

**München**

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

21. März 2011

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

## Deutschland in guter Verfassung – Trotz oder wegen des Föderalismus?

VORTRAG IM INSTITUT FÜR ZEITGESCHICHTE MÜNCHEN

Auf Einladung des Direktors des Instituts für Zeitgeschichte heute Abend Ihr Gast sein zu dürfen, ehrt und freut mich. Wenn Herr Professor Horst Möller in wenigen Tagen sein Haus verlässt, geht eine bemerkenswerte und sehr erfolgreiche Ära zu Ende. Die Trauer über sein Ausscheiden findet Trost in der Hoffnung, dass wir danach noch viel von ihm hören und vor allem lesen werden. Historiker werden häufig erfreulich alt und schaffen, wie man weiß, gerade im hohen Alter bedeutsame Werke. Als Beispiel sei nur an Leopold von Ranke erinnert, der noch im hohen Alter von 85 Jahren seine „Weltgeschichte“ diktierte.

Das Thema des heutigen Abends verknüpft die Frage, ob Deutschland in guter Verfassung sei mit der Frage nach dem Einfluss des Föderalismus auf unsere Verfassung. Und das macht mir meine Aufgabe damit doppelt schwierig.

Weithin unbestritten dürfte sein, dass wir eine gute Verfassung haben. Ja, das Grundgesetz ist die beste Verfassung, die Deutschland in seiner langen Geschichte jemals hatte. Das Grundgesetz ist die westdeutsche Antwort auf den Nationalsozialismus und die gemeinsame deutsche Antwort auf die zweite, wenn auch völlig anders geartete Diktatur auf deutschem Boden. Es ist Ausdruck der Entschlossenheit der 61 Verfassungsväter und 4 Verfassungsmütter, die zweite Chance, sollte sie uns denn gegeben sein, zu nützen, aus der Erfahrung zu lernen, es besser als nach 1918 zu machen.

Die Präambel und viele Artikel des Grundgesetzes sind das Resultat selbst gemachter, oft auch selbst durchlittener Erfahrungen. Um Beispiele zu nennen: Die Anrufung Gottes, der ausdrückliche Bezug auf die Länder in der Präambel. Art. 1, Satz 1, der Kernsatz des ganzen Textes: „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“ Die Festschreibung der Grundrechte. Die Entscheidung für die repräsentative Demokratie, für eine „gemischte Verfassung“ – „ohne plebiszitäre Beimischungen und Vorbehalte“ (Hans Mayer). Der von der Bundesversammlung und nicht vom Volk gewählte Bundespräsident. Die starke Stellung des Bundeskanzlers, das konstruktive Misstrauensvotum. Die Schaffung des Bundesverfassungsgerichts. Die Beitrittsklausel des alten Art. 23. Die Definition der Rolle der Parteien und das ausdrückliche Bekenntnis zur föderalen Ordnung, abgesichert durch die „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79, Abs. 3.

Heute, mehr als 60 Jahre nach Verabschiedung des Grundgesetzes, ist eine Generation herangewachsen, die diese und andere Inhalte unserer Verfassung nicht mehr aus persönlicher Erfahrung begründen kann, der sie nicht nur aus unserer jüngsten Geschichte, sondern auch aus der Sache selbst heraus neu erklärt werden müssen. Ob das gelingt, entscheidet darüber, ob das Grundgesetz eine lebende Verfassung bleibt, oder – um Ferdinand Lassalle zu zitieren – nur noch ein Blatt Papier ist.

Dass sogar ein früherer Bundespräsident öffentlich darüber nachgedacht hat, ob man sein Amt nicht besser durch Volkswahl ver-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

## München

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

21. März 2011

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

geben sollte, ist nur ein Beleg dafür. Vor allem aber die mit wachsender Aufmerksamkeit zunehmend engagiert geführte Diskussion um mehr unmittelbare Beteiligung des Volkes an Sachentscheidungen verdient Beachtung.

Wer für die direkte Demokratie wirbt, findet breite Unterstützung in der Bevölkerung. 65 Prozent sind laut Renate Köcher überzeugt, „dass es die Qualität der deutschen Demokratie verbessern würde, wenn die Bürger über wichtige Fragen in Volksabstimmungen entscheiden könnten“.

Es ist legitim, nach über 60 Jahren darüber nachzudenken, ob die Zeit für Veränderungen gekommen ist. Nur: Welche Fragestellungen können Volksentscheiden unterworfen werden? Was lässt sich auf ein Ja oder Nein reduzieren und durch ein Ja oder Nein beantworten? Wie lässt sich demagogischer Missbrauch verhindern? Wie das Risiko ausschließen, dass in erster Linie persönliche Betroffenheit und eigene Interessen ausschlaggebend sind? Wann sind Plebiszite hinreichend repräsentativ? Vor allem aber: Wie vereinbar sind sie mit den tragenden Grundsätzen unserer parlamentarischen Demokratie? Mit Gewaltenteilung und Rechtssprechung?

Bundespräsident Wulff hat vor kurzem in einer beachtenswerten Rede auf Einladung der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Bucerius-Zeit-Stiftung – wie ich meine zu Recht – an viele wegweisende Entscheidungen der letzten Jahrzehnte erinnert, die in Plebisziten so nicht getroffen worden wären.

Die Aufhebung der Preisbindung bei Einführung der D-Mark 1948, die Soziale Marktwirtschaft, die Westintegration, die Wiederbewaffnung, der NATO-Doppelbeschluss, die Euro-Einführung zum Beispiel. In der Tat: der Politiker muss dem Volk aufs Maul schauen, aber er darf ihm nicht nach dem Munde reden. Der Politiker muss nahe bei den Menschen sein, wie heute so gerne formuliert wird. Aber er muss nicht nur zuhören und Umfragen lesen, er muss auch bereit sein, zu führen. Er muss über den eigenen Kirchturm hinaus schauen, längerfristige Perspektiven im Blick halten und

seine Entscheidungen müssen dem Wohl aller, dem Gemeinwohl dienen. Jüngste Erfahrungen in der so gerne als Vorbild herangezogenen Schweiz machen mich nachdenklich. Der Tübinger Oberbürgermeister Boris Palmer hat Recht, wenn er vor der Gefahr einer sich „blockierenden Republik“ warnt.

Unsere Verfassung ist gut, aber sind wir darum auch schon in guter Verfassung? Ist Deutschland in guter Verfassung? Zweifel seien erlaubt. Die Verdrossenheit über Politik und Politiker nimmt zu, die Erwartung, dass die Regierung in der Lage ist, mit den anstehenden Problemen fertig zu werden, nimmt ab. Das Primat der Politik wird in Frage gestellt. Die Wahlbeteiligung sinkt, die Zukunft der Volksparteien wird problematisiert. Man bedient sich der Dienste der Parteien wie der anderer Mitgliedsorganisationen, aber man ist immer weniger bereit, Mitglied in einer Partei, in einer Gewerkschaft, in einer Organisation zu werden. Wieder scheint es uns nicht an Demokratie, aber an Demokraten zu fehlen. Und eines der entscheidenden Bauelemente unserer Verfassungsordnung, der Föderalismus, befindet sich in einer ernsthaften Krise. Er ist unpopulär wie selten zuvor. Manche sehen in ihm eher ein Auslauf- als ein Erfolgsmodell. Liegen hier die Gründe für uns Unbehagen?

„Deutschland wird auf deutsch regiert“ meinte der dänisch-norwegische Schriftsteller und Historiker Ludvig Holberg schon vor mehr als 250 Jahren. Und Hans Maier weist zu Recht immer wieder darauf hin, dass sich die föderalen Strukturen in Deutschland in einem „langwierigen, geschichtlichen Prozess herausgebildet“ haben, dass sie eine lange und große Tradition besitzen. In der Tat: zentralistische Perioden sind für unsere Geschichte untypisch. Es waren stets unglückliche Phasen, die alle ein schlimmes Ende nahmen („keine Epoche der deutschen Geschichte war antiföderalistischer als die nationalsozialistische“, Horst Möller: Regionalismus und Zentralismus in der neueren Geschichte). Nie hat Deutschland ein Zentrum besessen, das alle geistigen, kulturellen oder gar wirtschaftlichen Kräfte dauerhaft an sich binden konnte. „Die Adressen der

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

## München

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

21. März 2011

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

deutschen Hauptstädte wechseln“, die kulturellen Zentren bleiben, Region war in Deutschland nie Provinz (Hans Maier). Als dieser Tage Alexander Koch, der Leiter des Historischen Museums der Pfalz in Speyer, zum neuen Direktor des Deutschen Historischen Museums in Berlin bestellt wurde, meinte die FAZ: „Das ist das Gesetz des Föderalismus: die Hauptstadt rekrutiert ihr Personal aus der Provinz.“

Art. 20, Abs. 1 des GG definiert die Bundesrepublik Deutschland als „Bundesstaat“ – so wollte es der Parlamentarische Rat und so wollten es die westlichen Alliierten. Ganz anders in der sowjetischen Zone die Parole der SED: „Einheit bedeutet Aufstieg, Föderalismus bedeutet Niedergang“ (1946). In der DDR hat die Bevölkerung die Zerschlagung der Länder – 1952 – und die Bildung von weisungsgebundenen zentralistischen Bezirken nie akzeptiert. Die Wiederherstellung der Länder „ist eine Grundbedingung für die deutsche Einheit, eine Grundbedingung für Demokratie und eine Bedingung für eine erfolgreiche Umstrukturierung unserer Wirtschaft“. So Lothar de Maizière in seiner Regierungserklärung am 19. April 1990.

Die Ministerpräsidenten waren in Westdeutschland zu Beginn die Schlüsselfiguren der deutschen Politik. Selbstbewusst verstanden sie sich als „Treuhand der noch organlosen deutschen Staatssubstanz“ (Carlo Schmid).

Nachdem die drei westlichen Militärgouverneure den Ministerpräsidenten die „Frankfurter Dokumente“ überreicht hatten, zogen sie sich auf den Rittersturz bei Koblenz zurück. Auch Parteivorsitzende, unter ihnen Konrad Adenauer, eilten nach Koblenz. Aber man ließ sie nicht zu den Beratungen zu. „Ich wende mich dagegen, dass Personen an dieser Sitzung teilnehmen, die rein zufällig hier sind. Hier tagen Ministerpräsidenten“ – so der Gastgeber Peter Altmeier. Ein Verfassungsausschuss wurde berufen. Er tagte in Herrenchiemsee und erarbeitete eine „Art Regierungsvorlage der Ministerpräsidenten“ (Wolfgang Benz). „In den Papierkorb“ war die Reaktion der SPD-Spitze aus Hannover. Weniger direkt, aber auch

eindeutig fiel die Antwort Konrad Adenauers aus: In „dankenswerter Weise“ hätten die Ministerpräsidenten „versucht“, Material für den Parlamentarischen Rat bereit zu stellen. Man könne es „völlig frei verwenden“, meinte er. Kein Zweifel: die Länder haben den Bund geschaffen. Sie sind nicht des Bundes Länder. Das Wort „Bundesländer“ findet sich im Grundgesetz nicht.

Eine der wichtigsten Lehren aus der jüngsten Vergangenheit liege – so Peter Altmeier bereits 1947 – darin, sich von der „unitarisch-nationalistischen“ Tradition zu lösen.

Das Grundgesetz teilt die Macht. Es schützt vor Machtkonzentration und Machtmissbrauch. 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 geschützt wird“ (Bundesverfassungsgericht). Die Macht ist geteilt, die Gewalten sind getrennt, aber aufeinander angewiesen.

Die Gewaltenteilung zwischen dem Bund und den Ländern will dem Zentralismus wehren, will Macht begrenzen, will Macht kontrollieren. Das ist mitunter beschwerlich und zeitraubend, mitunter sehr beschwerlich und sehr zeitraubend. Wir haben es ja erst kürzlich bei der Debatte um Hartz IV wieder erlebt. Aber der Zwang zur Einheit schützt und mehrt die Freiheit. Der Föderalismus begrenzt die Macht, begründet fruchtbaren Wettbewerb und gibt die Chance zum Experiment. Der Föderalismus ist „eine Sicherung vor dem wilden Lauf der Macht“ (Richard Schröder). Und er wehrt bei unseren Nachbarn Ängste vor einem Wiedererstarken eines für seine Nachbarn bedrohlichen deutschen Zentralstaates ab. Auf dieser Grundlage hat die Bundesrepublik Deutschland internationales Vertrauen erlangt und ist zum anerkannten Partner in Europa geworden. Man sollte nicht übersehen, von den 27 heutigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind 26 weniger bevölkerungsreich als Deutschland, 17 haben weniger oder genauso viele Einwohner wie Baden-Württemberg, 5 von ihnen haben weniger Einwohner als Thüringen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

München

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

21. März 2011

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

Über Jahrzehnte haben deutsche Bundesregierungen – am nachdrücklichsten unter Bundeskanzler Helmut Kohl – gewissenhaft darauf geachtet, unseren Nachbarn die Angst vor dem allzu bevölkerungsreichen und wirtschaftlich starken Partner zu nehmen, nicht mit der geballten Macht eines zentralistischen Staates aufzutreten. Auch das künftige Europa wird föderal organisiert sein oder es wird nicht zustande kommen. Dazu hat der deutsche Föderalismus wesentlich beigetragen.

Der Parlamentarische Rat wollte zwei Staatsebenen miteinander verflechten und die politischen und administrativen Erfahrungen der Länder in die Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes einbringen. Wie das geschehen sollte, war heftig umstritten. Der Konvent von Herrenchiemsee schlug einen „Bund deutscher Länder“ vor und sprach von einer „auf Länder gegründeten zweiten Kammer“. Man stritt um einen Senat – von Konrad Adenauer und insbesondere von Heinrich von Brentano nachdrücklich befürwortet –, von der Bevölkerung der Länder direkt gewählt, oder einen Bundesrat, in den die Landesregierungen die Mitglieder entsenden, oder um eine Mischung aus beidem. Schließlich kam es zu einer elastischen Lösung, die zwischen Veto und Einspruch unterschied und dazu, dass der Bundesrat nicht zu einem Gesandtenkongress, sondern zu einem obersten Verfassungsorgan des Bundes wurde. Der Bundesrat wirkt an der politischen Willensbildung des Bundes mit. Ohne politische Entscheidungen zu treffen, kann er seinem Auftrag nicht gerecht werden. Natürlich ist dabei mitunter parteipolitisch motivierte Obstruktion im Spiel, aber keineswegs immer. Ich durfte ihm 32 Jahre lang angehören und habe lebendige Beispiele für beides vor Augen. Aus dieser Erfahrung resultiert auch meine Frage, ob es tatsächlich sinnvoll ist, dass Art. 52, Abs. 3, Satz 1 GG für Beschlüsse des Bundesrates „mindestens die Mehrheit seiner Stimmen“ verlangt. Das verwischt den Unterschied zwischen Ablehnung und Enthaltung. Wenn eine Koalitionsregierung sich nicht auf ein Votum einigen kann, verhält sie sich letztlich nicht neutral, sondern ihre Stimme wird letztlich als Nein-Stimme gezählt.

„Den Kanzler möchte ich sehen, der gegen den Bundesrat regieren kann“ wusste schon Konrad Adenauer. Von 62 Jahren hat es in 35 Jahren Übereinstimmung der politischen Mehrheit von Bundesrat und Bundestag gegeben, in 27 Jahren verfügte die Opposition im Bundestag über eine Mehrheit im Bundesrat. Beim Deutschlandvertrag, bei den Gesetzen zur Wiederbewaffnung, bei der Auseinandersetzung über die Ostpolitik fand die jeweilige Bundesregierung im Bundesrat eine Mehrheit. Die von Adenauer betriebene „Deutschland-Fernsehen GmbH“ dagegen wurde von den Ländern gemeinsam zu Fall gebracht.

Dem gemeinsamen Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat (nach Art. 77, Abs. 2 GG), dem weithin unbekanntem Wesen, um den man uns im Ausland beneidet, dem man in Deutschland aber eher mit Misstrauen begegnet, kommt bei unterschiedlichen Mehrheiten große Bedeutung zu. Als Gremium der Konsensbildung ist er unentbehrlich. Auf ihn näher einzugehen, würde das Zeitmaß dieses Abends sprengen.

Zur politischen Stabilität unseres Landes trägt der Bundesrat entscheidend bei. Vor allem, weil durch ihn von 1949 bis heute keine der beiden großen Volksparteien je gänzlich aus der bundespolitischen Verantwortung entlassen war. Parteien, die sich im Bundestag in der Opposition befinden, tragen in einzelnen Ländern Regierungsverantwortung. Und natürlich hat der Föderalismus erhebliche Auswirkungen auf unser Parteiensystem. „Bund, Länder und Gemeinden sind zu gleichwertigen Rekrutierungs- und Aktionsfeldern der Parteien geworden“ (Hans Maier).

Föderalismus verlangt Subsidiarität und Solidarität. Solidarität heißt: Vorrang für die kleinere Einheit. Der Bund soll nur regeln, was die Länder selbst nicht regeln können. Die Länder – und auch die Kommunen – brauchen Gestaltungsfreiheit. Die Zuständigkeitsvermutung liegt grundsätzlich bei ihnen. Solidarität verlangt, dass man füreinander einsteht, aufeinander Rücksicht nimmt, sich gegenseitig hilft.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

## München

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

21. März 2011

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

Das bisher Gesagte mag – hoffentlich – alles richtig sein. Aber was sagt Allensbach dazu? Über die Jahrzehnte hat Allensbach sehr unterschiedliche Meinungen gemessen: 1953 fanden es 60 Prozent gut, wenn alle Landesregierungen aufgelöst würden. 1960 wollten nur noch 25 Prozent auf die Länder verzichten, 1974 17 Prozent. 1985 sprachen sich 7 Prozent für eine Auflösung der Landtage und Landesregierungen aus. 1992 – zwei Jahre nach der Wiedervereinigung – votierten 72 Prozent im Westen und 74 Prozent im Osten für die Existenz der Länder.

Im Frühjahr 2010 – inmitten der Finanz- und Wirtschaftskrise – ziehen 60 Prozent einheitliche Regelungen vor, nur 30 Prozent meinten, die Länder sollten möglichst viele Dinge selbst regeln. Diese Zahlen belegen meine Überzeugung, dass sich der Föderalismus gegenwärtig in einer Krise befindet, dass ihn viele kritisieren, ja ablehnen. Weil viele glauben, Einheitlichkeit sei für die Zukunft leistungs- und wettbewerbsfähiger. Der wachsende Wunsch nach einer einheitlichen, zentral gesteuerten Bildungspolitik ist dafür nur ein Beleg. Die Gegner des Föderalismus führen das Wort, seine Anhänger scheuen die Öffentlichkeit. Sie haben dazu keinen Grund: Der Föderalismus hat sich behauptet. Neuer Auftrieb macht sich bemerkbar. Ein Mentalitätswandel ist zu beobachten. Überschaubarkeit hat Konjunktur, die Schule kann nicht mehr klein genug, das Dorffest nicht groß genug sein. „Das Kleine, Überschaubare, Kontrollierbare in der Nähe ist wieder gefragt.“ „Die Tendenz zur Beschränkung, Zählung, Minimalisierung der Staatsmacht ist nicht zu übersehen.“ „Erlösung von der Größe“ nennt es Fritz Stern, von „Verschweizerung“ spricht Alfred Grosser, von „Machtvergessenheit“ Hans-Peter Schwarz (nach Hans Maier, das Grundgesetz nach 50 Jahren).

Wenn ich mich als Freund des Föderalismus bekenne, will ich das nicht nur verfassungsrechtlich und historisch begründen. Nein: die Länder geben den Menschen Heimat und Identität, sie verhindern Anonymität. Heimat ist der Raum, in dem man sich orientierungssicher bewegt, dem man sich zugehörig fühlt (Janssen). Bayern wollen Bayern und nicht Ostfriesen sein, Thüringer nicht

Badener oder Württemberger. Globalisierung braucht Verwurzelung der Menschen vor Ort, in ihrer Heimat. Der Föderalismus stärkt die politische Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger, weil sie auf verschiedenen Ebenen des Gemeinwesens mitwirken und Einfluss ausüben können. Er kann Politik bürgernäher, mitvollziehbarer und besser kontrollierbar machen, er erlaubt es, auf politische Herausforderungen flexibel zu reagieren und unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten anzubieten. Mehr als noch so häufige Bürgerbegehren und Bürgerentscheide es vermögen. Schon seit den sechziger Jahren verändern sich die föderalen Strukturen, gewinnen unitarische Tendenzen an Boden, die Gesetzgebung verlagert sich auf den Bund, zu Lasten der Landtage, nicht zu Lasten der Landesregierungen, die weniger einen Kompetenzverlust als Kompetenzveränderungen erfahren haben, und des Bundesrates. Gemeinschaftsaufgaben werden 1969 von der Großen Koalition neu eingeführt, Mischfinanzierungen werden Mode, seit den achtziger Jahren ist die „Föderalismusreform“ ein politisches Dauerthema.

Diverse Kommissionen, eine Vielfalt von Enquete-Kommissionen und Erklärungen deutscher Landtage häufen sich, eine klare Abgrenzung der Zuständigkeit wird gefordert. Im Oktober 2003 setzen Bundesrat und Bundestag eine gemeinsame Kommission, die Föderalismus-Kommission I ein. Obwohl über 80 Prozent des Verhandlungspaketes Einigkeit besteht, scheitert sie 2005 zunächst wegen der vorgezogenen Bundestagswahl. Nach Bildung der Großen Koalition unter Angela Merkel kommt es zur Einigung. Die Ergebnisse sind mager, aber die Einigung ist kein Misserfolg (Albert Funk). Immerhin führt sie zur umfassendsten Grundgesetzänderung in der Geschichte der Bundesrepublik. Nicht weniger als 26 Artikel mussten geändert werden. Die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze soll halbiert werden, die Rahmengesetzgebung abgeschafft, dem Bund die volle Zuständigkeit für die Umweltgesetzgebung übertragen, eine Abweichungsregelung von Bundesgesetzen durch die Länder neu eingeführt werden. Dienstrecht, Besoldung, Versorgung der Beamten gehen auf die Länder

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

München

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

21. März 2011

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

über, die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau wird gestrichen, aber die Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung neu eingeführt.

Die dringend gebotene Neuordnung der Finanzverfassung wird einer Föderalismus-Kommission II überantwortet. Sie nimmt im März 2007 ihre Arbeit auf, mit dem Auftrag, „die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften“ zu stärken. Ihr Ergebnis war wenig befriedigend. Im Grunde wurde der Föderalismus weiter geschwächt. Immerhin, auf eine Schuldenbegrenzung – von der ich persönlich nicht so sehr viel halte – konnte man sich einigen. In das Grundgesetz wurde eine Schuldenbremse, besser ein Neuverschuldungsverbot, eingefügt, die nicht nur den Bund, sondern auch die Länder in die Pflicht nimmt. Zwei neue Grundgesetzartikel wurden formuliert, zwei Artikel mussten neu gefasst, einer erweitert werden. Sprachlich eine Verschandelung des Grundgesetzes, unübersichtlich und kaum allgemeinverständlich. Getrieben vom gegenseitigen Misstrauen, enthalten die Texte zum Teil Einzelheiten, die in Verordnungen, allenfalls in normalen Gesetzen Platz finden sollten.

Eine Fußnote sei mir gestattet: Das Grundgesetz ist seit 1949 nicht weniger als 58 Mal geändert worden. Aus 146 Artikeln wurden 197. Es ist heute doppelt so wortreich wie vor 62 Jahren. Eine Verfassung verlangt und verdient Respekt. Auch bei Änderungen und Ergänzungen sollte man Respekt walten lassen. Die Länder werden die Leidtragenden der Schuldenbremse sein, nicht der Bund.

Nicht zuletzt die unbefriedigenden Ergebnisse der Föderalismus-Kommission II führten auch zu einer neuen, heftigen Debatte um den horizontalen Finanzausgleich und um eine mögliche Länder-Neugliederung.

Die Finanzkraft der 16 Länder ist unterschiedlich; so unterschiedlich wie die Verteilung der industriellen Standorte und der kulturellen Zentren. Darum ist finanzieller Lastenausgleich zwischen den Ländern geboten und vom Grundgesetz gefordert. Dabei sollten „Geberländer“, wie etwa Bayern, nicht vergessen, dass sie einmal „Nehmer-

länder“ waren oder es in Zukunft werden könnten. Aber die Nehmerländer sollten ihrerseits nicht vergessen, dass die Finanzhilfe gegeben wird, damit die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ in der Bundesrepublik gewahrt wird – Art. 106, Abs. 3, Ziff. 2 GG fordert diese Einheitlichkeit, spricht aber wohlweislich nicht von Gleichheit – und nicht dafür, dass sie Gelder für Leistungen ausgeben, die sich Geberländer nicht leisten können.

Auch die Diskussion um eine Länder-Neugliederung hat in letzter Zeit an Fahrt gewonnen. Könnte eine Länder-Neugliederung einen Beitrag zur Überwindung der Föderalismuskrise leisten? Sind 16 Länder nicht zu teuer? Das Grundgesetz garantiert die Existenz von Ländern, aber es garantiert nicht die Existenz von 16 Ländern oder eines bestimmten Landes. Die Größe eines Landes kann und darf meines Erachtens nicht ausschlaggebend für seine Lebens- und Leistungsfähigkeit sein. Luxemburg und die Schweiz machen es uns vor. Föderalismus benötigt keine Einheitsgröße. Kalifornien ist vierzig Mal so groß wie Vermont. Ich kenne keine Debatte, die verlangt, dass alle sechs Neuenglandstaaten sich zusammenschließen. Wo keine landsmannschaftlichen, geschichtlichen und kulturellen Gründe dagegen sprechen, wo nur die Folgen des Zweiten Weltkriegs zu neuen Grenzziehungen geführt haben, wie im Falle von Berlin und Brandenburg z. B., aber auch bei Hamburg, Bremen und dem Saarland sollte eine Neuordnung durchaus erwogen werden. Das Grundgesetz legt für solche Fälle präzise fest, wie es dazu kommen kann. Die Bevölkerung der betroffenen Länder hat das entscheidende Wort, nicht die Nichtbetroffenen. Hier, bisher nur hier, sieht das Grundgesetz einen Volksentscheid vor. Die „jungen“ Länder besitzen zum Teil eine besonders lange, historische Tradition und sind weit älter als einige westdeutsche Länder, als die drei nach dem Krieg entstandenen Bindestrichländer. Sie haben sich ihre Wiedergeburt mühsam erkämpft. Sie jetzt in Frage zu stellen, nur weil sie arm, zum Teil noch arm sind, darf kein Argument sein. Wohl aber sollte es im ganzen Bundesgebiet zu viel weitergehender, kostensparender Kooperation zwischen den Ländern kom-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

## München

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

21. März 2011

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

men. Nicht jedes Land muss ein eigenes oberstes Arbeits-, Sozial- oder Finanzgericht haben. Statistische Landesämter, Eichämter, der Strafvollzug, die Straßenbauverwaltung, der Verbraucherschutz, das alles kann man für zwei oder drei Nachbarländer gemeinsam organisieren, das rüttelt nicht an der Eigenstaatlichkeit. Erste, wenn auch nur bescheidene Ansätze, sind diesbezüglich z. B. auf Initiative der drei mitteldeutschen Länder gemacht.

Die notwendigen finanzpolitischen Konsequenzen sind aus dem Ergebnis der beiden Föderalismus-Kommissionen bis heute nicht gezogen worden. Laufend fassen die Bundesregierung und auch der Bundestag z. B. in der Schul-, Bildungs- und Hochschulpolitik Beschlüsse, die erhebliche finanzielle Aufwendungen zur Folge haben und die verfassungsrechtlich bedenklich sind. Die Erhöhung des BAföG, die Schaffung eines zusätzlichen nationalen Stipendienprogramms, die Investitionskosten zum weiteren Ausbau der Ganztagsangebote an den Schulen, der Anspruch auf einen Kindergartenplatz, die Exzellenzinitiative für die Hochschulen – um nur wenige Beispiele zu nennen. Der Bund beschließt, was Länder und Kommunen bezahlen müssen. Da die Länder solche Aufwendungen zwar in der Regel durchaus für sinnvoll halten, sie aber nicht bezahlen können, sich aber dagegen auch nicht wehren können, finanziert sie der Bund. Sowohl die im Grundgesetz festgelegten Zuständigkeiten wie auch das Gebot der Subsidiarität werden gröblich verletzt. Das Ärgernis wäre zu vermeiden, wenn der Bund bedächte, dass Länder – und auch Kommunen – nicht Almosenempfänger sind, sondern dass sie von ihm, der allein die Steuerhoheit besitzt, angemessen ausgestattet werden müssen. Er muss zu einer systemgerechten Änderung der Verteilung der Steuern kommen. Zum Beispiel durch eine andere Aufteilung der Umsatzsteuerpunkte zwischen Bund und Ländern.

Wenn Sie am Ende meiner Ausführungen eine abschließende Antwort auf die mir gestellte Frage erwarten: Deutschland hat eine gute Verfassung, Deutschland ist in leidlich guter Verfassung. Der Föderalismus hat dazu entscheidend beigetragen. Aber Wach-

samkeit ist angebracht. Damit wir in guter Verfassung bleiben, muss unsere Verfassung auch die von der heutigen Generation gelebte Verfassung sein, muss die Krise des Föderalismus überwunden werden. Über seine Reformbedürftigkeit besteht Einigkeit und ich bin auch von seiner Reformfähigkeit überzeugt. Bestehende Interessengegensätze müssen überwunden werden: Zwischen Gliedstaaten und der Zentralgewalt, zwischen Parlamenten und Regierungen, zwischen gestaltungsfreudigen und innovationsscheuen Ländern. Ich frage mich gelegentlich: Sieht die Mehrheit der Länder in Eigenständigkeit, Vielfalt und Wettbewerb wirklich erstrebenswerte Ziele? Vor allem die Länder sind gefordert, sie sollten aufwachen und mehr Selbstbewusstsein zeigen, sich ihrer Verantwortung bewusst sein. Die Ministerpräsidenten, natürlich die Kabinette, vor allem aber die Landtage, müssen sich gegen ihre Entmachtung wehren, von ihren Rechten Gebrauch machen, müssen ihre Kernkompetenz, die Gesetzgebung, verteidigen und ein Überhandnehmen der zunehmend intensiver werdenden Selbstkoordination und Verflechtung der Länder auf der dritten Ebene durch Staatsverträge, Verwaltungsabkommen und Ressortministerkonferenzen aller Art widersprechen. Sie dürfen sich nicht in der liebevollen Befassung mit Exekutiventscheidungen erschöpfen. Bundesregierung und Bundestag müssen erkennen, dass wir – wie Erwin Teufel es formuliert hat – in Wahrheit ein Zentralismusproblem und kein Föderalismusproblem haben. Dass der Zentralstaat über Jahrzehnte Kompetenzen und Zuständigkeit, vor allem Gesetzgebungszuständigkeiten, an sich gezogen hat und in die Struktur eines „verkappten Einheitsstaates“ (Heidrun Abromeit) zurückzufallen droht, hat ihn letztlich nicht gestärkt, sondern geschwächt. Wer sich um alles kümmern will, wird sich in der Fülle der Aufgaben verlieren. Mehr Bürgernähe heißt auch mehr Länder- und vor allem mehr Gemeindenähe. Wer Europa weiter zusammenführen will, braucht in einem Land von der Größe Deutschlands nicht nur in der EU, sondern auch im eigenen Land föderale Strukturen. Ich bin überzeugt, dass die heutigen Herausforderungen zu bewältigen sind. Wir sind in der Lage, Konflikte zu lösen. Wir haben

**Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.**

**München**

PROF. DR. BERNHARD VOGEL

EHRENVORSITZENDER DER KONRAD-  
ADENAUER-STIFTUNG

MINISTERPRÄSIDENT A.D.

**21. März 2011**

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

es in der Vergangenheit bewiesen. Warum sollte es uns in der Zukunft nicht gelingen? Die Verantwortung für die Zukunft unseres Landes liegt allerdings nicht nur bei den Verfassungsorganen, sie liegt bei jedem von uns. Ganz besonders aber liegt sie bei den Historikern, die uns helfen müssen, unsere Gegenwart zu verstehen und für die Zukunft Ziele zu setzen. Um es mit den Worten Konrad Adenauers zu sagen: „Man kann ... nicht in der Zukunft gut wirken, wenn man nicht aus der Vergangenheit lernt, und das aus der Vergangenheit mitnimmt, was wert ist, mitgenommen zu werden“ (Düsseldorf, 27.4.1952).

Ich möchte mit einem Zitat von Blaise Pascal schließen: „Vielfalt, die sich nicht zur Einheit ordnet ist Verwirrung. Einheit, die sich nicht zur Vielfalt gliedert, ist Tyrannei!“