

Jörg Adolf

Reform des deutschen Föderalismus: Reorganisation der Entscheidungsverfahren

In den letzten Jahren ist das deutsche Föderalismus-Modell verstärkt in die Kritik geraten. Finanzausgleich und Kompetenzverteilung wurden in der aktuellen Verfassungsdebatte ausgiebig diskutiert, kaum dagegen bundespolitische Entscheidungsverfahren. Inwieweit sind Forderungen nach einer Reform und Modernisierung des deutschen Regierungssystems berechtigt? Wo liegen die Ursachen seiner Defizite? Ist eine nachhaltige und damit erfolgreiche Verfassungsreform politisch durchsetzbar?

Immer wieder und immer stärker ist in den letzten Jahren eine Reform unseres Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells, insbesondere seiner korporatistischen Strukturen und ausufernden Konsensmethodik, gefordert worden. Namhafte Politiker halten leidenschaftliche Reden, einflußreiche Wirtschaftsvertreter fordern eine solche Reform, Reformkommissionen tagen, wissenschaftliche Politikberater entwickeln Konzepte¹.

Die Kritik lautet: Reformstau! Das „Deutsche Modell“ sei verkrustet und erstarrt, im Zeitalter von Globalisierung und Informationsgesellschaft nicht mehr fortschritts- und wettbewerbsfähig und deshalb von Grund auf modernisierungsbedürftig. Die ganze Debatte wurde vom vormaligen Bundespräsidenten Roman Herzog in seiner „Berliner Rede“ vom 26. April 1997 mit seiner Forderung: „Durch Deutschland muß ein Ruck gehen“² auf den Punkt gebracht.

Reformbedarf in der Politik

Doch nicht nur Wirtschaft und Gesellschaft stehen unter Anpassungsdruck; auch für die Politik besteht Reformbedarf. Zwar scheint die reine Gesetzgebungszahl eher dagegen zu sprechen³. Eine gestiegene Menge und/oder Quote verabschiedeter Gesetze sagt jedoch noch nichts über deren Qualität und Inhalt sowie die Art und Weise des Zustandekommens aus⁴. Tatsächlich ist eine aktive, auf veränderte ökonomische, politische und soziale Verhältnisse schnell reagierende Politik in Deutschland heute kaum noch möglich. Langsame, komplizierte und undurchsichtige Entscheidungsprozesse, eine große Anzahl dringend zu erledigender, aber nach wie vor unerledigter Reformprojekte (Steuer- und Rentenreform,

Massenarbeitslosigkeit, usw.), spätestens aber die besonders fruchtlosen Reformdebatten der Jahre 1996-1998, belegen diese These hinreichend.

Während die Wirtschaft im internationalen Wettbewerb schon vor Jahrzehnten ihre Entscheidungsstrukturen in Richtung Dezentralisierung, Differenzierung und Flexibilisierung reorganisierte, arbeitet die Politik immer noch unverändert mit denselben umständlichen und unflexiblen Entscheidungsmethoden. Als ob sich trotz Globalisierung, Digitalisierung und verschärftem Wettbewerb der Standorte, trotz Binnenmarkt und Wiedervereinigung nichts geändert hätte! Und was noch schlimmer ist: Wenn die Politik ihre Entscheidungsstrukturen, wie 1969, schon änderte, dann auch noch in die falsche Richtung!

Doch inzwischen scheint sich Umdenken und Einsicht in die Notwendigkeit einer Reform der bundesstaatlichen Verfassung auch unter den politisch Verantwortlichen breitzumachen. Dies deuten zumindest die letzten Antrittsreden der Bundesratspräsidenten und die von Bund und Ländern einberufene Regierungskommission an⁵. Weiteren, wenn auch für

¹ Einen aufschlußreichen Überblick über eine Vielzahl von Stimmen wichtiger wirtschaftlicher und politischer Entscheidungsträger liefern Manfred Bissinger (Hrsg.): *Stimmen gegen den Stillstand. Roman Herzogs „Berliner Rede“ und 33 Antworten*, Hamburg 1997; sowie Manfred Bissinger, Dietmar Kuhn, Dieter Schwaer (Hrsg.): *Konsens oder Konflikt? Wie Deutschland regiert werden soll*, Hamburg 1999.

² Vgl. Ansprache von Bundespräsident Roman Herzog am 26. April 1997 im Hotel Adlon, Berlin.

³ Vgl. Gebhard Ziller: Die Gesetzgebungsarbeit von Bundestag und Bundesrat: Auch bei unterschiedlichen Konstellationen funktioniert alles ziemlich reibungslos, in: *Das Parlament* vom 18. September 1998, Nr. 39, S. 14; sowie Thomas König: *Regieren im deutschen Föderalismus*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 13/1999, S. 24.

⁴ Vgl. ähnlich Roland Lhotta: Der „lästige“ Föderalismus: Überlegungen zum konsensuellen „deadlock“ am Beispiel von Bundesrat und Vermittlungsausschuß, in: Ursula Männle (Hrsg.): *Föderalismus zwischen Konkurrenz und Konsens*, Baden-Baden 1998, S. 85 und Fn. 77. Die Statistik läßt darüber hinaus möglicherweise veränderte Anforderungen an die staatliche Gesetzgebung außer Betracht.

Dr. Jörg Adolf, 33, ist Referent bei Exspect, Gesellschaft für strategische Analysen, Hamburg.

einige erzwungenen Auftrieb erhält das Nachdenken über den deutschen Föderalismus durch das „Maßstäbe“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999⁶.

Sind diese Forderungen nach Reform und Modernisierung des deutschen Regierungssystems berechtigt? Wo liegen die wirklichen Ursachen seiner Defizite? Was sollte überhaupt reformiert werden? Und wie stehen die Chancen einer nachhaltigen und damit erfolgreichen Verfassungsreform? Um diese Fragen beantworten zu können, ist zuvor ein Blick auf die Struktur der gegenwärtigen Verfassungsdebatte hilfreich.

Schwerpunkte und Auslassungen der Debatte

Im Hinblick auf die bundesstaatliche Verfassungsreform lassen sich zunächst zwei Reformbereiche des Finanzausgleichs unterscheiden⁷. Im Vordergrund der politischen Verfassungsdebatte steht der Finanzausgleich i.e.S. und die bundesstaatliche Finanzverfassung⁸. Dabei geht es um die Zuordnung fiskalischer Ergebnisse an die einzelnen Gebietskörperschaften und damit regelmäßig um direkte Umverteilung. Nicht zuletzt starke materielle Interessen der Betroffenen führten zu ausführlichen und kontroversen Debatten; in die erstarrte, bisweilen verbissen geführte Diskussion und die stark verrechtlichten Strukturen können fast nur noch verfassungsgerichtliche Urteile Bewegung bringen.

Obwohl es um den eigentlichen Kernbereich der bundesstaatlichen Verfassung geht, findet dagegen die Diskussion um Aufbau und Funktionsfähigkeit der föderalen Entscheidungsstrukturen eher nur als Anhängsel der finanzpolitischen Verfassungsdebatte statt. Entgegen finanzwissenschaftlicher Logik rangieren Fragen der Finanz- vor Fragen der Aufgabenverteilung⁹. Schwerpunkt der Kritik sind zwei Entwicklungsaspekte des deutschen, „kooperativen Föderalismus“¹⁰: zum einen die immer weitgehendere Zentralisierung (Unitarisierung) staatlicher Aufgaben-

bereiche, zum anderen die undurchsichtige Politikverflechtung, die immer schwerfälligeren Entscheidungsprozesse und die zunehmende Selbstblockade der wichtigsten politischen Institutionen, des Bundestages und des Bundesrates¹¹.

Hier wiederum fällt auf, daß sich die Diskussion über die Struktur des deutschen Föderalismus fast ausschließlich auf Fragen der Kompetenzverteilung konzentriert. Obgleich es sich bei Entscheidungsregeln um zumindest gleich-, wenn nicht gar höherwertige Verfassungsbestandteile handelt¹², wird die Frage der Verfahren in den Bund-Länder-Beziehungen hingegen eher vernachlässigt.

Dies mag zum einen in der Ansicht begründet sein, daß Verfahrensänderungen nur schwer zu erreichen sind und daher von vornherein ausgeschlossen werden. Es liegt zum Teil aber gewiß auch daran, daß ein verfahrensorientierter, ökonomischer Verhaltensansatz entweder kaum bekannt oder aber auf Seiten von Verfassungsrechtlern und -politikern zumindest auf Skepsis stößt¹³. Dabei bietet gerade die Konstitutionenökonomie die Möglichkeit, Verfassungsregeln für eine Gemeinschaft rational handelnder Akteure auf ihre Wirkung hin zu untersuchen¹⁴. Hierfür bringt der ökonomische Ansatz ein durchaus realistisches Menschenbild und ein ebenso adäquates Entscheidungskriterium, nämlich „effiziente Verfahrensregeln“, mit. Dies erlaubt ihm auch, Aussagen über die praktische Brauchbarkeit einzelner Verfassungsregeln zu treffen.

Im folgenden wird zunächst noch einmal kurz die traditionelle Fehlerdiagnose des kooperativen Föderalismus zusammengefaßt. Diese wird durch eine – bislang vernachlässigte – verfahrensorientierte Ursachenanalyse ergänzt. Darauf aufbauend werden die

⁹ Zum „logischen Primat“ des passiven Finanzausgleichs vgl. Rolf Peffekoven, a.a.O., S. 608; sowie ähnlich Stefan Koriath: Die bundesstaatliche Finanzverfassung ist besser als ihr Ruf, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 7, S. 341, welcher in diesem Zusammenhang von „dienendem Verhältnis“ spricht.

¹⁰ Zum Begriff des kooperativen Föderalismus vgl. Wolfgang Luthardt: Abschied vom deutschen Konsensmodell? Zur Reform des Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/1999, S. 20 f.

¹¹ Vgl. z.B. Ursula Männle: Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/1997, S. 4-6.

¹² Insofern die Festlegung von Verfahren der Entscheidungsfindung nicht nur einzelne, sondern ganze Klassen von Politikergebnissen vorherbestimmt, handelt es sich gegenüber reinen Verteilungsvorschriften (wie im Finanzausgleich i.e.S.) um konstitutionell höherrangige Verfassungselemente.

¹³ Für einen Überblick rechtswissenschaftlicher Einwände gegen den ökonomischen Verhaltensansatz vgl. Martin Morlock: Vom Reiz und Nutzen, von den Schwierigkeiten und den Gefahren der Ökonomischen Theorie für das Öffentliche Recht, in: Christoph Engel, Martin Morlock (Hrsg.): Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, Tübingen 1998, S. 11-21.

⁶ Vgl. insbesondere Antrittsansprache des Hessischen Ministerpräsidenten Hans Eichel als Präsident des Bundesrates am Freitag, den 6. November 1998, in Bonn; sowie Antrittsansprache des Hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch als Präsident des Bundesrates am Freitag, den 30. April 1999, in Bonn; und Antrittsansprache des Sächsischen Ministerpräsidenten Prof. Dr. Kurt Biedenkopf als Präsident des Bundesrates am Freitag, den 5. November 1999, in Bonn.

⁷ Vgl. BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11. 11. 1999, <http://www.bverfg.de/>.

⁸ Zu Begriff und Arten des Finanzausgleichs vgl. z.B. Rolf Peffekoven: Art. Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, Stuttgart u.a.O. 1980, S. 608 f. Auch hier wird grundsätzlich von einem weiteren, auch die Aufgabenverteilung umfassenden Begriff des Finanzausgleichs ausgegangen.

⁹ Vgl. Art. 104a ff. GG sowie Finanzausgleichsgesetz.

Möglichkeiten und Chancen einer kombinierten verfahrensorientierten Verfassungsreform skizziert.

Traditioneller Reformansatz

Die allgemein akzeptierte Kritik am bundesdeutschen Konsensföderalismus läßt sich auf wenige Elemente reduzieren: Im Zuge der Entwicklung zum unitaristischen Sozial- und Interventionsstaat allmähliche Zentralisierung von Entscheidungen und Kompetenzen auf bundesstaatlicher Ebene¹⁵; damit Verzicht auf die eigentlichen Vorteile eines wettbewerblich organisierten Föderalismus wie Effizienz, Bürgernähe und regionale Vielfalt, Innovations- und Lernfähigkeit, usw.¹⁶.

Gleichzeitig mit der Vereinheitlichung und Aufgaben-Zentralisierung erlangten die Länder immer mehr Mitbestimmungsrechte bei der Entscheidung bundes-

¹⁴ Zur Anwendbarkeit des ökonomischen Verhaltensmodells in Verfassungsfragen vgl. Gebhard Kirchgässner: Es gibt keinen Gegensatz zwischen dem Menschenbild des Grundgesetzes und dem homo oeconomicus!, in: Christoph Engel, Martin Morlock (Hrsg.): Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, Tübingen 1998, S. 55 und 57 f.; sowie Jörg Adolf: Reform der EU-Entscheidungsverfahren: Neue Abstimmungsregel für den Ministerrat, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 9, S. 571.

¹⁵ Als wichtigste Pfade der Zentralisierung werden Kompetenzerweiterung des Bundes über Art. 72 Abs. 2 GG, die zugehörige, billigende Verfassungsrechtsprechung, Mischfinanzierung und Mitplanung von Länderaufgaben durch den Bund und der Grundsatz der Ausführungskonnexität identifiziert. Vgl. z.B. Bernd Huber, Karl Lichtblau: Reform der deutschen Finanzverfassung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 44, 1999, S. 77-82; sowie Ursula Münch: Entwicklung und Perspektiven des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/1999, S. 4-6.

staatlicher Aufgaben. Die unvorteilhaften Folgen: Durch immer mehr Mitspracheberechtigte steigen die Zahl der zu berücksichtigenden Interessen und die Konsensfindungskosten; die immer komplexeren Entscheidungsstrukturen der Zusammenarbeit werden schwerfällig, die Verantwortlichkeiten für konkrete Entscheidungsergebnisse sind durch die Betroffenen kaum noch identifizierbar. Fehlentscheidungen werden so zunehmend begünstigt; Fehlerkorrekturen und Lernen mangels Zurechenbarkeit, Rechenschaft und Sanktionierung immer weiter erschwert. Die Nachteile der Zentralisierung werden mit denjenigen kooperativ-konsensualer Entscheidungsfindung kombiniert.

Wenn die Ursachendiagnose auf Kooperations- und Konsenszwang, auf Kartellbildung und zu wenig Wettbewerb erkennt, kann eine traditionelle ökonomische Reformstrategie eigentlich nur lauten: Stärker wettbewerblicher oder Konkurrenz-Föderalismus¹⁷! Die wichtigsten Reformprinzipien dieser Strategie lauten: Dezentralisierung und Subsidiarität, Wettbewerb und Eigenverantwortung. Wichtigste Reformschritte sind Aufgabendezentralisierung und klare(re) Tren-

¹⁶ Zu den Potentialen des Föderalismus vgl. Gemeinsame Positionen der Ministerpräsidenten der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen: Modernisierung des Föderalismus – Stärkung der Eigenverantwortung der Länder, 8. Juli 1999, Bonn, S. 9-12 und 15.

¹⁷ Vgl. z.B. Norbert Berthold: Ende des Korporatismus oder europäischer Neubeginn?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 10, S. 580 f. Zum Konzept des kompetitiven Föderalismus vgl. Ulrich van Suntum: Die Idee des wettbewerblichen Föderalismus, in: Konrad Morath (Hrsg.): Reform des Föderalismus, Bad Homburg 1999, S. 13-22.

Karl Heinz Haunhorst

Franchisenehmer zwischen neuer Selbständigkeit und Arbeitnehmerqualifikation

Unter welchen Voraussetzungen müssen Franchisenehmer arbeitsrechtlich als selbständige Unternehmer, wann als Arbeitnehmer bezeichnet werden? Ausgehend von einer Untersuchung des Franchise-Systems gewinnt der Verfasser überzeugende und in der Praxis handhabbare Abgrenzungskriterien, die über eine einzelfallbezogene Betrachtung hinausgehen.

2000, 243 S., brosch., 78,- DM, 569,- öS, 71,- sFr, ISBN 3-7890-6483-1
(Oldenburger Forum der Rechtswissenschaften, Bd. 2)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

nung von Aufgaben und Kompetenzen der einzelnen Gebietskörperschaften bei gleichzeitiger Reform der Finanzverfassung.

Könnte eine solche, rein ökonomisch inspirierte Strategie erfolgreich sein? Die Vorschläge zur Föderalismus-Reform sind finanzwissenschaftlich wohlbe-gründet und finden auch über die Wirtschaftswissen-schaften hinaus vielfach breite Akzeptanz. Allerdings vernachlässigt die traditionelle ökonomische Analyse doch wichtige institutionelle Aspekte des Verfas-sungsproblems. Insbesondere berücksichtigt sie nicht das Verfahren und den Prozeß, der zu den Auswüch-sen des kooperativen Föderalismus, zu Politikver-flechtung, Verantwortungsdiffusion und Reformunfä-higkeit, führte. Sie besitzt daher eine offene Flanke, die selbst bei einer erfolgreichen Umsetzung der Re-formkonzepte mittel- bis langfristig zum Scheitern derselben führen kann. Das größte Defizit des her-kömmlichen Reformansatzes liegt in der Ausklammerung des Verfahrens der bundesstaatlichen Gesetz-ggebung.

Mitspracherecht des Bundesrates

Die ursprüngliche Verfassungskonzeption von 1949 sah in der Gesetzgebung starke Landeskompetenzen vor. Zentrale Verfassungsartikel schreiben die Vor-rangposition der Länder fest¹⁸. An Bundesgesetzen wirken die Länder durch den Bundesrat mit; sie kön-nen über diesen auch eigene Gesetzesinitiativen für Bundesgesetze einbringen¹⁹. Faktisch sind die Kom-petenzen des einzelnen Landes heute eher gering. Dafür haben sich jedoch im Laufe der Zeit die Mit-spracherechte des Bundesrates, also der Länder als Gruppe, erheblich ausgeweitet. Längst gehen dabei die Mitspracherechte der Länder über ihre originären Aufgaben und Interessen hinaus.

Allerdings wäre eine zentralistische Verfassungs-entwicklung ohne die Zustimmung des Bundesrates nicht möglich gewesen. Änderungen des Grundge-setzes muß nicht nur der Bundestag, sondern auch

der Bundesrat mit Zwei-Drittel-Mehrheit zustimmen²⁰. Verfassungsänderungen unterliegen somit einem Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates. Damit aber waren die Länder im Bundesrat in der Lage, für die Aufgabe genuiner Länderkompetenzen erweiterte Mitspracherechte in der Bundespolitik, insbesondere in Form zustimmungspflichtiger Gesetze, zu erwirken. Letztendlich führte dieser Verlagerungsprozeß, entge-gen des ursprünglich vom Parlamentarischen Rat in-tendierten Ausnahme-Regel-Verhältnisses, zu einer Dominanz von Zustimmungs- über Einspruchsge-setze in der Bundesgesetzgebung²¹. Hinzu kommt ei-ne zustimmungsfreundliche Verfassungsrechtspre-chung²².

Mit dem zunehmenden Anteil von Zustimmungs-gesetzen kommt nun auch der parteipolitischen Konstellation im Bundesrat eine größere Bedeutung für die Bundesgesetzgebung zu. Denn die Bundesre-gierung benötigt zur Verabschiedung von Zustim-mungsgesetzen, also inzwischen der meisten Ge-setze, eine absolute Stimmenmehrheit im Bundesrat.

Im Parteienstaat werden jedoch Vetopositionen des Bundesrates stark nach parteipolitischem Kalkül ein-gesetzt²³. Folglich sind bei unterschiedlichen Partei-mehrheiten in Bundestag und Bundesrat – wie z.B. von 1996 bis 1998 – Bundesratsmehrheiten nur schwer zu erreichen. Sie sind aber auch dann kaum erreich-bar, wenn Länder mit gemischten Parteimehrheiten den Ausschlag geben: Haben sich diese per Koali-tionsvertrag zuvor auf Stimmenthaltung festgelegt, kommt eine absolute Mehrheit auch hier nicht zustan-de. Berücksichtigt man, daß ähnliche Parteimehr-heiten in Bundestag und Bundesrat eher selten vorlie-gen, ist es für einen immer größeren Anteil von (zustimmungspflichtigen) Bundesgesetzen schwerer geworden, die erforderlichen Mehrheiten zu finden²⁴.

²³ Zur Rolle der Parteien in der Bundesgesetzgebung vgl. Wilhelm Hennis: Am Föderalismus liegt es nicht. Aber der Bundesrat hat sich als kapitale Fehlkonstruktion erwiesen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 189 vom 14. August 1997, S. 31; sowie Wolfgang Renzsch: Meist sinnvolle Ergänzung und nicht Konflikt. Zum Verhältnis von Parteiendemokratie und Föderalismus in Deutschland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 219 vom 21. September 1999, S. 12.

²⁴ Ursache gegenseitiger Blockade ist also nicht eine tendenzielle Än-derung in den Mehrheitsverhältnissen des Bundesrates, insbesonde-re nicht in Richtung unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheiten in Bundesrat und Bundestag; vgl. z.B. Bertelsmann-Kommission „Ver-fassung & Regierungsfähigkeit“, Entflechtung 2005. Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus, Gütersloh 2000, S. 11. Der tatsächliche Grund hierfür liegt vielmehr in dem Aufeinandertreffen einer erhöhten Zahl von Zustimmungsgeset-zen auf den empirisch häufigsten Fall gemischter Mehrheiten und die asymmetrische Wirkung von Enthaltungen im Zustimmungsverfahren.

²⁵ Demgegenüber eröffnet der Einspruch kein echtes Veto, da er durch den Bundestag überstimmt und zurückgewiesen werden kann; vgl. Art. 77 Abs. 4 GG.

¹⁸ Vgl. Art. 30 und 70 GG.

¹⁹ Vgl. Art. 50 und 76 Abs. 1 GG.

²⁰ Vgl. Art. 79 Abs. 2 GG.

²¹ Die Zahl der Zustimmungsvorbehalte ist von weniger als 30 auf rund 60 ausgedehnt worden; der Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze erhöhte sich von gut 40% in der 1. Wahlperiode auf über 60%. Vgl. Ansprache des Präsidenten des Bundesrates, Ministerprä-sident Roland Koch beim Festakt des Bundesrates am 6. September 1999 in Bonn anläßlich des 50. Jahrestages seiner Konstituierung.

²² Zu den Konsequenzen der sogenannten „Einheitstheorie“ vgl. Jörg Lücke: Kommentierung zu Art. 77, Rn. 15 f., in: Michael Sachs (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, München 1996.

Intransparenter Verhandlungsföderalismus

Zustimmungspflicht räumt dem Bundesrat ein absolutes Veto ein²⁵, ist also gleichbedeutend mit Stimmrecht des Bundesrates in einer Gesetzesangelegenheit. Divergieren die Präferenzintensitäten der Verhandlungspartner – bei Bund-/Länder- und Regierungs-/Oppositions-Interessen in der Regel gegeben –, lohnt sich für rational handelnde Entscheidungsträger Stimmentausch. Für strittige bundespolitische Gesetzesvorhaben bleibt daher noch der Verhandlungsweg.

Die Aushandlung von Kompromissen im Zustimmungsbereich kann bereits im Vorfeld des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens erfolgen²⁶. Die Bundesregierung versucht sich der Zustimmung der Bundesratsmehrheit zu vergewissern, während letztere durch Androhung einer Zustimmungsverweigerung Einfluß auf das Verhandlungsergebnis zu gewinnen sucht. In einem zeitaufwendigen, intransparenten Entscheidungsprozeß entsteht schließlich ein Gesetzeskompromiß.

Da hierin die Interessen aller Beteiligten integriert werden müssen, sind allenfalls minimale Veränderungen des Status quo möglich. Eine derartige große Koalition entspricht nur selten der Gruppe der Betroffenen; daraus ergeben sich wiederum die bekannten Anreiz- und Allokationsprobleme. Ferner ist eine öffentliche Kontrolle bei diesem vor- oder nebenparlamentarischen Verfahren nur schwer möglich²⁷.

Scheitert eine Einigung im Vorwege, bleibt noch das Vermittlungsverfahren gem. Art. 77 Abs. 2 GG. Gesetzesvorhaben gehen dann nach dessen Anrufung in den mit Bund-Länder-Vertretern paritätisch besetzten Vermittlungsausschuß²⁸. Es folgt ein ritualisierter Verhandlungsprozeß, an dessen Ende der Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses, der formale Verwandte des informellen Gesetzeskompromisses, steht. Die strenge Vertraulichkeit der Verhandlungen und die Übung, daß über den Einigungsvorschlag im Bundestag nicht mehr debattiert und nur im ganzen abgestimmt wird²⁹, führen zu einer weiteren Aushöhlung der parlamentarisch-demokratischen Kontrolle.

²⁵ Gem. Art. 76 Abs. 2 GG müssen Gesetzesvorlagen der Bundesregierung zunächst dem Bundesrat zugeleitet werden, so daß dieser seine Position frühzeitig darstellen kann. Informelle Sondierungen der Bundesregierung können jedoch noch früher beginnen.

²⁷ Vgl. Helmuth Schulze-Fielitz, Christoph Gößwein: Bundesgesetzgebung als Prozeß, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36-37/1997, S. 22 und 24.

²⁸ Der Vermittlungsausschuß wird in der Regel vom Bundesrat angerufen. Dabei ist die Häufigkeit der Anrufungen bei entgegengesetzten oder gemischten Mehrheiten im Bundesrat tendenziell höher als bei ähnlichen; vgl. Gebhard Ziller, a.a.O., S. 14.

²⁹ Vgl. Rupert Schick, Wolfgang Zeh: So arbeitet der Deutsche Bundestag, Darmstadt 1999, 13. Aufl., S. 130.

Doch dies ist nur der einfache Fall. Opposition und Ländermehrheiten können selbst bei Gesetzesprojekten, bei denen sie kein formales Vetorecht haben, Mitsprache ausüben. Hierzu wird gegen Gesetzesvorhaben, die zustimmungspflichtig sind und gleichzeitig ein hohes Interesse der Bundesregierung besitzen, ein strategisches Veto angedroht oder eingelegt. Ein sachlicher Zusammenhang mit dem eigentlichen Gesetzesvorhaben ist dabei keineswegs zwingend; allein eine zeitliche Interdependenz, das durch die institutionalisierte Form der Zusammenarbeit gewährleistete Wiederaufeinandertreffen der Parteien, reicht hierfür aus. Das Ergebnis sind noch langwierigere Verhandlungen. An deren Ende steht schließlich Stillstand oder aber ein unübersichtliches, aus heterogenen Bestandteilen zusammengesetztes Gesetzespaket, für das konkrete Verantwortlichkeiten von außen noch weniger zuzurechnen und nachzuvollziehen sind.

Ansätze einer verfahrensorientierten Reform

Wie könnte dieser Verhandlungs- und Beteiligungs-föderalismus reformiert werden? Wenig erfolgversprechend wäre eine Verfassungsreform, die sich ausschließlich auf den aktiven und passiven Finanzausgleich beschränkte. Da die Ursache der abnehmenden Handlungs- und Reformfähigkeit vor allem in der vermehrten Zustimmungsgesetzgebung liegt, muß auch hier angesetzt werden.

Offensichtlich kontraproduktiv wäre die Forderung, die Mitspracherechte des Bundesrates in der Bundespolitik weiter zu stärken oder gar alle Bundesgesetze der Zustimmungspflicht zu unterwerfen³⁰. Nicht viel aussichtsreicher wäre auch ein Ausweichen der Bundesregierung in zustimmungsfreie Gesetzesvorlagen oder deren Bereinigung um zustimmungspflichtige Elemente. Dies wäre zwar verfassungsrechtlich möglich³¹. Rational handelnde Verhandlungsführer der Länder-Opposition würden jedoch vor dem Hintergrund ihrer (partei)politischen Ziele ihre Handlungsmöglichkeiten prüfen, gegebenenfalls eines ihrer zahl-

³⁰ Vgl. Ursula Männle, a.a.O., S. 7.

³¹ Vgl. Jörg Lücke, a.a.O., Kommentierung zu Art. 77, Rn. 17 f.

³² Echte Enthaltungen ermöglicht beispielsweise Art. 148 Abs. 3 EG-Vertrag (Maastrichter Fassung) bzw. 205 Abs. 3 EG-Vertrag (Amsterdamer Fassung) in der Beschlußfassung des Rates der Europäischen Gemeinschaft. Allerdings eignet sich diese Vorschrift nur bedingt als Vorbild für eine Reform des Zustimmungsverfahrens: Erstens gilt Abs. 3 nur für den Fall der Einstimmigkeit. Zweitens müssen bei Entscheidungen mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit (Abs. 1 und 2) im Ministerrat ebenso wie im Bundesrat absolute Stimmenmehrheiten erreicht werden. Stimmenthaltung wirkt sich also auch hier genau so wie im Zustimmungsverfahren als Nein-Stimme aus; vgl. Michael Schweitzer: Kommentierung zu Art. 148, Rn. 4 und 6, in: Eberhard Grabitz, Meinhard Hilf (Hrsg.): Kommentar zum EG-Vertrag, München 1995.

reichen Vetorechte als Hebel strategisch einsetzen und so die Umgehungsabsicht der Vorlage unterlaufen.

Ein wesentliches Stück weiterhelfen würde dagegen die Schaffung echter Enthaltungen bei der Zustimmungsgesetzgebung³². Im Prinzip erforderte dies allerdings eine Durchbrechung des Grundsatzes absoluter Mehrheiten für Bundesratsbeschlüsse³³. Dadurch würde das Zustimmungsverfahren auf das Einspruchsverfahren degradiert. Aber selbst wenn dies umsetzbar wäre, würde es regelmäßig nur dann helfen, wenn gemischte Landesregierungen im Bundesrat den Ausschlag geben.

Nur eine möglichst weitgehende Rücknahme von Zustimmungspflichten könnte unabhängig von den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat eine Verbesserung – d.h. Vereinfachung, Beschleunigung und größere Verantwortlichkeit – des bundesstaatlichen Gesetzgebungsverfahrens gewährleisten. Die Länder sollten danach nur noch dort mitbestimmen dürfen, wo sie direkt betroffen sind³⁴.

Wäre eine solche Verfassungsreform überhaupt möglich? Zwar garantiert Art. 79 Abs. 3 GG eine (grundsätzliche) Mitwirkung der Länder auch in der Bundesgesetzgebung; er legt sich jedoch nicht auf deren Form fest³⁵. Eine Reform des Zustimmungsverfahrens oder gar Abschaffung der Zustimmungsgesetze wären daher durchaus möglich. Aber wären sie auch praktisch realisierbar?

Die Einführung relativer Mehrheiten im Bundesrat würde aus Ländersicht zu einem ernsthaften Legitimationsverlust führen; sie ist also unwahrscheinlich. Folglich kann nur eine Einschränkung der Zustimmungsrechte auf die Bereiche, wo die Länder tatsächliche Interessen besitzen, weiterhelfen. Doch wo liegen diese „tatsächlichen“ Interessen? Stets wird es Aufgabenbereiche mit Nutzen-Spillovers, externen Effekten und Interessenüberschneidungen geben – in einer hoch-arbeitsteiligen und verflochtenen Welt immer mehr. Wer soll hier wo eine Trennlinie ziehen?

Zur Realisierung einer Verfahrensreform bleibt letztlich nur eine pragmatische Verhandlungslösung. Die Zustimmung der Länder zu einer Einschränkung ihrer Vetomöglichkeiten kann nur erreicht werden durch deutlich größere Gestaltungskompetenzen der einzelnen Länder; und zwar nicht nur über die Ausgaben, sondern auch über Einnahmen und Aufgaben. Wie groß wären die Aussichten solch eines kombinierten Reformansatzes?

Chancen nachhaltiger Strukturreformen

Langfristig wird der Prozeß der Globalisierung den Wettbewerb der Standorte weiter verschärfen. Dadurch steigen die Anforderungen an die Politik, differenzierter zu handeln und schneller reagieren zu können, und zwingen diese zur Reorganisation ihrer Entscheidungsstrukturen. Kurz- bis mittelfristig werden ein anhaltend hoher finanzieller Druck auf die öffentlichen Haushalte und auch das „Maßstäbe“-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes in diese Richtung wirken. Aber vielleicht besteht nach den Blockaderfahrungen der letzten Jahre und den geringen Aussichten auf Besserung doch auch eine größere intrinsische Reformmotivation unter den verfassungspolitischen Entscheidungsträgern.

Die Verfassungsregeln zur Bundesgesetzgebung haben sich, gemessen an ihren Verhaltenskonsequenzen, als weitgehend unzweckmäßig erwiesen. Es ist daher nicht einzusehen, daß diese als unantastbar fortgelten sollen; zumal mit einer Änderung der zustimmungsfreundlichen Haltung des Bundesverfassungsgerichtes nicht gerechnet werden kann. Kaum ein Bereich der Verfassung hat bisher mehr Änderungen erfahren als die Artikel über den Föderalismus. Und auch kleine Eingriffe in das Verfahren der Mitwirkung des Bundesrates in der Bundesgesetzgebung sind schon einmal erfolgt³⁶. Dabei könnte gerade in Verfahrensfragen der erste Reformschritt erzielt werden. Denn eine langfristig angelegte Verfahrensreform wirkt weniger polarisierend als Reformen auf anderen Gebieten. Anders als in der festgefahrenen Diskussion um den Finanzausgleich treten hier die Konsequenzen politischer Ergebnisse weniger scharf hervor. Ein positives Verhandlungsklima hier könnte sich günstig auf Fragen der Kompetenzregelung auswirken.

Aber selbst wenn eine solche kombinierte Verfahrens- und Kompetenzreform gelingen sollte, ließe sich ihre Nachhaltigkeit nur sichern, wenn man auch den Prozeß, der zur Verflechtung der Gewalten geführt hat, beachtet. Schließlich war es Art. 79 Abs. 2, der zur Ausbreitung der Zustimmungsgesetze und zur zunehmenden Verflechtung geführt hat. Gerade Verfassungsänderungen sind wegen ihrer hohen Zustimmungserfordernisse anfällig für Stimmentauschprozesse. Eine Streichung des Zustimmungsvorbehaltes in Art. 79 Abs. 2 GG ist in einem föderalen Bundesstaat zwar wenig realistisch. Seine negative Strukturwirkung auf den deutschen Föderalismus sollte jedoch erkannt und kritisch diskutiert werden.

³² Vgl. Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG.

³³ Vgl. Dieter Grimm: Blockade kann nötig sein, in: DIE ZEIT, Nr. 42 vom 10. Oktober 1997, S. 15.

³⁴ Vgl. Jörg Lücke, a.a.O., Kommentierung zu Art. 79 Rn. 28 f.

³⁵ Vgl. den 1994 eingefügten Art. 77 Abs. 2a GG.