

# **BULLETIN DER BUNDESREGIERUNG**

**Nr. 125-2 vom 4. Dezember 2006**

## **Rede von Bundespräsident Horst Köhler**

beim Festakt „60 Jahre Hessische Verfassung“  
am 1. Dezember 2006 in Wiesbaden:

### **I.**

Heute vor 60 Jahren wurde der erste Hessische Landtag gewählt, nahm das Volk in freier Abstimmung die Verfassung des Landes Hessen an, und die Verfassung trat in Kraft.

Das feiern die Hessen mit Recht als den eigentlichen Beginn ihrer Erfolgsgeschichte nach dem Zweiten Weltkrieg. Ich freue mich, an diesem Festtag hier bei Ihnen zu sein; und ich gratuliere dem „blühenden Hessenland“ und seinen Bürgerinnen und Bürgern von Herzen: Ganz Deutschland freut sich mit Ihnen.

### **II.**

Was war das eigentlich für eine Zeit, dieses Jahr des demokratischen Neubeginns? Ich habe im 1. Jahrgang der „Frankfurter Hefte“ geblättert, der ab April 1946 erschienen ist. Da wird zum Beispiel mitgeteilt: „Die Stadt Frankfurt (...) hofft inzwischen (...) ihren Schutt in fünf Jahren zu bewältigen.“ Auffallend viele Artikel sind mit Fragen überschrieben: „Kann Deutschland ein Agrarland werden?“ „Auf Schwarzhandel Todesstrafe?“ Und gleich im allerersten Heft: „Ob man ein Programm machen darf?“ Ja, lautete damals die Antwort, ein Programm ist nötig für den demokratischen Neubeginn, ein Programm in der „Hoffnung, auf dem Wege zu sein dahin, wo einmal ein Grund gelegt werden kann“. Hoffnung, auf dem Wege zu sein dahin, wo einmal ein Grund gelegt werden kann – mehr nicht, und das war nüchtern nachgedacht.

Aber nachgedacht wurde, und das mit aller Kraft! Zum Beispiel „Über Demokratie und Föderalismus“, so der Titel eines Aufsatzes von Eugen Kogon. Er wandte sich vehement gegen die Meinung, der Föderalismus sei nichts anderes als das deutsche „Erbübel[s] der Uneinigkeit“ aus der Zeit, „da Heinrich Heine, auf dem Sankt Gotthard stehend, aus Deutschland das Schnarchen einiger Dutzend Monarchen zu hören behauptete“. Und der spätere Bundesrichter Günther Willms, der in Frankfurt und Marburg studiert hat, an Gerichten in Kassel, Hanau und Fulda tätig war und viel über die hiesigen Städte und Landschaften geschrieben hat, Günther Willms also veröffentlichte in der Augustausgabe der Frankfurter Hefte den noch immer lesenswerten Aufsatz „Die deutschen Landesverfassungen“ – obwohl es die noch gar nicht gab.

Es gab sie noch nicht, aber die Verfassungsdebatte hatte längst begonnen, im späteren „Trizonesien“ und auch in der Sowjetischen Besatzungszone. Überall war der Wunsch stark, zurückzufinden zu einer freiheitlichen und demokratischen Ordnung – frei entfalten konnte er sich allein im Westen.

Den Hessen ist vor 60 Jahren der verfassungsrechtliche Neubeginn als ersten gelungen. Doch viele westliche Bundesländer feiern in diesen Monaten 60. Jahres- und Verfassungstage; und die östlichen Länder können mit Fug und Recht mitfeiern, weil sich auch dort gleich nach dem Kriege wieder demokratisches Leben regte und weil die Länder in der DDR unvergessen blieben, bis endlich die erste und einzige freigeählte Volkskammer den Wunsch nach ihrer Wiederherstellung erfüllen konnte.

So erfreulich die Fülle der Jubiläen ist, ich könnte nur schwer überall dabei sein, und obendrein würden ja immer neue Ansprachen erwartet! Also folge ich einer einzigen Einladung – der hessischen, wie Sie unschwer erkennen können – und spreche hier nicht allein über Hessen, sondern auch über die Frage, in welcher Verfassung unser Bundesstaat eigentlich insgesamt ist.

### III.

Das führt mich gleich zu einer ersten Feststellung: Eine Verfassung haben und in Verfassung sein ist zweierlei. Dafür bietet Hessen ein anregendes Beispiel: Der Text seiner Verfassung besagt streckenweise wenig über den guten Zustand, in dem sich das Land tatsächlich befindet. So ist in den Verfassungsartikeln mitunter von der Verhängung der Todesstrafe die Rede, und hätten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union die hessischen Bestimmungen über entschädigungslose Enteignung studiert, wer weiß, wo sie die Europäische Zentralbank angesiedelt hätten. Die Verfassung des Landes Hessen habe nicht nur Patina angesetzt, sagen manche Kritiker, sondern Rost und Spinnweben.

Andere finden alles nicht so schlimm: Von der Universität Oxford werde doch sogar gemunkelt, sie habe nicht auf das alte Privileg verzichtet, straffällige Studenten kurzerhand hinzurichten; auch enthielten die Universitätsstatuten bis vor gar nicht langer Zeit lateinische Regeln dafür, ob und wann Studenten Pfeil und Bogen tragen dürfen. Beides habe dem Renommee und der Atmosphäre der Universität nie geschadet, die Todesstrafe gelte dank höherrangigem Recht längst nicht mehr, und Bestimmungen wie die über Pfeil und Bogen könnten bei zunehmender privater Bewaffnung sogar wieder ganz nützlich sein.

Aber wo es um Staat und Verfassung geht, da empfiehlt sich eben doch große Ernsthaftigkeit, denn da geht es um politische Selbständigkeit und persönliche Freiheit, um demokratische Teilhabe und Machtkontrolle und um gutes Regieren. Sich eine Verfassung geben, das ist für jedes Volk nun wirklich ein grundlegender Akt der Selbstbestimmung. Die Verfassungen des Bundes und der Länder sollen die freie Entfaltung der Bürger schützen, sollen dem staatlichen Handeln Ziele und Grenzen setzen und sollen möglichst wirksam dazu beitragen, das Gemeinwohl zu mehren. Das begründet ihren besonderen Rang und macht sie zum Zentrum staatlicher Rechtsordnung. Dieses Zentrum soll in sich ruhen – ständiges Herumdoktern daran schadet bloß – aber schlafen darf es nicht.

Darum beweist sich kraftvolle und verantwortungsbewusste Politik nötigenfalls auch und gerade im Akt der Verfassungsreform. Das haben viele westliche Länder beherr-

zigt. Genauso wichtig und wertvoll war es für das deutsche Verfassungswesen, dass die östlichen Länder sich nach 1990 moderne Verfassungen gegeben haben. Und auch auf Bundesebene ist ein Reformprozess in Gang gekommen – einer, der längst überfällig war.

#### IV.

Das führt mich zu einer *zweiten* Feststellung: Es kann sich nicht nur das wirkliche Leben so sehr vom Verfassungstext entfernen, dass der immer weniger angewendet wird; sondern es kann auch die praktische Anwendung der Verfassung das Zusammenleben so sehr belasten, dass eine Verfassungsreform dringend nötig ist. Das haben wir mit unserer föderalen Verfassung erlebt, und die Reform der bundesstaatlichen Ordnung, die dadurch dringend nötig geworden ist, hat gerade erst begonnen.

Denn was immer man bis vor kurzem von der übermäßigen Verflechtung und Verschlingung der Zuständigkeiten und des Handelns von Bund und Ländern halten mochte – sie war durchaus verfassungsgemäß zustande gekommen. Der Bund schöpfte einfach seine Gesetzgebungsbefugnisse immer mehr aus; er regelte mit Gusto die Verwaltungsorganisation und das Verfahren der Länderausführung von Bundesgesetzen und nahm dafür deren Zustimmungspflichtigkeit im Bundesrat in Kauf; die erste große Koalition fügte die Gemeinschaftsaufgaben und damit die eh schon längst praktizierte Mischfinanzierung ins Grundgesetz ein; und die Länder schritten immer mehr zur Selbstkoordination, während der Bund zusätzlich mit Verwaltungsabkommen und finanziellen Zuwendungen – Stichwort Goldener Zügel – die Vereinheitlichung vorantrieb und die politischen Parteien in der staatlichen Ämterordnung auf die möglichst bundesweite Wirksamkeit ihrer jeweiligen Positionen, Initiativen und manchmal auch Blockaden hinarbeiteten.

Das alles bewirkte einen außerordentlich hohen Kooperations- und Konsensbedarf; es schuf viele große Subventionstöpfe, die anzupapfen nicht selten ein Selbstzweck wurde; es gab ungezählten Mitspielern Vetomacht und es schwächte nachhaltig, was doch gerade die Vorzüge des Föderalismus sein sollen: seine gewaltenteilende, innovationsfreundliche und den Wettbewerb um gute Lösungen fördernde Kraft.

Und zu alledem entwickelte sich ein schier unstillbares Bedürfnis nach „einheitlichen Lebensverhältnissen“. Möglichst alles in der Bundesrepublik sollte möglichst überall so sein wie überall sonst in der Bundesrepublik auch. Ob im Steuer-, Wirtschafts- und Sozialrecht, ob im Bildungswesen oder bei der Beamtenbesoldung: alles bitte schön einheitlich. So denken viele bis heute – jedenfalls habe ich so manchen Zeitgenossen tief bekümmert, als ich zu Beginn meiner Amtszeit darauf hinwies, dass es in den Lebensverhältnissen bundesweit immer große Unterschiede geben wird, dass die uns aber auch die Freiheit der Wahl lassen, wie und wo wir leben wollen, und dass nur den Subventions-Staat zementiert, wer alle Unterschiede einzuebnen versucht.

Übermäßige Verflechtung, Vetomacht und Konformitätsdruck – aus solchen Zutaten war der Reformstau gemacht, unter dem Deutschland viele Jahre lang auf allen Ebenen gelitten hat. Darum bin ich froh darüber, dass vor drei Monaten der *erste* Schritt zur Modernisierung unserer bundesstaatlichen Ordnung in Kraft getreten ist. Gewiss, hier und da wären konsequentere und klarere Regelungen wünschenswert gewesen. Aber das Erreichte ist ansehnlich. Es wird sich hoffentlich in der Praxis bewähren. Die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder sind wieder deutlicher geschieden; die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze soll sich erheblich verringern; die kommunalen Finanzen und die kommunale Selbstverwaltung wurden endlich gegen Durchgriffe des Bundes geschützt; und die Autonomie der Länder ist substantiell gestärkt worden – denken Sie nur an den Bereich Bildung, Wissenschaft und Forschung. Ich wünsche mir, dass die Länder ihre neuen Möglichkeiten nun auch kraftvoll und verantwortungsbewusst nutzen und in schöner Vielfalt und zum Wohl des Ganzen um die besten Lösungen wetteifern. Heinrich Heine hat vom deutschen Föderalismus bloß ein Schnarchen vernommen – heutzutage wird mehr erwartet!

Freilich ist das jetzt Erreichte eben nur der *erste* Schritt.

Als *zweiter* muss zwingend eine Reform des Haushaltsverfassungsrechts und der föderalen Finanzbeziehungen folgen. Ich finde es sehr begrüßenswert, dass der Bund und die Länder sich auch diesen Herausforderungen stellen wollen. Es geht zum einen, auch mit Blick auf die Stabilitätskriterien der Europäischen Währungsuni-

on, um die Bewältigung der zahlreichen gegenwärtigen Haushaltskrisen und um die künftige Vorbeugung dagegen: durch Verschuldungsgrenzen und Schuldenbremsen und möglichst auch durch einen nationalen Stabilitätspakt. Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes und einiger Länderverfassungen müssen viel mehr Biss bekommen – zur Zeit fürchten Verfassungsrechtler schon, das Haushaltsverfassungsrecht werde von manchen Regierungen und Parlamenten dermaßen missachtet, dass es nur noch ein „Recht minderer Normativität“ sei.

Die Reform der Finanzbeziehungen soll der Entflechtung der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Ländern entsprechen und ihre Kraft zur Selbstverantwortung stärken. Wir sollten in der Tat mehr Autonomie stiften – warum nicht auch durch mehr eigene Handlungsspielräume in Steuerfragen? Und was den Bund-Länder-Finanzausgleich anlangt, muss die Frage erlaubt sein, wie viel Anstrengung und Disziplin jedes Land selber mitbringen und aufbringen muss, ehe es die Solidarität anderer einfordert.

Manchen Beteiligten flößen schon solche Fragen Furcht ein. Dabei entsprechen sie einfach den Regeln der Alltagsvernunft. Es kann doch niemand auf Dauer mehr ausgeben, als er einnimmt. Es sollte sich doch jeder erst einmal ordentlich selber anstrengen, auskömmlich zu leben, ehe er die Hilfe der anderen beanspruchen darf. Und nur wenn alle, der Bund und jedes Land, ihre Kräfte gehörig anspannen und sich um bestmögliches Regieren und optimale Rahmenbedingungen für ihre Bürger bemühen, nur dann können die Menschen in Deutschland das Beste aus ihren Ideen und Talenten machen. Dann wird uns der dezentrale Erneuerungsprozess am besten gelingen, den Deutschland braucht, und dann werden wir auch weiterhin die Kraft zur föderalen Solidarität haben, die doch in unserem Bundesstaat niemand abschaffen will und niemand abschaffen darf.

Auch dieser *zweite* Schritt der Verfassungsreform ist übrigens nicht allein aus innerstaatlichen Gründen geboten, sondern auch mit Blick auf die europäische Integration und die Globalisierung. In beiden Zusammenhängen können wir Deutschen unsere berechtigten Interessen nur dann bestmöglich wahren, wenn wir Staats- und Regierungskunst beweisen. Manche glauben, die Globalisierung werde die Staaten irgendwann zur Bedeutungslosigkeit verurteilen – das Gegenteil ist der Fall! Es ist fas-

zinierend zu beobachten, wie wichtig die Qualität der vom Staat verantworteten öffentlichen Güter und die Weitsicht und Effizienz der Regierungsarbeit für das Wohlergehen der Nationen sind. Das ist längst nicht nur ein Thema für Entwicklungsländer. Auch die Staats- und Regierungssysteme der Industrienationen stehen in einem beständigen Qualitätswettbewerb. Zwar machen sich dabei Spitzenleistungen und Fehlentwicklungen oft erst nach Jahren deutlich bemerkbar. Aber die Fähigkeit jeder Gesellschaft, die Chancen des globalen Wettbewerbs zu nutzen, hängt entscheidend auch von vorausschauendem und berechenbarem staatlichen Handeln ab.

Zunächst einmal müssen die Staatsorgane die Dimension des weltweiten politischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandels überhaupt begreifen: Hinter dem Berg wohnen auch Leute – und zwar einige Milliarden, und die sind fleißig und lernbegierig.

Sodann gilt es, die einheimische Bevölkerung durch einen investiven Sozialstaat für die neuen Herausforderungen zu ertüchtigen – durch ein Bildungswesen von Welt-rang zum Beispiel und durch eine Familienpolitik, die mehr bewirkt als unkoordinierte Umverteilung; durch eine Ordnungspolitik, die zu unternehmerischem Handeln anreizt und Vorfahrt für Arbeit schafft; und durch weit überdurchschnittliche Investitionen in Forschung und Entwicklung. Nur so können die Menschen ihre Talente, ihr Wissen und ihr Können optimal entfalten.

Dazu gilt es sie auch zu ermutigen. Ein wichtiger Teil der politischen Führungsaufgabe besteht darin, im Wandel den Zusammenhalt der Gesellschaft zu sichern, ihr Könnensbewusstsein zu stärken und die Überzeugung zu stiften, dass eine gemeinsame Anstrengung nötig ist und sich lohnt, dass wir, um unseren guten Tabellenplatz in der Welt zu halten, den Ball beherzt und gekonnt nach vorne spielen sollten, statt ängstlich den eigenen Sechzehnmeterraum zu bewachen.

Solche Ermutigung wiederum braucht ein solides Fundament aus Erkenntnis und Vertrauen. Darum gilt es, viel besser als bisher zu erklären, was sich weltweit und bei uns in Deutschland verändert, und darum muss viel besser nachprüfbar werden, was die gewählten Repräsentanten des Volkes zu verantworten haben, was sie dafür tun und was sie tatsächlich erreichen. Das wiederum – und da sind wir wieder beim Thema Verfassungsreform – verlangt nach gehöriger Klarheit der Zuständigkeiten

und Verantwortungsbereiche und nach wirksamen Rechenschaftspflichten: Die politisch Verantwortlichen sollten sich öffentlich überprüfbare Ziele setzen, ihre Strategie dafür erläutern und so den Maßstab dafür liefern, sich wirklich am Erreichten messen zu lassen. Ein gutes Beispiel dafür ist das Strategiepapier zur Globalisierung, das vor einem halben Jahr die dänische Regierung ihren Bürgern vorgelegt hat. Es zeigt schon in seinem Vorwort, in welchem Geist dort gedacht und gehandelt wird, denn da heißt es: „Dänemark geht es gut. Und gerade wenn die Dinge gut laufen, sollten wir Entscheidungen treffen, die für unsere Zukunft ausschlaggebend sind. Gerade jetzt sollten wir Maßnahmen ergreifen, um unsere Prosperität dauerhaft tragfähig zu machen.“

Klare Verantwortungsstrukturen und griffige Rechenschaftspflichten üben einen heilsamen Druck aus. Dadurch wächst die Wahrscheinlichkeit, dass die Bürger für ihr Geld und ihr Vertrauen von der Politik auch wirklich gute Qualität geliefert bekommen. Innerhalb des politischen Systems kann klarere Verantwortlichkeit auch die Verfahren der Kommunikation und Willensbildung weiter verbessern helfen – weil jeder sich auf die eigenen Kernaufgaben konzentriert, statt auf möglichst vielen großen Bühnen mittanzu wollen, und weil Vetomacht und kollektive Entscheidungsschwäche nicht mehr die eigene Bedeutung steigern, sondern das Risiko, vom Wähler bestraft zu werden. Dann beginnt im besten Fall der Reformprozess sich aus sich selbst zu nähren – bis die gesamte verfassungsrechtliche Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung erreicht ist.

## **V.**

Und wenn wir das erreicht haben – dann ist es immer noch nicht genug. Denn, und das soll für heute meine letzte Feststellung sein: Selbst die beste Verfassung ist, um segensreich zu wirken, angewiesen auf Verfassungsfreunde (Friedrich Schiller) und auf die Bürgernähe der politischen Prozesse, für die die Verfassung den rechtlichen Rahmen bildet.

Verfassungsfreunde – das müssen einmal die sein, denen das Volk die Befugnis zur Ausübung öffentlicher Gewalt anvertraut. Die staatliche Ordnung ist im wesentlichen Ämterordnung, und jedes vom Volk anvertraute Amt verpflichtet auf das Wohl des

ganzen Volkes. Und zu den wichtigsten Amtspflichten zählt es, sorgsam und pfleglich mit der Verfassung umzugehen, denn sie enthält ja die wichtigsten Regeln, die die Bürger sich als Freie und Gleiche gegeben haben, um einander zu regieren und sich voneinander regieren zu lassen. Der Respekt vor der Verfassung hat viele Ausprägungen: Zum Beispiel sollte es sich für jeden Amtsträger – ob Abgeordneter, Minister oder Beamter – verbieten, bei der Gesetzgebung oder im Verwaltungshandeln einen Verfassungsverstoß billigend in Kauf zu nehmen nach dem Motto: „könnte verfassungswidrig sein oder auch nicht – schau’n mer halt mal.“ Leider kommt das aber vor. Genauso sollte es sich für die Inhaber staatlicher Ämter – und auch das Abgeordnetenmandat ist wie gesagt ein Amt – eigentlich verbieten, politische Gegner aus anderen demokratischen Parteien ständig mit dem unzutreffenden Vorwurf zu bekämpfen, deren Vorschläge seien verfassungswidrig. Leider geschieht aber auch das oft, und es führt dazu, dass in etlichen Debatten die Verfassung als parteipolitische Munition missbraucht wird – was ihr nicht gut tut.

Verfassungsfreunde, das sollten jedoch nicht nur die Amtsträger sein, sondern alle Bürgerinnen und Bürger. Sie sollten sehr genau darauf achten, wie mit der Verfassung umgegangen wird, und sie sollten sich für ihre Werte tagtäglich einsetzen, sonst werden daraus papierene Programmsätze. Unsere freiheitliche Bürgergesellschaft lebt davon, dass die Bürger viel mehr tun, als zur Wahl zu gehen. Es ist wichtig, dass sie sich auch zwischen den Wahlterminen für unser Gemeinwesen interessieren und engagieren – in der Nachbarschaft, im Schulförderverein, im Kirchenbeirat, in einer politischen Partei, in Bürgerinitiativen. Schon Montesquieu hat betont, das Prinzip der Republik sei die gemeinwohlorientierte Tugendhaftigkeit aller Bürger, und ich finde es gut, dass jüngst die christlichen Kirchen in einem Gemeinsamen Wort eine Tugendlehre für Demokraten vorgelegt haben. Diese Bürgertugend beweist sich in Aufmerksamkeit für die Verfassung und in Teilnahme am politischen und gesellschaftlichen Geschehen, das von der Verfassung geordnet wird. Und dann darf da ruhig ein wenig Stolz mitschwingen auf unsere freiheitliche, demokratische Grundordnung und darauf, wie wir sie mit Leben erfüllen.

Freilich setzt politische Anteilnahme am Gemeinwesen auch gute Teilhabe- und Einflussmöglichkeiten voraus. Diese Voraussetzung halten viele Bürger nicht mehr für

gegeben. Sie empfinden Partei- und Politikverdrossenheit und wenden sich ab, weil „die da oben“ ja doch machten, was sie wollen.

Darum halte ich es für wichtig, bei Verfassungsreformen immer auch zu bedenken, wie die Bürgernähe der Politik und die politische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger gestärkt werden können. Dafür bedarf es gar nicht immer verfassungsrechtlicher Änderungen. Darauf haben Reformbündnisse wie der „Konvent für Deutschland“, dessen Arbeit Roman Herzog entscheidend mitgeprägt hat, zu Recht hingewiesen und viele entsprechende Vorschläge gemacht. Die verdienen breites öffentliches Interesse und eine entsprechende Debatte.

So gibt es zum Beispiel bei Kommunal- und Landtagswahlen durchweg gute Erfahrungen mit dem sogenannten Kumulieren und Panaschieren – warum nicht mehr davon? Andere Vorschläge lauten, die Parteien sollten ihre Kandidaten durch Urabstimmung aller Mitglieder statt durch Delegiertenkonferenzen bestimmen oder gar in Vorwahlen auch Nichtmitglieder über die Aufstellung der Kandidatenlisten mitentscheiden lassen. Der Leitgedanke ist immer derselbe: die Vermutung nämlich, dass solche Veränderungen die Bürgerorientierung der Abgeordneten stärken.

Kurzum: Es gibt anscheinend viele Möglichkeiten, den Bürgern wirksame Anreize zu geben, am politischen Leben aktiv Anteil zu nehmen. Das könnte auch die Zusammensetzung unserer derzeit stark vom öffentlichen Dienst und den Verbänden geprägten Parlamente günstig beeinflussen, indem es sie wieder stärker zu einem Spiegel der Vielfalt unserer Gesellschaft macht. Warum also nicht handeln? Gottlob bietet doch unser Bundesstaat mit seinen 17 Verfassungsordnungen ganz vorzügliche Möglichkeiten, Neues auszuprobieren und dann zu übernehmen, was sich bewährt hat – ganz wie es mit dem Konnexitätsprinzip („wer bestellt, bezahlt“) und mit manchen Elementen direkter Demokratie bereits geschehen ist.

## **VI.**

Aristoteles berichtet, ein griechischer Verfassungsentwurf habe vorgesehen, es solle jeder Bürger, der eine gute institutionelle Neuerung vorschläge, eine Prämie erhalten.

So weit sind wir hier in Deutschland in Sachen Verfassungsreform und Freundschaft zur Verfassung noch nicht.

Aber, liebe Verfassungsfreunde, demokratische Tugenden tragen ihren Lohn in sich. Das zeigt die deutsche Geschichte seit der Umkehr aus den Finsternissen der Nazi-zeit, das zeigt die Geschichte des Landes Hessen seit jenem schweren und doch fruchtbringenden Jahr 1946, und das zeigt das schöne Fest der Freiheit, das wir heute miteinander feiern.

\* \* \* \* \*