

Ariane Leendertz: „Die Nebenregierung“

Die Geschichte der MPK

Von Thekla Dannenberg

Deutschlandfunk, Andruck, 26.10.2026

Während der Pandemie stand sie ständig auf dem Plan – die Ministerpräsidenten-Konferenz. Kanzlerin Merkel hat ihr in dieser Phase weit mehr Bedeutung gegeben. Weswegen dieses Gremium auch gern die Nebenregierung genannt wurde. Die Historikerin Ariane Leendertz blickt auf die Geschichte der MPK und zeichnet nach, wie diese zu einem mächtigen politischen Akteur aufstieg.

Die Konferenz der Ministerpräsidenten gilt als Runde machtbewusster Provinzfürsten, die sich über Jahrzehnte hinweg nicht einigen können über Finanzausgleich, Rundfunkgebühren oder Küstenschutz. Während der Pandemie konnte sich die Öffentlichkeit nur die Augen reiben über endlose Diskussionen zu nebensächlichen Fragen. Viel wurde gespottet und verzweifelt über den „verstockten Provinzialismus“, die „Ritter der Partikularinteressen“ oder das „Kartell der Verhinderer“.

Ariane Leendertz macht sich in ihrem Buch „Die Nebenregierung“ an die Geschichte der MPK, wie sie oft abgekürzt wird, und zwar mit großem Ernst und erstaunlich viel Wohlwollen. Die Historikerin sieht in der Runde nicht föderale Überspanntheit oder ergebnisloses Machtgerangel, sondern einen Beleg für Kooperation und Kollegialität im deutschen Bundesstaat.

Bayern rief die MPK ins Leben

Die MPK wurde 1954 ins Leben gerufen, als ein informelles Gremium, denn in der Verfassung ist sie nicht vorgesehen. Maßgeblicher Treiber war Leendertz zufolge der bayerische Ministerpräsident Hans Ehard, der gegen den Zentralismus der Bundesregierung unter Konrad Adenauer aufbegehrte. Adenauer hatte wenig übrig für den Föderalismus, lernen wir von Leendertz, und die Öffentlichkeit verübelte den Bundesländern das bundesweite Schulchaos. Die parteipolitische Gemengelage zu Beginn der fünfziger Jahre beschreibt Leendertz so:

„Die Sozialdemokraten, die sich 1948 eigentlich einen Einheitsstaat mit dezentralen Verwaltungsstrukturen gewünscht hatten, mussten in der Bundesrepublik den Umweg zur Regierung im Bund über den Föderalismus nehmen und konnten nun zumindest erhoffen, aus dem Kreis der Länder heraus an bundesweit relevanten Regelungen mitzuwirken. Der

Ariane Leendertz

Die Nebenregierung. Eine Geschichte der Ministerpräsidenten-Konferenz

Hamburger Edition

504 Seiten

40,00 Euro

christdemokratische Föderalist Ehard wiederum hatte erkannt, dass der Föderalismus sich angesichts des gesellschaftlichen und politischen Gegenwinds durch positive Mitwirkung und konstruktive Arbeit legitimieren musste. Die bayerische Regierung brauchte außerdem die Unterstützung von anderen Ländern, um ihre Positionen durchzusetzen.“

Die Ministerpräsidenten mussten also dem Zentralismus föderale Erfolge entgegensetzen, wenn sie nicht an Ruf und Einfluss verlieren wollten.

Ideengeschichtlich deutet Leendertz den Föderalismus ambivalent. Die westlichen Alliierten hatten ihn für die Neugründung der Bundesrepublik gefordert, und Leendertz erkennt in ihm durchaus ein demokratisches, machtbegrenzendes Element - aber nicht nur. Der Nationalsozialismus habe Deutschland zu einem Einheitsstaat umgeformt und in der Bevölkerung tatsächlich wenig Toleranz für Vielfalt oder Heterogenität hinterlassen. Die Befürworter des Föderalismus hätten sich indes selten auf den demokratischen Bundesstaat der Weimarer Republik bezogen, schreibt Leendertz, sondern auf eine gewachsene Ordnung nach christlichem Naturrecht. Oder auf die Traditionen des Kaiserreichs: Die Gesandten monarchischer Regierungen entschieden nicht per Mehrheit, sondern einvernehmlich im Kaminzimmer!

Die Ministerpräsidenten als neuer Machtfaktor

Auch die Ministerpräsidenten der frühen Bundesrepublik hätten ihre Treffen so repräsentativ wie informell zelebriert, schreibt Leendertz, und zwischen Damen- und Kulturprogramm dennoch ein beträchtliches Pensum absolviert: Stets im Konsens habe sich die MPK auf bundesweit einheitliche Regelungen zu Verfassungsschutz, Forschungsförderung oder Krankenhausfinanzierung geeinigt. Allerdings hätten sich die Ministerpräsidenten dabei auch als Machtfaktor etabliert.

„Vereinheitlichung ohne Zentralismus“ nennt Leendertz das Prinzip der MPK. Dagegen stellt sie die endlosen Auseinandersetzungen über die Verteilung von Kompetenzen und Länderfinanzen, die immer wieder vom Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe entschieden werden mussten - oder auch die Bürokratie, die in den siebziger Jahren absurde Ausmaße angenommen habe.

„Mit der Gründung einer Arbeitsgruppe gewann man Zeit; zugleich schuf man neue bürokratische Apparate, die sich auch im Klein-Klein verheddern konnten. Die Taktik des Aufschiebens gehört somit ebenso zur politischen Kultur des bundesdeutschen Föderalismus wie die Zwischenlagerung politischer Entscheidungen in der Bürokratie.“

Ariane Leendertz folgt den Entwicklungen der MPK chronologisch, gewissenhaft, mit protokollarischer Gründlichkeit. Dabei hätte ein offenerer, weiterer Blick dem Buch gutgetan: Denn an den Stellen, an denen sie diesen wagt, urteilt sie auf interessante und kluge Weise. So liest sich ihre Schrift mitunter etwas offiziös. Selbst dem Agieren der westlichen Bundesländer bei der Osterweiterung kann sie Positives abgewinnen.

"Nicht Eigenständigkeit, individuelle Gestaltung, unterschiedliche politische Lösungen, Vielfalt oder gar Wettbewerb galten als Kernprinzipien des Föderalismus, sondern Kooperation, gemeinsame Problemlösung und die Zusammenarbeit des Länderkollektivs mit der Bundesregierung."

In diesem einen Punkt wagt sich Leendertz aus der Deckung: Als in den neunziger Jahren die finanzstarken Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen mehr Wettbewerb und weniger Ausgleich im Föderalismus forderten, sieht sie darin den Geist des Neoliberalismus, der aus den USA herübergeweht sei. Doch Wohlstandsgefälle seien nicht die Folge von mangelnder Anstrengung, sondern von historischen Verwerfungen, Stahlkrise oder Werftensterben.

Leendertz' historischer Abriss endet mit der wenig wirksamen Föderalismusreform von 2006. Das Agieren der MPK während der Pandemie oder in der Flüchtlingspolitik findet keine Berücksichtigung mehr. In ihrem Fazit beschwört Leendertz die große demokratische Integrationskraft der MPK. Man kann mit ihr nur hoffen, dass auch die aufsteigenden Antidemokraten und Systemsprenger in der Bürokratie der Staats- und Senatskanzleien eingehegt werden.