

Die Zukunft der Bundesstaatlichkeit
70 Jahre Kultusministerkonferenz 1948-2018

Festvortrag

von

Hans-Jürgen Papier

Der Leitspruch der Kultusministerkonferenz „Einheit in der Vielheit“ erinnert an den Leitspruch der Europäischen Union: „In pluribus unum“, in Vielheit geeint, wie er im Europäischen Verfassungsvertrag ausdrücklich niedergelegt war, aber trotz des letztlichen Scheiterns dieses Verfassungsvertrages und seiner Ersetzung durch den Reformvertrag von Lissabon nach wie vor die Ziele und Grenzen der europäischen Einheit zum Ausdruck bringt. Im Hinblick auf die deutsche Institution der Kultusministerkonferenz bringt der besagte Leitspruch die besondere Form oder Entwicklung des deutschen Föderalismus zum Ausdruck, die man gemeinhin mit dem Schlagwort vom „kooperativen Föderalismus“ umschreibt.

1. Föderalismus ist ein Strukturprinzip, das in besonderer Weise durch die politischen und sozialen, kulturellen und geschichtlichen Gegebenheiten des jeweiligen Staates bestimmt wird. Der Bundesstaat des Grundgesetzes, so formulierte es schon der renommierte Staatsrechter Josef Isensee, „ist Staatsform genuin deutscher Herkunft und deutscher Prägung. Er wurzelt im politischen Boden Deutschlands und lässt sich von ihm nicht ablösen“. Zahlreich und detailliert sind die Kompetenz-, Organisations- und Verfahrensvorschriften, mit

denen das Grundgesetz die konkrete Form des deutschen Föderalismus ausgestaltet. Die unmittelbar oder mittelbar bundesstaatsrelevanten Regelungen machen gut die Hälfte des Verfassungstextes des Grundgesetzes aus. Eine besondere Würdigung erfährt die Bundesstaatlichkeit durch Art. 79 Abs. 3 GG. Danach ist eine Änderung des Grundgesetzes unzulässig, durch welche die in Art. 1 und 20 niedergelegten Grundsätze, zu denen auch das Bundesstaatsprinzip gehört, berührt werden. Zusätzlich werden ausdrücklich die Gliederung des Bundes in Länder sowie die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes für alle Ewigkeit einer Grundgesetzänderung entzogen.

Unter diesem verfassungsrechtlichen Regelungssystem hat sich der deutsche Bundesstaat allerdings sehr bald von einer dualistischen Prägung, die vorrangig die Eigenständigkeit der Verfassungsräume von Bund und Ländern und die Eigenständigkeit der Länder betont, zu einer eher unitarisch-kooperativen Staatsform entwickelt. Begünstigt wurde und wird diese Entwicklung zweifelsohne durch die europäische Integration.

2. Unverzichtbare Existenzbedingung der föderalen Ordnung Deutschlands ist und bleibt gleichwohl die Eigenstaatlichkeit der Länder mit einer eigenen parlamentarisch-demokratischen Verfassungsordnung. Der Ausbau zu einem unitarisch-kooperativen Bundesstaat findet dort seine verfassungsrechtlichen Grenzen, wo den Mitgliedsstaaten kein Raum zur eigenen politischen Gestaltung der

Lebensverhältnisse ihrer Bürgerinnen und Bürger mehr bleibt. Das gilt zum Einen für die vertikale Aufgabenverschiebung oder Hochzoning von Aufgaben von der unteren Ebene, also den Bundesländern, auf die höheren Ebenen, also auf den Bund beziehungsweise die Europäische Union, und die vielfältigen Formen vertikal vermischter Aufgabenfinanzierungen. Weniger kritisch zu sehen sind die Formen der Kooperation zwischen den Bundesländern, wird insoweit doch deren Eigenstaatlichkeit nicht zugunsten der Zentralgewalt geopfert. Hier wird man unter staatsrechtlichen Aspekten allerdings darauf achten müssen, dass es nicht zu Ausuferungen eines Exekutivföderalismus unter einer Entparlamentarisierung auf der Länderebene kommt, das parlamentarische System muss mit anderen Worten auch in den eigenstaatlichen Verfassungsräumen der Bundesländer gewahrt bleiben. Der Entmachtung der Landesparlamente sind also auch von Bundesverfassungs wegen Grenzen gezogen.

3. Nach Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Dass in der Staatspraxis nicht der erste Halbsatz, sondern der zweite Halbsatz dieser Verfassungsnorm in weiten Teilen Realität geworden ist, ist allseits bekannt. Jedenfalls bei der Gesetzgebung sind die Zuständigkeiten zugunsten des Bundes in den Jahrzehnten der Geltung des Grundgesetzes permanent ausgebaut worden. Zu den förmlichen Verfassungsänderungen kommt hinzu, dass bestehende

konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes nahezu vollständig vom Bund auch an sich gezogen und ausgeschöpft worden sind. Der Verfassungsgrundsatz im Art. 70 Abs. 1 GG, wonach die Länder das Recht der Gesetzgebung haben, darf also nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Gesetzgebungshoheit in der Bundesrepublik heute weitestgehend – und zwar verfassungsrechtlich völlig korrekt – auf den Zentralstaat oder gar auf die Europäische Union verlagert ist.

Es gibt jedenfalls im Bereich der Gesetzgebung nicht mehr viele Lebensbereiche, die der alleinigen oder überwiegenden Gesetzgebungshoheit der Gliedstaaten überantwortet sind. Dazu zählen aber nach wie vor insbesondere Schule, Bildung und Kultur. Auf diesen Feldern halten die erwähnten Verfassungsartikel 30 und 70 GG mit ihrer vom föderalen Subsidiaritätsgrundsatz geleiteten Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Gliedstaaten noch das, was sie nach ihrem Text versprechen.

4. Aber selbst hier ist in der Öffentlichkeit die zunehmende Bestreitung des föderalen Grundprinzips unüberhörbar. Auch auf diesen klassischen Feldern der Länderhoheit wird zunehmend der Kern der Problematik deutscher Bundesstaatlichkeit deutlich. Er ist nicht verfassungsrechtlicher Natur, sondern er besteht in der offensichtlichen Diskrepanz zwischen dem Loblied der bundesstaatlichen Vielfalt, das dem Föderalismus sonn- und feiertags gesungen wird, und den Schmähungen, denen er sich werktags dann ausgesetzt sieht. Dann nämlich wird das unschöne Wort vom

Sonderweg, vom Flickenteppich und von der Kleinstaaterei immer schnell und beinahe reflexartig im Munde geführt. Neuerdings ruft so mancher Befugte oder Unbefugte nach dem Bund als Reaktion auf wirkliche oder vermeintliche blamable Schulleistungen im internationalen Vergleich. Dabei geht es offenbar nicht nur um ein stärkeres finanzielles Engagement des Bundes, sondern – etwa unter dem politischen Motto „Aufhebung des Kooperationsverbots“ – auch um den ziemlich naiven Glauben, der Bund könne mit sogenannten Bildungsmängeln per se besser und professioneller umgehen als die Länder. Auf welche Basis solche Annahmen gestützt werden könnten, bleibt selbst dem bildungspolitischen Laien schleierhaft.

Ganz allgemein gilt: Will man das bundesstaatliche Prinzip am Leben erhalten, muss man die öffentliche Meinung wieder dafür gewinnen, dass sie die landeseigenen Regelungen als Ausdruck gelebter Eigenstaatlichkeit begreift, die versuchen, landestypischen Besonderheiten und Bedürfnissen, besser gerecht zu werden als strikt unitarische bundeseinheitliche Regelungen. Erst wenn sich die veröffentlichte Meinung den Pawlow'schen Reflex abtrainiert, mit dem sie jeden Versuch landeseigener Regelungen niederbellt und niederbeißt, erst dann wird sich die bundesstaatliche Ordnung halbwegs wirklich entfalten können. Ich bin fest überzeugt, dass sie es eigentlich auch verdient hätte. Als Staatsrechtler muss ich überdies vor einer weiteren schleichenden Erosion der Bundesstaatlichkeit warnen, die – wie gesagt – zu den sogenannten ewigen Verfassungsprinzipien Deutschlands gehört.

5. Die föderale Ordnung, die seit den Zeiten des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation zum historischen Erbe Deutschlands gehört, hat sich in den letzten Jahrzehnten immer mehr zur großen Baustelle der deutschen Staatlichkeit entwickelt. Das Prinzip der Bundesstaatlichkeit und seine konkrete Ausformung in Deutschland werden nur dann überlebens- und zukunftsfähig sein, wenn sie sich immer wieder neu legitimieren und der Bevölkerung begreiflich gemacht werden können. Der Hinweis auf die jahrzehntelange föderale Tradition Deutschlands kann dafür allein nicht genügen. Man wird sich auf jeden Fall der Frage stellen müssen, welche Funktion dem Föderalismus, insbesondere dem auf dem Gebiet der Bildung, in der Zukunft zufallen, welchen Beitrag er für das Gemeinwesen erbringen soll.

Als Prinzip staatlicher Einheitsbildung hat der Föderalismus von der Bismarck'schen Reichsgründung, über den Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit nach 1945 bis hin zur Wiedervereinigung Deutschlands sicher unschätzbare Dienste geleistet. Aber die innere Einheit wird heute vorrangig bestimmt durch den Wunsch der Bevölkerung nach möglichst einheitlichen Lebensverhältnissen und durch das eher unitarische Prinzip des Sozialstaates. Auch die ethische Begründung von Föderalismus und Subsidiarität als Sicherungen individueller Freiheit und Ausdruck einer horizontalen Gewaltenteilung tritt heute angesichts der rechtsstaatlichen Bindung aller Staatsgewalten und des

Schutzes der Bürger durch Grundrechte und einer sie durchsetzenden rechtsprechenden Gewalt in den Hintergrund.

Besonders ins Gewicht fällt aber der bereits angesprochene Vertrauensverlust, den der Föderalismus als zwar aufwendige, aber gleichwohl effektive staatliche Organisationsform zweifelsohne erlitten hat. Viele Bürger sehen den Föderalismus nur noch als Sand im Getriebe des politischen Systems, den sie mitverantwortlich dafür machen, dass sich über die Handlungsstrukturen der politischen Staatsleitung oftmals Schichten von Mehltau abgelagert haben, oder der Schuld daran sei, dass auf dem einen oder anderen Politikfeld ein Staatsversagen diagnostiziert werden muss.

6. Worin findet in heutiger Zeit der Föderalismus in Deutschland also noch seinen Legitimationsgrund? Gibt es überhaupt noch einen? Als Staatsrechtler könnte ich mich mit der Antwort begnügen, dass er im Grundgesetz als Identitätskern deutscher Staatlichkeit auf ewig verankert ist. Um den Föderalismus als zukunftsfähige und akzeptierte Verfassungswirklichkeit zu bewahren, dürfte das aber nicht reichen. Föderalismus, gerade auch sein Markenkern, der Bildungsföderalismus, legitimiert sich nach wie vor aus dem Selbstbestimmungsrecht des Volkes. Demokratische Teilhabe und demokratische Selbstbestimmung des Volkes können am Besten verwirklicht werden in den kleineren politischen Einheiten, es ist deshalb keine Übertreibung, wenn ich feststelle, dass Landtagswahlen nicht selten vorrangig wegen der Schulpolitik in dem betreffenden

Lande gewonnen oder verloren werden. Demokratische Mitbestimmung und Teilhabe des Volkes sind gerade in der Kultuspolitik besonders präsent und effizient. Weitere Zentralisierungen und Hochzonungen auf diesem Aufgabenfeld in Richtung Zentralstaat oder gar Europäische Union schmälerten den Grad des Selbstbestimmungsrechts des Landesvolkes – und zwar auf einem Gebiet, das einerseits zu den wenigen Kernstücken der verbliebenen Landeshoheit gehört und das andererseits essentielle Lebens- und Zukunftsfragen der Bevölkerung betrifft. Wer hier dem weiteren Verfall der eigenstaatlichen Souveränität der Bundesländer das Wort redet, nimmt – möglicherweise unbeabsichtigt und unbewusst – einen weiteren Verlust an gelebter demokratischer Selbstbestimmung des Volkes, hier des jeweiligen Landesvolkes, in Kauf. Demokratischer Staatsaufbau, reale demokratische Selbstbestimmung des Volkes, Subsidiarität und Föderalismus gehören nach den Verfassungsstrukturen Deutschlands zusammen. Sie auf dem Altar einer ziemlich unbewiesenen Effizienzsteigerung durch weitere Zentralisierung zu opfern, ist in meinen Augen höchst fahrlässig.

7. Um dem durchaus berechtigten Verlangen nach Vermeidung unnötiger und unzumutbarer Diskrepanzen in den Lebensverhältnissen und Lebenschancen der Bevölkerung im Gesamtstaat zu vermeiden, gibt es die Eigenstaatlichkeit weit weniger beeinträchtigende Handlungsformen als die – meist irreversible – Aufgabenhochzonung auf den Zentralstaat. Das sind die bewährten Handlungsformen des

kooperativen Föderalismus, dessen Prototyp die deutsche Kultusministerkonferenz darstellt. Diese Formen der Zusammenarbeit auf horizontaler Ebene verlagern keine Kompetenzen von unten nach oben, stellen keine weitere Aushöhlung der eigenstaatlichen Souveränität der Bundesländer und ihrer eigenen demokratischen Ordnung dar, sie sind mit anderen Worten über Jahrzehnte bewährte Instrumente, um die verfassungsrechtlich verankerter föderale Vielfalt mit den berechtigten Belangen und Wünschen nach einem Mindestmaß an Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und Lebenschancen im Gesamtstaat in Einklang zu bringen.

Auch bewährte Verfassungen, zu denen zweifelsohne das Grundgesetz gehört, müssen sich immer wieder fragen lassen, ob sie den Herausforderungen der Zeit noch in jedem Fall gerecht werden. Sie stehen in der Zeit und sind Entwicklungen ausgesetzt, die sie auffangen und verfestigen müssen, sollen sie doch weder bei aller Offenheit für den Wandel auf der einen Seite dem Zeitgeist huldigen noch sich auf der anderen Seite von der gelebten Verfassungswirklichkeit allzu weit entfernen. Nach meiner festen Überzeugung sind die institutionellen Formen des kooperativen Föderalismus gerade dort, wo die Länderhoheit wie im Bildungsbereich *de iure* noch weitgehend uneingeschränkt fortbesteht, eine von Anfang an richtige Reaktion auf die unbestreitbare Erkenntnis, dass auch unsere Verfassung in der Zeit steht und sich modernen Entwicklungen nicht verschließen darf, sondern diese auffangen und verfestigen muss. In diesem Sinne ist auch die

Kultusministerkonferenz in Deutschland als wohl älteste institutionelle Ausprägung des kooperativen Föderalismus unter dem Grundgesetz für die Zukunft der föderalen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland unverzichtbar.