

## MÜNCHEN

PROF. DR. BERNHARD VOGEL  
VORSITZENDER DER KONRAD-  
ADENAUER-STIFTUNG  
MINISTERPRÄSIDENT A.D.

30. Oktober 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

# Sechzig Jahre Bundesrepublik Deutschland, eine Erfolgsgeschichte. Dank oder trotz des Föderalismus?

ROTARY-CLUB MÜNCHEN-SCHWABING

Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Herzlichen Dank für die Einladung, die mich überaus geehrt hat! Ich komme gerne und häufig zu Rotariern, weil ich finde, dass Sie sich einer großartigen Idee verschrieben haben und Ihr soziales Engagement beispiellos ist. Übrigens sind nach der Wiedervereinigung in den neuen Ländern die Rotarier wie Pilze aus dem Boden geschossen – ein sehr bemerkenswertes Zeichen – und haben dabei ungeheuer viel Hilfe von westdeutschen Rotariern erfahren.

Ich komme gern zu den Rotariern, aber besonders gerne nach München. Manche halten mich für einen Niedersachsen, andere für einen Rheinland-Pfälzer, wieder andere für einen Thüringer, aber ich bin Münchner, denn meine Eltern, meine Großeltern, meine Vorfahren haben hier gelebt und einige Angehörige meiner Familie tun es noch heute. Und ganz besonders gerne komme ich natürlich zu General Naumann. Ich schätze ihn nicht nur weil er unserem Kuratorium der Adenauer Stiftung angehört, sondern weil er in einer beispiellosen Weise und Aufrichtigkeit sein Wort macht. Kommt es gelegen oder ungelegen. Wir bräuchten mehr Naumanns in Deutschland.

Dass wir heute Abend wahrscheinlich ein bisschen unterschiedlicher Meinung sind, ist eben schon angeklungen und wird meine Hochachtung Ihnen gegenüber nicht mindern. Aber 32 Jahre Mitglied im Deutschen Bundesrat, das geht einem nicht so schnell

aus den Kleidern – Ihnen ja die Uniform auch nicht ganz.

Sie haben natürlich Recht, eigentlich müssten wir über die Krisenerscheinungen der letzten Wochen sprechen, da diese uns alle umtreiben. Ein bisschen widersprechen möchte ich, dass föderale Staaten damit nicht oder nicht gut umgehen können, dann könnten es ja die Vereinigten Staaten auch nicht und ich denke, das werden sie mir nicht als These nachher antworten.

Bedeutende Jubiläumstage in der Republik stehen bevor: 60 Jahre Grundgesetz 2009, 20 Jahre friedliche Revolution ebenfalls nächstes Jahr und 20 Jahre Wiedervereinigung 2010. Man sollte die Daten beachten, aber wichtiger ist, sich anlässlich dieser Daten Gedanken zu machen. Die Bundesrepublik und ihr Erscheinungsbild weist Haarrisse auf. Kein Grund Krisenstimmung zu verbreiten, aber ein Grund Aufmerksamkeit zu fordern. Die eine oder andere Erscheinung der letzten Monate und Jahre lässt mich darauf hinweisen.

Am 23. Mai 1949 trat das Grundgesetz in Kraft. „Eine Erfolgsgeschichte“ sondergleichen begann. Hätten wir Älteren, die 1945 aus dem Krieg zurück oder wie ich aus den Luftschutzkellern kamen, damals gewusst, wie die Geschichte Deutschlands weiter verlief: Wir hätten es nicht geglaubt. Hätte uns jemand in den Anfangsjahren der Bundesrepublik vorausgesagt, in welcher Form wir 60 Jahre später zurückblicken können:

**MÜNCHEN**

PROF. DR. BERNHARD VOGEL  
VORSITZENDER DER KONRAD-  
ADENAUER-STIFTUNG  
MINISTERPRÄSIDENT A.D.

**30. Oktober 2008**

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Wir hätten den Betreffenden zum Arzt geschickt.

Ein durch den Zweiten Weltkrieg weithin zerstörtes Land ist wiederaufgebaut worden. Zwölf Millionen Flüchtlinge haben eine zweite Heimat gefunden. In Europa und der Welt nimmt die Bundesrepublik längst einen geachteten Platz ein. Wir sind in die Völkergemeinschaft zurückgekehrt – früher als wir es angesichts des Leidens, das durch Deutsche und von Deutschen verschuldet worden ist, erwarten konnten. Seit mehr als 60 Jahren leben wir in Frieden und im Westen Deutschlands in Freiheit.

Vor zwanzig Jahren, 1989, ist die Sehnsucht der Bürgerinnen und Bürger im östlichen Teil Deutschlands, diese Freiheit auch zu erlangen, in Erfüllung gegangen – durch eine friedliche Revolution. Mit Kerzen in den Händen, Gebeten auf den Lippen und Angst im Herzen ist eine Diktatur wie ein Kartenhaus zusammengefallen. Nietzsche hat einmal gesagt, die Deutschen seien zu großen Dingen fähig, aber es sei unwahrscheinlich, dass sie sie tun. Hier ist ein Beispiel gesetzt worden, das Nietzsche widerspricht.

60 Jahre Bundesrepublik, 20 Jahre wiedervereinigtes Deutschland haben uns mehr Frieden, Freiheit, Wohlstand, Sicherheit und Stabilität beschert als je zuvor in der ganzen deutschen Geschichte.

Am Anfang standen Grundentscheidungen, die diese Erfolgsgeschichte möglich machten – stand vor allem eine Verfassung, die die Unantastbarkeit der Menschenwürde als zentralen Kerngehalt, als ersten Satz im ersten Artikel an ihren Anfang setzt und daraus verbindliche Freiheits- und Teilhaberechte ableitet, die die Demokratie, den Rechts-, den Sozialstaat und den Föderalismus als unabänderliche Prinzipien festschreibt.

Artikel 20 des Grundgesetzes definiert die Bundesrepublik Deutschland als „Bundesstaat“. Artikel 79 Absatz 3 stellt die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung unter Ewigkeitsgarantie, keine Mehrheit kann diesen Artikel ändern. Artikel

1 und Artikel 20 sind unabänderbar. Kein anderes Organisationsprinzip des Staates ist verfassungsrechtlich eindeutiger auf Dauer angelegt als der Föderalismus.

Die Weichenstellung zugunsten einer föderalen Neuordnung Deutschlands erfolgte früh. „Dezentralisierung der politischen Strukturen“ hieß eines der zentralen Ziele auf der Potsdamer Konferenz der Siegermächte im Juli und August 1945.

Deutschland wurde in Besatzungszonen eingeteilt – ursprünglich in drei, nach heftigem Protest der Franzosen in vier Zonen. Länder entstanden, Wahlen fanden statt. Bereits 1946 begann man mit der Ausarbeitung von Landesverfassungen.

Die Sowjetunion hielt, anders als die westlichen Alliierten, zunächst an der Einheit Deutschlands fest, da sie wollte, dass ganz Deutschland kommunistisch werde. 1946 lautete die Parole der SED: „Einheit bedeutet Aufstieg, Föderalismus Niedergang!“ Und die neue Hymne der DDR von Johannes R. Becher besang „Deutschland, einig Vaterland“. Später durfte der Text in den Schulen nicht mehr gelehrt, bei Feierlichkeiten nur noch die Musik gespielt und das Lied nicht mehr gesungen werden. Nachdem man erkannte, dass wenn schon nicht ganz Deutschland, doch wenigstens ein Drittel kommunistisch werden sollte.

In Westdeutschland entstanden erste gemeinsame Organe: der Länderrat der amerikanischen Besatzungszone für Bayern, Württemberg-Baden, Hessen und Bremen am 6. November 1945, der Zonenbeirat der britischen Zone (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg) am 15. Februar 1946. Ende Mai 1947 wird der Wirtschaftsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebiets gebildet – eine gemeinsame Institution der Länder der amerikanischen und britischen Zone mit beschränkten eigenen Kompetenzen. Er bestand aus einem parlamentarischen Gremium mit Landtagsdelegierten, aus einer Länderkammer mit Vertretern der Landesregierungen und einem gewählten Exekutivorgan, dem Verwaltungsrat, dem unter anderem Ludwig Erhard angehörte.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

## MÜNCHEN

PROF. DR. BERNHARD VOGEL  
VORSITZENDER DER KONRAD-  
ADENAUER-STIFTUNG  
MINISTERPRÄSIDENT A.D.

30. Oktober 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Am Tag nach der von den Besatzungsmächten verordneten Währungsreform – die D-Mark trug die Aufschrift „Bank Deutscher Länder“ – hat er die Preisbewirtschaftung und die Preisbindung aufgehoben: Startsignal für den Siegeszug der Sozialen Marktwirtschaft.

Fast vier Jahr nach Ende des Krieges, im April 1949, erlaubte die französische Besatzungsmacht auch den Ländern ihrer Zone – Südbaden, Württemberg-Hohenzollern und Rheinland-Pfalz – den Beitritt zur Bi-Zone und wir alle sangen den Schlager „Wir sind die Eingeborenen von Trizonesien“.

Die von Ministerpräsident Hans Ehard im Juni 1947 nach München einberufene Konferenz aller deutschen Ministerpräsidenten scheiterte spektakulär. Schon am Vorabend konnte man sich nicht auf eine Tagesordnung einigen. Es sollte 43 Jahre dauern, bis wieder alle Ministerpräsidenten aller deutschen Länder zusammen kamen.

Die Länder wollten den Wiederaufbau in Gang bringen und ein Gefühl einer gemeinsamen nationalen Kontinuität vermitteln. Sie entwickelten ein der Not gehorchendes Eigenleben und bemühten sich zugleich um nationalen Zusammenhalt. Die Ministerpräsidenten waren in diesen Jahren die Schlüsselfiguren der deutschen Politik. Selbstbewusst verstanden sie sich als „Treuhänder der noch organlosen deutschen Staatssubstanz“ (Carlo Schmid).

Am 1. Juli 1948 überreichten die drei westlichen Militärgouverneure den Ministerpräsidenten die „Frankfurter Dokumente“. Man zog sich auf den Rittersturz bei Koblenz zurück um darüber zu beraten, mit Bedacht dort, wegen der Gefährdung der französischen Zone und ihrer Selbständigkeit.

Auch Parteivorsitzende eilten aus diesem Anlass nach Koblenz. Aber man ließ sie nicht zu den Beratungen zu „Ich wehre mich dagegen, dass Personen an dieser Sitzung teilnehmen, die rein zufällig hier sind. Hier tagen Ministerpräsidenten,“ so der gastgebende Peter Altmeier.

Wohl oder übel musste selbst Konrad Adenauer in der Wohnung von Adolf Süsterhenn warten, bis die „Zaunkönige“, wie er die Ministerpräsidenten in seinem Ärger bei dieser Gelegenheit despektierlich nannte, mit ihren Beratungen zu Ende waren.

Die Ministerpräsidenten erklärten sich gegenüber den Westalliierten bereit, ein Grundgesetz, aber keine Verfassung zu entwerfen, einen Parlamentarischen Rat, aber keine Nationalversammlung einzuberufen. Und sie wehrten sich dagegen, diesem Grundgesetz die Weihe einer Volksabstimmung zuteil werden zu lassen. Sie wollten die Ablösung des Besatzungsstatus, aber die Gründung eines „Weststaates“ wollten sie auf jeden Fall verhindern.

Wochen später, auf der Konferenz in Niederwald bei Rüdesheim wurde zwar nicht rechtlich, aber doch politisch die Option für den Westen und gegen Stalin vorgeformt: Freiheit vor Einheit, die Freiheit wird zur Einheit führen!

Die Alliierten erklärten sich mit „Grundgesetz“ und „Parlamentarischer Rat“, mit der Delegation der Mitglieder des Parlamentarischen Rates durch die Länderparlamente einverstanden.

61 Männer und vier Frauen traten am 1. September 1948 in Bonn zusammen. Sehr viele von ihnen brachten Erfahrungen aus der Weimarer Republik mit. Die meisten von ihnen waren Landtagsabgeordnete. Im Unterschied zur Weimarer Nationalversammlung von 1919, der die Reichsämtler aus der Kaiserzeit zur Verfügung standen, fehlte dem Parlamentarischen Rat ein zentraler Regierungsapparat, der Entwürfe und Formulierungen hätte erarbeiten können. Eine Vorgabe – wie den Entwurf zur Weimarer Nationalversammlung von Hugo Preuß – gab es nicht.

Auf Initiative Bayerns, das wegen der Kontinuität seines Bestandes eine wichtige Rolle spielte, beriefen die Ministerpräsidenten einen Verfassungsausschuss. Jedes der Länder entsandte einen Bevollmächtigten an einen „ruhigen Ort nach Bayern“, nach Herrenchiemsee. Von Bayern kam der erste –

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

## MÜNCHEN

PROF. DR. BERNHARD VOGEL  
VORSITZENDER DER KONRAD-  
ADENAUER-STIFTUNG  
MINISTERPRÄSIDENT A.D.

30. Oktober 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

deutlich föderalistische – Vorentwurf: „Bayerische Leitgedanken für die Schaffung des Grundgesetzes“.

Der Herrenchiemseer Konvent traf verfassungspolitische Grundentscheidungen, die für die Arbeit des Parlamentarischen Rats von Bedeutung sein sollten. Das Ergebnis des Konvents war eine „Art Regierungsvorlage der Ministerpräsidenten“ (Wolfgang Benz).

Von den Parteien war schon die Zusammensetzung des Konvents mit Beauftragten der Länder kritisiert worden. Die SPD sprach vom „Chiemsee-Ausschuss“ als einer privaten Vereinbarung der Ministerpräsidenten. „In den Papierkorb“ war die Reaktion der SPD-Spitze aus Hannover.

Weniger direkt, aber auch sehr eindeutig fiel die Antwort Adenauers aus: In „dankenswerter Weise“ hätten die Ministerpräsidenten „versucht“, Material für den Parlamentarischen Rat bereitzustellen. Man könne es „völlig frei verwerten“, und Roman Herzog hat Jahre später gesagt, die Bonner Luft sei dem Herrenchiemseer Entwurf nicht gut bekommen.

Im Mai 1949 billigten die Landtage von zehn Ländern das Grundgesetz. Allein Bayern, das nachhaltigen Einfluss gerade auf die föderale Struktur der Verfassung genommen hatte, lehnte ab, erklärte sich aber bereit, das Grundgesetz auch für Bayern anzuerkennen. Ein bemerkenswerter Vorgang.

Die Ministerpräsidenten bestimmten den 14. August 1949 als den Tag der ersten Bundestagswahl und beriefen die konstituierende Sitzung für den 7. September 1949 nach Bonn ein. Sie machten als erstes Konrad Adenauer einen Strich durch seine Koalitionsabsichten, er wollte die CSU dadurch einbinden, dass Hans Ehard, der bayerische Ministerpräsident, erster Bundesratspräsident wurde, man einigte sich aber darauf den innerparteilichen Widersacher Adenauers, Karl Arnold, zum ersten Präsidenten zu wählen. Einige Stunden früher als der Bundestag nahm der Bundesrat als erstes Verfassungsorgan seine Arbeit auf.

Kein Zweifel: Die Länder haben den Bund geschaffen. Sie sind nicht des Bundes Länder. Das Wort „Bundesrepublik“ findet sich im Grundgesetz an allen Ecken und Rändern, das Wort „Bundesländer“ nicht.

In der Präambel des Grundgesetzes hieß es: „hat das Deutsche Volk in den Ländern ... um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben, kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen. Es hat auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war.“ Berlin hatte einen Sonderstatus, es war zwar immer dabei, durfte aber bis 1990 nicht mitstimmen und erklärten sich bereit alle Gesetze des Bundes zu übernehmen. Die Zahl elf ergab sich, obwohl das Saarland damals noch nicht zu Deutschland gehört, weil Baden-Württemberg noch aus drei Ländern bestand.

„Eine Regierungsform des Föderalistischen Typs“ zu schaffen, haben die Westalliierten in den bereits erwähnten Frankfurter Dokumenten vorgesehen. Aber die Ministerpräsidenten und die Mütter und Väter des Grundgesetzes entschieden sich ihrerseits vor allem unter dem Eindruck des nationalsozialistischen Einheitsstaats für eine föderale Staatsform. Eine der wichtigsten Lehren aus der jüngsten Vergangenheit liege, so Peter Altmeier bereits 1947, darin, sich von der „unitarisch-nationalistischen“ Tradition zu lösen. In Klammern gesagt: Preußen existierte nicht mehr!

Unserem Grundgesetz liegt das Modell einer, um es fachmännisch auszudrücken, gemischten Verfassung zugrunde. Das heißt, die Macht ist geteilt. Nicht so, wie Montesquieu es in seiner Theorie dogmatisch entwickelt hat. Sondern so, „dass die Organe der Legislative, Exekutive und Judikative sich gegenseitig kontrollieren und begrenzen, damit die Staatsmacht gemäßigt und die Freiheit einzelner geschützt wird.“ (Bundesverfassungsgericht)

Die föderale Ordnung des Grundgesetzes bekennt sich auch zu einer Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern. Sie will den

MÜNCHEN

PROF. DR. BERNHARD VOGEL  
VORSITZENDER DER KONRAD-  
ADENAUER-STIFTUNG  
MINISTERPRÄSIDENT A.D.

30. Oktober 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Zentralismus wehren, will Macht begrenzen, will Macht kontrollieren. Das mag mitunter beschwerlich sein, gelegentlich sogar sehr beschwerlich. Es kostet Zeit, aber es schützt die Freiheit. Sie zieht Konsequenzen aus den unglücklichen zentralistischen Phasen der deutschen Geschichte, die alle ein schlimmes Ende nahmen.

Den westlichen Siegermächten, die zunächst an eine Zerschlagung Deutschlands und auch an die Errichtung eines souveränen Pufferstaats westlich des Rheins gedacht hatten, erschien ein Zentralstaat als eine Gefahr für den Frieden in Europa.

Die föderale Struktur wehrte Ängste vor einem Wiedererstehen eines für seine Nachbarn bedrohlichen deutschen Zentralstaats ab. Und in der Tat: Auf dieser Grundlagen konnte die Bundesrepublik international Vertrauen erringen und zum anerkannten Partner werden – im westlichen Bündnis wie in Europa. Von den 27 heutigen Mitgliedsstaaten der EU verfügen 18 über eine Bevölkerungszahl kleiner oder vergleichbar dem deutschen Land Baden-Württemberg.

Über Jahrzehnte haben deutsche Bundesregierungen – am nachdrücklichsten unter Bundeskanzler Kohl – gewissenhaft darauf geachtet, seinen Nachbarn die Furcht vor dem bevölkerungsreichsten und wirtschaftlich stärksten Partner zu nehmen und dazu trägt der Föderalismus ein Wesentliches bei.

Es ist zu bezweifeln, ob anderenfalls Jahrzehnte später ein zentralistisches Deutschland – über alle vorhandenen erheblichen Bedenken unserer europäischen Nachbarn hinweg – im internationalen Einvernehmen hätte vereinigt werden können. Gorbatschow und Bush-Vater in Ehren, die Lady in London war so furchtbar begeistert nicht. „Zwei Mal haben wir sie geschlagen, jetzt sind sie wieder da.“, so ihr wörtliches Zitat aus Straßburg vom November 1989. „Ich liebe Deutschland so sehr, daß ich zwei Deutschlands möchte“, so der langjährige italienische – und langjährig, das heißt was in Italien – Ministerpräsident Fanfani.

„Es ist uns ernst mit der Forderung nach einem föderalistischen Aufbau Deutsch-

lands“, sagte Konrad Adenauer. Aber nicht alle haben die Begeisterung geteilt. Auch innerhalb der Parteien gingen die Vorstellungen auseinander. Um nichts ist bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes so heftig gestritten und gerungen worden wie um die Ausgestaltung der föderalen Ordnung.

Der Konvent von Herrenchiemsee schlug einen „Bund deutscher Länder“ vor, wahrte aber Distanz von einem bloßen Länderbündnis, indem er für eine ausgewogene Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern eintrat. Er sprach nur von einer „auf Länder gegründeten zweiten Kammer“. Man stritt darum: ein Senat, von der Bevölkerung der Länder direkt gewählt, ein Bundesrat, in den die Landesregierungen die Mitglieder entsenden, oder eine Mischung aus beidem.

Man wollte zwei Staatsebenen miteinander verflechten. Man wollte die politischen und administrativen Erfahrungen der Länder in die Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes einbringen. Gegen gewichtige Stimmen, wie zum Beispiel gegen das Votum Konrad Adenauers, der einen Senat favorisierte, hat sich die Bundesratslösung im Parlamentarischen Rat durchgesetzt. Theodor Heuss sprach vom „fast interessantesten Vorgang“ der gesamten Verfassungsarbeit.

Adenauer erkannte die Situation: „Den Kanzler möchte ich sehen, der gegen den Bundesrat regieren kann.“ Es kam zu einer elastischeren Lösung, die zwischen Veto- und Einspruchsmöglichkeiten unterscheidet. Der Bundesrat hat nicht allein die Aufgabe, für landespolitische Interessen einzutreten. Er ist kein „Gesandtenkongress, der zum diplomatischen Verkehr mit der zentralen Autorität verpflichtet wäre.“ (Franz Josef Strauß) Sondern er ist ein oberstes Verfassungsorgan des Bundes.

Kein Verfassungsorgan ist dem anderen über- oder untergeordnet, jedes ist Ausdruck der gesamten Verfassungsordnung. Aber sie auszugestalten gelingt nicht ohne Spannungen.

Die Macht in unserem Staat ist geteilt, die Gewalten sind getrennt, aber sie sind auch

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

## MÜNCHEN

PROF. DR. BERNHARD VOGEL  
VORSITZENDER DER KONRAD-  
ADENAUER-STIFTUNG  
MINISTERPRÄSIDENT A.D.

30. Oktober 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

aufeinander angewiesen, sie stehen sich nicht feindlich gegenüber. Es gibt Gewaltenteilung zwischen den obersten Verfassungsorganen, zwischen Regierungsmehrheit und Opposition im Parlament und zwischen Mehrheiten von Bundestag und Bundesrat, die nicht illegitimerweise, sondern zu Recht unterschiedlich sein können. Aber es gibt auch eine Pflicht zur Zusammenarbeit. Für die politische Kultur unseres Landes ist lebenswichtig, wie das Gegen- und Miteinander funktioniert.

Der Bundesrat hat an der politischen Willensbildung des Bundes mitzuwirken. Ohne politische Entscheidungen zu treffen, kann er seinem Auftrag nicht gerecht werden. Natürlich ist mitunter parteipolitisch motivierte Obstruktion im Spiel, aber nicht immer. Ich habe aus den 32 Jahren lebendige Beispiele vor Augen. Die Bundesregierung muss um Zustimmung werben: im Bundestag wie im Bundesrat. Oft geht das nicht ohne Anstrengung, mit Leidenschaft und dem Mut zum Kompromiss.

In der Regierungszeit Gerhard Schröders ist häufig von einer Blockade der Bundesregierung durch den Bundesrat die Rede gewesen. Als er 2005 die Auflösung des Bundestages anstrebte, begründete er das unter anderem mit der „destruktiven Blockadehaltung“ der „Bundesratsmehrheit“, ohne allerdings zu erklären, wie sich durch die Neuwahl des Bundestags die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat verändern sollten.

In 59 Jahren hat es in 33 Jahren Übereinstimmung der politischen Mehrheiten von Bundesrat und Bundestag gegeben, in 26 Jahren verfügte die Opposition im Bundestag über eine Mehrheit im Bundesrat. Beim Abschluss des Deutschland-Vertrages, bei den Gesetzen zur Wiederbewaffnung fand die von Konrad Adenauer geführte Bundesregierung Zustimmung auch von sozialdemokratisch geführten Ländern. Bei der Auseinandersetzung um die Ostpolitik in den 70er Jahren ließ der Bundesrat schlussendlich die Brandtschen Vorlagen passieren. Auch der bayrische Ministerpräsident stimmte damals gegen den flammenden Protest seiner Partei zu. Die von Adenauer betriebene „Deutschland-Fernsehen GmbH“

wurde dagegen von den Ländern gemeinsam zu Fall gebracht. Das führte bekanntlich zum „Zweiten Deutschen Fernsehen“ als einer Anstalt der deutschen Länder.

Eigentlich müsste ich jetzt auf das Instrument des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat (Art. 77 Abs. 2 GG) eingehen, der zusammentritt, wenn er von einer der beiden Kammern einberufen wird, weil über einen Gesetzesentwurf keine Einigung erzielt werden kann. Wegen der großen Mehrheit, über die die große Koalition in beiden Parlamenten zurzeit verfügt, ist es um ihn gegenwärtig ruhiger geworden. Bei unterschiedlichen Mehrheiten dagegen kommt ihm große Bedeutung zu. Ich habe viele Nächte in ihm verbracht, gelegentlich haben wir uns erst im Morgengrauen geeinigt. Ich will Ihnen das heute ersparen.

Zur politischen Stabilität unseres Landes hat der Bundesrat entscheidend beigetragen. Vor allem deshalb, weil – anders als etwa in England – von 1949 bis heute keine der beiden großen Volksparteien je gänzlich aus der bundespolitischen Verantwortung entlassen war. Die englischen Verhältnisse liegen hier ganz anders.

Der Bundesrat ist das Haus, aus dem die Kanzler – übrigens auch die Kanzlerkandidaten, zum Beispiel Strauß, Lafontaine, Rau und Stoiber – kommen. Kurt Georg Kiesinger, Willy Brandt und Gerhard Schröder wechselten unmittelbar aus dem Bundesrat auf die Bank der Bundesregierung. Helmut Kohl hat ihm entscheidende Jahre angehört. Angela Merkel hatte es zunächst schwerer als ihre Vorgänger, andere von ihrer Kanzlerkandidatur zu überzeugen, weil sie die Erfahrungen aus einer Landesregierung und eines Landtagsmandats nicht mitbrachte.

Der Föderalismus hat im Übrigen auch erhebliche Auswirkungen auf unser Parteiensystem. „Bund, Länder und Gemeinden sind zu gleichwertigen Rekrutierungs- und Aktionsfeldern der Parteien geworden.“ (Hans Maier) Ich nenne nur die Stichworte: CSU in Bayern, aber auch SPD in Hessen! Sowohl Seehofer als auch Ypsilanti, die sonst nichts miteinander gemeinsam haben – dieses Beispiel haben sie gemein.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

## MÜNCHEN

PROF. DR. BERNHARD VOGEL  
VORSITZENDER DER KONRAD-  
ADENAUER-STIFTUNG  
MINISTERPRÄSIDENT A.D.

30. Oktober 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Das Subsidiaritätsprinzip, die Lehre vom Leben in gestuften Ordnungen, zu dem sich zahlreiche Grundsatzprogramme unserer Parteien bekennen und die in das Grundgesetz und in die meisten Landesverfassungen eingegangen ist, geht davon aus: Jeder weiß selbst am besten, was für ihn das Beste ist – der einzelne für sich und seine Familie, die Stadträte und Bürgermeister für ihre Kommunen, die Landtage und Landesregierungen für ihre Länder. Die jeweils übergeordnete Instanz soll nur handeln, wenn die untere nicht allein zu handeln vermag. Dass sich Brüssel an diese Einsicht häufig nicht hält, spricht nicht gegen das Subsidiaritätsprinzip, sondern gegen Brüssel!

Subsidiarität hat mehr Bürger- und Praxisnähe zur Folge. Das Ergebnis ist Vielfalt und das Gegenteil ist Einfalt, nicht Einheitlichkeit. Unterschiede müssen kein Unglück sein – selbst nicht in der Bildungspolitik. Damit nenne ich ein Stichwort über das ich, da ich zehn Jahre Kultusminister war, natürlich viele Stunden reden könnte. Einheitlichkeit ist an vielen Stellen notwendig, aber, um es kurz zu sagen, eine gute Schule ist wichtiger als eine Einheitsschule. Erstaunlicherweise, auch wenn das in weiten Kreisen nicht zur Kenntnis genommen wird – alle Studien von bis PISA bis OECD täuschen ja nicht darüber hinweg –, sind die Unterschiede in Deutschland hinsichtlich der Qualität der Schulen so groß wie die Unterschiede zwischen den Staaten außerhalb Deutschlands. Es ist keine Frage: die baden-württembergischen, die bayrischen, die sächsischen, die Thüringer Schulen können jeden Vergleich mit Finnland aufnehmen, nur herrscht in unseren Ländern nicht die höchste Jugendarbeitslosigkeit wie in Finnland.

Im Übrigen plädiere ich dafür, nicht zu meinen, das Bildungsproblem sei gelöst, wenn man den Hausmeister bittet, das Schild „Hauptschule“ abzuschrauben, sondern sie sind erst gelöst, wenn man die Probleme der Hauptschüler gelöst hat und das ist etwas schwieriger.

In den 60er und 70er Jahren war insgesamt eine Zunahme unitarischer Tendenzen fest-

zustellen. Die Gesetzgebung verlagerte sich auf den Bund – zulasten der Landtage, nicht zu Lasten der Landesregierungen und des Bundesrats. Der „kooperierende Föderalismus“ wurde modern und von den meisten begrüßt, Gemeinschaftsaufgaben wurden geschaffen. Auch das Postulat von der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 S. 3 GG) hat sich in der Praxis als Antriebskraft für neue Bundeskompetenzen erwiesen – schon vor dem Herbst 1989! Wobei die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse kein Gesamtpostulat, sondern ein auf bestimmte, besondere Situationen bezogenes Postulat ist und allein über die Definition, was Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen Miesbach und München, zwischen Erfurt und Kiel sei, müsste länger gesprochen werden. Denn einheitliche Lebensverhältnisse will ja nicht der, der von München in den Speckgürtel zieht und will erst recht nicht der, der sich darüber beklagt, dass es hier teurer zu leben ist, als irgendwo auf dem Land.

1949 hatten die Länder 46 Millionen Deutsche aus drei Besatzungszonen wieder zu gemeinsamem staatlichen Handeln zusammengeführt – mit dem Anspruch, die Spaltung nicht zu vertiefen, sondern die Einheit des deutschen Volkes zu vollenden. Der Artikel 23 in seiner ursprünglichen Fassung schuf dafür die Voraussetzung. Er nennt die Länder, in denen das Grundgesetz zunächst gilt und hält es für andere Teile Deutschlands offen.

Das Saarland trat – nach dem Scheitern des Saarstatuts – 1956 nach Artikel 23 GG der Bundesrepublik bei. Die Deutsche Einheit wurde Jahrzehnte später über den „Königsweg“ des Artikels 23 GG wieder hergestellt. Ein Sieg auch für das föderale Prinzip. Die Zerschlagung der Länder und die Bildung von weisungsgebundenen zentralistischen Bezirken in der DDR 1952 war ein Willkürakt. Er ist von den Menschen nie akzeptiert worden.

Nach dem Ruf „Wir sind das Volk“ und dem Ruf „Wir sind ein Volk“ erschallte laut der Ruf „Wir wollen unsere Länder wiederhaben“. Am 19. Dezember 1989 in Dresden, auf der Kundgebung mit Bundeskanzler

**MÜNCHEN**

PROF. DR. BERNHARD VOGEL  
VORSITZENDER DER KONRAD-  
ADENAUER-STIFTUNG  
MINISTERPRÄSIDENT A.D.

**30. Oktober 2008**

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Helmut Kohl, war ein Meer von sächsischen und deutschen Fahnen auf dem Platz zu sehen. Schwarz-rot-goldene Fahnen waren durch das Heraustrennen eines ungeliebten Emblems leicht zu beschaffen. Die weiß-grünen sächsischen Fahnen nur schwer.

Noch unter der Regierung Modrow, also vor den freien Wahlen, hatte eine Kommission für drei Länder plädiert: Mecklenburg, Brandenburg, Sachsen-Thüringen. Aber die Bevölkerung wollte die alten fünf Länder wiederhaben, und politisch führte daran kein Weg vorbei. Die Länder wurden zu Trägern der neuen demokratischen Ordnung, aber auch der Sozialen Marktwirtschaft.

„Die Länderstruktur“ – so der erste frei gewählte DDR-Ministerpräsident Lothar de Maizière in einer Regierungserklärung – „ist eine Grundbedingung für die deutsche Einheit, eine Grundbedingung für die Demokratie und eine Bedingung für eine erfolgreiche Umstrukturierung der Wirtschaft.“

Das Grundgesetz belässt es auch nach den Änderungen, die durch die Wiedervereinigung bedingt waren – es musste ja beispielsweise der Artikel 23 abgeändert werden, damit niemand meint wir wollten Königsberg als 17. Land – bei der konstitutiven Bedeutung der Länder. In der novellierten Präambel des Grundgesetzes heißt es jetzt: „Die Deutschen in den Ländern“ – und dann werden alle sechzehn Länder aufgezählt – „haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet.“ Die da und dort aufkeimende Diskussion um eine neue deutsche Verfassung hat sich bald verloren. Durch den Beitritt der jungen Länder verlor das Grundgesetz den Charakter seiner Vorläufigkeit. Es wurde zur endgültigen Verfassung für ganz Deutschland.

Die Debatte in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat in den Jahren 1992 und 1993 führte zu einer Stärkung der Position der Länder – genauer gesagt, vor allem des Bundesrats, beispielsweise im Blick auf die Mitwirkung bei den Angelegenheiten der Europäischen Union. Die Finanz- und Verwaltungshilfe der

alten für die jungen Länder war von großer Bedeutung.

Die Föderalismuskommission – wieder von Bundestag und Bundesrat – hatte im Mai 1992 insgesamt 16 Bundeseinrichtungen in die jungen Länder verlegt. Man könnte jetzt eine ausführlich lobende Erwähnung der Bundeswehr, ihrer Generäle und auch ihres damaligen Staatssekretärs anfügen. Ohne die Hilfe des Bundes und aus den alten Ländern, aber auch aus den Europäischen Strukturfonds wäre der Aufbau in den jungen Ländern nicht in Gang gekommen. Es wäre nicht gelungen, einen gewaltig anschwellenden Abwanderungsstrom von Menschen aus den jungen Ländern zu verlangsamen. „Kommt die D-Mark nicht zu uns, kommen wir zu ihr.“ Noch heute werden die Hilfen dringend gebraucht, doch es ist Licht am Ende des Tunnels.

Der deutsche Föderalismus geht einen Mittelweg zwischen Kooperation und Konkurrenz. „Kooperativer Föderalismus“ und „Wettbewerbsföderalismus“ müssen sich, wie Roman Herzog schreibt, nicht gegenseitig ausschließen. Das Ziel ist ein sinnvolles Gleichgewicht von beidem.

Dieses Gleichgewicht geriet ins Wanken, weil der Bundestag seine Kompetenzen bei der konkurrierenden Gesetzgebung voll ausgeschöpft und Gesetzgebungskompetenzen der Länder an sich gezogen hat. Im Gegenzug für die Zustimmung der Länder zu den notwendigen Verfassungsänderungen haben sich die Länder Mitspracherechte auf Bundesebene einräumen lassen – mit dem Ergebnis, dass der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze sich im Laufe der Jahrzehnte versechsfacht hat: von 10 Prozent 1949 auf ca. 60 Prozent 2005. Die klare Zuordnung von Verantwortung ging verloren, die Transparenz politischen Handelns wurde fraglich.

Seit den 80er Jahren wird die Reform der föderalen Ordnung ein politisches Dauerthema. Diverse Föderalismuskommissionen, insbesondere im Umfeld der erwähnten Verfassungsrevision, einer Vielzahl von Enquete-Kommissionen und Erklärungen deutscher Landtage, häuften sich. Erstmals Ende

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

## MÜNCHEN

PROF. DR. BERNHARD VOGEL  
VORSITZENDER DER KONRAD-  
ADENAUER-STIFTUNG  
MINISTERPRÄSIDENT A.D.

30. Oktober 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

1998, dann erneut im Dezember 2001 hat die Ministerpräsidentenkonferenz eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern gefordert, im März 2002 forderte der Bundesrat, im Zuge der angestrebten Neugestaltung der bundesstaatlichen Ordnung, auch die Mischfinanzierungen zu überprüfen.

Im Oktober 2003 haben Bundesrat und Bundestag eine gemeinsame Kommission eingesetzt. Obwohl über 80 Prozent des Verhandlungspaketes Einigkeit bestand, scheitert sie wegen der vorgezogenen Bundestagswahl.

Die nach den Bundestagswahlen notwendig gewordene große Koalition hat die neuen Chancen für einen erfolgreichen Abschluss genutzt. Die umfassendste Grundgesetzänderung in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist auf dieser Basis gelungen, das Ergebnis der sogenannten Föderalismuskommission I. Die Zahl der im Bundesrat zustimmungspflichtigen Gesetze sollte halbiert sein, ob es so ist, muss erst die Erfahrung zeigen. Die Rahmengesetzgebung wurde abgeschafft, eine Abweichungsregelung von Bundesgesetzen durch die Länder eingeführt.

Die Neuregelung des Art. 84 Abs. 1 GG stärkt die Organisationshoheit der Länder im Verwaltungsverfahren. Teile der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung (Art. 74 und 75 GG) werden in die jeweils ausschließliche Kompetenz der Länder oder des Bundes übertragen. Dienstrecht, Besoldung, Versorgung der Beamten gehen auf die Länder über.

Beim Abbau von finanziellen Verflechtungen zwischen Bund und Ländern ist ein Anfang gemacht: Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau wird abgeschafft.

Einiges – nicht alles, was wünschenswert gewesen wäre – ist von den Koalitionspartnern erreicht worden. Anderes, vor allem die wichtige, aber überaus schwierige und strittige Fragen einer Neuordnung der Finanzverfassung, wurde einer Föderalismuskommission II überantwortet.

Sie nahm im März letzten Jahres als „Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ ihre Arbeit auf – mit dem Auftrag, Empfehlungen zu erarbeiten, die „die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und deren aufgabengerechte Finanzausstattung stärken.“ Mehr Finanzautonomie für Länder und Kommunen, eine mit den – nicht zuletzt durch die Föderalismuskommission I – erweiterten Kompetenzen übereinstimmende Finanzierung der Länder sind die zentralen Ziele.

Die Konfliktlinien verlaufen nicht überall zwischen den Parteien. Bei der zentralen Frage der Finanzautonomie beispielsweise berufen sich die strukturschwachen Länder auf die Solidarität der Gemeinschaft und fordern eine entsprechende Neuordnung des Finanzausgleichs, während die strukturstärkeren Länder auf mehr Gestaltungsfreiheit pochen.

Die Terminplanung ist ins Stocken geraten – zuletzt in der Folge der Verabschiedung des Finanzmarkt-Rettungspaketes. Ob die Kommission, wie geplant, im Dezember ihre Empfehlungen beschließt, steht dahin. Skepsis scheint mir angebracht.

Unter den Bedingungen der Finanzmarktkrise erscheint manches in neuem Licht. Die Folgen für die Haushalte sind heute noch nicht absehbar. Kann man gerade jetzt neue Schuldenregelungen und Schuldengrenzen festlegen?

Ein absolutes Neuverschuldungsverbot in die Verfassungen aufzunehmen, wie es sich einige gewünscht haben, begegnet neuen, zusätzlichen Bedenken. Wir sollten uns nicht der Gefahr aussetzen, die Verfassung alsbald wieder ändern zu müssen. Wir ändern sie ohnehin zu häufig und belasten sie mit zu vielen Details. Die Verfassung der Vereinigten Staaten ist in den 221 Jahren ihres Bestehens seltener geändert worden als unser 60 Jahre altes Grundgesetz. Ich habe es in meiner Lebenszeit allein drei Mal erlebt, dass gegen alle Notwendigkeit sich nicht neu zu verschulden, Schulden gemacht werden mussten. Es war berechtigt eine hohe Neuverschuldung einzugehen, um die letzten sowjetischen Truppen aus Deutsch-

**MÜNCHEN**

PROF. DR. BERNHARD VOGEL  
VORSITZENDER DER KONRAD-  
ADENAUER-STIFTUNG  
MINISTERPRÄSIDENT A.D.

**30. Oktober 2008**

[www.kas.de](http://www.kas.de)

land zu verabschieden, berechtigt neue Schulden zu machen, um die Hochwasserkatastrophe in Sachsen einigermaßen aufzufangen zu können und selbstverständlich ist es auch berechtigt, was jetzt in den letzten Tagen beschlossen worden ist, ohne dass wir schon wissen wie weit sich das in den Haushalten und in der Neuverschuldung niederschlägt. Strikte Verbotsregelungen, ja, ein absolutes Neuverschuldungsverbot: Vorsicht!

Erst recht ist die Diskussion um eine Neugliederung der Länder nicht zu Ende. Manche, Erwin Teufel zum Beispiel, sehen in ihr bereits die Notwendigkeit für eine Föderalismuskommission III.

Die Anzahl der Länder ist im Grundgesetz nicht festgeschrieben. Dort ist allerdings sehr präzise festgelegt, wie es zu einer Neugliederung des Bundesgebietes kommen kann (Art. 29). Die Bevölkerung der betroffenen Länder hat das entscheidende Wort, nicht die Nicht-Betroffenen. Hier, nur hier, sieht das Grundgesetz einen Volksentscheid vor!

Einiges halte ich für sinnvoll, anderes nicht. Natürlich wäre das Zusammengehen von Berlin und Brandenburg sinnvoll – zumal keine landsmannschaftlichen, kulturellen oder historischen Gründe dagegen sprechen. Dass es bisher leider nicht gelungen ist, liegt an handwerklichen Fehlern. Auch im Norden Deutschlands ist die Diskussion nie zu Ende gekommen. Manche – allerdings nur außerhalb des Saarlands – stellen auch dieses Land infrage.

Föderalismus verlangt Effektivität, Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit. Nach meiner Überzeugung ist das aber keine Frage der Fläche oder der Einwohnerzahl. Föderalismus benötigt keine Einheitsgrößen: Kalifornien ist vierzig Mal so groß wie Vermont, aber ich kenne keine Debatte in den USA, die verlangt, Vermont müsse sich deswegen mit seinen Nachbarstaaten zusammenschließen. Alle 13 Neuenglandstaaten zusammen haben weit weniger Einwohner als Kalifornien. Sie aus Kostengründen aufzulösen und einen Bundesstaat

„Neuengland“ zu schaffen, ist nicht vorstellbar.

Die jungen Länder besitzen zum Teil eine lange historische Tradition und sind weit älter sind als die westdeutschen Bindestrichländer. Die werden zwar dauernd als alte Länder bezeichnet, aber Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz sind alles Neugeburten. Thüringen war schon im fünften Jahrhundert ein Königreich, Rheinland-Pfalz ist 1946 auf Befehl eines französischen Generals entstanden – nicht alles, was Generäle machen ist gut, es müssen gute Generäle sein.

Für die jungen Länder ist zu beachten: Das SED-Regime hat die Länder auf dem Territorium der DDR 1952 aufgelöst – gegen den Willen der Bevölkerung. Sie wieder zu begründen, war eine der ersten Forderungen der Wende-Zeit. Jetzt sollte man nicht sagen, weil ihr arm seid – zum Teil nur noch arm seid – müsst ihr wieder aufgelöst werden. Der Kostenfaktor ist zu beachten, es ist aber auch zu beachten, wie er sich tatsächlich darstellt. Aber auch die Bürgernähe muss eine Rolle spielen.

Ein sehr pragmatisches Argument kommt hinzu: Gegenwärtig verfügen die drei miteldeutschen Länder zusammen über 12 Stimmen im Bundesrat, ein mitteldeutsches Land hätte sechs Stimmen.

Allerdings halte ich eine wesentlich engere Zusammenarbeit von Ländern über Ländergrenzen hinweg für möglich und für notwendig. Es steht nirgends geschrieben, dass jedes Land ein eigenes oberstes Arbeits-, Sozial- und Finanzgericht haben muss – um nur Beispiele zu nennen.

Ich breche hier ab, aus Zeitgründen. Nicht, weil mir zum Thema nicht noch weiteres einfiele. Wir sind uns – hoffentlich – alle einig: Die bisherige Geschichte der Bundesrepublik Deutschland war eine Erfolgsgeschichte! Und ich füge für meine Person hinzu: nicht trotz, sondern auch dank des Föderalismus.

\* \* \*