückführen. Insbesondere die regelmäßigen Konferenzen der Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin, die zu einem wiederholten zähen und nächtelangen Ringen um die besten Lösungswege führten, aber letztlich kaum nachhaltige Antworten auf die anstehenden drängenden Fragen gefunden haben, werden hier und da als Sinnbild für das Scheitern des Föderalismus in der Krise angesehen. Diese Konferenzen als Maßstab für die Funktionsfähigkeit des Föderalismus in der Krise zu nehmen, zeugt jedoch eher von einem falschen Verständnis der Funktionsweise und der grundlegenden Prinzipien („Spielregeln“) des Föderalismus.

Föderale Zuständigkeiten im Infektionsschutz bedeuten eben gerade nicht, dass sich sechzehn Bundesländer gemeinsam mit der Bundeskanzlerin auf gemeinsame Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung verständigen müssen. Das Gegenteil ist der Fall. In einem effizienten föderalen System sind es ausschließlich die Bundesländer, die für ihre Regionen den Präferenzen ihrer Bürger angepasste Lösungswege im Infektionsschutz erarbeiten und umsetzen. Abstimmungen mit anderen Bundesländern oder der Kanzlerin über eine einheitliche Vorgehensweise vermindern die Berücksichtigung regionaler Präferenzen und hebeln den Wettbewerb zwischen den Bundesländern um effiziente Lösungen in der Krise aus.

Dies bedeutet nicht, dass der föderale Weg in der Pandemiebekämpfung einfach zu bestreiten wäre. Föderalismus erfordert Mut von den regionalen Entscheidungsträgern. Sie müssen die Verantwortung für die Folgen von Hygieneregeln, Schließungen und Öffnungen tragen, das ist der Kern des Föderalismus. Es ist menschlich verständlich, aber ökonomisch schädlich, wenn Entscheidungsträger auf Landesebene bundesweite Krisenregeln fordern, um sich gleichsam hinter diesen Entscheidungen zu verstecken und um damit der politischen Verantwortung zu entgehen. Es ist nicht zuletzt dieser fehlende Mut, für teilweise unpopuläre Entscheidungen Verantwortung zu übernehmen, der den Föderalismus schwächen kann und den Ruf nach mehr Zuständigkeiten der Bundesebene im Infektionsschutz laut werden lässt.

LITERATUR

- Chowdhry, S., G. Felbermayr und J. Hinz (2021). Après-ski: The Spread of Coronavirus from Ischgl through Germany. *German Economic Review*, <https://doi.org/10.1515/ger-2020-0063>.
- Felbermayr, G. und J. Stehn (2020). *Königreich für einen Flickenteppich*. *Wirtschaftsdienst* (5) 2000, 310.
- Klodt, H., C.-F. Laaser, R. Maurer, A.D. Neu, R. Soltwedel und J. Stehn (1992). *Die Strukturpolitik der EU*. Kieler Studien 249. Institut für Weltwirtschaft Kiel
- Jessen-Thiesen, L., K. Schrader und J. Stehn (2021). Die Corona-Krise in Hamburg und Schleswig-Holstein: Eine Zwischenbilanz. *Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik* 33.

Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York.

Oates, W. (1996). Estimating the Demand of Public Goods: The Collective Choice and Contingent Valuation Approaches. In D. Bjornstad und J. Kahn (Hrsg.), *The Contingent Valuation of Environment Resources*. Cheltenham.

Schrader, K. (2021). In der Corona-Falle: Schleswig-Holsteins Tourismus braucht den Neustart. Kiel Policy Brief 152.

Stehn, J. (2017). Das Kern-Problem der EU. Kiel Policy Brief 106.