

Die geistigen Grundlagen des Föderalismus. Rede von Ministerpräsident Hans Ehard im Rahmen einer Vortragsreihe an der Universität München

3. Juni 1954

Abdruck: *DokGeschBay* S. 598–609; gedruckt 1954 (Exemplar in BayHStA NL Ehard 654); Neudruck 1968

Mit dieser Rede – der Entwurf stammte wie zahlreiche weitere in den fünfziger Jahren aus der Feder des Historikers Ernst Deuerlein (1918–1971; 1949 Eintritt in die Bayerische Staatskanzlei) – reichte Ministerpräsident Ehard (1887–1980; 1946 bis 1954 und 1960–1962 Bayerischer Ministerpräsident, CSU) für seine seit Jahren betriebene Föderalismuspolitik das theoretische Rüstzeug nach. Er bemühte sich darin, weit verbreitete Vorurteile abzubauen, um ein tieferes Verständnis vor allem auch bei der jüngeren Generation für ein föderalistisch strukturiertes Staatswesen zu erreichen.

Im Zentrum stand dabei die Herleitung des Föderalismus aus dem Subsidiaritätsprinzip der katholischen Soziallehre (Enzyklika *Quadragesimo Anno* [1931] von Papst Pius XI.): „Föderalismus ist die politische Form der Subsidiarität“.

Deutlich grenzte er den Begriff ferner gegenüber den Extremen Zentralismus und Separatismus ab. Ehard propagierte ihn ferner als Modell für ein geeintes Europa und als Strukturprinzip zur Wahrung der individuellen Freiheit gegenüber den Bedrohungen von Kollektivismus und Totalitarismus. Kritisch setzte er sich mit den immer wieder erhobenen Einwänden auseinander, der Föderalismus stehe der deutschen Einheit im Wege und sei die kostspieligere Regierungsform.

Gelberg, Karl-Ulrich: Hans Ehard. Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946–1954 (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte 18). Düsseldorf 1992, S. 79 f.; „Das schönste Amt der Welt“. Die bayerischen Ministerpräsidenten von 1945 bis 1993 (Staatliche Archive Bayerns. Kleine Ausstellungen Nr. 13). München 1999, S. 92; „Föderalismus“ und „Subsidiarität“ in: *Lexikon der Christlichen Demokratie in Deutschland*. Hg. von Winfried Becker, Günter Buchstab, Anselm Doering-Manteuffel, Rudolf Morsey. Paderborn 2002, S. 532–535, 664 f.

Am 20. Mai 1954 befaßte sich der 2. Deutsche Bundestag mit Gesetzentwürfen zur Finanz- und Steuerreform. Dabei gingen die Sprecher der einzelnen Parteien auch auf die Stellung des Föderalismus in Deutschland ein. Es ist ja bereits zur Gewohnheit geworden, einen wesentlichen Zusammenhang zwischen Föderalismus und dem Problem der Finanz- und Steuergesetzgebung zu sehen oder zu propagieren. Zu vernehmen gewesen ist ein Katalog geistreicher

Glossen, arithmetischer Beweise und staatsrechtlicher Auslassungen, denen eine graduierte Abneigung oder Ablehnung des Föderalismus gemeinsam war.

Nicht nur Sprecher der Opposition, sondern auch Redner aus dem Regierungslager hielten ein Scherbengericht über den Föderalismus in Deutschland, unbekümmert um die Tatsache, daß die Struktur der Bundesrepublik Deutschland föderativ ist.

Die Diskussion des Deutschen Bundestages bewies, daß der Föderalismus in Deutschland erneut in die Verteidigung seines Lebensrechtes gedrängt ist. Diejenigen, die die föderalistischen Elemente des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland dem Zentralismus und Unitarismus zu opfern bereit sind, warten nur auf den »rechten Augenblick«, um ihr Werk zu vollbringen.

Sie sind auch unüberzeugbar der Meinung, damit dem deutschen Volk eine höhere und bessere Form staatlichen Lebens zu geben. Politische und publizistische Proteste reichen nicht aus, um diese Entwicklung aufzuhalten. In einem Teil des deutschen Volkes besteht nun einmal eine gewisse immanente Gegnerschaft gegen den Föderalismus. Der hauptsächliche Grund dafür ist die allenthalben feststellbare, überaus mangelhafte Kenntnis dessen, was Föderalismus ist und was er vor allem für das deutsche Volk bedeutet. Die Auslassungen deutscher Parlamentarier über den Föderalismus zeigen, daß hier nicht nur schiefe, sondern grundlegende falsche Auffassungen vorhanden sind. Während der Föderalismus vielen als historisches Fragment nationaler Schwäche gilt, erscheint der Unitarismus als politische Fata Morgana vollendeter deutscher Staatlichkeit. Solche Differenzen entstehen nicht zufällig. Politische Propagandisten sorgen ständig dafür, sie zu versteifen. Ich möchte auch nicht die beklagenswerte Tatsache verschweigen, daß der Aktivität der Gegner des Föderalismus nicht immer die Initiative seiner Freunde und Anhänger entspricht. Auch dieser Umstand hat dazu beigetragen, daß der Föderalismus weithin ein »terminus ignotus« ist. Machen Sie z. B. einmal den ebenso bemerkenswerten wie erheiternden Versuch, in allgemeinen und speziellen Nachschlagewerken eine Definition des »Föderalismus« zu suchen, dann können Sie sich über die verwirrende Unklarheit des Begriffes »Föderalismus« eine Vorstellung machen. Ein undurchdringbarer Nebel sachlicher Verworrenheit liegt über dem Begriff »Föderalismus«.

Es ist bedauerlich, daß gerade auch in der jungen Generation nur geringe Neigung besteht, sich mit dem Problem »Föderalismus« auseinanderzusetzen. Und doch ist nun einmal der Föderalismus eine Schicksalsfrage des politischen Lebens in Deutschland. Seine Gegner pflegen diesen Tatbestand zu bestreiten. Die Katastrophen, die über das deutsche Volk gekommen sind, sind – leider – nicht bestreitbar. An diesen Katastrophen haben auch Fehlschüsse der deutschen Innenpolitik entscheidend mitgewirkt, wenn sie auch von außenpolitischen Ereignissen

immer wieder überspielt worden sind. Dem Föderalismus ist dabei eine entscheidende Rolle zugekommen. Schon diese Feststellungen machen es notwendig, den Begriff »Föderalismus« zu fixieren und zu erläutern.

Die Frage, die zu beantworten ist, heißt in vereinfachter Form: Was ist der Föderalismus?

Das lateinische Wort »foedus« läßt bekanntlich eine Reihe von Übersetzungen zu. Als Bezeichnung für »Bund« hat es in den romanischen Sprachen Eingang gefunden. Dem aus diesem Wort hervorgegangenen Begriff liegt die Vorstellung einer bündischen Ordnung, Organisation oder Lebensform zugrunde. Es ist notwendig, sich bei der Untersuchung des Begriffs »Föderalismus« darüber im klaren zu sein, daß er verschiedene Tatbestände, Haltungen und Vorstellungen einer bündischen Ordnung, Organisation oder Lebensform umschließt. Föderalismus im Sinne deutscher Schlagzeilen ist Länderegoismus oder Länderstreit mit der Bundesregierung. Föderalismus im Sinne deutscher Zentralisten ist historisches Fragment oder nationale Demütigung.

Diese Auffassungen sind von dem Begriffsinhalt des Föderalismus meilenweit entfernt! Föderalismus ist zunächst ein staatsphilosophisches und soziologisches Prinzip. Es ist wesentlich verbunden mit dem »Subsidiaritätsprinzip«. Es ist sogar die Feststellung möglich: Föderalismus ist die politische Form der Subsidiarität. Subsidiarität im engeren Sinn ist sozialphilosophischer Föderalismus. Der Begriff der »Subsidiarität« ist durch Papst Pius XI. in seiner Enzyklika »Quadragesimo anno« 1931 neu geschaffen worden. Dort ist das Prinzip der Subsidiarität folgendermaßen definiert: »Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen. Zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung.« Papst Pius XI. hat diese Feststellung als den obersten sozialphilosophischen Grundsatz bezeichnet, an dem weder zu rütteln noch zu deuteln sei. Dieser Grundsatz bedeutet die Beschränkung jedweder übergeordneten Gewalt und Zuständigkeit auf den Bereich, den zu bewältigen die Nachgeordneten nicht in der Lage sind. Die Vertreter des Naturrechts verweisen in der Diskussion um diesen Grundsatz auf die Tatsache, daß hier ein Umstand sichtbar hervorge stellt werde: »Daß die Gemeinschaft eine aus Gliedgemeinschaften mit relativer Selbständigkeit oder Autonomie bestehende Einheit ist und daß diese alle ihre eigenen Zwecke, ihr eigenes Gemeinwohl und daher ihre eigenen Aufgaben besitze.«

Es wäre aber ein Irrtum zu glauben, es sei durch die Definition des Subsidiaritätsprinzips in der Enzyklika »Quadragesimo anno« ein, dem abendländischen Denken unbekannter und fremder Grundsatz geschaffen worden. In Wirklichkeit handelt es sich nur um die Definition einer Auffassung, die in ihren ersten Anfängen bei Aristoteles

nachzuweisen ist. Gerade die vom Bild des Stadtstaates beeinflusste und geprägte politische Vorstellung der Griechen hat eine leuchtende Spur sozialphilosophischen und staatsrechtlichen Föderalismus hinterlassen. Sie ist im Unitarismus der zentralistisch veranlagten Römer erloschen. Schon bei diesem ersten weltgeschichtlichen Zusammenstoß föderativen und unitaristischen Denkens ergibt sich eine wesentliche Erkenntnis: Föderalismus ist nur so lange möglich und lebensfähig, solange er jeder partikularistischen und separatistischen Versuchung widersteht. Für das Mittelalter hat Thomas von Aquin unter Anknüpfung an die Überlieferung von Aristoteles ein Bild des föderativ gegliederten Staates gegeben. Nach Thomas von Aquin soll der Staat keineswegs dem Einzelnen die Sorge für die eigenen Interessen abnehmen und ebensowenig darf er dem Einzelnen seine persönliche Freiheit und Selbstbestimmung über das unumgängliche nötige Maß einengen und schmälern. Gerade diese Forderung bezeichnen die Interpreten Thomas von Aquins als den freiheitlichen Geist seines politischen Systems. Erst der Einbruch machiavellistischen Staatsdenkens hat diese Auffassung zurückgedrängt und verschüttet: »Wenn der souveräne Fürst höchste Gewalt nach innen und Unabhängigkeit nach außen beansprucht, kann es nur noch eine einzige staatliche Organisation geben, die in der Person des Königs konzentriert ist. Nach außen duldet dieser keinerlei Einordnung in ein größeres Gemeinwesen, sondern er kennt lediglich Vereinbarungen mit anderen Staaten, die gleich ihm zentralistischen Charakter haben. Nach innen kann es keine staatliche Organisation geben, die nicht als eigene zu ihm gehört und keine staatliche Funktion, die nicht von ihm selbst oder in seinem Auftrag vollzogen wird.«

Die Auffassung der »nation une et indivisible« der Französischen Revolution hat den Gedanken staatlichen Zentralismus mit dämonischer Konsequenz durchgeführt. Sie hat jedoch gleichzeitig die geistigen und politischen Gegenbewegungen ausgelöst, die im politischen Denken des Freiherrn von und zum Stein ihren Niederschlag gefunden haben. Seine Forderung ging dahin, Volk und Staat von unten nach oben aufzubauen und das Maß der Verantwortung nach Vermögen den einzelnen Stufen dieses Aufbaues zuzuweisen. Während der größere Teil der politischen und historischen Literatur das 1806 zu Grunde gegangene Heilige Römische Reich Deutscher Nation schmäht und verurteilt, stellt Stein dazu fest: »Die alte Verfassung Deutschlands versicherte jedem seiner Einwohner Sicherheit der Person und des Eigentums. In den größeren geschlossenen Ländern verbürgten beide Stände Gerichtsverfassung, in den übrigen die Reichsgerichte und die Obergerichte des Kaisers. Die Willkür des Fürsten war durchaus in der Abgabenerhebung, in ihrem Verfahren gegen die Person ihrer Untertanen beschränkt.«

Der hannoversche Historiker Heere stellte im Jahre 1817 fest, daß die Wahrung des föderativen Charakters Deutschlands im höchsten deutschen und europäischen Interesse läge und Deutschland zum Bollwerk des europäischen Friedens bestimme. Diese Zeugnisse beweisen, daß eine föderative Ordnung Deutschlands nicht eine

Erfindung des Wiener Kongresses oder der aus ihrer Verantwortung für Deutschland als Ganzes flüchtenden Bayern ist. Ein reicher Strom föderativer Gesinnung durchfließt die abendländische Geschichte bis zur Gegenwart. Es muß also doch ein recht bedeutsames Anliegen dahinter stehen. Dabei ist es notwendig, die zwei großen Bereiche des Begriffes »Föderalismus« auseinanderzuhalten. Der eine bezieht sich auf die Sozial-, der andere auf die Staatsstruktur. Gemeinsam ist beiden die Forderung und die Absicht, dem Individuum größtmögliche Freiheit zuzusprechen.

Eine Zeit, in der der Kollektivismus des Ostens und auch der des Westens jede Eigenart und Eigenständigkeit abzuschleifen droht, müßte eigentlich dankbar sein für ein Prinzip, das in der Lage ist, im Sozial-, Wirtschafts- und Staatsleben einen Damm individueller Freiheit zu errichten und dadurch zugleich die Sturzflut des Kollektivismus abzuhalten. Das Verhältnis des sozialphilosophischen Föderalismus zum staatsrechtlichen Föderalismus ist noch nicht bestimmt. Der Soziologe Nell-Breuning lehnt es ab, den Föderalismus als staatsrechtliche Grundsatzforderung verpflichtend für die christliche Staatslehre anzusehen. Er vertritt die Auffassung, daß auch im Einheitsstaat durch volle Entfaltung gemeindlicher Selbstverwaltung und durch Ausbau einer echten leistungsgemeinschaftlichen Ordnung das Lebensrecht der kleineren Lebenskreise voll und ganz gewährleistet sei. Er neigt mit dieser Feststellung zu einer Interpretation des Föderalismus, die – nach unserer Auffassung – weder mit dem Gedanken der Subsidiarität noch mit der geschichtlich bewiesenen Gefahr des Einheitsstaates für das Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Solche Interpretationen des Föderalismus sind hypothetisch, und widersprechen der geschichtlichen Erfahrung. Der staatsrechtliche Föderalismus ist nämlich ohne den historischen Tatbestand nicht zu erklären und nicht zu verstehen. Das trifft in besonderem Maße für Deutschland zu. Der Versuch, das Problem des Föderalismus im Verlauf der deutschen Geschichte zu verfolgen und darzustellen, ist – bedauerlicherweise – noch nicht unternommen worden, wenn auch einzelne publizistische Ansätze sich dazu vornehmlich bei Constantin Frantz finden. Wer es unternimmt, die Spuren föderativer Ordnung und föderativer Gesinnung in den wechselvollen Epochen deutscher Geschichte aufzuspüren, kommt zu überraschenden Erkenntnissen. An ihrer Spitze steht die für die Diskussion des Gesamtproblems wesentliche Feststellung: Deutschland ist als Volk, Staat und Kulturland keine unterschiedlose Einheit, wobei an Stelle des Wortes »Einheit« besser das Wort »Einheitlichkeit« im Sinne von Uniformität zu setzen und zu lesen ist.

Im Verlauf der deutschen Geschichte, in der föderalistische Strömungen abwechseln mit zentralistischen Gegenbewegungen, finden sich immer wieder Ansätze zu großzügigen föderativen Lösungen des tiefschichtigen und weiträumigen deutschen Problems. Sie entspringen der vorgegebenen Situation der deutschen Geschichte und dem Bedürfnis

einer gleichmäßigen Erfassung und Gewinnung aller deutschen Stämme und Landschaften. Die Ordnung des »Heiligen Römischen Reiches« konnte nur föderalistisch sein, auch wenn sein Föderalismus wie jeder Föderalismus zeitgenössische Züge trug.

Noch stärker als in der staatlichen Gliederung ist der föderative Gedanke in der mittel-alterlichen Gerichtsverfassung sichtbar. Den »Landgerichten« sind große Teile der kaiserlichen Jurisdiktionsgewalt übertragen worden. Diese Übertragung macht deutlich, daß die kaiserliche Gewalt föderativ gegliedert war. Auch hier hat der Einbruch der Renaissance Erkenntnisse und Auffassungen verschüttet, um deren Ausgrabung sich bisher nur Einzelne bemüht haben. Selbst in dem aus den Westfälischen Friedensverträgen hervorgegangenen Reich sind echte föderalistische Spuren erkennbar, auch wenn sie in unserer Vorstellung vom Dualismus zwischen Preußen und Österreich verwischt werden.

In diesem Zusammenhang ist es bedauerlich, daß die derzeitigen Kenntnisse über die Funktion und die Bedeutung der »Reichskreise« nicht ausreichen, um diese uneingeschränkt als Zeugnisse föderativer Reichsstruktur zu reklamieren. Der Blick auf die politische und militärische Entwicklung hat dazu geführt, daß die an Sensationen freilich arme Tätigkeit der Reichskreise vergessen und übersehen worden ist. Es ist jedoch gerade für das Problem des Föderalismus in Deutschland von Bedeutung, in welcher Weise diese Reichskreise tätig geworden sind und in welcher Weise sie ihre inneren Angelegenheiten geordnet haben. Im »Fränkischen Reichskreis« z. B. ist eine Vielzahl unterschiedlicher Territorien vereinigt gewesen. Die Hochstifte Bamberg und Würzburg standen neben der Markgrafschaft Bayreuth und den Reichsstädten. Dazu kamen selbständige Fürstentümer und eine zahlenmäßig große Reichsritterschaft. Genaue Kenntnisse des Zusammenlebens und Zusammenwirkens dieser Teile in einem Reichskreis und dessen Stellung zum Reichsganzen könnten die Lebendigkeit und Lebensfähigkeit des Föderalismus in dem 1806 untergegangenen Reich bezeugen.

Trotzdem ist nicht zu verkennen, daß bereits damals der Föderalismus in ständiger Abwehr und Verteidigung begriffen war. Die schwer verständliche Liebe des deutschen Volkes zum Zentralismus hat viele, zum Teil aus dem Bereich des historischen Unterbewußtseins kommende Wurzeln. Während Landschaft, stammesmäßige Gliederung und geschichtlicher Verlauf das deutsche Volk dem Föderalismus direkt zuordnen, lebt immer wieder die Sehnsucht nach der Verwirklichung eines in allen Lebensäußerungen und Lebenshaltungen einheitlichen, d. h. uniformen Deutschland auf. Aus der Spannung zwischen vorgegebenem Föderalismus und angestrebtem Zentralismus entstand ein Teil der geschichtlichen Last, die auf Begriff und Anliegen des Föderalismus in Deutschland liegt. Dazu kommt ein Umstand, der sich als eine weitere Beschwerung für den Föderalismus erweist. Zentralisten und Unitaristen sehen im Föderalismus ihren Gegner, obwohl die Antithesen zu Zentralismus und Unitarismus Separatismus und

Partikularismus heißen. Es ist eine bedauerliche, aber nur schwer zu ändernde Tatsache, daß die Vertreter eines einheitlichen Deutschland in leidenschaftlicher Gegnerschaft zum Föderalismus stehen. Der Föderalismus ist aber kein Gegensatz. Er ist weder These noch Antithese. Der Föderalismus ist vielmehr die Synthese von »Zentralismus« und »Separatismus«.

Die politische und staatsrechtliche Diskussion in Deutschland würde an Sachlichkeit und Glaubwürdigkeit gewinnen, wenn die Gegner des Föderalismus endlich von der irrigen Meinung abließen, der Föderalismus sei ein Hinderungsgrund der deutschen Einheit.

Ebenso irrig ist die teilweise in der historischen und verfassungsrechtlichen Literatur verbreitete Auffassung, der Föderalismus habe im Verlauf der deutschen Geschichte zweimal entscheidend versagt und sei deshalb überspielt worden. Als Versagen des Föderalismus in Deutschland werden dabei der Untergang des alten Reiches im Jahre 1806 und die Auflösung des Deutschen Bundes im Jahre 1866 bezeichnet.

Ich will es unterlassen, vom Historischen her den Irrtum dieser Auffassungen richtigzustellen. Vom Staatsrechtlichen her jedoch liegen die Tatbestände so, daß weder 1806 noch 1866 die Form des Föderalismus vorhanden gewesen ist, die sich als Synthese zwischen Zentralismus und Separatismus anbietet. Der Historiker wird dazufügen, daß es äußere Umstände machtpolitischer Herkunft gewesen sind, die diesen Formen des deutschen Zusammenlebens den Todesstoß versetzt haben. Das angebliche Versagen des Föderalismus in diesen geschichtlichen Ereignissen sehen einzelne Autoren darin, daß Bismarck bei der Reichsgründung zentralistische Tendenzen nicht zurückgedrängt habe. Ich will die Frage nach Ausmaß und Form des sogenannten »Bismarckschen Föderalismus« hier nicht weiter untersuchen. Sicher hat Bismarck aus legitimistischer Bindung Rücksicht auf die staatspolitischen Gegebenheiten in Deutschland genommen. Ob er von einer echten föderalistischen Erkenntnis bestimmt worden ist, kann jedoch bezweifelt werden. Unbestreitbar ist der Umstand, daß der Föderalismus im Deutschen Reich von 1871 auf die zweite Stelle verwiesen worden ist. Unbestreitbar ist auch der Umstand, daß Liberale und Nationale in den föderativen Elementen der Deutschen Reichsverfassung vom 16. April 1871 Veranstaltungen der Reichsstruktur gesehen haben. Sie haben in Publizistik und Propaganda den Föderalismus angeschwärzt und jene nicht ausrottbare Meinung über föderative Ordnung und föderalistische Gesinnung geschaffen, wie sie heute weithin noch besteht. So wenig wie der Föderalismus das Gegenstück zum Zentralismus ist, so wenig ist der Föderalismus eine museale Ordnung. Der Föderalismus wird falsch verstanden, wenn er als Vorwerk des legitimistischen Prinzips angesprochen wird. Föderalismus ist weder Tarnung noch Verteidigung, Föderalismus ist ein echtes Prinzip der Ordnung, ausgestattet mit der Fähigkeit, die zwischenmenschlichen und zwischenregionalen Beziehungen ebenso zu ordnen wie die Abhängigkeitsverhältnisse im Aufbau des Staates und der Gesellschaft.

Der Auffassung, der Föderalismus habe die Bildung eines deutschen Einheitsstaates erschwert und verzögert, steht die bittere aber geschichtlich bewiesene Erkenntnis gegenüber, daß der Zentralismus die über das deutsche Volk gekommenen Katastrophen nicht zu verhindern in der Lage gewesen ist. Als die deutschen Staaten in »Länder« umbenannt und ihrer wesentlichen Rechte in der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 beraubt waren, ergaben sich neue Schwierigkeiten, mit denen die Unitaristen nicht gerechnet hatten. Es zeigte sich, daß die angebliche »blaue Blume des Föderalismus« nicht nur in den romantischen Parkanlagen deutscher Fürsten gewachsen war. Es zeigte sich vielmehr, daß in den Stämmen und Landschaften des deutschen Volkes ein echtes Selbstbewußtsein vorhanden ist. Daß dieses Bewußtsein der Bayern, Schwaben, Hessen, Rheinländer, Westfalen, Friesen und Niedersachsen mehr ist als üblicher Lokalpatriotismus und begrenzter Kantönligeist hat bereits Goethe bezeugt, als er am Ende seines Lebensbogens angelangt – von seiner Angst um die Zukunft der deutschen Kultur sprach, wenn diese zu einer Einheitskultur werden sollte. Die Weimarer Republik ist nicht fähig gewesen, die Kräfte und Möglichkeiten der deutschen Länder für die Konsolidierung der innenpolitischen Verhältnisse zu aktivieren. Der Nationalsozialismus beseitigte den in Deutschland noch vorhandenen Grundriß einer föderativen Ordnung und schuf einen, in der deutschen Geschichte bisher unbekannten straffen Einheitsstaat, in dem alles über einen Leisten geschlagen wurde, und alles nach einer Pfeife tanzen mußte.

Es ist notwendig, daran zu erinnern, daß es in keiner Periode der deutschen Geschichte einen Einheitsstaat in der exklusiven und totalitären Form wie zwischen 1933 bis 1945 gegeben hat. Der Drang zum »Gleichschalten«, »Verreichlichen« und »Vereinheitlichen« war so groß, daß selbst Hitler, Schöpfer und Dämon dieser politischen und geistigen Uniformität, sich vor seinen Tischgenossen über den Einheitsunsinn der Reichsverwaltung ausließ. Was im kleinsten Weiler Deutschlands geschah, wurde nach Berlin berichtet. Was im kleinsten Dorf Deutschlands geschehen mußte, wurde in Berlin entschieden. In dieser Situation spürten selbst solche, die Jahre und Jahrzehnte lang gegen den Föderalismus zu Felde gezogen waren, daß der Föderalismus mehr als antiquierte Kleinstaaterei sei. Diese Erkenntnis von der Funktion des Föderalismus setzte sich nach 1945 nicht allgemein durch. Weil die Besatzungsmächte eine föderative Struktur Deutschlands befürworteten, wurde der »Föderalismus« vielen aus sogenannten nationalen Gründen suspekt. So setzte im Parlamentarischen Rat erneut das Ringen zwischen Zentralismus und Föderalismus ein, wobei die Kräfte des Föderalismus nicht ausreichten, um im Aufbau der Bundesrepublik Deutschland einen großzügigen Föderalismus durchzusetzen. Der Parlamentarische Rat legte dem Föderalismus in Deutschland erneut Zügel an. Wenn Bayern »Nein« zum Grundgesetz sagte, so geschah es nicht, weil Bayern aus dem eng gezogenen Kreis des deutschen Schicksals ausbrechen wollte, sondern weil es von tiefer Sorge über die abermalige Zurücksetzung des Föderalismus erfüllt war. Das Ergebnis des Parlamentarischen Rates

war ein »labiler Föderalismus«, Entwicklungsfähig in einer zentralistischen und einer föderalistischen Richtung. Das durch die deutsche Geschichte zu verfolgende Ringen zwischen Föderalismus und Zentralismus beweist eine dem Politischen in Deutschland immanente Polarität, deren Spannungen durch einseitige Entscheidungen nicht behoben werden können. Es läßt aber auch den Schluß zu, daß gedankliche Kurzschlüsse und Vereinfachungen folgenschwere Verwechslungen hervorgerufen haben.

Zu diesen Verwechslungen gehört, daß das Ringen um die Einheit des deutschen Volkes weitgehend gleichgesetzt wird mit dem Streben einzelner nach organisatorischer und administrativer Einheitlichkeit. Einheit eines Volkes und eines Staates ist möglich ohne reglementierte Einheitlichkeit des Staatsaufbaues und der Staatsverwaltung. Niemand denkt daran, die politische und wirtschaftliche Einheit der Schweiz in Frage zu stellen, weil in der inneren Struktur keine Einheitlichkeit besteht. Niemand denkt daran, die politische und wirtschaftliche Einheit der Vereinigten Staaten von Amerika zu bezweifeln, obwohl in Fragen der Gesetzgebung und der Verwaltung unter den einzelnen Staaten bedeutsame Verschiedenheiten bestehen. Das Streben des deutschen Volkes nach Einheit wird auch von denen uneingeschränkt bejaht und unterstützt, die die Ausweitung dieses Strebens auf exklusive Einheitlichkeit der innenpolitischen Struktur ablehnen. Der Föderalismus ist weder Hemmnis noch Verhinderung der deutschen Einheit. Gerade unsere Zeit ist zum Augenzeugen eines weltpolitischen Ringens zwischen Föderalismus und Zentralismus geworden. Gegner und Verteidiger der untergegangenen Donaumonarchie geben unumwunden zu, daß deren Auflösung durch den Verwaltungszentralismus beschleunigt, ja sogar herausgefordert worden sei. Unter dem Eindruck dieser weltgeschichtlichen Katastrophe im Donaauraum hat der frühere österreichische Bundespräsident Karl Renner ein glühendes Bekenntnis zu einer föderativen Ordnung Europas abgelegt.

Wie den politischen und kulturellen Gegebenheiten Deutschlands nur durch eine föderative Staatsorganisation entsprochen werden kann, kann Europa nur als Föderation zur Einheit gelangen. Jeder Versuch, Europa zu einen, ist zum Scheitern bestimmt, wenn er nicht mit einem unmißverständlichen Bekenntnis zu einem echten und selbstlosen Föderalismus beginnt. Die Vielfalt der Staaten, die Eigenheiten der Völker und die Belastungen ihrer historischen Entwicklung können nur in ein geeintes Europa überführt werden, wenn dieses auf einem föderativen Grundriß aufgebaut wird. Überall, wo Unterschiede auftreten, wo Gegensätze nicht eliminiert werden können, bietet sich der Föderalismus als Funktionsinstrument des Zusammenlebens und des Zusammenwirkens an.

Seine sozialphilosophische Begründung ist ebenso klar wie überzeugend. Seine historische Bewährung ist nicht anzuzweifeln. Seine gegenwärtige Bedeutung kann nicht bestritten werden. Eine tiefe Sehnsucht nach Freiheit der Person und nach Freiheit der Völker ist in unserer Gegenwart überall anzutreffen. Ihr entspringt eine ehrlich besorgte Ablehnung staatlicher Bevormundung und staatlicher Reglementierung. Die Völker leben in der Furcht, in der

weltpolitischen Auseinandersetzung zweier Großmächte ihre Freiheit und Eigenart zu verlieren. In dieser Situation biete sich der Föderalismus als ein echter Ausweg und eine echte Lösung an. Das letzte Ziel der politischen und sozialen Subsidiarität des Föderalismus ist die Freiheit des Individuums und die Freiheit des Einzelvolkes. Der Föderalismus ist eine Form und ein Mittel, um dem Einzelnen und der Welt die Freiheit zu erhalten. Absolutistische und kollektivistische Staaten sind a priori Gegner des Föderalismus. Ihr System verlangt den Kampf gegen eine Ordnungsform, die die Macht in der Spitze begrenzen will, um die Freiheit der Nachgeordneten zu schützen. Je stärker sich ein Staat, d. h. ein Volk dem absolutistischen und kollektivistischen Denken nähert, um so stärker lehnt es alles ab, was mit dem Föderalismus zusammenhängt.

Der Föderalismus ist ein Funktionsmittel der Freiheit in der Welt wachsender Unfreiheit. Der Föderalismus ist das Prinzip der Individualität gegenüber dem Kollektivismus jeglicher Provenienz. Der Föderalismus ist schließlich eine Haltung, die dem Menschen seine Würde beläßt. Der Kollektivismus des Denkens, Empfindens und Wollens geht wie ein Gespenst über den Erdbereich. Das Individuum als Einzelercheinung ist in seiner Existenz bedroht. Die Völker werden, wie das Beispiel des Ostens zeigt, einer gewaltsamen Gehirngleichschaltung unterzogen und einem System kollektiver Brutalität eingegliedert. Die Freiheit des Westens kann nur dann auf die Dauer Anspruch erheben, Freiheit im objektiven Sinn zu sein, wenn sie dem Individuum und dem Einzelvolk größtmögliche Entfaltungsmöglichkeit zugesteht und Vorkehrungen zur Abwehr jeder Form des Kollektivismus trifft.

Einwendungen gegen den Föderalismus sind nur dann berechtigt, wenn dieser seine Aufgabe zur Wahrung der Freiheit des Individuums und der Völker vernachlässigt. Die in Deutschland gegen den Föderalismus erhobenen Einwände beruhen auf einer geradezu tragischen Verkennung des Begriffsinhaltes des Föderalismus. Die Behauptung, daß die Einheit Deutschlands durch den Föderalismus verhindert oder erschwert werde, beruht auf der Verwechslung von Einheit und Einheitlichkeit. Auch die Feststellung, der Föderalismus sei das historische Petrefakt deutscher Kleinstaaterei, entspricht nicht dem geschichtlichen Tatbestand. Ohne Zweifel bestehen Beziehungen zwischen Legitimus und Föderalismus und ohne Zweifel hat diese Bindung an den Legitimus dem Ansehen des Föderalismus geschadet. Diese Bindung besteht schon lange nicht mehr. Der Föderalismus trägt – wie jedes Prinzip –, zeitbedingte Züge, die nicht zum Wesensinhalt gehören. Der Föderalismus des Deutschen Bundes ist anders als der des Bismarckschen Reiches. Der Föderalismus des Bismarckschen Reiches wiederum unterscheidet sich wesentlich vom Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. Ein Hauptunterschied bestand in dem Umstand, daß die Reichsverfassung vom 16. April 1871 Gliedstaaten verschiedener föderativer Rechte schuf. Dieser Umstand ist aus dem historischen Ablauf der Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches zu erklären und zu verstehen. In der

Bundesrepublik existiert kein privilegierter Föderalismus. Die Länder sind gleichgestellt. Das bedeutet, daß die aus dem legitimistischen Prinzip sich ergebenden Belastungen des deutschen Föderalismus weggefallen sind.

Ein anderer, gegen den Föderalismus in Deutschland vorgebrachter Einwand ist die Behauptung, der Föderalismus sei ein finanzieller Luxus. Es besteht in Deutschland bedauerlicherweise ein Denk- und Sachzusammenhang zwischen Föderalismus und Finanzpolitik. Das ist keine Erfindung des Parlamentarischen Rates oder der Bundesrepublik Deutschland. In jedem föderativ gegliederten Staat stellt sich das Problem des Finanzausgleichs. Dieses kann auf verschiedene Weise gelöst werden. Die Reihe der Möglichkeiten erstreckt sich von der Unterhaltungspflicht der Gliedstaaten für die Zentrale bis zur Unterhaltszahlung der Zentrale für die Gliedstaaten. Im letzteren Fall sind die Gliedstaaten Kostgänger der Zentrale. Im ersteren Fall ist die Zentrale auf die finanzielle Geneigtheit der Gliedstaaten angewiesen. In der politischen Wirklichkeit existieren nicht diese Extreme, sondern Mischformen. Die Schwierigkeit besteht dabei darin, daß ein Ausgleich erzielt werden muß zwischen Bevorzugung und Benachteiligung.

In Deutschland sind bereits verschiedene Formen ausprobiert worden. Im kaiserlichen Deutschland gelang es mit Hilfe eines Vorschlages des bayerischen Reichstagsabgeordneten Georg von und zu Franckenstein, fast 30 Jahre lang den Finanzausgleich zwischen Reich und Gliedstaaten geräuschlos zu vollziehen. In der Weimarer Republik sind die Länder Kostgänger des Reiches gewesen. In der Bundesrepublik Deutschland ist die Diskussion über die endgültige Form des Finanzausgleiches in vollem Gange. Die Verfechter der Einrichtung einer Bundesfinanzverwaltung, einer traditionellen Forderung der Zentralisten, führen unter ihren Argumenten immer wieder die These auf, der Föderalismus sei zu kostspielig. Sie verweisen auf die Tatsache, daß neben der Bundesverwaltung Länderverwaltungen bestehen. Der Einwand der Kostspieligkeit des Föderalismus ist ebenso alt wie naiv.

Bereits zum Ende der Weimarer Republik wurde der Kampf gegen den Föderalismus ausschließlich mit dem Argument der Billigkeit des Einheitsstaates geführt. Trotz ernster Mahnung Einsichtiger wurde die damals angestrebte Verwaltungsreform ausschließlich zu einem Kampf zwischen Zentralismus und Föderalismus. In dieser ungleichen Auseinandersetzung wies der damalige bayerische Ministerialrat Sommer in einer auch heute noch lesenswerten Denkschrift die These vom billigen Einheitsstaat eindrucksvoll zurück.

Auf Grund genauer Untersuchung stellt Sommer fest, daß keine Behauptung der Gegner des Föderalismus über dessen angebliche Mehrkosten einer Nachprüfung standhalte. Es gibt bedauerlicherweise noch keine Untersuchungen darüber, wie kostspielig und teuer der Reichsstatthalter-Staat von 1933 bis 1945 gewesen ist. Was immer er auch kostete, – das deutsche Volk bezahlte ihn nicht mit unvermindert hohen Steuern, es bezahlte ihn mit

dem Verlust der Freiheit, der Rechtssicherheit und seines kulturellen Reichtums. Die Endrechnung, im Jahre 1945 präsentiert, ist noch immer – und wohl noch für lange Zeit – offen.

Aus dieser Zeit nationaler Einheitlichkeit gibt es eine Fülle von Beispielen, die die Fragwürdigkeit der Billigkeitstheorie des Zentralstaates beweisen. Bis zum Jahre 1933 war das Reichsjustizministerium eine zahlenmäßig beschränkte Behörde. Die Justizverwaltung lag bei den Ländern. Das Personal des Reichs-justizministeriums und der Länderjustizministerien betrug ungefähr zusammen 250 Beamte. Nach der »Verreichlichung« des deutschen Justizwesens zählte das Reichsjustizministerium über 370 Beamte. Die »Verreichlichung« hatte nicht zu einer Beschränkung, sondern zu einer Vermehrung der Beamtenzahl geführt. Ein gleiches Ergebnis wäre festzustellen, wollte der Bund zur Durchführung seiner Aufgaben Mittel- und Unterinstanzen errichten. Die Zahl der Staatsbediensteten würde nicht ab-, sondern zunehmen. Die allgemeinen Verwaltungskosten würden steigen! Es ist ein nur schwer ausrottbarer Irrtum der Gegner des Föderalismus, zu meinen, der Föderalismus sei kostspielig und teuer.

Ich bedauere in diesem Zusammenhang die Kritik, die an Länderparlamenten und an den Länderregierungen geübt worden ist; eine solche Kritik ist nur dann berechtigt, wenn sie eine Straffung der Arbeit der Länderparlamente und nicht deren Beseitigung will. Das Problem der Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungsverbilligung wird in Deutschland am allerwenigsten durch Zentralisierung gelöst. Die Verwaltung wird nicht dadurch reformiert, daß ihre Mittel- und Unterinstanzen aus der Kompetenz der Länder in die Kompetenz des Bundes überführt werden. Es besteht vielmehr die begründete Annahme, daß eine zentrale Verwaltung in Deutschland wesentlich teurer und kostspieliger wäre. Das Auspendeln der innerdeutschen Situation zwischen Zentralismus und Föderalismus hängt sowohl von der Bereitschaft der Zentrale als auch von der Bereitschaft der Gliedstaaten ab. Ich bin deshalb der Meinung, daß der Föderalismus in Deutschland nicht zur Tarnung parteipolitischer Opposition der Länder gegen die Bundesgewalt werden darf!

Der Föderalismus ist ein Prinzip zur Ordnung des staatlichen und sozialen Lebens. Der Föderalismus ist ein Bollwerk zur Verteidigung der Freiheit und der Würde des Individuums. Das berechtigt zu der Erwartung, daß auch die junge Generation im Föderalismus mehr sieht als ein ideologisches und historisches Spielzeug deutscher Politik. Der Föderalismus, gereinigt von den vielen Mißdeutungen und Mißverständnissen ist ein Prinzip, das durch seine enge Beziehung zur Freiheit junge Menschen ansprechen und gewinnen kann. Wenn Sie sich die Mühe machen, sich über den Begriff und die Funktion des Föderalismus Klarheit zu verschaffen, werden Sie erkennen, daß der Föderalismus eine Form des staatlichen und sozialen Lebens ist, die uns allen hier und heute einen Weg zeigt, auf dem wir uns vor dem vorrückenden Kollektivismus in Sicherheit bringen können.

Lassen Sie mich zum Schluß dieser Betrachtung Ihre Aufmerksamkeit noch auf zwei Fragen lenken:

Auf die Einstellung zum Föderalismus und auf das Verhältnis zwischen Universität und Föderalismus. Was die Stellung Bayerns zum Föderalismus betrifft, so existiert ein Katalog irriger und falscher Auffassungen, manchmal auch bössartiger und fahrlässiger Unterstellungen und Verdächtigungen. Es ist jedoch ein Irrtum zu glauben, Bayern benütze sein Bekenntnis zum Föderalismus als Tarnung für eine weißblaue Extratour. Bayern steht zur Gemeinschaft des deutschen Volkes. Bayern ist unlösbarer Teil desselben! Nur Böswillige können diese Tatsache bezweifeln oder bestreiten. Nur Böswillige sind in der Lage, dem bayerischen Bekenntnis zum Föderalismus partikularistische oder separatistische Intentionen zu unterschieben.

Wir sind als Bayern keine Föderalisten, weil wir uns von Deutschland lossagen und an Deutschlands Entwicklung keinen Anteil nehmen wollen, – wir sind als Bayern Föderalisten, weil wir die ständige Bedrohung der politischen Situation Deutschlands fürchten. Das Bewußtsein und der Wille unlösbarer Verbundenheit mit Deutschland ist in Bayern immer vorhanden gewesen. Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 hat Bayern eine besondere Stellung im Reich zugewiesen, die nur aus den Umständen der Reichsgründung zu verstehen ist. Die Reichsverfassung vom 11. August 1919 hat nicht nur den graduierten Föderalismus der Reichsverfassung von 1871, – sie hat auch die unumgänglichen Voraussetzungen für die Entwicklung des Föderalismus in Deutschland zerstört. Bayern beansprucht hier und heute keinen privilegierten Föderalismus. Es fordert jedoch eine föderative Gestaltung des deutschen Staatswesens in der Überzeugung, daß der innenpolitischen Situation Deutschlands nur durch eine föderative Struktur entsprochen werden und daß diese gleichzeitig eine sehr nützliche Temperierung der deutschen Außenpolitik herbeiführen kann. Bayern bekennt sich zum Föderalismus, um dessen Freiheitsgefühl einzubringen in das deutsche Staatsbewußtsein. Unsere Geschichte, unser Lebensstil, unsere Auffassung von Freiheit und Würde des Menschen und unser kulturelles Erbe haben uns zu Föderalisten bestimmt und zu Föderalisten gemacht. Die politische Verteidigung dieser Haltung ist keine Negation der Gemeinschaft des deutschen Volkes. Als Föderalisten lehnen wir es ab, mit der gleichen Intoleranz unsere Auffassung von der föderativen Struktur Deutschlands zu vertreten, mit der Zentralisten und Unitaristen ihre Einheitlichkeit als politisches Allheilmittel anpreisen und aufdrängen. Wir sind jedoch beunruhigt über die Tatsache, daß gegen den Föderalismus in Deutschland ein Kesseltreiben im Gange ist, das mit der erneuten Vertreibung und Verbannung föderalistischer Elemente in unserem Verfassungsleben enden könnte. Wir sehen eine beunruhigende Inkonsistenz in dem Bestreben derer, die vorgeben, einerseits für die Freiheit des Individuums, andererseits aber gegen den Föderalismus zu kämpfen. Freiheit und Föderalismus gehören zusammen. Es ist ein Irrtum zu glauben, daß man den Föderalismus beseitigen und

gleichzeitig die Überschwemmung des öffentlichen Lebens durch echte und fiktive Verwaltungskompetenzen vermeiden kann. Werden die föderalistischen Spuren im Aufbau der Bundesrepublik Deutschland beseitigt, würde erneut eine Staatsomnipotenz sicht- und spürbar, die alle Bereiche des menschlichen Lebens an sich ziehen würde. Im Kampf gegen den Föderalismus verbergen sich – nach unserer Auffassung – uneingestandene Neigungen zu Absolutismus und Totalitarismus.

Sie zu erkennen und abzuwehren ist in dieser Stunde Aufgabe aller, die die Sache der Freiheit als ihre Sache betrachten. Zu diesen gehören – meiner Auffassung nach – auch die hohen Schulen des deutschen Volkes. Ich halte es nicht für notwendig, auf die Spur des Föderalismus hinzuweisen, die sich im Aufbau und Gliederung der deutschen Universitäten nachweisen lassen. Ich halte mich jedoch verpflichtet, vor Ihnen eine Bitte auszusprechen:

Die deutschen Universitäten sind Forschungs- und Lehrstätten. Als solche sind sie gehalten, auch zum Problem des Föderalismus Stellung zu nehmen. Der hier unternommene Versuch einer Begriffsbestimmung hat bereits gezeigt, daß in vielen Disziplinen der Universitäten neue Untersuchungen notwendig sind, um zu neuen Erkenntnissen über Begriff und Aufgabe des Föderalismus zu kommen. Erst wenn die ständige Kontroverse zwischen Föderalismus und Zentralismus jenseits der politischen Agitation untersucht und überprüft wird, sind ihre Werte und Unwerte zu analysieren. Erst wenn die Spuren föderativer Ordnung in allen Bereichen menschlichen Lebens und Denkens aufgezeigt sind, wird sich der Umfang dieses Begriffes und Problems übersehen lassen. Diese Erkenntnisse sollten aber nicht nur gehoben und fixiert werden. Sie sollten in den Hörsälen unserer hohen Schulen vorgetragen und diskutiert werden. Ich glaube berechtigt zu sein, an alle Disziplinen unserer Landesuniversitäten und Hochschulen die Bitte zu richten, dem Problem des Föderalismus ihre Aufmerksamkeit zuzuwenden. Ich glaube sogar dazu verpflichtet zu sein, weil gerade die junge Generation ein Anrecht darauf hat, den Begriff Föderalismus nicht nur in den Schlagzeilen zu lesen.

Er ist mehr als eine bajuwarische Eigenart; ist mehr als eine begriffliche Spielerei. Er ist eine echte Haltung des Menschen als Gemeinwesen. Der Föderalismus soll die Grenzlinie festlegen, die zwischen Individuum und Gesellschaft hinsichtlich ihrer Aufgaben und Leistungen zu ziehen ist. Er soll das Individuum schützen vor der »Übermacht der großen Zahl«. Er soll es bewahren vor der Nivellierung durch eine »Gehirn-Einheitswäsche«, Föderalismus ist eine Verteidigungslinie menschlicher Freiheit und menschlicher Würde gegenüber Schema und Schablone. Föderalismus ist schließlich in Deutschland und Europa die Form des staatlichen Lebens, die verhindert, daß aus der Polarität der Gegensätze Explosionen und Katastrophen werden. Als Föderalisten haben wir nicht den Ehrgeiz, überhöhte Propheten des europäischen Schicksalsweges zu sein, sondern den heißen Wunsch, aus der Erkenntnis des Geschichtlich-Gewordenen und des Menschlich-Aufgetragenen mitzuwirken an der Gestaltung der

gesellschaftlichen und staatlichen Ordnung, in der Würde und Freiheit des Individuums und der Völker geschützt und gesichert sind.