

Artikel 1/

(1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.

(2) Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.

(3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.

75 Jahre Grundgesetz

Fragen **Violetta Hagen**

Am 23. Mai 1949 trat das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft. Eines seiner zentralen Prinzipien ist die föderale Struktur des Staates. Was sind die historischen Gründe dafür, und wie hat sich der Föderalismus in Deutschland während der letzten Jahrzehnte entwickelt? Ein Gespräch über Chancen, Gefahren und Herausforderungen mit **Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Ursula Münch** und **Andreas Wirsching**.

Violetta Hagen: Ich möchte mit einem Text des Journalisten Sascha Lobo beginnen, der im September 2023 bei Spiegel Online erschien. Es sei „eines der größten Probleme Deutschlands im 21. Jahrhundert. Es handelt sich dazu auch noch um eine Art Metaproblem, weil es die Lösung vieler anderer Probleme erschwert: der Föderalismus. (...) Föderalismus ist in Deutschland im Jahr 2023 nichts anderes als ein Euphemismus für Kleinstaaterei und Bürokratie.“ Frau Leutheusser-Schnarrenberger, können Sie dem etwas abgewinnen?

SABINE LEUTHEUSSER-SCHNARRENBERGER: Ich halte diese Pauschalkritik für überzogen und so auch für nicht zutreffend. Der Föderalismus ist eine der Grundlagen, die in der Verfassung der sogenannten Ewigkeitsgarantie unterliegen – was nicht heißt, dass sich der Föderalismus in Deutschland nur positiv entwickelt hat. Womit man sich beschäftigen muss, ist Folgendes: Wo ist der deutsche Föderalismus zu ausufernd mit Blick auf Abstimmungsprozesse, Verflechtungen, ein Nicht-mehr-Wahrnehmen von Zuständigkeiten? Das spielte z. B. während der Pandemie eine große Rolle, wo die Ministerpräsidenten den Bürgerinnen und Bürgern nahebrachten, inwieweit die Entscheidungen im Sinne des Grundgesetzes waren. Und warum ist es so schwierig, mit 16 Verfassungsschutzbehörden ein abgestimmtes Vorgehen gegen erhebliche Gefährdungen unserer Demokratie im Bereich von Terrorismus, Extremismus usw. zu erreichen? NSU – die drei Buchstaben stehen leider für ein Teilversagen in den Ländern und zu wenige Absprachen. Wir müssen den mühsamen Weg gehen zu überlegen, wo die föderalen Strukturen deutlich effizienter werden müssen. Aber eine Pauschalkritik, das funktioniert nicht.

„Wir müssen den mühsamen Weg gehen zu überlegen, wo die föderalen Strukturen deutlich effizienter werden müssen.“

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger

Frau Münch, der Föderalismus ist also eigentlich besser als sein Ruf?

URSULA MÜNCH: Positionen wie die von Sascha Lobo sind eine Form von Populismus. Das Problem liegt ja woanders, Stichwort Digitalisierung der Verwaltung. Da werde sogar ich zur Einheitsbefürworterin, weil ich denke, das werden wir in föderalen plus kommunalen Strukturen vermutlich nie schaffen. Aber gleichzeitig muss man dazu sagen: Wenn man so richtig anfängt mit einer Föderalismusreform, wird man feststellen, dass am Schluss nichts mehr vom Föderalismus übrigbleiben würde. Wir haben immer wieder versucht, die föderalen Strukturen zu reformieren, etwa im Jahr 2006. Die eine oder andere Veränderung hatte

tatsächlich eine gewisse Wirkung, etwa die Verringerung der Zustimmungspflicht bei Bundesgesetzen. Ansonsten hatten wir jedoch immer Reformen, die alles komplizierter gemacht und vor allem den Ländern nicht genutzt haben. Und die Krux an der Sache ist: Wenn wir tatsächlich eine Föderalismusreform so durchführen, wie es eine Mehrheit der bundesdeutschen Bevölkerung möchte, dann müssten einerseits die Länder erhalten bleiben, denn jeder will sein Land behalten. Aber man will zugleich das Durchregieren, das war in Deutschland immer schon sehr populär. Es soll alles schneller gehen, weniger kompliziert und kostengünstiger sein. Insofern sind wir sehr widersprüchlich. Ein holländischer Kollege hat einmal festgestellt, Deutschland sei ein Föderalstaat mit einer unföderalen Gesellschaft, und das trifft es leider.

Herr Wirsching, was würde unserer Demokratie ohne Föderalismus am meisten fehlen? Was würde verloren gehen, auch mit Blick auf die deutsche Geschichte?

ANDREAS WIRSCHING: Die Geschichte des 20. Jahrhunderts enthält zwei Beispiele dazu: Die Zerschlagung des deutschen Föderalismus in der DDR bzw. die sehr starke Zurückdrängung im Falle des NS-Regimes sind gleichbedeutend mit den Phasen der Diktatur in Deutschland. Insofern glaube ich schon, dass der Föderalismus ein wichtiges Element der Demokratie in Deutschland ist. Und der Föderalismus ist ja nur das eine: Er ist eingebettet in das Subsidiaritätsprinzip, was erhebliche Vorteile hat. Daran würde ich festhalten.

Dieses Prinzip bedeutet, dass die Ebene, die am nächsten dran ist, die Probleme dort auch am besten lösen kann.

A.w.: Ja, richtig. In Deutschland verfügt der Bund zudem quantitativ gesehen über ganz wenig Verwaltung. Die Verwaltung befindet sich in den Ländern und Kommunen. Dort kann die vielgerühmte Bürgernähe auch leichter erzielt werden. Ein Gegenbeispiel ist Frankreich mit dem historisch gewachsenen Zentralismus. In der Tat klappt dort bei der Digitalisierung von Verwaltungsakten manches leichter. Aber auf der anderen Seite ist der einzelne Bürger oder die einzelne Bürgerin sehr weit entfernt vom Staat. Es gibt keine wirkliche kommunale Selbstverwaltung. u.m.: Dieser Punkt ist ganz wichtig: Der Zentralstaat hat in Deutschland traditionell fast keine eigene Verwaltung und ist auf die Vollzugsbehörden, auf die Verwaltung der Länder und der Kommunen angewiesen, um Bundesgesetze zu vollziehen. Das erklärt auch, warum wir den Bundesrat benötigen. Die Länder wirken an der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat mit. Das ist die Scharnierstelle, an der die Länder, die die Bundesgesetze vollziehen müssen, dem Bundesgesetzgeber sagen, was er mit Blick auf die Regelung des Vollzugs beachten muss. Worauf ich hinaus will, ist Folgendes: Selbst wenn man viel vom Föderalismus abschaffen könnte, würde dieses Grundproblem bleiben: Wir haben in Deutschland keine zentralstaatliche Verwaltung in nennenswertem Ausmaß. Dieser Aufbau unterscheidet sich vom US-amerikanischen oder auch vom schweizerischen Föderalismus, wo die Ebenen viel stärker voneinander trennbar sind.

Im September wird in Thüringen, Sachsen und Brandenburg gewählt. Dort ist die AfD nach Umfragen die mit Abstand

stärkste Kraft, in Sachsen etwa mit 34 %. Im Bund hingegen liegt sie im Moment unter 20 %. Frau Münch, bietet die föderale Struktur Deutschlands gewisse Freiräume für Parteien wie die AfD, die sie auf Bundesebene so noch nicht entfalten kann? u.m.: Man kann das von zwei Seiten aus betrachten. Einerseits ist es Parteien möglich, unter Umständen auf Landesebene in Regierungsverantwortung zu kommen, womöglich aber zumindest eine Sperrminorität zu erlangen. In Thüringen sagte ein AfD-Politiker, dass ihm das schon reichen würde, weil er damit politische Prozesse ganz maßgeblich behindern könnte. Mit einer Sperrminorität könnte die AfD etwa die Auflösung des Landtags verhindern und im Grunde das gesamte politische System vorführen. Einerseits ist der Föderalismus also ein Einfallstor. Andererseits ist er aber aufgrund der Gewaltenteilung auch ein Schutzmechanismus. Hinzu kommen im deutschen Föderalismus viele Formen der Kooperation zwischen Bund und Ländern. Über den Bundesrat würde, gesetzt den Fall, wir hätten irgendwann eine extremistische Landesregierung, diese auch in der Bundespolitik mitwirken.

a.w.: Wenn man davon ausgeht, dass die AfD – und ich bin der festen Überzeugung –, keinen Zipfel exekutiver Macht haben sollte, dann ist genau dieses Szenario nicht ganz ungefährlich.

„Und heute sehen wir die Gefahr, dass gerade über die föderale Staatlichkeit erste Zipfel exekutiver Macht in die falschen Hände fallen könnten.“

Andreas Wirsching

Es gibt dafür auch historische Vorbilder. Die erste nationalsozialistische Koalitionsbeteiligung gab es 1930 in Thüringen. Damals wurde zum Beispiel der Jazz als „artfremde“ Musik verboten, es gab eine Schulgesetzgebung, die in die gleiche Richtung zielte. Über die Kulturhoheit der Länder in Verbindung mit der Verwaltungshoheit könnte man auch heute rasch Veränderungen einleiten, etwa in der Wissenschaft oder bei den Medien.

u.m.: Das hat Bernd Höcke bereits bei einem Parteitag im November 2023 angekündigt. Dazu müsste zunächst der Medienstaatsvertrag gekündigt werden.

Artikel 20

- (1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.
- (2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.
- (3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

s.l.-s.: Das sieht man auch in anderen europäischen Ländern. In Ungarn sind die Medien im weitesten Sinne gleichgeschaltet, in Polen war es bis zu den letzten Wahlen genauso. Justiz, Medien, Wissenschaft sind drei Bereiche, über die man ohne großen Aufwand ganz viel verändern kann. Die AfD stellt etwa gezielt Anträge zur Kulturpolitik in den Landtagen und im Bundestag. So sollen bestimmte Programme oder freiwillige Leistungen gestrichen werden, und man kann ohne große Gesetzgebung Schritt für Schritt das Land verändern. Wir müssen uns dessen bewusst sein, und wir müssen diese Vorgänge sichtbar machen und hinterfragen.

a.w.: Das ist eine traurige Ironie der bundesrepublikanischen Geschichte. Die Westalliierten und der Parlamentarische Rat hatten mit einer strikt föderalen Demokratie das Ziel, auch gegen Extremismus zu schützen. Und heute sehen wir die Gefahr, dass gerade über die föderale Staatlichkeit erste Zipfel exekutiver Macht in die falschen Hände fallen könnten.

Haben Sie das Gefühl, dass man sich dessen auf Länderebene bewusst ist?

u.m.: Das ist schwierig. Mein Eindruck ist: Das wird zu oft als ostdeutsches Problem abgetan. Ich komme ursprünglich aus Baden-Württemberg. Dort kann ich genug Orte benennen, wo man ähnliche Auffassungen vertritt wie in weiten Teilen Thüringens und Sachsens. Und auch in Bayern ist die AfD bei den Landtagswahlen 2023 nicht gerade unter der 5 %-Hürde gelandet.

a.w.: Es gibt sicher ostdeutsche Spezifika, die auch historisch erklärbar sind, aber insgesamt ist das tatsächlich eine gesamtdeutsche Herausforderung.

u.m.: Interessant ist im Hinblick auf die ostdeutschen Bundesländer auch die Frage: Wie geht man mit dem 75. Geburtstag der Bundesrepublik bzw. des Grundgesetzes um?

s.l.-s.: Es wird ja immer wieder die Debatte geführt, ob der Beitritt damals, 1989/90, der richtige Weg war. Es gab die Alternative, eine neue Verfassung zu schaffen, die Aspekte aufnimmt, die bislang nicht enthalten sind, etwa soziale Grundrechte. Da sehen wir aber vielleicht einen Vorteil des Föderalismus, denn in Landesverfassungen kann man sehr wohl soziale Grundrechte aufnehmen. So ist es ja auch in Bayern.

a.w.: Die Verfassungsfrage ist sehr wichtig. Es gibt auch Landesverfassungen mit plebiszitären Elementen, mit Volksbegehren und Volksentscheid, Bayern vorneweg. Da gilt tatsächlich eine stärkere Selbstverwaltungsmöglichkeit oder Bürgernähe. Was Ostdeutschland betrifft, ist die entscheidende Frage: Wie viele Bürgerinnen und Bürger akzeptieren das Grundgesetz als ihre Verfassung? Häufig hört man das Narrativ, es sei eine große Chance vertan worden für eine neue gesamtdeutsche Verfassung und ihre Annahme durch Volksabstimmung nach Artikel 146. Früher dachte ich, dass die Politik Anfang der 1990er Jahre überfordert gewesen sei, da sie mit einer unglaublichen Geschwindigkeit die Einheit vollziehen und organisieren musste. Im Nachhinein glaube ich aber, die Art und Weise, wie die



„Der Zentralstaat hat in Deutschland traditionell fast keine eigene Verwaltung und ist auf die Länder und Kommunen angewiesen.“

Ursula Münch

gemeinsame Verfassungskommission agiert hat, war nicht ganz unproblematisch. Man hätte die Debatte offener führen können. Und meines Erachtens wäre das Risiko wesentlich geringer gewesen, als man dachte. Wahrscheinlich wäre keine sehr viel andere Verfassung als das Grundgesetz herausgekommen.

u.m.: Ich teile diese Einschätzung. Aber eines darf man natürlich nicht übersehen: Ein Großteil der westdeutschen Bevölkerung wollte damals keine Verfassungsdiskussion.

In letzter Zeit hat man manchmal das Gefühl, es finde ein Tauschhandel statt: Die Länder geben Gesetzgebungskompetenzen ab und bekommen oder verlangen dafür Geld vom Bund. Wird der Föderalismus ausgehöhlt?



75 Jahre Grundgesetz

Die hier in Auszügen dokumentierte Diskussion fand am 17. April 2024 im Schelling-Forum, der Außenstelle der BAfW an der Universität Würzburg, statt. Das vollständige Gespräch finden Sie in der BAfW-Mediathek:

[bafw.de/mediathek](https://www.bafw.de/mediathek)

23. Mai 1949: Konrad Adenauer, Präsident des Parlamentarischen Rates, verkündet das Grundgesetz. V. l.: Helene Weber, Hermann Schäfer, Konrad Adenauer, Adolf Schönfelder und Jean Stock.

s.l.-s.: Das Problem ist, dass die exekutive Ebene im Fokus steht – Landesregierungen, Bundesregierung, da wird viel verhandelt. Die Landtage leiden darunter, weil sie immer weniger beteiligt werden. Es gibt noch ein paar grundlegende Kompetenzen, aber alles wird überlagert vom Geld, und das ist der Kernpunkt. Die Themen landen dann im Vermittlungsausschuss, und der ist wiederum besetzt mit Vertretern der Exekutive, nicht aber mit Parlamentarierinnen und Parlamentariern aus den Ländern.

Ich bin aber strikt gegen weitere Föderalismusreformkommissionen. An zweien habe ich teilgenommen, einmal als Ministerin, einmal als Abgeordnete in der Opposition. Es ist nie etwas Grundlegendes dabei herausgekommen. Und die meiste Zeit ging es immer nur um den Finanzausgleich. Ganz generell ist das System derartig verflochten, da kann auch ein Sascha Lobo nicht sagen: „So, jetzt hauen wir das mal durch und ordnen alles neu.“

Das System ist gar nicht reformierbar?

s.l.-s.: Im Finanzausgleich nicht. Sonst könnte man schon einiges verbessern, etwa die Stärkung des Bundesverfassungsgerichtes durch Absicherung in der Verfassung. Ich bin auch der Meinung, dass der Bund bestimmte Standards einfach festlegen muss, etwa in der Digitalisierung. Aber dafür brauchen wir nicht das Grundgesetz zu ändern.

u.m.: Wir müssen auch im Blick behalten, warum der Föderalismus zusätzlich so kompliziert geworden ist. Das hat mit der Vielfalt in den Koalitionsregierungen der Länder zu tun. Es gibt das alte Drei- oder Vierparteiensystem nicht mehr, und das hat auch Auswirkungen auf den Bundesrat. Alle Wählerinnen und Wähler denken, dass sie rational wählen, aber in der Gesamtheit kommt ein Konglomerat heraus, das die Regierungsfähigkeit der Bundesrepublik nicht gerade stärkt.

a.w.: Das Geld spielt eine wichtige Rolle, aber es geht auch um die Verteidigung der Kompetenzen. Wenn man sich die

Nachkriegsgeschichte anschaut, dann ist Bayern sicherlich das signifikanteste Beispiel dafür. Es bestand ein Widerwillen, die eigenen Kompetenzen durch den Bund benachteiligt zu sehen. Und das gilt bis heute, gerade in den Kernbereichen Kultur und Innenverwaltung. Und vieles ist auch positiv zu sehen: So lebt etwa die deutsche Universitätslandschaft vom Föderalismus. In allen Bundesländern gibt es historisch gewachsene, große, auch international bedeutende Universitäten. Das findet man so in keinem anderen Land Europas.

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger

ist Vorstandsmitglied der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit und Antisemitismusbeauftragte des Landes Nordrhein-Westfalen. Von 1992 bis 1996 und von 2009 bis 2013 war sie Bundesministerin der Justiz.

Prof. Dr. Ursula Münch

leitet die Akademie für Politische Bildung in Tutzing und ist Professorin für Politikwissenschaft an der Universität der Bundeswehr München (derzeit beurlaubt).

Prof. Dr. Andreas Wirsching

leitet das Institut für Zeitgeschichte München–Berlin und ist Lehrstuhlinhaber für Neueste Geschichte an der LMU München sowie Mitglied der BAfW.

Violetta Hagen

ist Redakteurin bei SWR Aktuell.