



AKADEMIE FÜR
POLITISCHE BILDUNG
TUTZING

PODCAST „AKADEMIE FÜRS OHR“

Episode 7: Mehr als ein Flickenteppich MIT URSULA MÜNCH

Wenn die Deutschen vom Föderalismus sprechen, ist oft vom „Flickenteppich“ die Rede. Doch die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist mehr als Uneinheitlichkeit im losen Verbund. In der Coronakrise zeigt der Föderalismus trotz Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Schutzkleidung seine Stärken. In der Stunde der Exekutive ermöglicht das System eine vertikale Gewaltenteilung und die einzelnen Bundesländer entscheiden anhand des regionalen Pandemiegeschehens, wann sie Regeln lockern und verschärfen. So entsteht ein Laboratorium, indem die Länder voneinander lernen. Akademiedirektorin Ursula Münch fordert im Podcast deswegen mehr Wertschätzung für den Föderalismus.

Beate Winterer

Hallo zu *Akademie fürs Ohr*. Wir dürfen Sie heute schon zum siebten Mal bei unserem Podcast aus der Akademie für Politische Bildung in Tutzing am Starnberger See begrüßen. Ich bin Beate Winterer, Pressereferentin der Akademie, und unterhalte mich regelmäßig mit unserer Direktorin und dem wissenschaftlichen Kollegium darüber, wie sich die Coronakrise auf unsere Arbeits- und Forschungsbereiche auswirkt. Vergangene Woche hat mein Kollege Andreas Kalina erklärt, dass er in der Coronakrise einen Epochenwandel für die Europäische Union sieht und dass er nicht glaubt, dass die Union wieder zu ihrem Status quo ante – also vor Corona – zurückkehren kann.

Heute ist unsere Direktorin Prof. Dr. Ursula Münch bei mir und wir wollen uns über eine

Institution unterhalten, die im Moment häufig in den Schlagzeilen ist und oft nicht gut wegkommt: der deutsche Föderalismus.

EIN FLICKENTEPPICH?

Frau Münch, in der Coronakrise wird wieder viel vom Flickenteppich gesprochen, wenn 16 Bundesländer 16 unterschiedliche Konzepte zur Eindämmung der Corona-Pandemie verfolgen. Ist dieser Begriff denn passend?

Ursula Münch

Also, ich finde das mit dem „Flickenteppich“, das hört sich immer so negativ an, das hört sich nach etwas Zusammengebasteltem, so einer Notlösung an. Und dem steht ja unausgesprochen etwas Positives, was Einheitliches gegenüber. Und ehrlich gesagt: Wenn ich über den „Flickenteppich“ lese oder ihn im Radio höre, ärgere ich mich, weil das meines Erachtens eine Abwertung unseres föderalen Systems ist, gerade jetzt in diesen Zeiten. Und ich finde diese Abwertung nicht angemessen und auch nicht passend.

KOMPETENZVERTEILUNG ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN

Beate Winterer

Wenn man sich ganz formal mal die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in der Pandemiebekämpfung ansieht, wie sieht die denn aus?



Ursula Münch

Also im Grunde haben wir jetzt auch in der Pandemiebekämpfung eine ähnliche Aufgabenverteilung im deutschen Bundesstaat, wie wir es auch in normalen Zeiten haben. Die ist zum Beispiel – anders als es in den USA ist – bei uns ist es normalerweise so, dass der Zentralstaat – der Bund – überwiegend – nicht ausschließlich, aber überwiegend – für die Gesetzgebung zuständig ist. Gesetzgebung ist relativ häufig Angelegenheit des Bundes, es gibt nur wenig Kompetenzen, wo die Länder eigene Gesetze erlassen können. Also der Bund ist der Gesetzgeber – daran sind dann schon auch die Länder beteiligt über den Bundesrat – und der Normalfall ist, dass diese Gesetze des Bundes dann vollzogen werden durch die Länder. Also die Verwaltung ist in der Bundesrepublik Deutschland – das ist schon eine ganz lange Tradition – überwiegend Landesangelegenheit. Und das ist jetzt auch in der Pandemie – bei den meisten Regelungen, die für die Pandemie wichtig sind – auch der Fall, vor allem bei dem sogenannten Infektionsschutzgesetz. Das ist ein Gesetz des Bundes und das wird vollzogen durch die Länder.

DAS INFEKTIONSSCHUTZGESETZ: MEHR KOMPETENZ FÜR DEN BUNDESGESUNDHEITSMINISTER

Beate Winterer

Was steht denn da im Einzelnen drin? Welche Aufgaben haben die Länder im Rahmen des Infektionsschutzgesetzes?

Ursula Münch

Dieses Infektionsschutzgesetz ist noch gar nicht so alt, das war früher ein Bundesseuchengesetz. Inzwischen hört es sich nicht mehr ganz so dramatisch an, aber es geht tatsächlich um Seuchenbekämpfung. Und das Interessante ist jetzt, dass wir zwar abends ganz häufig am Fernseher den Bundesgesundheitsminister Jens Spahn erleben, aber der Bundesgesundheitsminister hat gar nicht so viele Kompetenzen – zumindest in der alten Fassung des Infektionsschutzgesetzes hatte er

gar nicht so viele Kompetenzen. Und die meisten Kompetenzen liegen eben tatsächlich bei den Ländern. Und in diesem Infektionsschutzgesetz steht jetzt zum Beispiel drin, dass die Länder durch dieses Infektionsschutzgesetz ermächtigt werden, zum Beispiel Quarantänemaßnahmen anzuordnen. Dass sie auch das Recht haben, Freiheitsrechte einzuschränken. Das wird im Infektionsschutzgesetz nicht weiter ausgeführt. Und die Juristen streiten auch tatsächlich darüber, ob jetzt alles, was schon vor ein paar Wochen angeordnet wurde, ob das nicht sogar eine gewisse Überdehnung ist. Aber auf jeden Fall: Das Bundesgesetz ermächtigt die Länder – die Landesregierungen – zum Beispiel, Quarantänemaßnahmen anzuordnen oder diese Beschränkungen im Warenverkehr oder in der Öffnung von Geschäften und so weiter. Dazu ist die Grundlage das Infektionsschutzgesetz.

Beate Winterer

Sie haben gerade schon die alte Fassung des Infektionsschutzgesetzes erwähnt. Das Gesetz wurde ja geändert im März. Worin bestehen denn die wesentlichen Änderungen? Könnten Sie das für unsere Zuhörer vielleicht kurz zusammenfassen?

Ursula Münch

Das ist ein ganz wichtiger Punkt. Also diese Gesetzesänderung im März hat tatsächlich im Grunde an der Diagnose angesetzt, dass man gesagt hat: Naja, der Bund, also der Bundesgesundheitsminister, konnte nach der bisherigen Fassung nur Empfehlungen aussprechen. Der konnte den Ländern sagen, diese und jene Maßnahme sei sinnvoll. Und da hat man gesagt, das ist ja schon ein bisschen wenig. Und die neue Gesetzesfassung gibt jetzt tatsächlich dem Bundesgesundheitsministerium wesentlich weiterreichende Möglichkeiten. Zum Beispiel kann das Bundesministerium über eine Art Notverordnung tätig werden und es kann sogar bisherige Gesetze des Bundes einschränken. Es kann auch den Ländern inzwischen weitreichende Vorschriften machen. Das war in der ursprünglichen Fassung nicht



so. Und jetzt ist tatsächlich eine Diskussion unter Verfassungsrechtlern, ob diese neue Änderung des Bundesinfektionsschutzgesetzes und diese Ermächtigung des Bundesgesundheitsministers, ob das nicht ein bisschen arg weitgehend ist. Aber dazusagen muss man – ich teile diese Bedenken durchaus – das ist eine befristete Ermächtigung. Also er kann jetzt nicht den Hygienenotstand über die Bundesrepublik verhängen, wie manche ja behaupten. Er hat weitgehende Rechte, aber das sind alles befristete Maßnahmen. Wir stehen jetzt nicht unter einer Regierung von Bundesgesundheitsminister Spahn.

VOR- UND NACHTEILE DES FÖDERALISMUS IN DER PANDEMIEBEKÄMPFUNG

Beate Winterer

Wenn man nochmal einen Schritt zurückgeht: Welche Vor- und Nachteile hat denn der Föderalismus generell in der Pandemiebekämpfung?

Ursula Münch

Wenn ich mal mit den Nachteilen anfangen, natürlich kriegen wir alle mit – als Medienkonsumenten – wir bekommen alle dieses Stichwort des eingangs erwähnten „Flickenteppich“ mit. Wir bekommen mit, dass einzelne Länder angeblich „vorgeprescht“ sind – das ist auch so ein häufiger Wortgebrauch – und schlicht und ergreifend haben wir mitbekommen, dass ein Teil der Länder vorher diese Shutdown-Maßnahmen, dieses Herunterfahren des öffentlichen Lebens, verhängt haben als andere Länder. Und jetzt, in dieser jetzigen Phase, wo es wieder diese Lockerungen gibt, bekommen wir mit, dass einzelne Länder mehr Lockerungen und auch früher durchsetzen wollen. Manche Leute sehen das als Nachteil des Föderalismus. Warum? Das kann man damit begründen, dass vielleicht die anderen zu sehr unter Druck gesetzt werden, dass da vielleicht so ein Wettbewerb stattfindet. Und natürlich, eines kann man nicht verleugnen, wenn man zum Beispiel die bayerisch-baden-württembergische Grenze anschaut, da gibt es eine Doppel-

stadt. Das eine ist Neu-Ulm auf der bayerischen Seite und das andere ist Ulm auf der württembergischen Seite. Und es gab bereits in den ersten Wochen nach den ersten Notmaßnahmen – und auch jetzt wieder – gab es dann schon die Befürchtung, dass womöglich die bayerische Bevölkerung nach Württemberg fährt und dort zum Beispiel Einkaufen geht, weil dort mehr Geschäfte geöffnet hatten, als in Bayern. Und da gebe ich zu, das ist nicht der Sinn der Regelung, weil man damit ja mehr Mobilität produziert – und das wollen wir ja alle nicht. Das ist tatsächlich – das gebe ich zu – das ist ein Nachteil. Aber ein ganz ganz großer Vorteil ist – und das erleben wir jetzt gerade in dieser Anfang-Mai-Situation: Wir haben ein völlig unterschiedliches Pandemiegesehen in Deutschland. Wir haben völlig unterschiedliche Infektionszahlen. Wir haben nach wie vor relativ hohe Zahlen in Bayern, durchaus auch in Baden-Württemberg. Und in Mecklenburg-Vorpommern, ich glaube, da gibt es fünf Infizierte. Und jetzt ist natürlich der große Vorteil des Föderalismus in Deutschland – im Unterschied zu Frankreich. In Frankreich ist das gesamte Land, alle leiden unter denselben, extrem restriktiven Maßnahmen, die eigentlich vor allem auf die großen Städte zugeschnitten sind, aber auch die ländliche Bevölkerung leidet darunter. Und in der Bundesrepublik Deutschland ist es möglich, dass jetzt eine Landesregierung, in Sachsen-Anhalt zum Beispiel, ein Minister Haseloff, der an die Medien ging und gesagt hat: „Wir lockern früher, weil wir so gut wie kein Pandemiegesehen in Sachsen-Anhalt haben.“ Und da muss ich sagen: Das ist doch wunderbar, der soll früher lockern. Das ist dann unter Umständen – man spricht in der Föderalismus-Forschung sogar von der „Laboratoriumssituation“, das passt jetzt zum Pandemiegesehen. Dann sehen nämlich auch die anderen Länder: Sachsen-Anhalt, wenig Infektionsgeschehen. Was passiert jetzt eigentlich, wenn die Leute wieder in alle Läden gehen dürfen, wenn alle Schüler wieder zurückgehen dürfen sukzessive. Was passiert dann? Das ist ein immenser Vorteil von Föderalismus.



DIE SCHWEIZ ALS BEST-PRACTICE-BEISPIEL IN DER PANDEMIEBEKÄMPFUNG

Beate Winterer

Ein Bundesstaat, der jetzt immer als besonders positives Beispiel genannt wird in der Pandemiebekämpfung, ist ja die Schweiz. Was macht denn die Schweiz anders als Deutschland?

Ursula Münch

Die Schweiz hat zum Teil ähnliche Vorteile, zum Teil ähnliche Nachteile wie die Bundesrepublik. Also auch in der Schweiz ist jetzt nicht alles nur wunderbar. Die haben im Großen einen Ganzen einen ähnlichen Verlauf wie bei uns. Das Interessante an der Schweiz, die ja durch und durch ein föderaler Staat ist und die gerüchteweise auch eine eher föderal eingestellte Bevölkerung hat, also die Schweizerinnen und Schweizer sind insgesamt positiver eingestellt gegenüber Unterschiedlichkeit. Wir Deutschen, wir wollen zwar Föderalismus, aber bitteschön nicht zu unterschiedlich, was nun widersinnig ist. Und in der Schweiz ist die Bevölkerung insgesamt durchaus föderal eingestellt, die Schweizer haben zum einen was ganz Bemerkenswertes, die haben das Thema Pandemie immer schon behandelt. Also die Schweizer sind nicht zum Jahreswechsel 2019/2020 aufgewacht und haben sich gedacht: Oh, was ist in China? Die Schweizer haben schon ganz lange Pandemiepläne und die aktualisieren die auch immer wieder. Und das ist ein großer Unterschied zur Bundesrepublik Deutschland. Wir haben auch Pandemiepläne, aber die sind in einzelnen Ländern und einzelnen Landkreisen zehn Jahre alt. Also da sind uns die Schweizer voraus. Die Schweizer haben noch einen Unterschied zum bundesdeutschen System: Die haben die Möglichkeit, dass, wenn man den Eindruck hat, dass das Pandemiegeschehen sich tatsächlich zuspitzt, dann haben die so Eskalationsstufen. Die haben eine normale Lage, die besondere Lage und eine außergewöhnliche Lage. Im Moment befindet sich die Schweiz in dieser dritten Stufe – der außergewöhnlichen Lage – und da hat der schweizer Zentralstaat die Möglichkeit,

mehr Recht an sich zu ziehen, mehr Kompetenzen. Er kann also eher – naja, ein bisschen – Durchregieren. Aber – und da ist dann wieder die Gemeinsamkeit zur Bundesrepublik – wir haben dieses Durchregieren eigentlich nicht des Zentralstaats. Aber egal, ob stärker zentralistischer Staat oder stärker zentralisierender Föderalismus, oder weniger stark – ganz wichtig ist immer, es hängt ganz stark von den Kommunen ab. Es hängt ganz stark von den Landkreisen ab. Und egal, ob die Bundesrepublik jetzt eine föderale Pandemiebewältigung hat oder doch vielleicht eher sich in Zukunft – nach schweizer Vorbild – vielleicht ein bisschen eher zentralisieren würde: Es kommt immer ganz stark darauf an, dass man eine funktionierende Verwaltung hat, eine funktionierende Landesverwaltung hat. Und das betrifft dann eben auch die Gesundheitsbehörden und die sind auf kommunaler Ebene. Insofern kann man eigentlich sagen: Zentralisierung nutzt dann wahrlich nichts, wenn die kommunalen Strukturen, wenn die Verwaltungsstrukturen nicht funktionieren. Und da würde ich sagen, sind wir in Deutschland insgesamt eigentlich relativ funktionsfähig. Wir haben in allen 16 Ländern gut funktionierende – die ein oder andere Ausnahme mag es geben – aber insgesamt eine gut funktionierende Verwaltung.

FÖDERALISMUSREFORM NACH CORONA?

Beate Winterer

Würden Sie aber trotzdem sagen, wenn die akute Coronakrise mal rum ist, dass man sich dann die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern – ja, bis runter zu den Kommunen – nochmal anschauen müsste und gegebenenfalls auch verändern?

Ursula Münch

Also ich würde schon sagen, dass man diese Pandemie zum Anlass nehmen sollte, über Abläufe, über Kompetenzverteilung nachzudenken. Meine Sorge ist natürlich nur, dass das unter Umständen nach der Krise – nicht in Vergessenheit gerät, das vielleicht nicht unbedingt – dass man aber gar nicht die Zeit hat, sich



dann womöglich mit einer neuen Föderalismusreformen zu beschäftigen. Insgesamt – das ein oder andere mag nicht hundertprozentig gut funktionieren, was zum Beispiel nochmal ein Nachteil ist, was nicht wirklich gut funktioniert hat bislang, ist dieser Zugriff und diese Materialbeschaffung. Das Schutzmaterial, da haben wir in Deutschland erlebt, dass auch die einzelnen Länder gegeneinander in Konkurrenz getreten sind. Das ist natürlich widersinnig. Solche Sachen muss man in Zukunft anders regeln. Aber, egal womit sich mal später eine Reformkommission beschäftigt, ich glaube, das sollte die Erkenntnis aus dieser Krise sein: Ein großer Vorzug unseres föderalen Systems ist, dass wir im Unterschied zu zentralistischen Systemen nicht nur eine Exekutive haben, die jetzt sagt: Und das machen wir, auf Teufel komm raus. Sondern wir haben diesen großen Vorzug, auf allen Ebenen, dass wir eine gewisse Konkurrenz – einerseits der politischen Ebenen – haben. Das bedeutet auch manchmal, dass Politik nochmal geändert wird, dass Maßnahmen revidiert werden, dass man sagt: Nein, das war nicht die richtige Maßnahme. Dass man was korrigiert, das ist meines Erachtens aber ein großer Vorzug unseres föderalen Systems. Und deshalb: Egal die einzelnen Vor- und Nachteile, einen zentralen Vorteil hat Föderalismus in dieser Pandemie auf jeden Fall: Das ist diese Möglichkeit der Irrtumskontrolle und es ist vor allem die Möglichkeit der Gewaltenteilung. Und insofern würde ich sagen, wir können gottfroh sein, dass wir ein föderales System haben. Gerade in Zeiten der Freiheitsbeschränkungen halte ich das für extrem wichtig.

BRAUCHT DER FÖDERALISMUS BESSERES MARKETING?

Beate Winterer

Geht das vielleicht in der Öffentlichkeit manchmal unter?

Ursula Münch

Das ist ein guter Punkt, und finde ich, ein wichtiger Punkt. An wem liegt es eigentlich, dass dieser Föderalismus bei uns kein wirklich

gutes Ansehen hat? Und manchmal hört man schon raus – auch aus Stellungnahmen der Kanzlerin oder auch der Regierungschefs – dass die auf diesen Wert schon hinweisen, dass man auch immer wieder in der Lage ist, was zu ändern, dass man vor allem sich gegenseitig kontrolliert, dass bei uns niemand auf nur eine Karte setzt, die womöglich die falsche ist. Aber ich würde mir tatsächlich wünschen, dass man darauf vielleicht ein bisschen mehr Wert legt. Andererseits kann man sich jetzt natürlich auch schlecht vorstellen, dass es eine Pressekonferenz gibt, die damit schließt mit: Ach, wir singen jetzt ein Loblied auf unser tolles Regierungssystem. Ehrlich gesagt, finde ich, da sind einerseits wir als Bürgerinnen und Bürger in der Pflicht und natürlich sind auch die Journalisten in der Pflicht. Ich ärgere mich ehrlich gesagt häufig. Auch in normalen Zeiten haben wir ganz häufig von journalistischer Seite ein ganz großes Unverständnis für Föderalismus – das liegt schon daran, dass die manchmal schreiben „Föderalismus“ statt Föderalismus. Und da denke ich mir, sollte man, bevor man vorschnell mal wieder was vom „Flickenteppich“ schreibt, sich erstmal über den Grundgedanken dieser vertikalen Gewaltenteilung – es ist vertikale Gewaltenteilung, derzeit wichtiger denn je. Und ich sehe es als Aufgabe – gerade auch für die Akademie für Politische Bildung, insgesamt für die politische Bildung – dass wir dieses Thema Föderalismus, das wir selten anpacken, weil wir immer das Gefühl haben, damit kann man niemanden hinter dem Ofen vorlocken. Also ich habe mir jetzt auch tatsächlich vorgenommen, es wird hundertprozentig eine Tagung zu den Vor- und Nachteilen föderaler Strukturen in Zeiten der Pandemie geben – wenn dann mal Alles überstanden ist.

Beate Winterer

Ja, also ich glaube auch, der Föderalismus wird uns auch hier im Podcast noch öfter beschäftigen. Frau Münch, vorerst bedanke ich mich aber ganz herzlich bei Ihnen. Ich bedanke mich auch bei allen, die uns wieder zugehört haben. Wir freuen uns, dass Sie unser Angebot nutzen und wer von Ihnen das noch nicht gemacht hat: Sie können unseren Podcast



abonnieren, dann erfahren Sie immer sofort, wenn wir eine neue Episode veröffentlichen. Und wir haben diese Woche auch noch eine andere Neuierung zu verkünden: Unser Programm für die zweite Jahreshälfte 2020 steht online. Wir sind optimistisch, dass wir dann auch wieder die eine oder andere Tagung durchführen dürfen. Wir beschäftigen uns dann unter anderem mit der Besserwisser-Gesellschaft, der Deutschen Einheit und auch der Bundeswehr als Teil der neuen Sicherheitsarchitektur. Das komplette Programm finden Sie unter www.apb-tutzing.de/programm und als Link in den Shownotes vom Podcast. Wir freuen uns, wenn wir den einen oder anderen aus unserer Hörerschaft dann auch persönlich hier in Tutzing kennenlernen können. Bis bald!