
These 19

Der Föderalismus gilt im vereinigten Deutschland als akzeptiert. Noch während der revolutionären Vorgänge ist im Osten wieder ein spezifisches Landesbewusstsein entstanden. In mancher Hinsicht überlagern inzwischen mitunter Nord-Süd-Unterschiede die Ost-West-Gegensätze.



Der Föderalismus als Grundpfeiler unserer Demokratie

Bernhard Vogel

Am 23. Mai 1949 trat das Grundgesetz in Kraft. Eine Erfolgsgeschichte sondergleichen begann. Ein durch den Zweiten Weltkrieg weithin zerstörtes Land ist wieder aufgebaut 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 sechzig Jahren leben wir in Frieden und im Westen Deutschlands in Freiheit.

Vor zwanzig Jahren ist die Sehnsucht der Bürgerinnen und Bürger im östlichen Teil Deutschlands, diese Freiheit auch zu erlangen, in Erfüllung gegangen – durch eine friedliche Revolution. Nur mit Kerzen in den Händen, Gebeten auf den Lippen und Angst im Herzen haben sie eine menschenverachtende Diktatur wie ein Kartenhaus zusammenfallen lassen.

Sechzig Jahre Bundesrepublik, zwanzig 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- und den Sozialstaat sowie den Föderalismus als unabänderliche Prinzipien festschreiben.

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 Konstituierung der Bundesrepublik als föderaler Bundesstaat war ein bewusster Akt des demokratischen Neubeginns. Aus gutem Grund haben die Mütter und Väter des Grundgesetzes nach dem Zweiten Weltkrieg an die föderalen Traditionen der deutschen Geschichte angeknüpft. Föderalismus anstelle des Prinzips der zentralistischen Planung – das war die Lehre, die wir aus unserer jüngeren Geschichte gleich zweimal gezogen haben: 1948/1949 als Antwort auf den Nationalsozialismus und 1989/1990 als Reaktion auf das sozialistische DDR-Regime.

Im Juli 1952 hatte die SED die Länder aufgelöst und an ihrer Stelle vierzehn zentralistische Bezirke geschaffen – in einem Willkürakt und gegen den offenkundigen Willen der Bevölkerung. Weil die Abschaffung der Länder in der DDR von der Bevölkerung nie akzeptiert worden ist, war

es nicht verwunderlich, dass im Herbst 1989 nach den Rufen „Wir sind das Volk“ und „Wir sind ein Volk“ sehr bald auch der Ruf „Wir wollen unsere Länder wiederhaben“ laut wurde. Auch nach Jahrzehnten wollte sich die Bevölkerung im Osten Deutschlands nicht damit abfinden, dass das sozialistische Regime ohne demokratische Legitimation die Länder mit einem Federstrich aufgelöst hatte.

„Ein Traum wird wahr, Land Sachsen“ stand im Dezember 1989 auf den Heckscheiben vieler Trabis. Und als Helmut Kohl sich am 19. Dezember 1989 in Dresden mit dem damaligen Ministerpräsidenten der DDR, Hans Modrow, traf, waren auf den Plätzen mehr sächsische Fahnen zu sehen als schwarz-rot-goldene Fahnen. Durch das Heraustrennen eines ungeliebten Emblems waren die schwarz-rot-goldenen Fahnen relativ leicht zu beschaffen. Die sächsischen Fahnen aber nicht!

Das Beispiel der Menschen in den jungen Ländern zeigt, wie tief der Föderalismus in der Bevölkerung verwurzelt ist. Trotz nationalsozialistischer Gleichschaltung und der Zerschlagung der Länder in der DDR hat sich über Jahrzehnte ein starkes Landesbewusstsein behauptet, das auch eine Vorbedingung für die deutsche Einheit war.

Beinahe drei Viertel der Befragten in einer Umfrage des Allensbacher Institutes für Demoskopie – nur wenige Jahre nach dem Mauerfall – haben die Wiedererrichtung der Länder in Ostdeutschland positiv beurteilt.

Nach dem 9. November 1989 gab es eine Diskussion, auf welchem Weg die Vereinigung erfolgen sollte – dass sie erfolgen sollte, war unbestritten –, ob sie erfolgen sollte auf dem Weg des Artikels 23 – nach dem guten Beispiel, das Jahrzehnte vorher das Saarland gegeben hatte, das am Anfang auch nicht zur Bundesrepublik gehörte, sondern erst später beigetreten ist – oder auf dem Weg des Artikels 146 durch eine neue Verfassung. Es hat sich bald die überwiegende Meinung durchgesetzt, dass der „Königsweg“ des Ar-

tikels 23 gewählt werden sollte. So hat es die erste frei gewählte Volkskammer unter Ministerpräsident Lothar de Maizière ausdrücklich beschlossen. „Die Länderstruktur“, so 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.“

Am 9. November 1990, auf den Tag genau ein Jahr nach dem Fall der Mauer, trat der Bundesrat in Berlin zu seiner 624. Sitzung zusammen und die zwangsweise aufgelösten jungen Länder wurden wieder in den Kreis der deutschen Länder aufgenommen. Zum ersten Mal seit vierzig Jahren waren sechzehn Länder im Bundesrat repräsentiert. Inzwischen sind alle Landtage im Osten zum fünften Mal gewählt worden.

Weil einige Änderungen an der Verfassung notwendig wurden, hat man eine gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat gebildet. Aber nicht mit dem Ziel, eine neue Verfassung zu erarbeiten, sondern vereinigungsbedingte Änderungen im notwendigen Maße vorzunehmen – den bisher geltenden Artikel 23 ersatzlos zu streichen und durch einen neuen Artikel 23, der die Mitwirkungsrechte des Bundesrates an der Europäischen Einigung regelt, zu ersetzen und in die Präambel eben auch die beigetretenen Länder aufzunehmen, wo bereits seit vierzig Jahren die westdeutschen Länder genannt wurden.

Der Zusammenbruch der DDR kam für uns alle völlig unvorbereitet. Er kam durch die unblutige Revolution, hätte kurze Zeit später aber auch aus wirtschaftlichen Gründen erfolgen müssen. Kaum jemand im Westen hatte eine Ahnung davon, wie es in der Wirtschaft der DDR wirklich aussah.

Noch im Oktober 1989 hat Egon Krenz den Vorsitzenden der Staatlichen Planungskommission in der DDR, Gerhard Schürer, beauftragt, die Situation der DDR zu begut-

achten. Heraus kam eine ungeschminkte Analyse, die Bände spricht: Der Rückstand auf die Bundesrepublik sei uneinholbar, die Verschuldung im kapitalistischen Ausland dramatisch, der Lebensstandard müsse um 25 bis 30 Prozent gesenkt werden, aber das mache das Land faktisch unregierbar. Das war keine westdeutsche Erkenntnis, sondern die Quintessenz des Gutachtens von Gerhard Schürer.

Erschwerend kam hinzu, dass der Westen nicht auf die Wiedervereinigung über Nacht vorbereitet war. Es gab keine Schublade mit Papieren oder Konzepten, in denen nachzulesen gewesen wäre, was zu geschehen habe, wie man den Freistaat Thüringen oder den Freistaat Sachsen wieder errichtet. Deutsche Übung wäre es gewesen, eine Kommission zu bilden, sie nach ihrem Vorsitzenden zu nennen, sie zwei Jahre arbeiten zu lassen und sich dann damit zu befassen, was man mit den Ratschlägen machen sollte. Doch dafür blieb keine Zeit.

Die Chance zur Wiedervereinigung gab es nur einmal, und sie musste bei laufendem Motor ergriffen werden. Dabei darf man nicht vergessen: Alle westdeutschen Länder hatten Zeit – von der Kapitulation am 8. Mai 1945 über das Entstehen der Länder bis zur Gründung der Bundesrepublik im September 1949 vergingen viereinhalb Jahre. Die jungen Länder hatten keinen einzigen Tag zur Vorbereitung.

Heute ist nicht die ganze ehemalige DDR eine blühende Landschaft, aber es gibt blühende Landschaften – später als erwartet und nicht überall. Wer nach Erfurt oder Dresden, nach Magdeburg, Schwerin oder Potsdam fährt, der kann blühende Landschaften sehen.

Gleichwohl bestehen nach wie vor große Probleme – das größte bleibt der Arbeitsmarkt: Mit einer Arbeitslosigkeit, die im August 2009 mit 12,8 Prozent in den jungen Ländern fast doppelt so hoch war wie im Westen (7,1 Prozent), kann sich niemand abfinden – zumal, wenn mehr als 40 Prozent davon Langzeitarbeitslose sind.

Die Wirtschaftsleistung des Ostens lag 2008 bei nur knapp 70 Prozent des Westens, die Steuerkraft pro Einwohner erreichte auch 2007 nur 38 Prozent des Westniveaus und die Steuerdeckungsquote lag bei 54,8 Prozent, im Westen dagegen bei 80,4 Prozent. Das macht deutlich, dass die öffentlichen Haushalte der jungen Länder weiterhin nicht auf eigenen Füßen stehen, dass sie – noch – nicht auf eigenen Füßen stehen können.

Zum Stand der Dinge im Jahr 2009 gehört, was seit dem Mauerfall und der Wiedervereinigung – noch – nicht gelungen ist, aber auch das, was gelungen ist: Viele Städte und ganze Landstriche sind nicht wiederzuerkennen, massive Umweltschäden sind beseitigt worden. Die Qualität von Luft und Wasser ist eine völlig andere. Die Lebenserwartung in den jungen Ländern, die um fünf Jahre hinter der in der alten Bundesrepublik zurücklag, ist inzwischen die gleiche wie im Westen. Die Qualität der Wohnungen hat sich erheblich verbessert.

Die größten Fortschritte gab es in der Infrastruktur: Krankenhäuser, Schulen, Kindergärten, Autobahnen – vielfach moderner als im Westen. Natürlich wurde ein neues Krankenhaus nicht auf dem Standard eines westdeutschen Krankenhauses von vor zwanzig Jahren, sondern auf dem Standard von heute gebaut.

Die Wertschöpfung pro Beschäftigten lag 1991 bei nur 45 Prozent des Westniveaus, 2007 waren es immerhin 77,5 Prozent. Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner stieg zwischen 1991 und 2008 von 33 auf 69 Prozent des Westniveaus. Die Löhne im Osten sind durchschnittlich deutlich niedriger, aber sie liegen nicht mehr etwa bei der Hälfte (1991: 56 Prozent) der Arbeitnehmerinkommen im Westen, sondern inzwischen bei rund 80 Prozent.

Dennoch: Dass das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der jungen Ländern derzeit nur knapp 70 Prozent des Westniveaus erreicht, dass die Arbeitslosigkeit im Osten fast

doppelt so hoch ist wie im Westen, macht deutlich: Zwei Jahrzehnte haben nicht ausgereicht, um die Folgen von vierzig Jahren deutscher Teilung und sozialistischer Planwirtschaft vollständig zu überwinden.

Und manches Defizit muss man erklären: aus der außerordentlichen Situation der Wirtschaft, die unterschiedliche Unternehmensgröße, die schwache Einbindung in die Weltwirtschaft, die starke Ausrichtung auf die Sowjetunion und den Warschauer Pakt.

Bei allen Unterschieden, die es heute – trotz aller Fortschritte, die bisher erzielt worden sind – zwischen Ost und West noch gibt und die man benennen muss, darf man aber eines auch nicht außer Acht lassen: Gegensätze gibt es auch zwischen Kieler Förde und Allgäu, zwischen dem Norden und dem Süden – und auch wenn sie nicht so klar und eindeutig in Erscheinung treten wie die Ost-West-Gegensätze, sollte man sie dennoch nicht verschweigen. Drei Beispiele:

Das Bruttoinlandsprodukt wuchs zwischen 2000 und 2008 im Süden überdurchschnittlich im Vergleich zum Bundesdurchschnitt (+20,3 Prozent): im Saarland (+26,1 Prozent), in Bayern (+23,8 Prozent) und Baden-Württemberg (+22,5 Prozent), in Sachsen (+25,7 Prozent), Sachsen-Anhalt (+24,3 Prozent) und Thüringen (+22,7 Prozent). In Berlin (+11,7 Prozent), Schleswig-Holstein (+13,4 Prozent), Niedersachsen (+19 Prozent) und Mecklenburg-Vorpommern (+19,3 Prozent) blieb das Wachstum dagegen unter dem Durchschnitt. Ausnahmen im Norden waren Bremen (+25,5 Prozent) und Hamburg (+23,4 Prozent), im Süden Rheinland-Pfalz (+18,1 Prozent).

Beim Armutsrisiko zeigt sich ein ähnliches Bild: Laut dem Statistischen Bundesamt war die sogenannte Armutsgefährdungsquote – der Anteil derer, die nach EU-Definition weniger als 60 Prozent des mittleren Nettoeinkommens verdienen – in Baden-Württemberg, Bayern und

Hessen 2007 besonders niedrig, betrug sie in manchen Gegenden nur 7,4 Prozent. In Teilen Mecklenburg-Vorpommerns dagegen bis zu 27 Prozent. Bei alldem gilt es aber zu berücksichtigen, dass die Wohn- und Lebenshaltungskosten unterschiedlich sind, dass man mit 60 Prozent des Durchschnittseinkommens in Stuttgart weniger kaufen kann als in Schwerin.

Wohlstand und die sozialen Sicherungssysteme hängen vom Bildungsniveau der Menschen ab. Und auch bei der Bildung zeigt sich, dass der Süden gegenüber dem Norden besser abschneidet: So waren vor allem süddeutsche Hochschulen die Gewinner der ersten Runde der „Exzellenzinitiative – Spitzenuniversitäten für Deutschland“ in der Förderlinie „Zukunftskonzepte“. Zehn Universitäten wurden ausgewählt – davon vier in Baden-Württemberg, drei in Bayern und je eine in Nordrhein-Westfalen, Bremen und Berlin. Auch PISA hat seit Beginn der Ländervergleiche immer wieder gezeigt, dass der Süden – Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen – bessere Ergebnisse hervorzubringen vermag als der Norden.

Bei den genannten Unterschieden zwischen dem Norden und dem Süden Deutschlands – und die Liste der Beispiele ließe sich gewiss fortsetzen – muss man eines aber auch deutlich sagen: Die Bundesrepublik kennt, was den Norden und den Süden anbelangt, kein Gefälle, wie es beispielsweise in Italien oder Frankreich existiert – und auch das verdanken wir dem Föderalismus und dem ihm innewohnenden Wettbewerb.

Dennoch ist die Diskussion um eine Neugliederung der Länder nicht zu Ende. Und auch bei diesem Thema besteht ein Nord-Süd-Gefälle: Laut einer Studie der Bertelsmann Stiftung von 2008 ist in Berlin, Hamburg und Schleswig-Holstein die Bereitschaft zu einem Zusammenschluss mit einem Nachbarland am größten – in Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen dagegen am geringsten.

Einige Vorschläge halte ich für sinnvoll und überlegenswert, andere 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.

Für die jungen Länder ist zu beachten: Gerade weil das SED-Regime sie 1952 gegen den Willen der Bevölkerung aufgelöst hatte und sie wiederzubegründen eine der ersten Forderungen nach dem Mauerfall war, sollte man jetzt nicht fordern, dass sie aus Kostengründen wieder aufgelöst werden müssen. Hinzu kommt: Gegenwärtig verfügen die drei mitteldeutschen Länder zusammen über zwölf Stimmen im Bundesrat, ein mitteldeutsches Land hätte sechs Stimmen.

Die Erinnerung an die Auflösung der Länder in der ehemaligen DDR mahnt uns, den Föderalismus lebendig und aktiv zu halten.

Ohne den Föderalismus wäre die Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik nicht denkbar, hätte die Bundesrepublik sich nicht zu so einem stabilen und akzeptierten Gemeinwesen entwickelt, wäre sie nicht zum freiheitlichsten Staat auf deutschem Boden geworden.

So wie in der „alten“ Bundesrepublik war der Föderalismus nach dem Mauerfall auch in den jungen Ländern die Brücke von der Diktatur zur freiheitlichen Demokratie. Die Wiederherstellung der deutschen Einheit war ein Sieg für Freiheit und Demokratie. Sie war zugleich auch ein Sieg des föderalen Prinzips über den demokratischen Zentralismus.