

TRIER

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

Ministerpräsidenten als Hüter des Föderalismus

11. MÄRZ 2005

www.kas.de

Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Zu Ehren von Carl-Ludwig Wagner, aus Anlass seines 75. Geburtstages, noch dazu hier in Trier und in dieser Universität sprechen zu dürfen, bereitet mir große Freude.

Johann Wilhelm Gaddum hat – wie zu erwarten – den Jubilar in höchst angemessener Weise gewürdigt. Mir bleibt nur hinzuzufügen, dass ich dankbar bin, seit über vierzig Jahren einer seiner Weggefährten zu sein. Dass ich stolz darauf bin, dass er von 1979 bis 1988 zunächst als Justizminister in der Nachfolge von Otto Theisen, dann als Finanzminister in der Nachfolge von Johann Wilhelm Gaddum meinem Kabinett angehört hat, dass er integer und loyal 1988 mein Nachfolger wurde und dass er, der nach 1989 die Partnerschaft zwischen Rheinland-Pfalz und Thüringen begründet hatte, meiner Bitte folgte und nach Erfurt kam, um dort die Thüringer Aufbaubank auf- und auszubauen.

Ja, Carl-Ludwig Wagner hat sich große Verdienste erworben um Trier, um Rheinland-Pfalz und Thüringen und um Deutschland – und nicht zuletzt um das sich einigende Europa. Carl-Ludwig Wagner, ein Mann von Sachlichkeit und Nüchternheit. Aber man täusche sich nicht, auch von Humor und geistvoller, feiner Ironie. Mit Bedacht hat man ihm am heutigen Tag das Schlusswort übertragen.

Als Carl-Ludwig Wagner ein Jahr alt war, 1931, veröffentlichte Carl Schmitt, einer der faszinierendsten und umstrittensten deutschen Staatsrechtslehrer des 20. Jahrhunderts, seine Schrift „Der Hüter der Verfas-

sung“ (Tübingen 1931). Der Vordenker einer Präsidialregierung für Deutschland, der noch 1929 einen Aufsatz mit dem Titel „Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung“ publiziert hatte, sah jetzt im volksgewählten Reichspräsidenten den Hüter der Verfassung, weil – wie er meinte – ein Gericht das nicht sein könne, und rechtfertigte wenig später die Röhm-Morde mit dem Satz „Der Führer schützt das Recht“.

Daran zu erinnern, heißt auch heute, nur sehr behutsam von den „Hütern des Föderalismus“ zu sprechen. Dennoch halte ich es für gerechtfertigt. Einmal, weil von einer Mehrzahl die Rede ist: von den Ministerpräsidenten als den Hütern des Föderalismus. Und außerdem, weil der Föderalismus zwar ein Grundpfeiler der demokratischen Ordnung der Bundesrepublik ist, weil er aber gleichwohl nicht für unsere gesamte Ordnung steht. Die deutschen Ministerpräsidenten sind in der Tat die Hüter des Föderalismus – seit Anbeginn.

Als die drei westlichen Alliierten daran gingen, für ihre Besatzungszonen eine deutsche Staatlichkeit zu schaffen, waren die Ministerpräsidenten ihre Ansprechpartner. Ihnen überreichten sie am 1. Juli 1948 die „Frankfurter Dokumente“. Sie, die schon in München den Versuch unternommen hatten, deutsche Gemeinsamkeit über alle Zonengrenzen hinweg zu bewahren, berieten auf dem Rittersturz bei Koblenz die Antwort. Die Parteivorsitzenden waren zwar auch nach Koblenz geeilt. Aber selbst Konrad Adenauer musste in der Wohnung von Adolf Süsterhenn warten, bis die „Zaunkönige“, wie er die Ministerpräsidenten despektierlich

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

TRIER

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

11. MÄRZ 2005

nannte, mit ihren Beratungen beendet hatten.

Die Ministerpräsidenten bestanden darauf, zwar ein Grundgesetz, aber keine Verfassung zu entwerfen. Sie beriefen den Herrenchiemseer Konvent ein. Aus der Bayerischen Staatskanzlei kam der erste Vorentwurf. Sie bestimmten, dass der Parlamentarische Rat in Bonn tagen sollte: mit 8:3 Stimmen! Kein Zweifel: Die Ministerpräsidenten wollten, wie später die Mütter und Väter des Grundgesetzes, eine betont föderale Ordnung für die künftige Bundesrepublik. Peter Altmeier hob bereits im Februar 1947 hervor, eine der wichtigsten Lehren aus der jüngsten Vergangenheit liege darin, sich von der „unitarisch-nationalistischen“ Tradition zu lösen.

In der Schlussitzung des Parlamentarischen Rates am 23. Mai 1949 setzten auch die elf westdeutschen Ministerpräsidenten ihre Unterschrift unter das Grundgesetz. Zuerst unterschrieben die Mitglieder des Parlamentarischen Rates. Dann die Abgeordneten von „Groß-Berlin“. Danach wurden die Länder benannt, denen das Grundgesetz zur Ratifizierung vorlag – es waren elf westdeutsche Länder: Der Südwest-Staat bestand noch nicht und das Saarland war noch nicht wieder ein deutsches Land. Es unterschrieben die Regierungschefs und die Landtagspräsidenten. Anschließend verlas Präsident Adenauer einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung von Groß-Berlin, der sich „zu den Prinzipien und Zielen des vom Parlamentarischen Rat ... beschlossenen Grundgesetzes“ bekannte. Dafür unterschrieben Oberbürgermeister Reuter und Stadtverordnetenvorsteher Suhr.

Die Ministerpräsidenten proklamierten nach der ersten Bundestagswahl die Einberufung des Bundestages für den 7. September 1949 nach Bonn, und sie machten dem neu gewählten Bundeskanzler einen Strich durch seine Koalitionsrechnung, indem sie nicht – wie von Adenauer vorgesehen – Hans Ehard, den bayerischen CSU-Ministerpräsidenten, sondern Karl Arnold, den innerparteilichen Widersacher Adenauers und nordrhein-westfälischen Minis-

terpräsidenten, zum ersten Präsidenten des Bundesrates wählten.

In der Präambel des Grundgesetzes heißt es seit dem 23. September 1990: „Die Deutschen in den Ländern ... haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet.“ Die Länder haben den Bund geschaffen, nicht umgekehrt. Deswegen sind die Länder auch nicht des Bundes. Das Wort „Bundesländer“ findet sich im Grundgesetz nicht.

Der Artikel 20 des Grundgesetzes bestimmt: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ Die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung, der Artikel 1 und der zitierte Artikel 20 sind nicht änderbar.

Kein Zweifel, die Ministerpräsidenten verstanden sich in der Frühphase der Bundesrepublik als Treuhänder des deutschen Volkes und der deutschen Einheit, und sie wirken bis zum heutigen Tag im Bundesrat an der „Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und den Angelegenheiten der Europäischen Union“ mit (Artikel 50).

Obwohl das Grundgesetz nur bestimmt, dass der Bundesrat aus Mitgliedern der Regierungen der Länder besteht, haben – wie selbstverständlich – alle Regierungschefs aller Länder stets dem Bundesrat angehört und dort ihre Sprecherfunktion meist nachdrücklich wahrgenommen. Sie sind die Hüter des deutschen Föderalismus.

Der Föderalismus in Deutschland hatte in den letzten 56 Jahren vielfältige Bewährungsproben zu bestehen. Schon, weil die politischen Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat keineswegs immer übereinstimmen. In 56 Jahren gab es in 30 Jahren Übereinstimmung, 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

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

TRIER

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

11. MÄRZ 2005

Auseinandersetzung um die Ostpolitik in den 70er Jahren ließ der Bundesrat schlussendlich die Brandtschen Vorlagen passieren. Die von Adenauer betriebene „Deutschland-Fernsehen GmbH“ dagegen wurde – übrigens unter Peter Altmeiers Führung – von den Ländern gemeinsam zu Fall gebracht. Es führte bekanntlich zum „Zweiten Deutschen Fernsehen“, als einer Anstalt der deutschen Länder.

Schließlich schuf der Föderalismus die entscheidende Voraussetzung für den Vollzug der Deutschen Einheit. Dokument I der Frankfurter Dokumente enthielt den Auftrag an die Ministerpräsidenten, „eine Regierungsform des Föderalistischen Typs“ zu schaffen, „die am besten geeignet ist, die gegenwärtig zerrissene Deutsche Einheit wieder herzustellen“. Jeder weiß: Die Deutsche Einheit wurde Jahrzehnte später über den Königsweg des Artikels 23 in seiner damaligen Fassung wiederhergestellt.

Richard Schröder hat in seiner Festrede zum 50. Geburtstag des Bundesrates daran erinnert, dass es seit 1663 – seit diesem Jahr wurde er nicht mehr aufgelöst und tagte in Permanenz in Regensburg – nicht nur einen immerwährenden Reichstag gegeben hat, sondern auch eine immerwährende Föderalismusdiskussion. Sie ist in den letzten Jahren in ein neues, besonders heftiges Stadium getreten. Unbeschadet der Tatsache, dass im Westen Deutschlands Jahrzehnte hinter uns liegen, die so friedlich, so freiheitlich, demokratisch, sozial und wirtschaftlich ausgewogen waren wie keine andere Phase der deutschen Geschichte. Auch die jetzige Diskussion um eine Reform hat darum nicht zum Ziel, alles zu ändern, sondern einiges, was außer Form geraten ist, wieder in Form zu bringen. Und daran, dass einiges außer Form geraten ist, besteht wohl kein Zweifel.

Seit den 80er Jahren ist die Reform der föderalen Ordnung ein politisches Dauerthema diverser Föderalismuskommissionen und Gremien: insbesondere im Umfeld der Verfassungsreform von 1994 sowie – nach dem Jahr 2000 – in einer Vielzahl von Enquete-Kommissionen und Erklärungen deutscher Landtage. Erstmals Ende 1998, dann erneut

im Dezember 2001 hat die Ministerpräsidentenkonferenz – übrigens eine im Grundgesetz nicht vorgesehene, gleichwohl aber besonders effektive Institution – eine klarere Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern gefordert. Im März 2002 fasste der Bundesrat den Beschluss, im Zuge der angestrebten Neugestaltung der bundesstaatlichen Ordnung auch die Mischfinanzierungen zu überprüfen.

Am 16./17. Oktober 2003 haben Bundesrat und Bundestag die gemeinsame Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung eingesetzt. Sie erhielt den Auftrag, Vorschläge zu erarbeiten, wie die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern sei, wie die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zugeordnet werden können. Insbesondere sollten die Verteilung und Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen, die Mitwirkungsrechte der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes, auch die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern auf den Prüfstand gestellt werden.

Mit dem Scheitern der Bundesstaatskommission im Dezember vergangenen Jahres dürfen wir uns selbstverständlich nicht abfinden. Gegenseitige Schuldzuweisungen führen zu nichts. So verfahren die Lage erscheint: Man muss nicht von vorne anfangen und alles noch einmal diskutieren. Über rund 80 Prozent des Verhandlungspaketes habe Einigkeit bestanden, sagen Mitglieder der Kommission. Not tut eine Verständigung über die restlichen 20 Prozent. Wie sie zu erreichen sein sollte, darüber ist im Januar beim jüngsten Bitburger Gespräch ausgiebig diskutiert worden.

Wenn ich an die Bitburger Gespräche erinnere, erinnere ich an Otto Theisen, der nicht mehr unter uns ist. Er hat sie über viele Jahre begleitet und zum Erfolg geführt. Er ist der Vater der Trierer Richterakademie, ohne ihn wäre bei der Wiederbegründung der Trierer Universität zumindest nicht so früh eine Juristische Fakultät entstanden. Weder Carl-Ludwig Wagner noch ich konnten ihn auf seinem letzten Weg begleiten. Es ist mir ein aufrichtiges Bedürfnis, mich heute vor ihm zu verneigen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

TRIER

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

11. MÄRZ 2005

Die Mehrheit der Experten war sich in Bitburg einig: Die Zeit drängt, unser Bedarf an Kommissionen und Expertenrunden ist in Deutschland vorderhand gedeckt, Bundesrat und Bundestag müssen mit 2/3 Mehrheit das Grundgesetz ändern. Nicht Wunschdenken, Realismus ist angesagt. Auch diese Reform muss vor allem verloren gegangenes Vertrauen in der deutschen Öffentlichkeit wiederherstellen.

Was ist möglich, was ist durchsetzbar? – Kompetenzen und Verantwortlichkeiten müssen entflochten werden. Der Bürger muss wissen, wer zuständig ist, wer für welche Entscheidungen die Verantwortung trägt. Wir wollen keinen Zentralismus, wir wollen aber auch keinen Partikularismus. Der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze kann von 60 auf 20 Prozent reduziert werden, wenn der, der anschafft auch bezahlt, wenn die Länder bei der Organisation der Verwaltung freie Hand bekommen. Gemeinschaftsaufgaben sind – wo irgend möglich – aufzulösen.

Seit Jahrzehnten hat eine Kompetenzverlagerung zu Gunsten des Bundes, zu Lasten der Länder stattgefunden. Die Landesparlamente, nicht die Ministerpräsidenten waren vor allem die Leidtragenden. Die Gestaltungsfreiheit der Länderparlamente muss gestärkt werden, ihre Zuständigkeiten sind inzwischen so weit ausgehöhlt, dass ihre Legitimation und damit auch die Legitimation des Föderalismus in Frage gestellt ist. Die Länder und Kommunen müssen neue Freiräume erhalten, damit sie selbstverantwortlich Politik gestalten können. Zum Föderalismus gehören Chancengleichheit und Solidarität unter den Ländern, gehört aber auch Wettbewerb, gehört auch Konkurrenz.

Die so genannte Lübecker Erklärung vom 31. März 2003 – hervorgegangen aus einem Konvent aller Landesparlamente und aller dort vertretenen Fraktionen, ein in der deutschen Föderalismusgeschichte einmaliges Ereignis – fordert für die Landtage alte Kompetenzen zurück und verlangt neue Zuständigkeiten – insbesondere eigene Verfügungsrechte über die Finanzen.

Vielfalt und Eigenverantwortlichkeiten müssen das Ziel sein. Signale der Kompromissbereitschaft des Bundes und der Länder sind jetzt notwendig: Ich halte es für möglich, dass die Länder in der Frage einer Reform des neuen Artikels 23 dem Bund ein Stück weit entgegen kommen – hier ist bei der Verabschiedung des Einigungsvertrages meines Erachtens von Seiten der Länder ein Stück zu hoch gepokert worden. Aber sie sollten hinsichtlich ihrer Kulturhoheit unanachgiebig bleiben. Sie ist, wie das Bundesverfassungsgericht formuliert hat, das „Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder“.

Gerade hier brauchen wir Wettbewerb zwischen den Ländern, im Schulbereich wie im Hochschulbereich. Die PISA-Studie beweist es: Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen liegen näher bei Finnland als bei Bremen. Und im Hochschulbereich: Wir brauchen Wettbewerb zwischen den Hochschulen, vor allem aber zwischen Fakultäten. Elite-Universitäten kann man nicht kaufen.

Das Prinzip, dass die bürgernähere und nicht die bürgerfernere Ebene entscheidet, muss bei der Reform des Föderalismus eine zentrale Rolle spielen. Nicht durch die Einführung von plebiszitären Elementen auf der Bundesebene gibt man der Bevölkerung mehr Mitspracherechte, eine gewissenhafte Beachtung des Subsidiaritätsprinzips ist gefordert.

Im Übrigen, gerade die jüngsten Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Bildungs- und Hochschulpolitik haben den Ländern für die weitere Auseinandersetzungen den Rücken gestärkt. Ich erinnere an die Verfahren zu den Juniorprofessoren und den Studiengebühren.

Was das Bundesverfassungsgericht betrifft, so erlaube ich mir allerdings in allem Freimut auch die Bitte, seine Repräsentanten, insbesondere sein Präsident, der erkennbar Freude an politischen Interventionen gefunden hat, mögen Hüter der Verfassung, aber nicht Gestalter der Verfassung sein. Das Bundesverfassungsgericht sollte sich nicht dezidiert in kontroverse politische Debatten

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

TRIER

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

11. MÄRZ 2005

einschalten. Die Glaubwürdigkeit von Politikern, der Umgang mit Steuergeldern, die Neugliederung der Länder, das Wahlrecht, die Chance eines neuen NPD-Verbotsverfahrens, die Dauer der Legislaturperiode des Bundestages sollten nicht seine Themen sein. Diesbezüglich steht dem Gericht keine Eigeninitiative zu. Beim Bundesverfassungsgericht darf nicht auch noch ein Glaubwürdigkeitsproblem entstehen.

Natürlich kann man auch über eine Neugliederung der Länder sprechen. Sie, lieber Carl-Ludwig Wagner, haben schon 1990 gesagt: „Acht bis zehn Länder wären die richtige Zahl“.

Die Anzahl der Länder ist im Grundgesetz nicht festgelegt. Dort ist allerdings sehr präzise festgelegt, wie es zu einer Neugliederung des Bundesgebietes kommen kann (Artikel 29). Die betroffenen Länder und ihre Bevölkerung haben das entscheidende Wort, nicht die Nicht-Betroffenen.

Natürlich wäre das Zusammengehen von Berlin und Brandenburg sinnvoll – zumal keine historischen Gründe dagegen sprechen. Dass es bisher leider nicht gelungen ist, liegt an handwerklichen Fehlern. Und es scheint, dass die Diskussion im Norden Deutschlands neu beginnt.

Föderalismus verlangt Effektivität und Leistungsfähigkeit. Nach meiner Überzeugung ist das aber keine Frage der Größe 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.

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, die die Abschaffung der Länder nie akzeptiert hat. Jetzt kann man nicht sagen, weil ihr arm seid – noch arm seid – müsst ihr wieder aufgelöst werden.

Und im Übrigen: Von der Neugliederungsdebatte abgesehen, halte ich eine engere

Zusammenarbeit der Länder für möglich und für notwendig. Es steht nirgends geschrieben, dass jedes Land ein eigenes Statistisches Landesamt, eigene oberste Arbeits-, Sozial- und Finanzgerichte braucht – um nur Beispiele zu nennen.

Der Ihnen bekannte Göttinger Professor und langjährige Verfassungsrichter Hans Hugo Klein hat es in Bitburg gesagt: Die hinter uns liegende Debatte über die Föderalismusreform war keineswegs vergeblich. Das Scheitern der Bundesstaatskommission ist kein Grund zur Resignation, sondern sollte Anlass zum verschärften Nachdenken sein. Noch herrschen Krisenstimmung und Orientierungslosigkeit. Sie sollten so schnell wie möglich überwunden werden.

Deshalb bin ich dankbar, dass die Diskussion fortgesetzt wird, auch hier auf diesem Kolloquium, bei dem es um die Geburtstagsfeier eines deutschen Ministerpräsidenten geht, der sich immer wieder eindeutig als Föderalist bekannt hat.

„Nie geraten die Deutschen so außer sich, wie wenn sie zu sich kommen wollen,“ sagt Kurt Tucholsky. Aber genau das – zu uns zu kommen – haben wir jetzt zu tun. Wir müssen wieder zu uns selbst kommen und Deutschland wieder in gute Verfassung bringen!

Auf der Baustelle einer großen Bauhütte an einem Dom in Deutschland wurden drei Arbeiter gefragt: „Warum arbeiten Sie hier?“ Der erste antwortete: „Ich verdiene mein Brot.“ Der Zweite: „Ich behaue Steine.“ Und der dritte: „Ich baue einen Dom.“

Wir brauchen Leute, die ihr Brot verdienen. Wir brauchen Leute, die Steine behauen. Aber vor allem brauchen wir Leute, die ihr Land für die Zukunft wetterfest machen wollen.

Ich danke Carl-Ludwig Wagner, dass er nicht nur sein Brot verdient und Steine behauen, sondern an Deutschland mitgebaut hat. Und ich bin dankbar, dass man an seinem 75. Geburtstag sagen kann: Lassen Sie uns die Baustelle nutzen, um einen wetterfesten Bau für die Zukunft zu errichten!