



Professor Dr. Dr. h.c. Dieter Grimm, LL.M., Berlin

Die gescheiterte Reform

Die Reform der bundesstaatlichen Ordnung, an der mehr als ein Jahr intensiv gearbeitet wurde, ist nicht zustande gekommen. Kurz vor Weihnachten ging die Föderalismus-Kommission ohne Erfolg auseinander. Warum war eine solche Reform notwendig? Woran ist sie gescheitert?" Diesen Fragen geht im vorliegenden Beitrag Professor Dieter Grimm nach. Professor Grimm, selbst sachverständiges Mitglied der "Kommission zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung", stellt hier nicht nur die Mißstände einer Staatspraxis dar, die seit der Gründung der Bundesrepublik über zahlreiche Verfassungsänderungen hinweg zu einem Ausbremsungs- und Blockadeinstrument geführt hat. Gegenstand der kritischen Betrachtung ist auch der scharf zu Tage tretende Gegensatz zwischen den Anliegen des Bundes einerseits und den Länderinteressen andererseits und damit das bisher praktizierte Verfahren der Verfassungsänderung selbst.

S. 1

- HFR 1/2005 S. 1 -

1 Die Reform der bundesstaatlichen Ordnung, an der mehr als ein Jahr intensiv gearbeitet wurde, ist nicht zustande gekommen. Kurz vor Weihnachten ging die Föderalismus-Kommission ohne Erfolg auseinander. Warum war eine solche Reform notwendig? Woran ist sie gescheitert?

2 **1. Warum war eine solche Reform notwendig?**

Die Notwendigkeit von Verfassungsreformen ergab sich aus der Unbeweglichkeit des bundesstaatlichen Systems, die in einer Zeit wachsenden Reformdrucks weithin als Reformunfähigkeit der Bundesrepublik wahrgenommen wurde. Insofern war die Reform der Entscheidungsstrukturen eine Voraussetzung für die anstehenden dringenden Reformentscheidungen: des Systems der sozialen Sicherheit, des Gesundheitswesens, der Steuergesetzgebung. Die Unbeweglichkeit hat im wesentlichen zwei Ursachen.

3 Die erste besteht in der ständig gestiegenen Zahl von Zustimmungsräten des Bundesrats. Obwohl an sich Ausnahme von der Regel (lediglich ein Einspruchsrecht des Bundesrats), ist mittlerweile die Mehrzahl aller Bundesgesetze (man schätzt mindestens 60%) zustimmungspflichtig. Wenn die Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat unterschiedlich sind (wie derzeit), bedeutet dies in der Praxis, dass die Regierung und die sie tragende Bundestagsmehrheit für den größten Teil ihrer Gesetzesvorhaben auf die Zustimmung der Opposition angewiesen sind. Das zwingt zu Verhandlungen zwischen Mehrheit und Minderheit, die entweder unter Ausschluss der Öffentlichkeit im Vermittlungsausschuss oder in informellen Spitzengesprächen stattfinden. Die Konsequenzen sind zum einen verwässerte, verzögerte oder ganz ausbleibende Reformen, und zwar gerade dort, wo sie als besonders dringlich empfunden werden. Zum anderen sind es die Schwierigkeiten, Verantwortlichkeit für die Ergebnisse auszumachen: Jeder kann den Erfolg für sich beanspruchen und den Misserfolg dem Gegner zuschieben, ohne dass das Publikum sich eine klare Meinung bilden und diese in der nächsten Wahl folgenreich machen könnte. Es handelt sich also nicht nur um ein Effektivitäts-, sondern auch um ein Demokratieproblem.

S. 2

- HFR 1/2005 S. 2 -

4 Die Zunahme der Zustimmungsräte des Bundesrats ist das Ergebnis eines Zusammentreffens von früheren Verfassungsänderungen, der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Staatspraxis. Die im Bundesrat vertretenen Länder hatten

es sich zur Gewohnheit gemacht, als Gegenleistung für ihr Ja zu Verfassungsänderungen neue Zustimmungsrechte des Bundesrats zu verlangen. Die Zahl der Zustimmungsfälle im Grundgesetz hat sich dadurch im Lauf der Zeit vervierfacht. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Entwicklung dadurch verstärkt, dass nach seiner Auffassung eine einzige, das Zustimmungsrecht auslösende Norm in einem Gesetzeswerk genügt, um das Gesetz in seiner Gesamtheit zustimmungspflichtig zu machen. Die Staatspraxis hat zu der Entwicklung durch zwei Praktiken beigetragen. Zum einen ist der Bundesgesetzgeber geneigt, in Bundesgesetzen, welche die Länder als eigene Angelegenheit auszuführen haben, Vorschriften über Organisation und Verfahren der Landesverwaltungen aufzunehmen und dadurch das (von Anfang an im Grundgesetz vorgesehene) Zustimmungsrecht aus Art. 84 Abs. 1 GG auszulösen. Es ist auf diese Weise zur Hauptquelle von Zustimmungsrechten geworden. Zum anderen hat es sich der Bundesrat zur Gewohnheit gemacht, sein Abstimmungsverhalten weniger an Länderinteressen (zu deren Wahrung das Zustimmungsrecht besteht), sondern an Parteiloyalitäten auszurichten. Ein wesentliches Reformziel, vielleicht das wesentlichste überhaupt, musste daher die Reduzierung der Zustimmungsfälle sein.

- 5 Die zweite Ursache für die Unbeweglichkeit liegt darin, dass die Bundesrepublik in den späten sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts vom ursprünglichen Modell eines aufgabentrennenden Föderalismus in bestimmten Bereichen zu einem Modell der Mischzuständigkeiten (mitsamt Mischfinanzierungen) überging – die sogenannten Gemeinschaftsaufgaben. Gemeinschaftsaufgaben verlangen regelmäßig das Einverständnis aller Beteiligten, also von Bund und 16 Bundesländern. Diese Schwelle macht es schwer, überhaupt zu Lösungen zu gelangen, tendiert bei den schließlich erreichten Lösungen zum kleinsten gemeinsamen Nenner und lässt Veränderungen kaum zu, solange auch nur ein Beteiligter von einem insgesamt als unbefriedigend erkannten Zustand profitiert. Genau wie die Ausweitung der Zustimmungsrechte des Bundesrats kommen die Gemeinschaftsaufgaben nicht den Ländern als einzelnen zugute. Sie schlagen sich in wechselseitigen Einflussmöglichkeiten nieder, verringern aber die eigenständigen Gestaltungsmöglichkeiten jedes einzelnen Landes. Die wichtigste Rechtfertigung für ein föderales System besteht aber gerade in der Bewahrung und Ermöglichung von regionaler Vielfalt. Gemeinschaftsaufgaben führen an diesem Ziel vorbei, statt es zu befördern. Deswegen musste ein weiteres Ziel der Föderalismusreform die Auflösung der Gemeinschaftsaufgaben und die Stärkung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder je für sich sein: Weniger Verbundföderalismus, mehr Gestaltungsföderalismus.

S. 3

- HFR 1/2005 S. 3 -

- 6 Schließlich beeinträchtigt der gegenwärtige Europa-Artikel des Grundgesetzes, Art. 23 (namentlich Absätze 5 und 6), die Vertretung deutscher Interessen im Rat der Europäischen Union. Diese Bestimmungen geben den Ländern vermittels des Bundesrats ein abgestuftes, insgesamt aber erhebliches Mitspracherecht bei der Festlegung und Vertretung der deutschen Position für die Rechtsetzung im Rat der EU. Diese Mitsprache war eine Bedingung der Länder für ihre Zustimmung zu den Verfassungsänderungen, die infolge der Wiedervereinigung vorgenommen wurden. Sie ist auch keineswegs von vornherein unberechtigt. Die europäischen Rechtsetzungskompetenzen nehmen keine Rücksicht auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung. Wird die EU in einer Gesetzgebungsangelegenheit tätig, für die innerstaatlich die Länder zuständig sind, haben die Länder ein begründetes Interesse, ihren Standpunkt zur Geltung zu bringen. Da die europäische Gesetzgebung im Unterschied zur nationalen nicht aus Deliberation, sondern aus Negotiation hervorgeht, bei der die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten im Vordergrund stehen, führen die ausgedehnten Mitspracherechte der Länder aber häufig zur Verhandlungsunfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland im Rat. Das ist im Ergebnis nachteilig für Deutschland insgesamt, die Länder inbegriffen. Ein weiteres wesentliches Ziel der Föderalismusreform musste daher die Verbesserung von Art. 23 GG sein.
- 7 Weitere kleine Reformthemen werden hier nicht erwähnt, und nur hingewiesen wird darauf, dass bei allen Reformfragen begreiflicherweise die finanziellen Auswirkungen

der Lösungsalternativen eine herausragende Rolle spielten.

S. 4

- HFR 1/2005 S. 4 -

8 **2. Warum ist die Reform gescheitert?**

An tragfähigem Konsens in einzelnen Reformfragen hat es nicht gefehlt, wie immer man die Qualität der Lösungen bewerten will. Insbesondere für den ersten Problemkreis waren passable Lösungen in Sicht. Sie bestanden zum einen Teil in der Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder, zum anderen Teil in der Ermächtigung der Länder, in einem näher bestimmten Umfang von Bundesrecht abzuweichen, womit zugleich das Zustimmungsrecht des Bundesrats in diesem Bereich entfallen wäre. Damit war man zwei wichtigen Zielen der Reform zumindest näher gekommen: der Reduzierung der Zustimmungsrechte des Bundesrats und der Erweiterung eigenständiger Gestaltungsmöglichkeiten der Länder. Im zweiten Problemkreis, bei den Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen, blieb das Zwischenergebnis dagegen weit hinter den Reformzielen zurück. Zwar wäre der Titel "Gemeinschaftsaufgaben" möglicherweise gestrichen worden. Der Sache nach hätten sie sich aber an anderer Stelle (in der Finanzverfassung) wiedergefunden. Von einer wesentlichen Verringerung der Zahl der Gemeinschaftsaufgaben war die Kommission immer weiter abgerückt. Aus dem Kreis wäre wohl nur der Hochschulbau ausgeschieden, und auch für das Entscheidungsverfahren bei den verbleibenden Gemeinschaftsaufgaben zeichnete sich keine wirklich auflockernde Änderung ab. Dagegen schienen die Finanzierungsfragen lösbar. Beim Europa-Artikel waren die Aussichten auf eine Einigung jedoch gering. Völlig unkontrovers war wohl nur die Erwähnung Berlins als Bundeshauptstadt.

9 Als Grund des Scheiterns ist die Uneinigkeit von Bund und Ländern über die Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Bildung genannt worden. In der Tat trafen hier die unterschiedlichen Erwartungen besonders heftig aufeinander. Bildung ist traditionell eine Länderdomäne. Doch hat die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben im Jahr 1969 auch hier dem Bund Einflussmöglichkeiten verschafft. Nach Art. 91b GG können Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung zusammenwirken. Der Bund hielt vor dem Hintergrund der PISA-Studien mehr Bundeskompetenzen im Bereich der Bildung für erforderlich. Die Länder wollten den Bund von jeder Mitwirkung ausschließen. Ob der offene Dissens in dieser Frage wirklich der Grund des Scheiterns war, ist ungewiss. Bis zum letzten Moment bestand in der Kommission ein stillschweigendes Einverständnis, dass mehrheitsfähige Änderungsvorschläge beschlossen würden, während bei fehlendem Konsens der status quo bestätigt werden sollte. Es gab kein Anzeichen, dass bei Dissens in einer Frage das gesamte Vorhaben scheitern solle. Insofern kam das Ende am 17. Dezember 2004 überraschend und legt die Frage nach tieferen Gründen des Misserfolgs nahe.

S. 5

- HFR 1/2005 S. 5 -

10 Ich kann diese Frage allerdings nur stellen und nicht beantworten. In einem anderen, umfassenderen Sinn war die Kommission freilich schon früher gescheitert, nämlich in Bezug auf die Notwendigkeit, Reformvorschläge zu machen, die der Bundesrepublik als einer Einheit von Bund und Ländern zum Besten gereichten und nicht nur den Interessen der einen oder anderen Seite dienten. Ein Bemühen dieser Art hat die Kommissionsarbeit nicht geprägt. Es herrschte vielmehr von Anfang an ein scharfer Bund-Länder-Gegensatz, nicht etwa ein politischer Richtungsgegensatz. Dabei gelang es den Ländern, sich ungeachtet ihrer starken Interessengegensätze zwischen groß und klein, arm und reich, alt und neu auf einheitliche Positionen festzulegen, für die Länderinteressen, nicht Deutschlandinteressen, ausschlaggebend waren. Die Bundeseite aus Mehrheits- und Minderheitsfraktionen sowie der (nicht stimmberechtigten) Bundesregierung war demgegenüber weit schwächer koordiniert. Die Interessenpolitik, die sich auf Länderseite immer wieder in strikten do ut des- oder Zug um Zug-Standpunkten ausdrückte, verdrängte die der Kommission gestellte Frage nach der besten Lösung für das Land als Ganzes. Das Aushandlungsmuster vieler früherer Verfassungsänderungen, auf die die derzeitigen Probleme zurückgehen, wiederholte sich. Die Akteure des politi-

schen Tagesgeschäfts behandelten Verfassungsfragen wie politische Tagesfragen nach Art des Vermittlungsausschusses. Ein ausgeprägter Sinn für die Differenz zwischen Verfassungsrecht und laufender Politik fehlte zahlreichen Beteiligten.

- ¹¹ Insofern gibt das Scheitern der Föderalismusreform Anlass, auf die schon früher einmal gestellte Frage ("Verfassungsreform in falscher Hand?", Merkur 46 (1992), S. 1059) zurückzukommen, ob unser Verfahren zur Verfassungsänderung nicht seinerseits änderungsbedürftig ist. Da aber dieselben Akteure, welche jetzt vor ihrer Aufgabe versagt haben, der Änderung zustimmen müssten, sind die Aussichten dafür noch geringer als die Aussichten auf einen am Ende doch noch erreichbaren Minimalkonsens in der Föderalismusfrage.

Zitierempfehlung: Dieter Grimm, HFR 2005, S. 1 ff.