

# kurz & bündig

## Podcast

### Skript\* zur 2. Folge

## Corona 2020: Eine Niederlage für den deutschen Föderalismus

1 [Zeit: 00:06]

2

3 Hallo und herzlich willkommen, ich bin Linda Achtermann, Ihre Moderatorin und ich  
4 werde Sie, wie immer bei kurz & bündig, durch diese Folge begleiten. Wir haben uns  
5 wieder ein Thema und eine dazu passende Frage ausgesucht, die wir beantworten  
6 wollen, und haben dafür eine Expertin und einen Experten interviewt. Außerdem –  
7 es soll hier ja auch um die deutsche Sprache gehen – achten Sie bitte auf diesen Ton:

8

9 *TON von Worterklärung*

10

11 Immer wenn Sie diesen Ton hören, gehe ich näher auf Eigenheiten der deutschen  
12 Sprache ein und erkläre Redewendungen, Sprichwörter oder Fachbegriffe.

13

14 Aber zurück zum Thema: Wie der Titel der Folge schon verrät, geht es um die Co-  
15 ronapandemie im Jahr 2020.

16

17 *O-Ton-Collage:*

18 *Jan Hofer, Tagesschau: „Seit rund 6 Stunden beraten die Ministerpräsidentinnen*  
19 *und Ministerpräsidenten der Länder in einer Videokonferenz mit Kanzlerin Mer-*  
20 *kel über die Coronamaßnahmen.“*

21

22 *FDP-Chef Christian Lindner im Bundestag: „Seit Wochen gibt es Kritik an der*  
23 *fehlenden Parlamentsbeteiligung und Zweifel an den Rechtsgrundlagen, insbe-*  
24 *sondere für die Verordnungen der Landesregierungen. Stimmen aus allen Frak-*

25 *tionen, der Herr Bundestagspräsident, Wissenschaftler, Gerichte – alle äußern*  
26 *Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Rechtsgrundlagen.“*

27  
28 *ARD-Rechtsexperte Frank Bräutigam: „Das Gericht sagt, der Eingriff in die Frei-*  
29 *zügigkeit der Reisenden, der sei nicht verhältnismäßig. Die Landesregierung ha-*  
30 *be nicht dargelegt, dass von den Hotels ein besonders hohes Infektionsrisiko*  
31 *ausgehe.“*

32  
33 *Nachrichtensprecherin: „Vor dem Brandenburger Tor wird es immer voller. Hun-*  
34 *derte Menschen haben sich versammelt. Sie protestieren gegen das neue Geset-*  
35 *zesvorhaben.“*

36 *Demonstrantin: „Da bin ich wirklich erschüttert und mache mir große Sorgen*  
37 *über unsere demokratischen Grundrechte.“*

38  
39 [Zeit: 01:36]

40  
41 Die Nachrichten haben pausenlos über die Treffen der Ministerpräsidenten der Län-  
42 der mit der Kanzlerin berichtet und es gab Widerstand gegen die Regelungen, die  
43 getroffen wurden: Die Opposition, und hier in der Ton-Collage war es der FDP-Chef  
44 Christian Lindner, beschwerte sich über mangelnde Einbindung der Parlamente im  
45 Krisenmanagement, der ARD-Rechtsexperte Bräutigam berichtete über Gerichtsent-  
46 scheidungen, die die Corona-Regelungen gekippt haben. Und es gab viele Demonstra-  
47 tionen gegen die Grundrechtseinschränkungen wegen Corona.

48  
49 In einem föderalen Bundesstaat haben eben viele Menschen bei Entscheidungen mit-  
50 zureden und deswegen hat Deutschland auch einen ziemlich eigenen Umgang mit  
51 Covid-19 gepflegt und dazu gehörte vor allem eins: Streit.

52  
53 Denn hier entscheidet nicht unsere Kanzlerin, wie wir genau mit der Pandemie um-  
54 gehen, sondern viel eher die einzelnen Bundesländer. Zu Beginn des Jahres 2020  
55 sah das nach einem Geheimrezept aus, denn auch die ausländische Presse lobte den  
56 deutschen Weg in Sachen Corona. Doch schon im Sommer wendete sich das Blatt: 16  
57 Bundesländer gestalteten die Vorgaben der Bundesregierung unterschiedlich aus.  
58 Beispielsweise war es zeitweise so, dass Reisebusse eine unterschiedliche Anzahl  
59 von Personen in den jeweiligen Bundesländern transportieren durften. Zeitgleich

2

60 durfte sich in den unterschiedlichen Ländern eine unterschiedliche Zahl von Perso-  
61 nen treffen. Manche Bundesländer riefen Beherbergungsverbote für Bewohner aus  
62 bestimmten Gebieten aus und andere wiederum nicht. Von einem Flickenteppich der  
63 Coronaregelungen war die Rede.

64

65 *Flickenteppich:*

66 *Ist ein aus Stücken verschiedener Materialien zusammengesetzter Teppich, ist in*  
67 *diesem Fall eine Metapher für die vielen unterschiedlichen Regelungen der Bun-*  
68 *desländer und das NICHT einheitliche Vorgehen.*

69

70 [Zeit: 03:23]

71

72 Und jetzt, kurz nach der Jahreswende und mit dem Blick auf das Jahr 2020, glänzt  
73 auch Deutschland mit gleichbleibend hohen Infektionszahlen und es drängt sich die  
74 Frage auf: War Corona 2020 eine Niederlage für den deutschen Föderalismus?

75

76 Und diese Frage gilt es in dieser Folge zu beantworten. Wie bereits angekündigt ha-  
77 be ich dafür Expertenmeinungen eingeholt und zum einen mit der Föderalismusfor-  
78 scherin Nathalie Behnke gesprochen, denn sie beschäftigt sich damit, wie genau die  
79 einzelnen Bundesländer in der Pandemie vorgehen. Wir haben uns per Videochat  
80 zusammenschaltet, aber zunächst wird es etwas theoretisch. Wir wollen uns erst  
81 mit der deutschen Verfassung beschäftigen, denn diese bildet den Rahmen für Bund,  
82 Länder und Gesetzgebung. Also all das, was eine deutsche Pandemiebekämpfung  
83 braucht.

84

85 Und dafür habe ich mit Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier telefoniert. Er war von 2002 bis  
86 2010 Präsident des deutschen Bundesverfassungsgerichts und für ihn lässt sich der  
87 deutsche Föderalismus eindeutig von anderen föderalen Staaten unterscheiden:

88

89 *Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier:*

90 *Wir haben einen Föderalismus, der sich im Laufe der Jahrzehnte entwickelt hat*  
91 *hin zu einem eher unitarischen Föderalismus. [...] Will besagen, dass bei der Ge-*  
92 *setzung, gerade bei der Rechtsetzung der Schwerpunkt eindeutig beim Bund*  
93 *liegt. Zwar formuliert das Grundgesetz im Artikel 70 noch, dass die Länder das*  
94 *Recht der Gesetzgebung haben, soweit der Bund nicht nach diesem Grundgesetz*

3

95 *zuständig ist. Hier könnte man vermuten, dass die Bundesländer im Schwer-*  
96 *punkt zuständig sind für die Gesetzgebung. Aber das entspricht nicht der Real-*  
97 *tät. Die im Grundgesetz vorgesehenen Zuständigkeiten für den Bund im Rahmen*  
98 *der Gesetzgebung sind doch erheblich, sodass man sagen kann, dass das*  
99 *Schwergewicht in der Gesetzgebung eindeutig hin verlagert ist zum Bund.*

100

101 Das Wort „unitarisch“ leitet sich aus dem Lateinischen ab, denn „Unitas“ bedeutet  
102 Einheit. Und die Verlagerung der Gesetzgebung hin zum Bund und weg von den Län-  
103 dern ist genau das, was den deutschen Föderalismus unitarisch werden lässt. Alle  
104 wirklich wichtigen Bereiche unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens, wie Papier  
105 sagt, fallen in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Hier dürfen die Län-  
106 der nur von ihrer Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen, wenn es der Bund  
107 nicht bereits getan hat. Und in diesen Bereich fällt auch das Gesundheitsrecht und  
108 damit das Regelwerk zur Pandemiebekämpfung – das Infektionsschutzgesetz.

109

110 *[Zeit: 06:11]*

111

112 Das 2001 in Kraft getretene Infektionsschutzgesetz ist ein Bundesgesetz. Es wurde  
113 vom Bundestag und Bundesrat verabschiedet. Doch auch wenn die Länder nicht im-  
114 mer direkt am Gesetzgebungsprozess von Bundesgesetzen beteiligt sind, sind sie  
115 doch immer diejenigen, die sie umsetzen:

116

117 *Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier:*

118 *Die Verwaltung, also die Ausführung der Gesetze, eben auch der Bundesgesetze*  
119 *wiederum im Schwerpunkt bei den Ländern liegt. So sagen etwa die Artikel 82*  
120 *Folgende des Grundgesetzes, dass grundsätzlich die Bundesländer auch die Bun-*  
121 *desgesetze in eigener Verantwortung ausführen.*

122

123 Und auch beim Infektionsschutzgesetz liegt die Ausführung bei den Ländern:

124

125 *Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier:*

126 *Und die machen eben davon Gebrauch, indem sie entweder Rechtsverordnungen*  
127 *der Landesregierungen in die Welt setzen oder eben Einzelverfügungen, also*  
128 *Verwaltungsakte der nachgeordneten Behörden, etwa der Gesundheitsämter.*

129

130 Wie diese Rechtsverordnungen aussehen, das wurde in diesem Jahr vor allem in ei-  
131 nem Gremium beschlossen, das bis jetzt kaum ein Deutscher als – sagen wir mal –  
132 „besonders wichtig“ auf dem Schirm hatte: Die Ministerpräsidentenkonferenz.

133

134 Die Ministerpräsidentenkonferenz ist eigentlich ein Gremium zur Abstimmung unter  
135 den Regierungschefs der einzelnen Bundesländer. Ziel ihrer Beratungen ist die Ab-  
136 stimmung gemeinsamer Positionen der Länder untereinander bzw. gegenüber dem  
137 Bund in wichtigen politischen Fragen außerhalb des normalen Gesetzgebungsverfah-  
138 rens.

139

140 Ein Organ mit dem die Ministerpräsidentenkonferenz gerne verwechselt wird, ist der  
141 Bundesrat, da auch im Bundesrat die Ministerpräsident\*innen der Länder sitzen. Ein  
142 wichtiger Unterschied ist aber zum einen, dass sich im Bundesrat noch weitere Ver-  
143 treter\*innen der Landesregierungen finden, und dass der Bundesrat ein Verfassungs-  
144 organ ist und damit maßgeblich am Gesetzgebungsprozess beteiligt ist. Aber wie  
145 Herr Prof. Dr. Papier bereits ausführte:

146

*Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier:*

147

*Wir haben einen Föderalismus, der sich im Laufe der Jahrzehnte entwickelt hat  
148 hin zu einem eher unitarischen Föderalismus. [...] Will besagen, dass bei der Ge-  
149 setzgebung, gerade bei der Rechtsetzung der Schwerpunkt eindeutig beim Bund  
150 liegt.*

151

152

153 So gibt es zwar zustimmungsbedürftige Gesetze, die nicht ohne Zustimmung des  
154 Bundesrates beschlossen werden dürfen, aber es gibt eben auch die, und das ist die  
155 Mehrzahl an Gesetzen, die keiner Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Hier kann  
156 dann zwar Einspruch eingelegt werden, aber der Bundestag könnte sogar überstim-  
157 men.

158

159 *[Zeit: 08:47]*

160

161 Also halten wir fest: Schwergewicht in Sachen Gesetzgebung ist in Deutschland der  
162 Bund. Bundesgesetze werden aber von den Bundesländern ausgeführt. Dies äußert  
163 sich beispielsweise durch das Erlassen von Rechtsverordnungen durch die Landesre-  
164 gierungen. So ist es auch in der Coronapandemie geschehen, in der die Ministerprä-

5

165 sidentenkonferenz zum wichtigsten Entscheidungsgremium aufstieg, ohne in der Ver-  
166 fassung vorgesehen zu sein. Und nicht nur deshalb regt sich rege Kritik in der Gesell-  
167 schaft und in der Opposition der Parlamente.

168

169 Denn zu einem wirksamen Vorgehen gegen eine Pandemie gehört leider vor allem  
170 auch: Das Einschränken von Grundrechten wie beispielsweise die Versammlungs-  
171 oder Bewegungsfreiheit und das Verhängen von Berufsverboten. Und das Recht, die-  
172 se durch Ausführung des Infektionsschutzgesetzes einzuschränken, steht laut Prof.  
173 Dr. Hans-Jürgen Papier auf wackeligen juristischen Füßen:

174

175 *Auf wackeligen Füßen stehen ist eine Redewendung, die beschreibt, dass eine*  
176 *Aussage oder Tatsache, nicht gut belegt und somit strittig ist.*

177

178 *Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier:*

179 *Wir hatten bislang, was die die Ausführung des Infektionsschutzgesetzes an-*  
180 *langt, die - nur sag ich mal - nur die Generalklausel im Paragraphen 28, die*  
181 *nach wie vor geltendes Recht ist. Die besagt, dass bei dem Auftreten einer In-*  
182 *fectionslage die zuständigen Behörden der Länder die notwendigen Schutzmaß-*  
183 *nahmen treffen dürfen und dass sie zu diesem Zweck Grundrechtseingriffe vor-*  
184 *nehmen dürfen gegenüber den Erkrankten oder den krankheits- und ansteck-*  
185 *kungsverdächtigen Personen.*

186

187 Doch dieser Umstand wurde bereits zu Beginn der Pandemie von Verfassungsrecht-  
188 lern kritisiert, denn...

189

190 *Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier:*

191 *Es geht nicht darum, dass man gegenüber kranken Personen oder krankheits-*  
192 *und ansteckungsverdächtigen Personen irgendwelche Grundrechtseingriffe ver-*  
193 *fügt, sondern beim Shutdown geht es eben darum, dass die Gesamtbevölkerung*  
194 *unabhängig davon, ob die Personen also krankheitsverdächtig oder, oder an-*  
195 *steckungsverdächtig sind, Grundrechtseingriffe von erheblichem Ausmaße hin-*  
196 *nehmen müssen, und dafür reiche die Generalklausel nicht. [...] Und deshalb hat*  
197 *man eben vor kurzem eine neue spezielle Grundlage geschaffen im sogenannten,*  
198 *oder im sogenannten dritten Bevölkerungsschutzgesetz.*



199 *Es existiert jetzt ein Paragraf 28a, der aber nun auch wieder an dem Prinzip*  
200 *festhält, dass der Gesetzgeber selber nicht die Schutzmaßnahmen oder die*  
201 *Grundrechtseingriffe, die Grundrechtsbeschränkungen selbst regelt oder verfügt,*  
202 *sondern dass er speziellere Voraussetzungen schafft, Anforderungen im Gesetz*  
203 *formuliert, unter denen oder bei deren Vorliegen nach wie vor die Landesregie-*  
204 *rungen Verordnungen erlassen dürfen.*

205  
206 Und dieser zusätzliche Paragraf 28a im Infektionsschutzgesetz solle nach Papier  
207 zwei Dinge bewirken: Zum einen solle das Parlament wiederholt in die Gestaltung  
208 der Vorgaben mit einbezogen werden, aber - und das ist vielleicht noch wichtiger -  
209 die Regelungen sollten rechtssicher gemacht werden. Denn nicht nur gab es die For-  
210 derung nach mehr parlamentarischer Mitbestimmung, wenn es um Grundrechtsein-  
211 schränkungen geht, nein, es gab auch viele Beispiele, bei denen Gerichte im Eilver-  
212 fahren Regelungen der Bundesländer gekippt haben. Beispielhaft hierfür waren der  
213 Streit um die Beherbergungsverbote, die von mehreren Gerichten wie dem Oberver-  
214 waltungsgericht Berlin-Brandenburg gestürzt, aber in Schleswig-Holstein für rech-  
215 tens erklärt wurden. Damit so eine Verwirrung nicht mehr vorkommt, wurde das In-  
216 fektionsschutzgesetz im November um den Paragraf 28a erweitert. Doch Prof. Dr.  
217 Papier ist davon, gelinde gesagt, unbeeindruckt:

218  
219 *[Zeit: 12:40]*

220  
221 *Gelinde gesagt ist eine Redewendung, die gleichbedeutend mit der Formulierung*  
222 *"vorsichtig ausgedrückt" verwendet wird. Gelinde gesagt unbeeindruckt heißt in*  
223 *diesem Kontext, dass Prof. Dr. Papier, nicht nur sehr unbeeindruckt war, son-*  
224 *dern die Erneuerung des Gesetzes für wirkungslos hält.*

225  
226 *Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier:*  
227 *Ja, das, das war ganz offensichtlich die Absicht. Das ist natürlich nicht erreicht*  
228 *worden, nicht? Das muss man ganz deutlich sagen. Ich habe das auch schon*  
229 *wiederholt in öffentlichen Beiträgen erwähnt. Oder habe da, habe darauf hinge-*  
230 *wiesen, dass diese auf der Basis dieses neuen Paragraphen 28a erlassenen Ver-*  
231 *ordnungen nach wie vor der gerichtlichen Überprüfung durch die Verwaltungs-*  
232 *gerichte oder speziell durch die Oberverwaltungsgerichte, die für solche Nor-*  
233 *menkontrollklagen gegen Verordnungen zuständig sind, überprüft werden kön-*

234 *nen und das wird auch geschehen. Etwas anderes wäre es, wenn, also man hät-*  
235 *te sehr viel mehr Rechtssicherheit geschaffen, wenn man im Gesetz selbst, etwa*  
236 *in einem sogenannten Maßnahmengesetz, bestimmte schwerwiegende Grund-*  
237 *rechtsbeschränkungen selbst - also der Gesetzgeber selbst - geregelt hätte.*  
238 *Dann hätte kein Verwaltungsgericht oder kein Oberverwaltungsgericht diese ge-*  
239 *setzliche Bestimmung etwa von Betriebsschließungen, nicht, beispielsweise an-*  
240 *greifen können oder überprüfen können bzw. beanstanden können. Das hätte*  
241 *dann nur das Bundesverfassungsgericht gekonnt. Dann hätte man wirklich sehr*  
242 *viel mehr Recht-, Rechtssicherheit geschaffen. So hat sich in dieser Beziehung -*  
243 *auch in dieser Beziehung - meines Erachtens nichts geändert.*

244

245 [Zeit: 14:21]

246

247 Doch was bleibt am Ende dieses Ausflugs in das deutsche Verfassungsrecht? Über-  
248 wiegt der Vorwurf der Kleinstaaterei und fehlende Rechtssicherheit und würde ein  
249 ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts sagen, dass Corona 2020 eine  
250 Niederlage für den deutschen Föderalismus war?

251

252 *Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier:*

253 *Nein, keine Niederlage. Mit Sicherheit nicht. Eine Herausforderung, eine Heraus-*  
254 *forderung oder ein Test. Aber mit Sicherheit keine Niederlage. Also die föderale*  
255 *Ordnung des Grundgesetzes, wenn sie dann auch wieder stärker beachtet wird.*  
256 *Wir müssen also aufpassen, dass sie hier keine Diskrepanz entstehen lässt zwi-*  
257 *schen dem geltenden Verfassungsrecht, also zwischen der grundgesetzlichen*  
258 *Ordnung des Föderalismus, und der Staatspraxis, also dem realen Geschehen.*

259 *Und da sehe ich schon natürlich die Gefahr, dass hier die Diskrepanz gerade bei*  
260 *der Pandemiebekämpfung mal etwas tiefer werden könnte, weil zum Beispiel*  
261 *man jetzt Gremien etabliert hat, Entscheidungsgremien etablieren will, die in der*  
262 *Verfassung gar nicht vorgesehen sind, die in einer föderalen Ordnung des*  
263 *Grundgesetzes gar nicht vorgesehen sind. [...]*

264 *Und das wäre natürlich schade, denn die Bundesstaatlichkeit hat sich in meinen*  
265 *Augen in Deutschland eigentlich nach wie vor bewährt. Aber man muss deren*  
266 *Regeln natürlich, die das Grundgesetz dazu aufstellt, auch stärker beachten.*

267



268 Dennoch: Es gab doch so viel zu lesen über den Flickenteppich Deutschland, dem  
269 Land mit den hundert Coronaverordnungen. Eine, die sich mit dieser Thematik gera-  
270 de auch zum Ende 2020 intensiv beschäftigt hat, ist Prof. Nathalie Behnke. Sie ist  
271 Politikwissenschaftlerin und Professorin für öffentliche Verwaltung und Public Policy  
272 am Fachbereich Geschichts- und Gesellschaftswissenschaften der Technischen Uni-  
273 versität Darmstadt.

274  
275 Und sie leitet das Forschungsprojekt Coronaverordnungen im deutschen Föderalis-  
276 mus. Sie hat also die letzten Monate damit verbracht, Daten zu sammeln und auszu-  
277 werten. Wie viele Verordnungen hatten wir denn zwischenzeitlich in Deutschland?

278  
279 *Prof. Nathalie Behnke:*  
280 *Es gab fast immer mehr als 16 Verordnungen, die gleichzeitig gültig waren. Was*  
281 *daran liegt, dass einige Bundesländer bereits spezifische Verordnungen erlassen*  
282 *haben. Das heißt, sie haben nicht alles, was Pandemieschutz anbelangte, in eine*  
283 *Verordnung gepackt, sondern haben z.B. für Schule und Kita, Heimkehrer-*  
284 *Quarantäne eine gemacht, für Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen eine ge-*  
285 *macht. Das heißt, wir haben tatsächlich in manchen Ländern, die so sektorspe-*  
286 *zifisch vorgehen, hatten wir immer parallel 3, 4 oder 5 gültige Verordnungen.*  
287 *Und ansonsten in anderen Ländern eine, d.h. es ist nicht so sehr so spannend*  
288 *eigentlich die Frage, wie viele Verordnungen gleichzeitig gültig waren. [...]*  
289 *Viel spannender finde ich, dass gerade in den ersten drei Monaten wir eine*  
290 *wahnsinnig hohe Dynamik hatten, was die Veränderungen anging. Da sieht*  
291 *man, wie schnell die Landesregierungen gelernt haben. Wir haben häufig also im*  
292 *Wochenrhythmus eigentlich Novellen oder mindestens Änderungsverordnungen*  
293 *der geltenden Verordnungen. Wir haben manchmal im Tagesrhythmus neue Ver-*  
294 *ordnungen. Also ich glaube in den ersten zehn Wochen hatten wir für Bayern*  
295 *dann insgesamt glaub ich 80 Regelungsdokumente erhoben. Also da sieht man*  
296 *schon, da war natürlich eine enorm hohe Dynamik, auch einfach in dem Bemü-*  
297 *hen, dem galoppierenden Infektionsgeschehen irgendwie mit einem Regelungsbe-*  
298 *stand hinterher zu kommen.*

299  
300 Aber es bleibt dabei: 16 verschiedene Verordnungen bleiben 16 verschiedene Regel-  
301 werke. Und das führte auch in vielen Teilen der Bevölkerung zu Unmut und Unver-  
302 ständnis, was sich dann in großen Demonstrationen gegen die Coronamaßnahmen

303 äußerte. Ziemlich originell wurde es dann teilweise als die einzelnen Verordnungen  
304 das Freizeitverhalten der Bürger reglementieren wollten:

305

306 *Prof. Nathalie Behnke:*

307 *Und das ging dann wirklich so ums Picknicken und ums Grillen im anfangenden*  
308 *Sommer, wo dann einfach Unklarheiten bestanden, ob man, wenn man jetzt auf*  
309 *einer Decke sitzt und mitgebrachte Kekse isst, ob das dann ein Verstoß gegen*  
310 *eine Verordnung ist oder nicht. Ganz lustig war auch eine Verordnung, ich weiß*  
311 *im Moment nicht, welches Bundesland es war, weil da irgendwo im Norden in*  
312 *einer Verordnung wurde geregelt, wie viele Meter man sich von der Eisdiele ent-*  
313 *fernen muss, bevor man das Eis in Ruhe essen darf. Es stand aber dann extra*  
314 *dabei, dass man aber vorher schon schlecken darf, um zu vermeiden, dass es*  
315 *tropft. Also das war natürlich so ein Paket, waren so paar Blüten, die das dann*  
316 *getrieben hat. Wobei ich da auch unterstellen würde, da hat vielleicht auch der*  
317 *eine oder andere Ordnungsgeber selber ein Augenzwinkern dabei gehabt.*

318

319 *[Zeit: 18:57]*

320

321 Neben dem Augenzwinkern der Ordnungsgeber ist ein weiterer Umstand dafür  
322 verantwortlich, dass ein Eindruck des Flickenteppichs entstanden sein könnte. Be-  
323 reits im Juni beschlossen die Landesregierungen, sich an sogenannten Inzidenzwert-  
324 ten zu orientieren. Man einigte sich darauf, dass, wenn der Wert der neuen Coro-  
325 nafälle in sieben Tagen die Zahl 50, zeitweise auch 30 pro 100.000 Einwohner über-  
326 schreitet, schärfere Maßnahmen ergriffen werden müssen:

327

328 *Prof. Nathalie Behnke:*

329 *Das heißt, man hat mit der Erfahrung von drei Monaten föderaler Pandemiebe-*  
330 *kämpfung sich dazu entschlossen, tatsächlich die Entscheidung über die konkre-*  
331 *ten Maßnahmen noch weiter nach unten auf die kommunale Ebene zu delegieren*  
332 *und das den Landkreisen zu überlassen und hat sich aber zugleich auch insofern*  
333 *auf ein einheitliches Vorgehen geeinigt, dass man gesagt hat, wenn eine 35er*  
334 *oder eine 50er Inzidenz erreicht wird, dann müssen bestimmte Arten von Maß-*  
335 *nahmen auch ergriffen werden, und im Großen und Ganzen hat es tatsächlich*  
336 *funktioniert. [...]*

337 *Also wir haben hier das, sagen wir mal, als im Oktober die Zahlen dann wieder*  
338 *anstiegen und eben erste Landkreise 50er Inzidenz überschritten haben, hat*  
339 *man dann gesehen, dass die entsprechenden Landkreise reagieren, was dann zu*  
340 *dem Eindruck führte, dass wir eine total uneinheitliche Regelungslandschaft ha-*  
341 *ben in der Republik. Das war aber quasi dieser Übergangsphase geschuldet, wo*  
342 *wir in großen Teilen der Republik noch ganz wenige Fälle hatten und in anderen*  
343 *Teilen es schon wieder angezogen hat. In dem Maße, wie dann die Zahlen bun-*  
344 *desweit einfach hochgegangen sind, haben sich sofort die Regelungen auch wie-*  
345 *der ganz stark aneinander angenähert.*

346

347 Für Behnke ist damit klar, dass die "Blüten", also diese kleinen Auswüchse der an-  
348 fänglichen Verordnungswut des deutschen Föderalismus etwas sind, dass man  
349 durchaus in Kauf nehmen kann:

350

351 *Prof. Nathalie Behnke:*

352 *Ich bin immer der Meinung, das ist nicht schlimm. Das ist nicht mehr als so ein*  
353 *bisschen anekdotisch und ein bisschen nervig. Das ist vielleicht auch der Preis*  
354 *der Unübersichtlichkeit, den wir zahlen in einem föderalen System dafür, dass*  
355 *andererseits aber der Föderalismus – sagen wir mal – wesentlich seriösere Vor-*  
356 *teile mit sich bringt. Nämlich aus meiner Sicht der allererste Vorteil ist wirklich*  
357 *der Wert der Freiheitssicherung und der Machtbeschränkung.*

358

359 Und diese Beschränkung der Macht wird für Behnke gerade an der Debatte um das  
360 Beherbergungsverbot deutlich. Interessanterweise DAS Beispiel, wenn es um die un-  
361 sichere Rechtslage in dieser Pandemie geht. Doch für sie als Föderalismusforscherin  
362 ist das nichts Negatives, denn wir müssen ...

363

364 *Prof. Nathalie Behnke:*

365 *... auch ein Stück weit reflektieren, dass die Länder sich gegenseitig beobachten*  
366 *und voneinander lernen. Ein sehr schönes Beispiel jüngst, ich glaube, Anfang*  
367 *November war das, die Debatte ums Beherbergungsverbot, die auch nochmal*  
368 *große Wellen geschlagen hat, wo man aber einfach sehen konnte, dass innerhalb*  
369 *von 10 Tagen aus unterschiedlichen Gangarten einheitliche Gangart geworden*  
370 *sind, weil man eben gesehen hat, was funktioniert und was nicht. Und sich rela-*  
371 *tiv schnell dann verständigt hat.*

11

372

373 Bis hierhin scheint wenig nach Auffassung von Prof. Nathalie Behnke für die These  
374 zu sprechen, dass Corona 2020 eine Niederlage für den deutschen Föderalismus war.  
375 Aber eine Frage steht noch im Raum: Wie haben es denn andere europäische Staaten  
376 gehandhabt, die nicht föderal geordnet sind? Waren die besser gewappnet, um mit  
377 der Pandemie klar zu kommen, beispielsweise Frankreich?

378

379 *Prof. Nathalie Behnke:*

380 *Ich habe Frankreich nicht intensiv studiert, aber was ich im Moment sehe ist,*  
381 *dass gerade die Grundrechtseinschränkungen in Frankreich wesentlich weiter*  
382 *gehen als in Deutschland. Und da würde ich schon sagen, was ich ganz zu Be-*  
383 *ginn betont habe ist, dass dieser Föderalismus, den wir haben, eben Macht teil-*  
384 *lend und Macht begrenzend wirkt. Und dass sich ein föderales System der Re-*  
385 *gierung letztlich doch schwerer tut, Ausgangssperren mit Ausgangskontrollen zu*  
386 *verhängen, wie wir das in Frankreich im Moment flächendeckend haben. [...]*  
387 *Und da gefällt mir persönlich dann doch die etwas moderate und, sagen wir*  
388 *mal, unklare Linie besser, solange man nicht den Eindruck hat, dass, sagen wir*  
389 *mal, die Effektivität der Pandemiebekämpfung beeinträchtigt ist. Aber da kön-*  
390 *nen wir ja auf der anderen Seite sagen, also die öffentlichen Gesundheitsdienste,*  
391 *die seit Jahr und Tag in Deutschland kommunal organisiert sind, haben von An-*  
392 *fang an hervorragend gearbeitet. Wir hatten geringere Probleme z.B. der Be-*  
393 *schaffung von Schutzausrüstung als andere Länder, weil wir dezentrales Be-*  
394 *schaffungswesen haben. [...]*  
395 *Also die Reaktion ging relativ schnell. Und es gab auch Aussagen von Leitern*  
396 *von Gesundheitsämtern, die gesagt haben, sie sind froh, dass sie sich vielleicht*  
397 *noch mit dem Gesundheitsminister ihres Landes absprechen müssen, aber nicht*  
398 *warten, bis die Order aus Berlin kommt. Und das sind so kleine Indizien, von*  
399 *denen ich schließen würde, dass zentrale Antwort jedenfalls nicht klar überlegen*  
400 *ist.*

401

402 *[Zeit: 23:30]*

403

404 Was sagen Sie nach unserer Beweisaufnahme – war Corona 2020 eine Niederlage für  
405 den deutschen Föderalismus?

406

407 Es lässt sich festhalten, dass unsere Expertin und unser Experte diese Frage mit ei-  
408 nem sehr entschiedenen „Nein“ beantworten. Während beide die Vorzüge des föde-  
409 ralen Systems schätzen, hapert es gerade für den ehemaligen Präsidenten des Bun-  
410 desverfassungsgerichts, Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier, an der Ausgestaltung der Ent-  
411 scheidungsgermien. Und auch wenn für die Föderalismusforscherin die Waagschale  
412 auf Seiten des Föderalismus deutlich schwerer wiegt, kann sie diese Kritik nicht von  
413 der Hand weisen:

414

415 *Prof. Nathalie Behnke:*

416 *Wir hatten auch ganz, ganz viele verwaltungs- und verfassungsrechtgerichtliche*  
417 *Prüfverfahren, die in der überwiegenden Zahl die Regierungen gestützt haben.*

418 *Wir haben natürlich auch ein paar kritische Verwaltungsgerichtsentscheide ge-*  
419 *habt. Das ging dann um Einzelentscheidung und das war letztlich eine Frage*

420 *von Güterabwägung. Das heißt, ich würde auf jeden Fall dazu stehen, dass das,*  
421 *was passiert ist, sozusagen fest auf dem Boden unseres Grundgesetzes steht.*

422 *Davon unbenommen sehe ich aber, dass die Kritik natürlich Substanz hat. [...]*

423 *Und wir beobachten Initiativen der Landtage, ihre Kompetenzen in diesen Berei-*  
424 *chen zu vergrößern, also tatsächlich selber Gesetze zu machen, die die Landtage*

425 *ermächtigen, z.B. Rechtsverordnungen daraufhin zu überprüfen, ob die beschlos-*  
426 *senen Grundrechtseinschränkungen akzeptabel sind oder nicht. Das ist tatsäch-*

427 *lich im Moment dann juristisches Neuland oder rechtliches Neuland, wo die*

428 *Landtage jetzt noch nicht wirklich klare Kompetenzen haben. Wir beobachten*

429 *aber auch, dass manche Landtage da auch in den letzten Monaten bereits sehr*

430 *aktiv waren und die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten, die ihnen zur Ver-*  
431 *fügung standen, intensiv genutzt haben, z.B. über aktuelle Stunden, z.B. über*

432 *schriftliche Anfragen versucht haben, eine öffentlichkeitswirksame Debatte zu*

433 *initiieren und vor allem auch die Regierungen wirklich intensiv zu befragen, um*

434 *damit eine Handhabe für eine Kontrolle sich zu schaffen.*

435

436 *Ich denke, da beobachten wir was Spannendes, was gar nicht so sehr das Ver-*

437 *hältnis zwischen, im föderalen Land föderale Machtteilung zwischen Bund und*

438 *Ländern tangiert. Aber was die klassische Arbeitsteilung zwischen Exekutive*

439 *und Legislative verändern könnte, weil traditionell in Deutschland aufgrund des*

440 *parlamentarischen Regierungssystems immer eine sehr große Loyalität der Par-*

441 *lamente zu ihren Regierungen haben, weil ja die parlamentarische Mehrheit die*

442 *Regierung stellt, könnte es tatsächlich sein, dass wir hier eine gewisse Emanzi-*  
443 *pationsbewegungen der Parlamente und insbesondere der Landtage beobachten,*  
444 *die sich eben an dieser Debatte um die Legitimität von Grundrechtseinschrän-*  
445 *kungen entzündet.*

446

447 [Zeit: 26:08]

448

449 Es bleibt also spannend und wahrscheinlich wird es nie langweilig sich zu fragen, ob  
450 das föderale System Deutschlands an seine Grenzen kommt. Natürlich wird man Be-  
451 reiche finden, in denen man diese Frage mit einem „Ja“ beantworten kann. Doch in  
452 Sachen Pandemiebekämpfung steht am Ende dieser Folge fest: Zum jetzigen Zeit-  
453 punkt würden wir sagen: Nein, die Corona Pandemie 2020 war keine Niederlage für  
454 den deutschen Föderalismus. Es gibt keine Hinweise darauf, dass zentral regierte  
455 Staaten besser mit einer solchen Herausforderung umgegangen sind. Und über alles  
456 andere lässt es sich streiten, so wie es unser föderales System vorgesehen hat.

457

458 Ich bin Linda Achtermann und jetzt sind Sie gefragt. Schauen Sie doch auf der Seite  
459 des European Network Deutsch nach dem Arbeits- und Lösungsblatt. Befassen Sie sich  
460 weiter mit dem Thema und bleiben Sie unserem neuen Podcast treu. Ich würde mich  
461 freuen. Tschüss.

*\* Das Skript basiert auf dem gesprochenen Wort und kann deshalb sprachliche Fehler aufweisen.*