

Iris Reus

Die mediale Darstellung des Föderalismus während der Corona-Pandemie – Eine Auswertung von Positionen, Konnotationen und Bewertungen in deutschen Tageszeitungen

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie stellt die erste umfassende und systematische Analyse der Medienberichterstattung zum deutschen Föderalismus dar. Ausgewertet wurden Positionen, Konnotationen und Bewertungen in 449 Statements aus 14 Tageszeitungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie für den Zeitraum März bis September 2020. Methodisch werden quantitative und qualitative Ansätze kombiniert, um sowohl Verteilungsmuster als auch Themen und Motive zu erfassen. Die Ergebnisse bestätigen für die Krise, was die Literatur für ‚normale Zeiten‘ annimmt: Eine deutliche Mehrheit aller veröffentlichten Statements zum Föderalismus fällt negativ aus. Dies änderte auch die Phase der Einheitlichkeit der Landesregelungen infolge der Einigung auf einen umfassenden bundesweiten Lockdown nicht. Die erfolgreiche Stabilisierung des Infektionsgeschehens ‚trotz‘ unterschiedlicher Lockerungen in den Ländern führte (absolut) zu weniger negativen Statements, aber nicht zu substantiell positiven. Mehrheitlich negative Statements finden sich in der Gruppe der Bevölkerung, der JournalistInnen und auch der PolitikerInnen insgesamt; mehrheitlich positive Statements finden sich lediglich bei LandespolitikerInnen der CDU/CSU.

Schlagworte: Föderalismus, Medienberichterstattung, Covid-19, Corona, Pandemie

Abstract

Media reporting on federalism during the Covid-19 pandemic – Examination of positions, connotations and evaluations in German newspapers

This contribution represents the first comprehensive and systematic analysis of media reporting on German federalism. The study examines 449 statements related to the Covid-19 pandemic published by 14 newspapers between March and September 2020. It combines quantitative and qualitative methods to capture distribution patterns as well as themes and motives. The results confirm for the crisis situation what is generally expected in the literature: A clear majority of all statements published by the newspapers turns out to be negative. This finding was not changed for the period of uniformity of regulations following the Länder's (German federal states) decision for a nationwide lockdown. The successful stabilization of the occurrence of infection 'despite' different relaxations in the Länder led to less negative reporting in absolute terms but not to substantially positive statements. A majority of negative statements can be found for the groups 'population', 'journalists' and also 'politicians'; only Land politicians with a partisan affiliation to CDU/CSU by majority express positive views on federalism.

Keywords: federalism, media reporting, Covid-19, pandemic

1 Einleitung

Die Bewältigung der durch die Corona-Pandemie hervorgerufenen Krise stellt eine immense Herausforderung für alle Staaten dar. In der Bundesrepublik Deutschland gerät dies auch zur „Bewährungsprobe für den Föderalismus“ (Ensminger, 2020), da die Zuständigkeitsverteilung beim Katastrophenschutz den Ländern und nicht der Bundesregierung die Primärkompetenz zuschreibt (Lemke, 2020, S. 3). Somit sind, anders als in ‚normalen Zeiten‘, in der Krise nun die Länder – bzw. die Landesexekutiven – und nicht der Bund dominierend in der Rechtsetzung (Thiele, 2012, S. 78 f.). Zwar regelt der Bund Grundsätzliches zu möglichen Schutzmaßnahmen, die Landesregierungen bestimmen aber selbst, ob, wann und zu welchem Grad diese eingeführt werden¹.

Obwohl das Bundesstaatsgebot zum unabänderlichen Kern der Verfassung (Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 79 Abs. 3 GG) gehört, wurde die damit einhergehende Vorstellung von föderaler Vielfalt in Deutschland über Jahrzehnte durch die Leitidee der ‚Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse‘ überlagert (Hesse, 1962, S. 12, 20; Mehde, 2012, S. 444-446; Scharpf, 2008, p. 510; Sturm, 2008, S. 31). Wie Umfragen vielfach erbracht haben, ist die unitarische Orientierung der Bevölkerung stark ausgeprägt, die große Mehrheit befürwortet bundesweit einheitliche Policies (u. a. Grube, 2001, S. 109 f.; Oberhofer, Stehlin & Sturm, 2011, S. 183; Petersen, 2019, S. 122 f.). Davon ausgehend bezweifelt Roland Sturm (Sturm, 2007, S. 42), ob hierzulande „der Grundgedanke jeder Föderalismuskultur, dass nämlich Subsidiarität und Vielfalt keine Gefahr bedeuten, sondern das Wesen des Föderalismus ausmachen, ausreichend verankert“ sei. Im Rahmen der Pandemiepolitik ist die Zuständigkeit der Länder sehr weitreichend und umfasst zahlreiche Aspekte von Wirtschaft und Gesellschaft, von öffentlichen Veranstaltungen bis hin zu privaten Treffen. In der Folge unterschieden sich die Regelungen in den Ländern – trotz regelmäßiger Koordinierungsrunden von Bund und Ländern – teilweise erheblich. Der Konflikt mit der unitarischen Orientierung kommt also noch einmal mehr zum Tragen als sonst. Gleichzeitig könnte jedoch das regional unterschiedliche und potentiell sehr dynamische Infektionsgeschehen den Blick auf mögliche Vorteile des Föderalismus wie schnelleres Handeln oder passgenauere Maßnahmen lenken. Der Föderalismus kann zudem im Angesicht der tiefen Grundrechtseingriffe auf dem Wege der Exekutivpolitik, bei der sich Entscheidungen von Parlamenten weg verlagern und dadurch weniger transparent werden, als Korrektiv wirken – allein schon durch die breitere öffentliche Diskussion mit unterschiedlichen Standpunkten, die durch die größere Zahl der Entscheidenden entsteht.

Ersten Kommentaren nach fällt das von den Medien vermittelte Bild des Föderalismus in der ‚Bewährungsprobe‘ negativ aus. Sabine Kropp führt aus, der Föderalismus geriete „wieder einmal ins Fadenkreuz der ohnedies kritischen Berichterstattung“ (Kropp, 2020, S. 1) und Ursula Münch merkt an, „ohne die Worte ‚Flickenteppich‘ und ‚vorgeprescht‘ kam kaum ein Journalist oder eine Moderatorin bei der Beschreibung der Entscheidungsabläufe in Bund und Ländern aus“ (Münch, 2020, S. 209). Eine systematische und umfassende Auswertung der Medienberichterstattung zum Föderalismus wurde allerdings bislang – für die Zeit der Pandemie wie auch generell – noch nicht vorgenommen.

Der vorliegende Beitrag stellt daher den ersten Schritt dar, um diese Lücke zu füllen. Das untersuchte Sample schließt 449 Statements aus 14 Tageszeitungen während der ersten sieben Monate der Corona-Pandemie (konkret: von März bis September

2020) ein. Das Vorgehen kombiniert quantitative und qualitative Herangehensweisen. Nach der Beschreibung der Forschungslücke werden im zweiten Kapitel die Auswahl des Samples sowie die Codierung der Statements erläutert. Das dritte Kapitel umfasst die empirische Auswertung, wobei im ersten Teil quantitative Verteilungsmuster und im zweiten Teil mittels qualitativer Analyse der Inhalte explorativ Themen und Motive untersucht werden. Der Beitrag schließt im vierten Kapitel mit einer Zusammenfassung und einem kurzen Ausblick.

2 Forschungslücke und methodisches Vorgehen

Wie bereits erläutert, nimmt die bisherige Forschung vor allem die Einstellungen der Bevölkerung in den Blick. Hinsichtlich der Medien finden sich zwar Verweise in der Literatur, dass die unitarische Kultur in Deutschland insbesondere auch von den Medien getragen wird (Kropp, 2010, S. 226), doch ist der „Unitarismus der Medien“ (Scharpf, 2009, S. 109) von der Forschung bislang nicht näher untersucht worden. Die einzige Aussage mit gewisser empirischer Grundlage findet sich bei Albert Funk (2013), welcher auf Basis der Lektüre der größeren überregionalen Zeitungen eine unitarische Tendenz konstatiert. Zwar pflegten manche einen stärker föderalistischen Ansatz, doch gebe es allenfalls „ein Mehr oder Weniger an Unitarismus“ (Funk, 2013, S. 221). Bereits nachgewiesen wurde der unitarisierende Einfluss der Medien in einer vergleichenden Analyse der Nichtraucherschutzgesetzgebung der 16 Länder (Reus, 2016, p. 14), wobei hier die Berichterstattung nicht selbst Untersuchungsgegenstand, sondern ein Erklärungsfaktor mit Blick auf die Policies der Länder war. Die folgende Analyse stellt somit die erste umfassende und systematische Auswertung von Statements zum Föderalismus in deutschen Tageszeitungen dar.

Untersuchungsgegenstand dieser Studie sind dabei Aussagen zum deutschen Föderalismus im Zusammenhang mit Covid-19, die während der ersten Phase der Pandemie in deutschen Tageszeitungen veröffentlicht wurden. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom 1. März bis zum 30. September 2020. Ein detaillierter Überblick über die Datenbasis findet sich im Anhang. Ausgewählt wurden zunächst 14 Tageszeitungen, die bei möglichst hoher Auflagenstärke die Bundesrepublik Deutschland geographisch möglichst breit abdecken. In deren Archiven wurde nach Artikeln gefiltert, die den Suchterm „[F]öderal* UND (Corona* ODER Covid)*“ enthalten. Die Überlegung, weitere in Deutschland häufig verwendete Begriffe wie „Flickenteppich“ oder „einheitlich*“ aufzunehmen, musste verworfen werden, da dies zu *selection bias* geführt hätte. Die probeweise Auswertung mehrerer Zufallsstichproben mit dem breiteren Suchterm „Länder* UND (Regierung* ODER Kabinett* ODER Minister*) UND (Corona* ODER Covid)*“ ergab, dass solche gemeinsamen Signalwörter vor allem bei negativer Berichterstattung zu finden sind, während positive Berichterstattung kontextabhängig unterschiedliche Formulierungen verwendet.

Eine Codiereinheit entspricht einem Statement und ist definiert als die Aussage einer Person. Dieses kann mehrere Sätze sowie mehrere inhaltliche Aspekte umfassen. Die Abgrenzung anhand der die Aussage machenden Person ist der typischen Gestaltung von Zeitungsartikeln geschuldet, in denen neben Aussagen der JournalistInnen selbst auch Aussagen dritter Personen direkt oder indirekt wiedergegeben werden. Würde man den Artikel als Ganzes codieren, müsste man aus den verschiedenen Statements eine Ge-

sambewertung erstellen, wodurch eine differenzierte Betrachtung (insbesondere nach Personengruppen) nicht mehr möglich wäre. Um eine solche zu erreichen, wurden bei allen Statements die Sprechenden nach den Gruppen ‚JournalistInnen‘, ‚PolitikerInnen‘ und ‚Bevölkerung‘ codiert. Die Residualkategorie ‚Sonstige‘ umfasst u. a. Wirtschaft, Sport, Verbände, Verwaltung und WissenschaftlerInnen unterschiedlicher Disziplinen, welche aufgrund der geringeren Anzahl der Statements nicht als separate Gruppen codiert werden konnten. Des Weiteren wurde in der Gruppe der PolitikerInnen die Parteizugehörigkeit und die bundesstaatliche Ebene (Bund / Land) codiert.

Insgesamt wurden 449 Statements codiert. Da noch keine Vorarbeiten in der Literatur in Form ähnlicher Analysen existieren, auf denen diese Studie aufbauen könnte, wird im Vorfeld keine Vorstrukturierung nach Unterthemen vorgenommen. Durch den nicht weiter eingegrenzten Suchbegriff „[F]öderal*“ beziehen sich die Statements daher inhaltlich auf eine große Bandbreite verschiedener Aspekte von Föderalismus, von Zuständigkeiten beider Ebenen über das Verhalten der politischen Akteure im Bundesstaat bis hin zur Ausgestaltung politischer Maßnahmen. Gemäß den darin enthaltenen Positionen, Konnotationen und Bewertungen werden die Statements – unabhängig von deren konkretem Thema – nach den folgenden drei Kategorien codiert:

- -1 = negativ bzw. ablehnend (ggü. Föderalismus)
- 0 = neutral bzw. ambivalent (ggü. Föderalismus)
- 1 = positiv bzw. befürwortend (ggü. Föderalismus)

Der Code 0 bedeutet entweder, dass keine Position, Konnotation oder Bewertung im Statement enthalten ist (neutral) oder positive und negative Aspekte einander gegenübergestellt werden, ohne ein Resümee in der einen oder anderen Richtung zu ziehen (ambivalent). Eine positive Position zum Föderalismus wäre bspw. eine befürwortende Aussage zu landesspezifischen Reaktionen auf die Pandemie. Ein Plädoyer für einheitliche Regelungen auf Bundesebene wird analog als negative Haltung gegenüber föderal unterschiedlichen Regelungen eingestuft. Eine positive Bewertung wäre bspw. ein Lob für den Erfolg dieser unterschiedlichen Maßnahmen in den Ländern. Eine negative Bewertung würde umgekehrt das Funktionieren des föderalen Systems im Angesicht der Corona-Pandemie als nicht erfolgreich einschätzen.

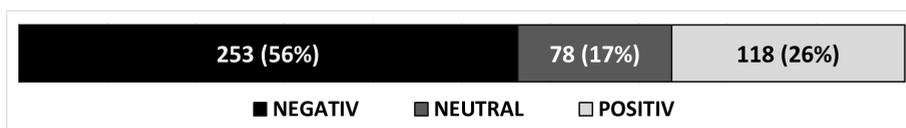
3 Empirische Analyse der Föderalismus-Statements in den Zeitungsartikeln

Die empirische Analyse besteht aus zwei Teilen. Der erste umfasst eine quantitative Auswertung, d. h. Verteilungsmuster der codierten Statements insgesamt, über Zeit und für verschiedene Personengruppen. Im zweiten Teil folgt eine explorative qualitative Untersuchung der Statements. Ziel ist es hier, Themen und Motive herauszuarbeiten, die die Sprechenden mit den jeweiligen Aussagen verbinden.

3.1 Quantitative Auswertung der Statements

Im ersten Schritt wird die Verteilung der Statements in ihrer Gesamtheit, ohne weitere Differenzierung, betrachtet. Es wird somit nicht danach unterschieden, von wem das

Abbildung 1: Verteilung der Statements insgesamt



Quelle: Eigene Auswertung.

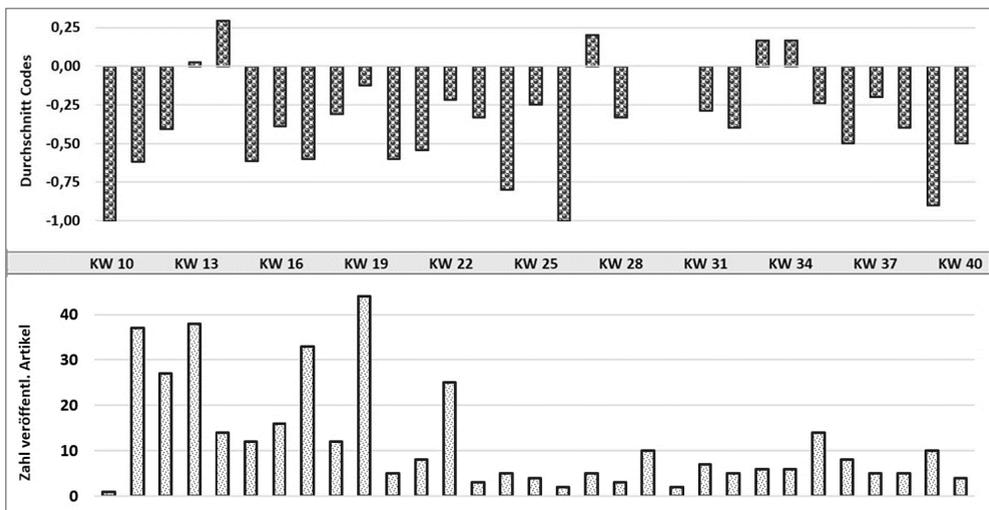
Statements im Zeitverlauf

Wie oben ausgeführt, hat die bisherige Forschung mehrfach in Form von Umfrageergebnissen erbracht, dass bei negativer Beurteilung des Föderalismus der Aspekt „Einheitlichkeit vs. Vielfalt“ im Mittelpunkt steht, wobei unterschiedliche Policies auf Landesebene abgelehnt werden. Im Zeitverlauf ist eine deutliche Varianz des Grades der Unterschiedlichkeit der von den 16 Ländern erlassenen Regelungen zu beobachten. Nachdem die Länder zunächst unterschiedlich schnell und weitreichend Beschränkungen verfügt hatten, galt von Ende März bis Anfang Mai überall ein umfassender Lockdown. Anschließend verfügten die Länder in unterschiedlichem Umfang und mit unterschiedlicher Geschwindigkeit Lockerungen. Da der Föderalismus im Sinne unterschiedlicher Policies bei Harmonisierung weniger zum Tragen kommt, wäre zu erwarten, dass die Statements in der Phase des bundesweiten Lockdowns positiver ausfallen. Empirisch zeigt sich dieses Bild allerdings nicht, negative Statements überwiegen weiterhin deutlich und lediglich in Kalenderwoche (KW) 14 (30.03.-05.04.2020) rutscht der Wochendurchschnitt der Statements mit 0,29 ins Positive. Für den gesamten Monat April (Hauptzeitraum des Lockdowns) liegt der Durchschnitt bei -0,42 und fällt damit sogar noch negativer aus als im März (-0,29) und Mai (-0,22), als die Länder noch bzw. wieder unterschiedliche Politiken verfolgten. Obwohl im April also der Föderalismus im Sinne von Regelungsunterschieden – nach bisheriger Forschung der hauptsächliche Ansatzpunkt für Kritik in Deutschland – kaum zum Tragen kam, spiegelt sich das nicht in entsprechend positiven Statements wider. Die Mehrzahl der negativen Statements befasste sich dabei mit den Auseinandersetzungen, die bei den Bund-Länder-Koordinationsstreifen der Einigung vorangingen, sowie mit Verzögerungen und mangelnder Handlungsstärke durch die Vielzahl von Akteuren.

Ein weiterer Faktor im Zeitverlauf ist der Erfolg der Pandemiepolitik. In Deutschland war die Zahl der Infektionen und auch Todesfälle im Untersuchungszeitraum (der im September 2020 und somit vor der zweiten Welle endet) relativ gering, während der Blick in benachbarte EU-Länder stets mögliche Negativ-Szenarien aufzeigte. Daher sollten die Statements zum Föderalismus ab Ende Mai bzw. Anfang Juni positiver ausfallen, d. h., sobald nach erfolgreicher Bekämpfung der aufkommenden ersten Welle durch den

Lockdown eine längere Stabilisierung des Infektionsgeschehens auf niedrigem Niveau – ‚trotz‘ unterschiedlicher Lockerungen in den Ländern – erreicht wurde. Betrachtet man allein die Codes (*Abbildung 2* oben), bestätigt sich diese Erwartung nicht, da die Wochendurchschnitte bis auf drei geringfügig positive Wochen weiterhin negativ ausfallen. Inhaltlich bestimmten Divergenzen zwischen den Ländern (bzw. MinisterpräsidentInnen) und die Sorge vor etwaigen negativen Folgen föderaler Unterschiede mit Blick auf das Infektionsgeschehen weiterhin die Berichterstattung. Der negative Wert von $-0,9$ in KW 39 (21.-27.09.2020) ist auf die Veröffentlichung einer Umfrage zur Bildungspolitik sowie den ‚Schulgipfel‘ im Kanzleramt zurückzuführen. Beides ging mit Berichterstattung über negative Konsequenzen des Föderalismus in der Bildung und die Ablehnung eines föderalen Schulsystems durch die Bevölkerung einher (bspw. Hannoversche Allgemeine Zeitung, 23.09.2020, „Planlos im Klassenzimmer“; Kieler Nachrichten, 23.09.2020, „Kein großer Wurf“; Kölner Stadtanzeiger, 23.09.2020, „Gigantische Mängel“). Betrachtet man allerdings parallel die Zahl der veröffentlichten Artikel (*Abbildung 2* unten), so zeigt sich, dass im Zeitraum des stabilen Infektionsgeschehens nach den Lockerungen (Juni bis August 2020) viel weniger Artikel veröffentlicht wurden, die den Föderalismus thematisierten. In absoluten Zahlen hat also der Umfang der negativen Berichterstattung über den Föderalismus nachgelassen und somit auch der mediale Druck. Zu einer substantiell positiven Berichterstattung kam es jedoch nicht, obwohl die Auswertung weiterer Artikel abseits des Samples ergab, dass durchaus über die Erfolge der deutschen Pandemiepolitik berichtet wurde – dies allerdings selten im Zusammenhang mit Föderalismus, der v. a. bei Kritik genannt wird.

Abbildung 2: Codes (oben) und Artikelzahlen (unten) im Zeitverlauf



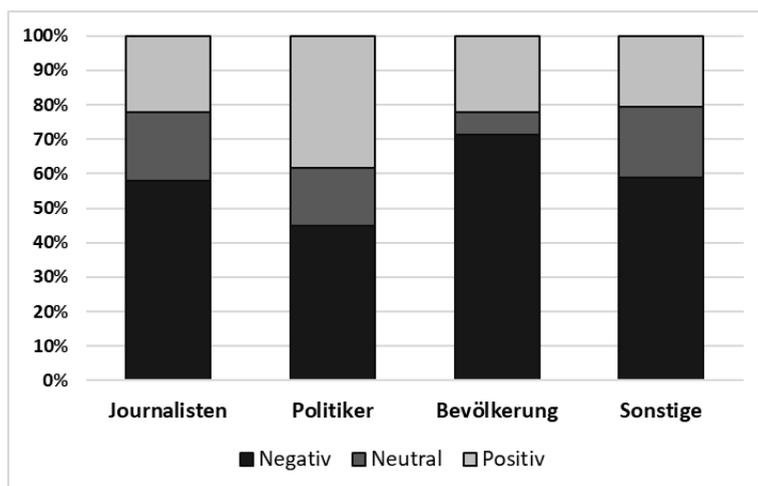
Quelle: Eigene Auswertung.

Statements nach Personengruppen

Betrachtet man die Verteilung der Statements nach Personengruppen (*Abbildung 3*), so zeigt sich mit 71% der höchste Prozentsatz negativer Statements in der Gruppe der Bevölkerung. Gleichauf mit den JournalistInnen findet sich außerdem mit 22% der nied-

rigste Anteil positiver Statements. Neben zitierten und in der eigenen Leserschaft durchgeführten Umfragen basieren die Statements der Bevölkerung vor allem auf Leserbriefen. Es entlädt sich teilweise massive Wut auf die „Bremsklötze aus unserem föderalen Gesundheitssystem“, verbunden mit dem Wunsch nach mehr Kompetenzen für den Bundesgesundheitsminister, der „eine exzellente Arbeit“ mache, wie bspw. Ulrich Hildebrandt aus Berlin-Charlottenburg schreibt (Der Tagesspiegel, 26.04.2020, „Kampf gegen die Pandemie“). Dagegen sei laut Herbert Bach aus Langen „natürlich .. auch das verzögerte, viel zu späte Handeln unserem föderativen System anzulasten“ (Frankfurter Neue Presse, 16.03.2020, „Diktaturen im Vorteil“). Kritisiert werden „die unter anderem aus der Bildungspolitik bekannten Unsäglichkeiten des Föderalismus“ in Form von unterschiedlichen Regelungen in den Ländern, die „sich in der Coronakrise teilweise grotesk verschärft“ hätten – der Bürger sei folglich „permanent damit beschäftigt, was für ihn und seine Nachbarn gilt“, schreibt Bernd Richter aus Freiberg (Freie Presse, 06.05.2020, „Fluch des Föderalismus“). Eines der selteneren positiven Statements stammt von Rainer Prosik (Münchner Merkur, 08.05.2020, „Die Richtung stimmt“), der fragt „Warum sollten andere Bundesländer wie Berlin oder Brandenburg etc. mit weit weniger Zahlen ebenso strenge und manchmal überstrenge Maßnahmen treffen? (...) Wer regional agiert, kann viele Dinge schaffen oder beenden, ohne gleich das gesamte Land in Mitleidenschaft zu ziehen.“

Abbildung 3: Verteilung der Statements nach Personengruppen



Quelle: Eigene Auswertung.

Die Medien erfüllen in modernen Demokratien idealerweise einerseits die Kritik- und Kontrollfunktion und andererseits die Informationsfunktion (Drentwett, 2009, S. 62 f.). Ersteres dient der Aufdeckung von Missständen in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft; nach Letzterem ist es die Aufgabe der Medien, die Bürger objektiv und ausgewogen zu informieren, ohne die Meinungsbildung stark in der einen oder anderen Richtung zu beeinflussen. Wie *Abbildung 3* zeigt, bestätigt sich empirisch die Vermutung der Literatur, die den Medien gemeinhin eine negative Haltung zum Föderalismus unterstellt: Nicht nur fällt die Gesamtheit der Statements – d. h. also alle veröffentlichten State-

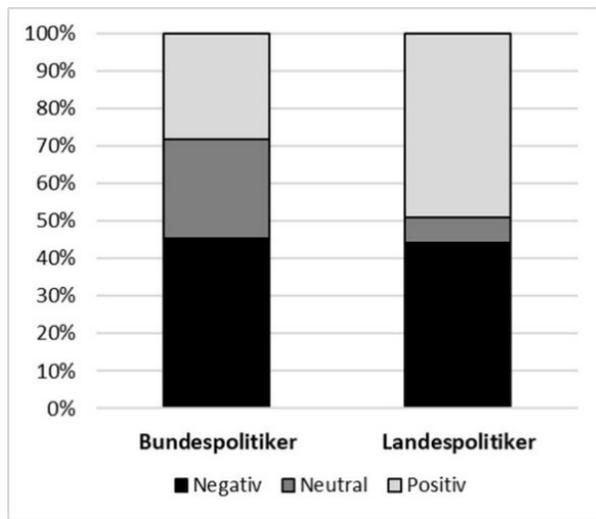
ments, einschließlich der Zitate dritter Personen – mehrheitlich negativ aus, sondern auch die JournalistInnen selbst äußern sich mehrheitlich negativ (59%). Diese Aussagen bedienen zwar die Kritikfunktion der Medien, doch fehlen häufig differenzierte (teilweise auch jegliche) Begründungen, warum die Situation negativ bewertet wird und somit Kritik zu üben ist. Der Anteil neutraler Statements ist gleichauf mit der Gruppe „Sonstige“ und fällt mit einem Anteil von 20% deutlich geringer aus als man angesichts der Informationsfunktion der Medien erwarten könnte. Dies gilt insbesondere für die Ausnahmesituation der Pandemie, in der die Länder ungewohnt umfassende Rechtsetzungskompetenzen hatten, was zumindest in der ersten Zeit häufig mit informierenden Sätzen wie „Aufgrund der föderalen Zuständigkeitsverteilung entscheiden die Länder ...“ einherging. Noch geringer ist demnach der Anteil der Statements, in denen die JournalistInnen positive und negative Aussagen einander gegenüberstellen. Ein Beispiel für solches Abwägen findet sich in der Freien Presse (28.08.2020, „Hochwertiger Flickenteppich“), die einerseits ausführt, es sei richtig gewesen, in der Phase überschaubarer Fallzahlen den Grad der Lockerungen den Ländern zu überlassen, denn das Virus hätte bspw. Brandenburg anders getroffen als Baden-Württemberg. Gleichzeitig zeigten sich Schattenseiten des Föderalismus, der Flickenteppich von Verordnungen verwirre die BürgerInnen und lasse deren Einsicht in notwendige Einschränkungen bröckeln.

Statements von PolitikerInnen nach bundesstaatlicher Ebene

Die Gruppe der PolitikerInnen weist mit 39% den höchsten Anteil positiver und mit 45% den niedrigsten Anteil negativer Statements auf (*Abbildung 3*). Allerdings ist eine Differenzierung innerhalb der Gruppe sinnvoll, da weitere Aspekte von Belang sein dürften. Zunächst sollte sich die Verteilung der Statements nach der Zugehörigkeit zu einer der beiden bundesstaatlichen Ebenen unterscheiden. PolitikerInnen der Bundesebene sollten dem Föderalismus negativer gegenüberstehen als LandespolitikerInnen, da dieser erstens Zuständigkeiten von ihnen weg in andere Hände verlagert, und zweitens bei geteilter Zuständigkeit von Bund und Ländern Konflikte auftreten können, die Gesetzgebungsvorgänge u. U. verlangsamen und erschweren. Hingegen sollten LandespolitikerInnen den Föderalismus positiv darstellen, da dieser ihre derzeitige politische Existenz begründet und gerade während der Pandemie maßgeblich mit ihrer politischen Arbeit verbunden ist. Negative Äußerungen könnten hier in der Öffentlichkeit den Eindruck erwecken, dass der Föderalismus v. a. Nachteile bringt und verzichtbar wäre (ebenso wie dann auch die LandespolitikerInnen). Wie *Abbildung 4* zeigt, bestätigt sich die Erwartung im Vergleich der Durchschnitte beider Gruppen, da sich bei LandespolitikerInnen (49%) deutlich mehr positive Statements als bei BundespolitikerInnen (29%) finden. Der relativ große Anteil neutraler Statements in der Gruppe der BundespolitikerInnen ist vor allem auf Bundeskanzlerin Angela Merkel zurückzuführen, welche anders als Bundesgesundheitsminister Jens Spahn, der zur Bekämpfung der Pandemie eine Verlagerung von Kompetenzen auf die Bundesebene forderte, die föderale Kompetenzverteilung in der ersten Pandemiephase nicht zur Disposition stellte. So wird die Kanzlerin zitiert mit dem Satz „Föderalismus ist nicht dafür da, dass man Verantwortung wegschiebt, sondern Föderalismus ist dafür da, dass jeder an seiner Stelle Verantwortung wahrnimmt“ (Thüringer Allgemeine, 12.03.2020, „Merkel: Eine Probe für uns alle“) und sie betonte später explizit, dass sie den Föderalismus „kein Jota“ in

Frage stelle (Lausitzer Rundschau, 24.04.2020, „Merkel bremst Drängler aus“). Merckels Kritik ist vielmehr inhaltlicher Art: Es finden sich fortwährende Mahnungen zu strengeren Regelungen bzw. gegen schnelle Lockerungen, wohingegen ein Abweichen im Sinne von verschärften Regelungen einiger Länder von ihr niemals kritisiert wurde.

Abbildung 4: Verteilung der Statements nach bundesstaatlicher Ebene



Quelle: Eigene Auswertung.

Eine Mehrheit positiver Statements seitens der LandespolitikerInnen, wie angenommen, zeigt sich mit 49% knapp nicht. LandespolitikerInnen betonen bei positiven Statements meist die Kompetenz der unteren Ebene, geeignete Maßnahmen für regional unterschiedliche Situationen zu treffen. So äußerte bspw. der sächsische Ministerpräsident Michael Kretschmer in einem Interview (Hannoversche Allgemeine Zeitung, 04.04.2020, „Grenzsicherungen sind enttäuschend“), der Föderalismus sei „gerade für solche Zeiten gemacht. Es gibt unterschiedliche Bedingungen und man braucht die regionale Expertise. Nur wenn man alle Klinikchefs und Landräte kennt, kann man die richtigen Entscheidungen treffen“. Es fällt allerdings ins Auge, dass auf beiden Ebenen knapp die Hälfte der Statements (45% bei beiden Gruppen) negativ ausfällt. Dabei plädieren – aus nachvollziehbaren Gründen – LandespolitikerInnen, anders als mache/r aus der Gruppe der BundespolitikerInnen, nicht für mehr Bundeskompetenzen bzw. bindende Vorgaben des Bundes. Die meisten dieser Statements auf Landesebene sind hingegen Appelle zur Einigung auf einheitliche Regelungen, wobei es meist darum geht, dass andere MinisterpräsidentInnen von restriktiveren Maßnahmen überzeugt werden sollen. Häufig wird dabei entweder überhaupt keine Begründung genannt oder eher allgemein auf die weiterhin bestehende Bedrohung durch das Coronavirus für Deutschland verwiesen. So bspw. der saarländische Ministerpräsident Tobias Hans (CDU), der zum Ende des ersten Lockdowns äußerte, „unser konsequentes und entschlossenes Handeln hat bisher das Schlimmste verhindert. Deshalb kann ich nur davor warnen, unser gemeinsames Vorgehen zu verwässern“ (Saarbrücker Zeitung, 21.04.2020, „Hans warnt vor Wettbewerb bei den Lockerungen“). Konkreter begründet

bspw. Hamburgs Bürgermeister Peter Tschentscher (SPD) sein Drängen auf ein einheitliches Vorgehen der Länder bei den Lockerungen damit, dass „keine Bewegungen über die Landesgrenzen entstehen, die ein neues Infektionsrisiko darstellen – zum Beispiel, wenn ein Land bestimmte Geschäfte wieder öffnet und ein anderes noch nicht“ (Hannoversche Allgemeine Zeitung, 11.04.2020, „Der Ausstieg muss koordiniert erfolgen“).

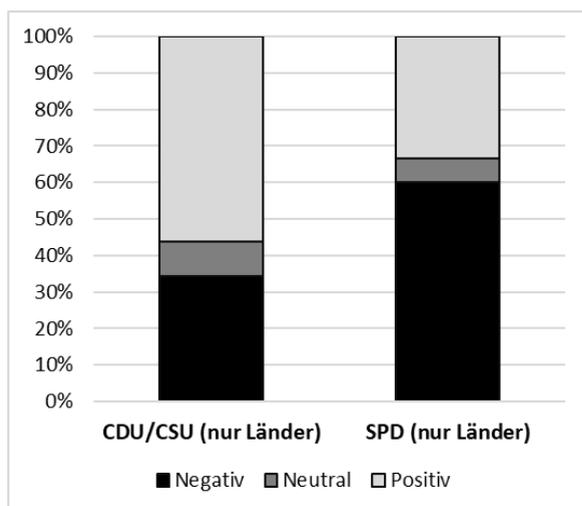
Statements von PolitikerInnen nach Parteien

In diesem Abschnitt geht es nun um die Frage, inwiefern PolitikerInnen unterschiedlicher Parteien – unabhängig von konkreten Politikinhalt – eine positivere oder negativere Haltung gegenüber Föderalismus (insb. Zuständigkeit der Länder mit der Folge von Policy-Unterschieden) einnehmen. Dies stellt bislang eine Forschungslücke dar und kann aufgrund der verfügbaren Anzahl an Statements lediglich für CDU/CSU und SPD ausgewertet werden. Generell betont die CDU eher das Subsidiaritätsprinzip, wonach Aufgaben nach Möglichkeit zunächst von der unteren Ebene wahrgenommen werden sollen. Dies gilt insbesondere für die bayerische CSU, die als starke Verfechterin des Föderalismus bekannt ist (Jeffery, 1999, pp. 336 f.). Für die SPD hingegen hat die Beseitigung gesellschaftlicher Ungleichheiten Priorität, was für Gesamtdeutschland nur mit entsprechenden Bundeskompetenzen bzw. einheitlicher Politik der Länder zu erreichen ist. Zudem finden zwei Studien zur inneren Ausrichtung der CDU eine Betonung des Föderalismus als Organisationsprinzip (Schmid, 1990; Neumann, 2013). Somit ist zumindest tendenziell zu erwarten, dass CDU/CSU-PolitikerInnen eine positivere Haltung gegenüber Föderalismus einnehmen als SPD-PolitikerInnen.

Wie in *Abbildung 5* zu sehen ist, bestätigt sich die Erwartung für die zitierten LandespolitikerInnen, indem CDU/CSU-Statements mehrheitlich (55%) und deutlich öfter als SPD-Statements (32%) positiv ausfallen. Allerdings plädierten auch etliche CDU/CSU-PolitikerInnen gegen Föderalismus im Sinne unterschiedlicher Regelungen in den Ländern, und selbst der sonst so auf föderale Eigenständigkeit bedachte bayerische Ministerpräsident Markus Söder (CSU) zeigte sich nach dem ersten Lockdown „ein bisschen unglücklich“ über das Vorpreschen einiger Bundesländer“ (Lausitzer Rundschau, 05.05.2020, „Niedersachsen öffnet Kneipen“). Eine differenziertere Herangehensweise hielt hingegen Sachsens Gesundheitsministerin Petra Köpping (SPD) für sinnvoll, es werde „künftig sowieso vermehrt zu Abweichungen kommen. Dafür ist das Infektionsgeschehen einfach zu verschieden“ (Freie Presse, 05.05.2020, „Sachsen unterstützt regionales Vorgehen bei Coronalockerungen“). Ähnlich äußerte sich später die rheinland-pfälzische Bildungsministerin Stefanie Hubig (SPD) zur Rolle der Kultusministerkonferenz: „Wir geben einen Rahmen an Regeln vor, aber vor Ort brauchen wir Flexibilität, um auf die Gegebenheiten reagieren zu können. Es gibt Stadtstaaten, Flächenländer, unterschiedliche Infektionsgeschehen“ (Allgemeine Zeitung Mainz-Rheinhausen, 15.08.2020, „Wir müssen wachsam bleiben“). Nach der Bund-Länder-Konferenz Ende August zeigten sich bspw. die MinisterpräsidentInnen Markus Söder (Bayern, CSU), Tobias Hans (Saarland, CDU), Daniel Günther (Schleswig-Holstein, CDU) und Dietmar Woidke (Brandenburg, SPD) als Befürworter einheitlicher Regelungen, wohingegen Rainer Haseloff (Sachsen-Anhalt, CDU), Michael Kretschmer (Sachsen, CDU) und Manuela Schwesig (Mecklenburg-Vorpommern, SPD) sich für regional unterschiedliche Reaktionen einsetzten. „Die Gräben sind tief und sie laufen quer durch

die politischen Lager“, stellte entsprechend die Thüringer Allgemeine (25.08.2020, „Neue Obergrenzen für Partys?“) fest. Der Tagesspiegel (28.08.2020, „Gemeinsam auf eigenen Wegen“) sah in der Phase der ersten Lockerungen parteipolitische Zugehörigkeiten dahingehend überlagert, dass vor allem PolitikerInnen aus ostdeutschen Ländern mit damals niedrigen Infektionszahlen unterschiedliche Regelungen forderten (die ihnen frühere Lockerungen ermöglichen), während die stärker betroffenen Länder auf einheitliche (und restriktive) Regelungen für alle Länder drangen.

Abbildung 5: Verteilung der Statements nach Parteien (nur Länder)



Quelle: Eigene Auswertung.

Mit Blick auf zitierte Dritte darf bei der Interpretation der Ergebnisse nicht vergessen werden, dass die öffentliche Meinung im Sinne der von den Tageszeitungen veröffentlichten Statements analysiert wurde, d. h. eine journalistische Auswahl. So werden bspw. bestimmte Personen in Interviews befragt, während andere nicht zu Wort kommen. Auch aus den eingesandten Leserbriefen werden nur bestimmte berücksichtigt, wohingegen andere keinen Eingang in die öffentliche Diskussion finden. PolitikerInnen betreffend führten die parallelen Entscheidungsfindungsprozesse in allen Ländern sowie die Bund-Länderkonferenzen zu regelmäßigen Pressestatements und damit zur prinzipiellen Verfügbarkeit von Aussagen aller Beteiligten. In Kombination mit der breiten geographischen Abdeckung durch die ausgewählten Zeitungen (in fast allen Ländern eine ansässige Zeitung, die besonders die Politik im eigenen Land im Blick hat) bestanden daher günstige Voraussetzungen, auch die Landesebene adäquat zu reflektieren. Anzumerken ist allerdings, dass Zitate von LandespolitikerInnen in der Hauptsache von MinisterpräsidentInnen stammen, d. h. weitere Regierungsmitglieder (insb. auch die jeweiligen Koalitionspartner) kommen seltener und OppositionspolitikerInnen nur ganz vereinzelt zu Wort.

3.2 Qualitative Analyse der Statements

Als erste Annäherung wurde mit *Abbildung 6* eine Wortwolke erstellt, welche Worthäufigkeiten anhand von Größenrelationen abbildet (Näheres zum methodischen Vorgehen siehe Anhang). Im Vorgriff auf die folgenden qualitativen Detailausführungen lässt sich anhand der häufigsten Wörter nachvollziehen, dass die Statements thematisch in zwei Bereiche eingeordnet werden können. Der erste Bereich bezieht sich auf Akteure und behandelt deren Verhalten bzw. Verhältnis zueinander. Hier geht es in erster Linie um „Bund vs. Länder“, wobei am häufigsten Bundeskanzlerin Angela Merkel und ‚die MinisterpräsidentInnen‘ als Gegenspieler benannt werden. Thematisiert werden Konflikt und Auseinandersetzung sowohl zwischen den bundesstaatlichen Ebenen als auch zwischen einzelnen Ländern und (seltener) Parteien. Artikelüberschriften lauten hier bspw. „Merkel und die Ministerpräsidenten“ (Frankfurter Neue Presse, 07.05.2020) oder „Länder oder Bund – wer hat die Macht?“ (Hannoversche Allgemeine Zeitung, 06.05.2020). Der zweite Bereich behandelt Politik im Sinne von Policies. Hier geht es um Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung von Covid-19 und ab Anfang Mai 2020 insbesondere um Lockerungen. Jedes Land habe „andere Regelungen“, wird häufig berichtet, und die bekannte Metapher des „Flickenteppichs“ bemüht. Artikelüberschriften wie „Das Land braucht einheitliche Regeln“ (Kölner Stadtanzeiger, 21.03.2020), oder „Sachsen unterstützt regionales Vorgehen bei Coronalockerungen“ (Freie Presse, 05.05.2020) illustrieren den zentralen Konflikt „einheitlich vs. regional“. Dass sich der Name des bayerischen Ministerpräsidenten Markus Söder unter den häufigsten Wörtern befindet, ist nicht auf das ‚Kanzlerkandidaten-Duell‘ mit dem nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Armin Laschet zurückzuführen, sondern darauf, dass Söder bei Ländervergleichen oft als Verfechter strikter Beschränkungen erwähnt wird.

Abbildung 6: Visualisierung häufiger Begriffe in den untersuchten Statements



Quelle: Eigene Auswertung.

Themenbereich I: Verhalten und Verhältnis der politischen Akteure

Hier ist das erste der beiden zentralen Motive bei negativen Statements mangelnde Handlungsstärke durch die Vielzahl von Akteuren, die an den Entscheidungen beteiligt sind. Die Allgemeine Zeitung Mainz-Rheinessen (24.03.2020, „Keiner macht da mehr auf blöd“) zitiert bspw. einen Dezernenten, nach dessen Ansicht es „vom Bund stringent ‚nach unten‘ durchexerziert werden müsste“, denn „man verliere durch das mehrfache Hin und Her zwischen den föderalen Einheiten zu viel Zeit“. Auch die föderale Datenübermittlung wird kritisiert, da in den Ländern unterschiedliche Behörden die Infektionszahlen zu unterschiedlichen Zeiten veröffentlichten, was eine adäquate Gesamtschätzung erschwere (Mitteldeutsche Zeitung, 26.03.2020, „Die Tücken der Statistik“). Das andere Motiv beschreibt Divergenz und Streit, bspw. mit Kommentaren wie „Dahin ist das einheitliche Vorgehen von Bund und Ländern (...) Ein wilder Wettbewerb um die besten Lockerungen beginnt. Die Stimmung unter den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten wird zunehmend gereizt“ (Frankfurter Neue Presse, 07.05.2020, „Merkel und die Ministerpräsidenten“). Auseinandersetzungen um Maßnahmen werden zur Machtfrage stilisiert und bspw. festgestellt: „[G]egen das Selbstbewusstsein der Ministerpräsidenten, das zuweilen auch in Selbstgefälligkeit abdriftet, kommt Angela Merkel nicht an“ (Ostseezeitung, 21.04.2020, „Die genervte Kanzlerin“). Die Saarbrücker Zeitung (27.05.2020, „Was der Fall Ramelow in der Corona-Krise lehrt“) nennt den thüringischen Ministerpräsidenten Bodo Ramelow, der angesichts geringer Infektionszahlen früh weitreichende Lockerungen anstrebte, „ein gutes Beispiel dafür, wie man sich den Föderalismus in Corona-Zeiten eigentlich nicht wünscht – als Wettstreit der kleinen Könige“. In vielen Aussagen wird suggeriert, es ginge den MinisterpräsidentInnen weniger um das Wohlergehen der BürgerInnen als um ihre eigene politische Zukunft.

Positive Statements beziehen sich – neben Lob für gute Zusammenarbeit und Kompromissfindung der Beteiligten – vor allem auf den Föderalismus als Garant von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Krisen wie Pandemien sind die Stunde der Exekutive; Politik wird in Form von Verordnungen von Regierungen gemacht, während die Parlamente größtenteils außenvorbleiben. Dies ermöglicht schnellere Reaktionen, lässt aber gleichzeitig weniger Raum, unterschiedliche Interessen einzubringen und einen sorgfältigen Abwägungsprozess durchzuführen. Dementsprechend bewertet bspw. die Hannoversche Allgemeine Zeitung (26.03.2020, „Politik im Rekordmodus“) die Auseinandersetzungen bei den Koordinationstreffen von Bund und Ländern positiv als „Ringens“ um die geeignetsten Maßnahmen. Der bayerische Ministerpräsident Söder bediene mit seiner Art des Durchgreifens die Sehnsucht mancher nach dem ‚starken Mann‘, aber „das ist ein verächtlicher Blick auf demokratische Prozesse und auf den Föderalismus. Demokratie ist der Ausgleich von Interessen. Demokratie dauert. Diskussionen sind dafür nötig und Kompromisse unabdingbar. Das kann mühsam sein, es braucht Zeit und Geduld. Aber die sind es wert“. Ein ähnlicher Kommentar findet sich in der Lausitzer Rundschau (17.04.2020, „Das föderale Plus“), die das Spiel von Kräften und Gegenkräften als Vorteil des Föderalismus lobt sowie die Möglichkeit befruchtender Konkurrenz, die sich daraus ergibt. Das politische Spitzenpersonal mache in der Pandemie „eine durchweg gute Figur. Man streitet, rauft sich zusammen, überprüft und korrigiert sich, fährt auf Sicht, bemüht sich gemeinsam mit der Wissenschaft um Transparenz und wirbt mit großem Ernst um Zustimmung für die als notwendig erachteten tiefen Eingriffe in die Grundrechte der Bürger“.

Themenbereich II: Regelungen und Inhalte

Hier ist das häufigste Motiv in den positiven Statements zum Föderalismus das von regional angepassten Lösungen. Im Falle der Corona-Pandemie bezieht sich „angepasst“ meist auf das unterschiedliche Infektionsgeschehen in den Ländern und die Möglichkeit, in Gebieten mit hohen Infektionszahlen strengere Maßnahmen zu erlassen, in Gebieten mit niedrigen hingegen zu lockern. Weitere Faktoren – seien es medizinische (Kapazitäten des Gesundheitssystems), soziale, ökonomische oder politische – werden hingegen kaum als legitime Begründungen für unterschiedliche Politik angeführt. Als Reaktion auf Kritik an der föderalen Pandemiebekämpfung kontert bspw. der Tagesspiegel (04.06.2020, „Diktatur im Aufwind?“), Zentralismus biete „keine Garantie für effektives Krisenmanagement, sondern kann, wie sich in Frankreich gezeigt hat, Nachteile mit sich bringen. Dagegen liefert die Krise gute Argumente für föderale und dezentralisierte Modelle, die regional angepasste Problemlösungen erlauben“. Die Mitteldeutsche Zeitung (18.07.2020, „Corona zeigt Kraft des Föderalismus“) lobt, dass Letzteres in Deutschland umgesetzt werde und es zu einem als positiv erachteten Wettbewerbsföderalismus komme. Dies sei zwar „nicht immer glanzvoll (...) Gleichwohl führt Wettbewerb in so einer Situation in die richtige Richtung – vorausgesetzt, man hat es mit verantwortungsvollen Politikern zu tun und nicht mit Populisten, deren Scheitern an der Coronakrise nun überall zu beobachten ist“.

Die regional unterschiedlichen Regelungen stoßen allerdings mehrheitlich auf negative Reaktionen und werden dabei oft mit Chaos gleichgesetzt. Die Saarbrücker Zeitung (27.05.2020, „Was der Fall Ramelow in der Corona-Krise lehrt“) bspw. moniert, dass es „zu Absurditäten kommt, die durch die Ländergrenzen verstärkt werden: Auf der einen Seite darf man in die Restaurants, wenige Kilometer weiter aber noch nicht. Dafür können dort die Möbel- und Baumärkte wieder aufgesucht werden. Das hat (...) das anfänglich so gute Corona-Krisenmanagement der Politik diskreditiert“. Ein anderer Kommentator ergänzt, hier offenbarten sich „die schlechten Seiten der Kleinstaatelei“ (Allgemeine Zeitung Mainz-Rheinhessen, 12.03.2020, „Empfehlung zu Corona und Föderalismus“). Dies führe zu Verwirrung bei den BürgerInnen. „Was erlaubt ist, und was nicht – wer blickt da noch durch? Sachsen will Busreisen wieder erlauben, die Bundesregierung besteht darauf, dass sich nicht mehr als zehn Personen im Freien treffen. Dürfen dann immer nur zehn Personen aus dem Bus aussteigen?“, fragt die Freie Presse (28.05.2020, „Verunsichert“). Neben Konfusion wird häufig die ungleiche Behandlung der BürgerInnen negativ hervorgehoben. Trifft jedes Land seine eigenen Regelungen, müssen die BürgerInnen eines Landes u. U. strengere Regelungen befolgen als andere oder bekommen bereits wieder Freiheiten, die andere (noch) nicht haben. „Akzeptanz braucht Einheitlichkeit“ (Kieler Nachrichten, 13.03.2020, „Alle müssen nun lernen“) ist ein Satz, der sich so ähnlich in vielen Statements findet. Die AutorInnen führen – meist ohne nähere Erläuterungen – aus, dass unterschiedliche Regelungen das Risiko gesellschaftlicher Spaltung in sich bergen und dadurch die zur Befolgung der Regelungen notwendige Akzeptanz verringern. Die Hannoversche Allgemeine Zeitung (20.04.2020, „Es wird Zeit, dass es wieder losgeht“) zitiert dazu bspw. die Geschäftsführerin des DTV Hannover mit den Worten „Die 1800 Mitglieder drängen auf den Platz, wollen spielen. Und sie können es nur schwerlich nachvollziehen, dass etwa in Mecklenburg-Vorpommern oder Brandenburg anders als hier das Verbot gekippt wurde“. Kritisch anzumerken ist, dass von journalistischer Seite im Zusammenhang

mit solchen Statements selten Begründungen erörtert werden, obwohl vielfach die Erwägungen der Landesregierungen bekannt waren.

4 Fazit und Ausblick

Die vorliegende Studie stellt die erste umfassende und systematische Untersuchung von Medien-Statements zum deutschen Föderalismus dar. Ausgewertet wurden Artikel aus 14 Tageszeitungen, die zwischen März und September 2020 erschienen sind und sich inhaltlich auf Föderalismus im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie beziehen. In diesem Sample wurden 449 Statements identifiziert und codiert. Die Statements wurden gemäß den darin enthaltenen Positionen, Konnotationen und Bewertungen nach den drei Kategorien „positiv“, „neutral“ und „negativ“ codiert. Die Ergebnisse der empirischen Auswertung bestätigen für die Krise, was die Literatur für ‚normale Zeiten‘ annimmt: Eine deutliche Mehrheit aller veröffentlichten Statements zum Föderalismus fällt negativ aus. Dies änderte auch die Phase der Einheitlichkeit der Landesregelungen infolge der Einigung auf einen bundesweiten Lockdown nicht. Die erfolgreiche Stabilisierung des Infektionsgeschehens ‚trotz‘ unterschiedlicher Lockerungen in den Ländern führte (in absoluten Zahlen) zu weniger negativen Statements, aber nicht zu substantiell positiven. Mehrheitlich negative Statements finden sich in der Gruppe der Bevölkerung, der JournalistInnen und auch der PolitikerInnen insgesamt; mehrheitlich positive Statements finden sich lediglich bei LandespolitikerInnen der CDU/CSU.

Bedenkt man, mit welcher massiven Einschränkungen die politischen Maßnahmen der Pandemiebekämpfung einhergehen, überrascht die Dominanz negativer Statements. Föderalismus wirkt gegen ‚einsame‘ Entscheidungen und begünstigt eine breite Debatte. 16 MinisterpräsidentInnen können 16 Lösungsvorschläge in die Diskussion einbringen – und werden in der Öffentlichkeit gehört, weil sie eine entscheidende Rolle spielen. Dabei entsteht ein ungleich größerer Druck auf die Politik, wenn 16 Landesregierungen um Erfolg in der Pandemiebekämpfung (möglichst geringe Infektionszahlen bzw. schwere/tödliche Krankheitsverläufe bei möglichst geringen Einschränkungen) konkurrieren. Der Länder-Vergleich setzt Regierungen unter Rechtfertigungszwang, sowohl bei Einschränkungen als auch bei Lockerungen. Dass solche Argumente weit aus weniger Eingang in die öffentliche Debatte finden, lässt darauf schließen, dass – wie in der Literatur häufig dargelegt – die Vorbehalte gegen den Föderalismus (zumindest im Sinne unterschiedlicher Policies in den Ländern) in der Bundesrepublik Deutschland tief verwurzelt sind.

Künftige Forschung sollte zunächst eine noch größere Zahl von Zeitungen und dabei auch überregionalen Tageszeitungen einbeziehen. Dadurch ließe sich der Einfluss von bestimmten Merkmalen der Zeitungen, wie bspw. deren Verbreitungsgebiete nach Bundesländern, auf die Berichterstattung untersuchen. Des Weiteren sollten in Form einer Frame-Analyse die Motive und Argumente in den Statements, welche hier nur explorativ dargestellt werden konnten, genauer untersucht werden. Interessant wäre neben der Häufigkeit der verschiedenen Frames, ob sich bestimmte Frames vor allem bei bestimmten Personen(gruppen) finden.

Finanzierung

Der Artikel entstand im Rahmen des von der VolkswagenStiftung geförderten Projekts „Democracy and Diversity in German Federalism – The ‘unitary federal state’ in times of crisis“ (Az.: 9A 994).

Anmerkung

- 1 Der Untersuchungszeitraum endet vor der sogenannten ‚Bundes-Notbremse‘ (Änderung des Infektionsschutzgesetzes vom 22. April 2021).

Literatur

- Coppersmith, Glen & Kelly, Erin (2014). Dynamic wordclouds and vennclouds for exploratory data analysis. *Conference: Proceedings of the Workshop on Interactive Language Learning, Visualization, and Interfaces*, 22-29. DOI: 10.3115/v1/W14-3103.
- Drentwett, Christine (2009). *Vom Nachrichtenvermittler zum Nachrichtenthema: Metaberichterstattung bei Medienereignissen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Ensminger, Petra (2020). *Bewährungsprobe für den Föderalismus. Die Bundesländer und die Corona-Pandemie*. Verfügbar unter: <https://www.ardaudiothek.de/laenderzeit/bewaehrungsprobe-fuer-den-foederalismus-die-bundeslaender-und-die-corona-pandemie/79845028> [12. November 2020].
- Funk, Albert (2013). Der unitarische Imperativ – Anmerkungen zum „unpopulären“ deutschen Föderalismus und seiner historischen Verankerung. In Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2013* (S. 216-227). Baden-Baden: Nomos.
- Grube, Norbert (2001). Föderalismus in der öffentlichen Meinung. In Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2001*, (S. 101-114). Baden-Baden: Nomos.
- Hesse, Konrad (1962). *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: C.F. Müller Verlag.
- Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e.V. (IVW) (Hrsg.) (2019). *Auflagenliste*. Verfügbar unter: http://www.ivw.de/downloadcenter?bereich=14%3A7&field_file_category_tid=24&type=All&field_file_title_value=&sort_by=field_file_date_value&sort_order=DESC [01. Juni 2020].
- Jeffery, Charlie (1999). From Cooperative Federalism to a ‘Sinatra Doctrine’ of the Länder?. In Charlie Jeffery (Ed.), *Recasting German federalism. The legacies of unification*. (pp. 329-342). London: Pinter.
- Kropp, Sabine (2020). *Demokratie im Ausnahmezustand: Hat sich der bundesdeutsche Föderalismus in der Krise bewährt?*. Forum Politik und Gesellschaft. Friedrich-Ebert-Stiftung, Verfügbar unter: <https://www.fes.de/forum-politik-und-gesellschaft/artikelseite-news-slider/demokratie-im-ausnahmezustand> [4. Juni 2020].
- Kropp, Sabine (2010). *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lemke, Matthias (2020). *Katastrophenmanagement im Föderalismus: Notstandspolitik auf Länderebene im Rahmen der Corona-Pandemie*. School of Governance der Universität Duisburg-Essen. Verfügbar unter: https://regierungsforschung.de/wp-content/uploads/2020/04/08042020_regierungsforschung.de_Lemke_Katastrophenmanagement.pdf [9. April 2020].
- Mehde, Veith (2012). Föderalismusbilder im Wandel – Rechtliche Perspektiven zwischen Empirie und Ideologie. *dms – der moderne staat*, 5. (2), 443-458.
- Münch, Ursula (2020). Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-)Föderalismus in Zeiten der Coronakrise. In Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2020* (S. 207-226). Baden-Baden: Nomos.

- Neumann, Arijana (2013). The Federal Character of the CDU. *German Politics*, 22 (1-2), 134-150.
- Oberhofer, Julia, Stehlin, Julia & Sturm, Roland (2011). Citizenship im unitarischen Bundesstaat. *Po-
litische Vierteljahresschrift*, 163-194.
- Perkins, Jacob (2014). *Python 3 text processing with NLTK 3 cookbook*. Packt Publishing Ltd.
- Petersen, Thomas (2019). Die Einstellung der Deutschen zum Föderalismus seit 1949. In Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2019* (S. 113-126). Baden-Baden: Nomos.
- Reus, Iris (2016). On a Successful Road to 'More Federalism' in Länder Politics? The Case of Smoking Bans after Germany's Federalism Reform. *German Politics*, 25 (2), 210-226.
- Scharpf, Fritz W. (2009). *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Schriften aus dem MPI für Gesellschaftsforschung, Bd. 64. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Scharpf, Fritz W. (2008). Community, Diversity and Autonomy. The Challenges of Reforming German Federalism. *German Politics*, 17 (4), Dezember 2008, 509-521.
- Schmid, Josef (1990). *Die CDU: Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sturm, Roland (2008). Von der Symmetrie zur Asymmetrie – Deutschlands neuer Föderalismus, In Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2007* (S. 27-41). Baden-Baden: Nomos.
- Sturm, Roland (2007). Die Föderalismus-Reform I: Erfolgreiche Verfassungspolitik?. In Ralf Thomas Baus, Thomas Fischer, Rudolf Hrbek, Ralf Thomas Baus, Thomas Fischer & Rudolf Hrbek (Hrsg.), *Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat* (S. 34-45). Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF), Bd. 29.
- Thiele, Alexander (2012). §54 Katastrophenschutzrecht im deutschen Bundesstaat. In Ines Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt* (S. 69-94). Berlin Heidelberg: Springer.
- Wilkerson, John & Andreu Casas, Andreu (2017). Large-scale computerized text analysis in political science: Opportunities and challenges. *Annual Review of Political Science*, 20, 529-544.

Anschrift der Autorin:

Dr. Iris Reus, Universität Leipzig, Arbeitsbereich Politisches System Deutschlands und Politik in Europa, Geisteswissenschaftliches Zentrum, Beethovenstraße 15, 04107 Leipzig, E-Mail: iris.reus@uni-leipzig.de.

Anhang

Zu Kapitel 2: Weitere Erläuterungen zur Auswahl der Zeitungen und Artikel sowie zur Abgrenzung der Statements

Zur Auswahl der Zeitungen wurden zunächst alle deutschen Tageszeitungen nach deren Verbreitungsgebiet sortiert und den einzelnen Bundesländern zugeordnet. Ziel war es, die Bundesrepublik geographisch möglichst breit abzudecken. Die 14 ausgewählten Zeitungen schließen alle Länder außer Bremen und Hamburg ein. In jedem Bundesland wurde für die zugehörigen Zeitungen deren Auflagestärke nach den Zahlen der Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e.V. (2019) betrachtet. Abhängig von den Zugangsmöglichkeiten zum Archiv der jeweiligen Zeitung wurden Zeitungen mit möglichst hoher Auflagenstärke, d. h. einem breiten Leserkreis, ausgewählt.

Der Suchterm „[F]öderal* UND (Corona* ODER Covid*)“ unter Einbeziehung von Titel, Abstract und Artikeltext ergab 431 Artikel aus den 14 ausgewählten Zeitungen, welche in einer zweiten Runde händisch auf inhaltliche Passung überprüft wurden. Ausgeschlossen wurden bspw. Artikel zu Föderalismus in anderen Bundesstaaten oder der Europäischen Union. Ebenfalls ausgeschlossen wurden Artikel, die zwar beide Teile des Suchterms beinhalten, aber an unterschiedlichen, nicht aufeinander bezogenen Stellen des Artikels. Das finale Sample von 376 Artikeln umfasst somit nur Artikel, die tatsächlich beide Teile des Suchterms gleichzeitig erfüllen, d. h. Aussagen beinhalten, die sich auf den deutschen Föderalismus im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie beziehen.

Die Zahl der Codiereinheiten ist mit 449 deutlich höher als die Zahl der Artikel, da jeweils ein Statement (definiert als die Aussage einer Person) eine Codiereinheit darstellt, und mehrere Statements in einem Artikel vorkommen können. Zur Vorbereitung des Codierens wurden daher zunächst alle Statements voneinander abgegrenzt. Jedes Statement muss inhaltlich den Suchterm („[F]öderal* UND (Corona* ODER Covid*)“) betreffen, aber nicht zwangsläufig auch die beiden Begriffe enthalten (lediglich der Artikel insgesamt). Grund dafür ist, dass JournalistInnen Aussagen dritter Personen nicht immer komplett und wortwörtlich wiedergeben, sondern durch Kürzen oder Paraphrasieren und in den Artikel einpassen. Es würde sich also bei mehreren nacheinander folgenden Zitaten zu Föderalismus nicht in jedem einzelnen erneut der Begriff „[F]öderal*“ finden, auch wenn alle inhaltlich davon handeln.

Zusammenfassend ergibt sich folgende Datenbasis (*Tabelle 1*):

Tabelle 1: Datenbasis

Zeitung	Verbreitungsgebiet (Bundesländer)	Auflage (2019)	Artikelzahl Suchterm	Artikelzahl final	Statements codiert
Allgemeine Zeitung Mainz-Rheinhausen	Rheinland-Pfalz	86.000	42	37	40
Der Tagesspiegel	Berlin	119.875	59	41	57
Frankfurter Neue Presse	Hessen	60.981	30	28	35
Freie Presse	Sachsen	218.769	24	21	30
Hannoversche Allgemeine Zeitung	Niedersachsen	156.483	27	25	29
Kieler Nachrichten	Schleswig-Holstein	87.502	19	19	20
Kölnischer Stadt-Anzeiger	Nordrhein-Westfalen	248.000	36	32	35
Lausitzer Rundschau	Brandenburg	65.577	23	22	27
Mitteldeutsche Zeitung	Sachsen-Anhalt	157.977	31	27	28
Münchener Merkur	Bayern	205.082	24	21	25
Ostsee-Zeitung	Meckl.-Vorpommern	126.231	23	22	29
Saarbrücker Zeitung	Saarland	117.970	40	34	38
Südkurier	Baden-Württemberg	114.153	25	22	23
Thüringer Allgemeine	Thüringen	158.800	28	25	33
Gesamt			431	376	449

Quelle: Eigene Darstellung.

Zu Abschnitt 3.2: Erläuterungen zur Erstellung der Wortwolke (Abb. 6)

Die Wortwolke stellt dar, welche Wörter besonders häufig im Zusammenhang mit ‚Föderalismus‘ und ‚Corona‘ (s. Suchterm für Sample) verwendet wurden. Der Textkorpus der Wortwolke besteht aus Titel und Text aller ausgewerteten Zeitungsartikel, wobei der Artikeltext händisch auf die Statements reduziert wurde, auf die sich die Codierung in Kapitel 4.1 bezieht. Der Grund hierfür ist, dass etliche Zeitungsartikel zu großen Teilen aus anderweitigen Inhalten bestehen, die sonst das Ergebnis verfälschen würden. Dies sind bspw. Interviews, aus denen nur eine Passage relevant ist, oder auch Artikel mit mehreren Leserbriefen zu unterschiedlichen Themen. Der resultierende Textkorpus muss zunächst für Verfahren der quantitativen Textanalyse aufbereitet werden (Coppersmith & Kelly, 2014; Wilkerson & Casas, 2017). Er wurde dazu um gängige Stoppwörter (Artikel, Präpositionen etc.) auf Grundlage des Python NLTK-Package (Perkins, 2014) sowie Vornamen und Wochentage bereinigt. Außerdem wurden alle Verben entfernt, da sich unter den häufigsten Verben ausschließlich Hilfsverben sowie für sich allein genommen nicht aussagekräftige Verben (sagen, kommen, etc.) befanden. Da automatisiertes *Stemming* (Reduktion auf den Wortstamm, bspw. „kaufen“ und „Käufer“ zu „kauf“) den Informationsgehalt der Wortwolke stark reduzieren würde, auf der anderen Seite aber die verschiedenen Wortformen im Ausgangszustand zu einer Verzerrung zugunsten von nicht flektierbaren Wortarten geführt hätten, wurden Substantive und Adjektive händisch lemmatisiert (d. h. Beugungsformen gruppiert). Ebenso wurden die Begriffe Bundesländer/Länder sowie Bundeskanzlerin/Kanzlerin zusammengeführt.