

## Der Bund und das Grundgesetz heute – Herausforderungen und Perspektiven auf staatsorganisatorischem Gebiet –

### I. Ausgangslage

Im Jahre 1989, zum 40-jährigen Bestehen der Bundesrepublik Deutschland, wurde das Grundgesetz von fast allen Seiten als die beste Verfassung der deutschen Geschichte gefeiert. Damals konnte noch niemand die tiefgreifenden politischen Veränderungen voraussehen, die nur wenige Monate später zur Schaffung der deutschen Einheit führten. Ebensovienig war zu ahnen, daß es innerhalb weniger Jahre zu einer weitreichenden Überprüfung des Grundgesetzes kommen würde, der wohl umfassendsten seit seinem Bestehen. Diese Überprüfung liegt nun hinter uns. Insbesondere die Gemeinsame Verfassungskommission, deren Einsetzung auf Art. 5 des Einigungsvertrages zurückging, hat sie geleistet.<sup>1</sup> Etwa die Hälfte aller GG-Artikel hat sie auf ihre Reformbedürftigkeit überprüft. Aus den Beratungen und Empfehlungen der Kommission haben die gesetzgebenden Körperschaften – anders als beim Bericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform<sup>2</sup> – auch Folgerungen gezogen, und zwar vor allem durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994, das am 15. November 1994 in Kraft getreten ist.

Die öffentliche Diskussion im Zusammenhang mit der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission war beherrscht vor allem von einigen grundrechtsrelevanten Themen, zu denen schließlich nach schwieriger Diskussion mehrheitsfähige Ände-

---

<sup>1</sup> Bericht vom 28. Oktober 1993, abgedruckt als BT-Drs. 12/6000 und BR-Drs. 800/93 sowie als Publikation in der parlamenteigenen Schriftenreihe „Zur Sache“. Vorausgegangen war insbesondere eine Prüfung durch eine Verfassungskommission des Bundesrates; diese hat darüber einen Bericht vorgelegt; dieser wurde am 14. Mai 1992 abgeschlossen und als BR-Drs. 360/92 sowie als eigene Broschüre des Bundesrates veröffentlicht. Zusammenfassende Darstellungen und Überblicke über die Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission in Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ vom 24. Dezember 1993 B 52–53/93 mit Beiträgen von *Rupert Scholz*, *Henning Voscherau*, *Eckart Busch*, *Dirk Zapfe*, *Wolfgang Fischer*, *Rainer Holtschneider*, *Klaus Meyer-Teschendorf*, *Hans Hofmann*, *Hans-Werner Klotz* und *Andreas Meyer* sowie übersichtliche Zusammenfassung bei *Stephan Rohn/Rüdiger Sannwald*, Die Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission, ZRP 1994, 65 m. w. N. – Zur Gesamtheit der GG-Änderungen: *Rüdiger Sannwald*, Die Reform des Grundgesetzes, NJW 1994, 3313. Gesamtbetrachtungen zur Gemeinsamen Verfassungskommission weiter z. B. bei *Uwe Berlitz*, RUP 1994, 194; *Josef Isensee*, NJW 1993, 2583; *Friedrich-Adolf Jabn*, DVBl. 1994, 177; *Hans-Peter Schneider*, NJW 1994, 558; *Rupert Scholz*, ZG 1994, 1; *Hans-Jochen Vogel*, DVBl. 1994, 497 mit unterschiedlichen Gesamtbeurteilungen.

<sup>2</sup> Vom 9. Dezember 1976, BT-Drs. 7/5924.

rungsvorschläge gefunden werden konnten, und von Fragenkomplexen im Zusammenhang mit plebiszitären Elementen und sozialen Staatszielen, zu denen sich eine mehrheitsfähige Überzeugung für Änderungsnotwendigkeiten allerdings nicht herausbildete. Öffentlich weniger beachtet wurde, daß in der Gemeinsamen Verfassungskommission, aber auch in parallelen Beratungen neben ihr, zahlreiche staatsorganisatorische Regelungen auf den Prüfstand gelegt wurden und es gerade auf diesem Gebiet in den letzten Jahren seit Schaffung der deutschen Einheit eine Reihe von Änderungen gegeben hat.

Von diesen staatsorganisatorischen Änderungen soll nachfolgend die Rede sein. Bei meiner Betrachtung grundsätzlich unerwähnt lassen möchte ich dagegen die weitergehenden Änderungsvorschläge, die letztlich nicht die erforderliche Mehrheit gefunden haben.<sup>3</sup> Ausklammern möchte ich deshalb z. B. das Parlamentsrecht, insbesondere aber auch das Finanzverfassungsrecht. Hier gab es zwar sowohl von Länder- wie von Bundesseite Änderungsvorschläge; da diese aber überwiegend in eher gegenläufige Richtungen gingen, konnte es hier nicht die erforderlichen breiten Konsense geben. Freilich sind GG-Änderungen auf diesem Gebiet künftig nicht auszuschließen. Eine solche kann erforderlich werden im Zusammenhang mit Änderungen bei der Gewerbesteuer und der erforderlichen Kompensation für die Gemeinden. Bisher hat sich insgesamt das geltende Finanzverfassungsrecht aber immer noch als sehr flexibel erwiesen, um zwischen Bund und Ländern zu Anpassungen zu kommen, zuletzt im sog. „Solidarpakt“ der letzten Legislaturperiode. Ich will mich vielmehr nachfolgend konzentrieren auf die vollzogenen Grundgesetzänderungen auf dem hier zu erörternden Gebiet. Sie lassen sich in 2 Hauptgruppen unterteilen:

- Grundgesetzänderungen zur Öffnung früher staatlich verwalteter Bereiche für private Organisationsformen,
- Änderungen des Grundgesetzes mit Bezügen zum Bund/Länder-Verhältnis.

Ich will zunächst diese Veränderungen skizzieren und dann auf einige verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Auswirkungen eingehen.

## II. Grundgesetzänderungen zur Öffnung früher staatlich verwalteter Bereiche für private Organisationsformen

Auf vielen Gebieten hat sich in den letzten Jahren ein erheblicher Bewußtseinswandel darüber vollzogen, was ein moderner Staat durch seine eigene Verwaltung bearbeiten und was besser in die Hände Privater gelegt werden sollte. Zu Verfassungsänderungen hat dies auf den Gebieten des Luftverkehrs, der Eisenbahnen und der Post geführt.

Die Luftverkehrsverwaltung wird gemäß Art. 87 d Abs. 1 Satz 1 GG zwar in bundes-

<sup>3</sup> Auch diese sind im Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, siehe oben Fußnote 1 dargestellt. Erst recht kann und soll hier nicht auf weitergehende verfassungspolitische Fragen eingegangen werden, die im Anschluß an die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission und darüber hinaus erörtert werden, z. B. auf dem 4. Alternativen Juristentag Ende 1994, dazu z. B. Kölner Stadtanzeiger vom 5. Dezember 1994.

eigener Verwaltung geführt. Durch Verfassungsergänzung vom 14. Juli 1992 wurde aber die Entscheidung darüber, ob dafür eine öffentlich- oder privat-rechtliche Organisationsform gilt, einem Bundesgesetz überlassen. Der Gesetzgeber hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und die Aufgabe, die zuvor von der Bundesanstalt für Flugsicherung wahrgenommen wurde, privatisiert.

Bundeseisenbahnen waren bislang insgesamt Gegenstand der in Art. 87 Abs. 1 GG geregelten Bundesverwaltung. Durch Verfassungsergänzung vom 20. Dezember 1993 wurde ein neuer Art. 87e GG geschaffen. Danach (Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG) ist ausdrücklich geregelt, daß Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form geführt werden. Dafür wurde eine Deutsche Bahn AG gegründet.

Eine ähnliche Privatisierung findet bei der Post statt. Auch die Bundespost war bislang insgesamt Gegenstand der in Art. 87 Abs. 1 GG geregelten Bundesverwaltung. Durch verfassungsänderndes Gesetz vom 30. August 1994 wurden die Grundlagen für eine wichtige Umstrukturierung geschaffen. Ein neuer Art. 87f GG bestimmt, daß Dienstleistungen im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation privatwirtschaftlich erbracht werden. Überdies bestimmt ein neuer Art. 143b GG, daß das Sondervermögen Deutsche Bundespost in Unternehmen privater Rechtsform umgewandelt wird. Seit 1. Januar 1995 bestehen dementsprechend die Aktiengesellschaften Deutsche Telekom, Deutsche Post und Deutsche Postbank. Für verbleibende staatliche Aufgaben wurde eine Bundesanstalt geschaffen, der aber ausdrücklich Eingriffsrechte in die unternehmerische Tätigkeit der Aktiengesellschaften versagt sind.

Die Strukturveränderungen, in welche die genannten Verfassungsänderungen eingebettet waren und sind, haben wesentliche politische und wirtschaftliche Impulse gegeben:<sup>4</sup>

- Durch die Bahnreform wurden staatliche und unternehmerische Aufgaben im Schienenverkehr getrennt; die Bahn soll ein am Markt orientiertes Dienstleistungsunternehmen für Wirtschaft und Bürger werden.
- Mit der Postreform wird der Grundstein für eine uneingeschränkte Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der Deutschen Bundespost gelegt. Dadurch sollen diesen Unternehmen neue Handlungsmöglichkeiten eröffnet und zur Zukunftssicherung zahlreicher Arbeitsplätze beigetragen werden.
- Auf der gleichen Linie liegt die Privatisierung der Flugsicherung (1993).

Die Privatisierungen, die bisher mit Verfassungsänderungen einhergingen, sind nur Ausschnitte aus der politischen Gesamtaufgabe zu überlegen, wie der Staat auf seine wesentlichen Funktionen zurückgeführt werden kann und dynamische wirtschaftliche Kräfte zur besseren Aufgabenerfüllung entfaltet werden. Mir ist bewußt, daß ich damit

---

<sup>4</sup> Vergleiche dazu zusammenfassend: Bericht der Bundesregierung über die Deregulierungsmaßnahmen des Bundes, der vom Bundesministerium für Wirtschaft durch Schreiben vom 22. April 1994 dem Bundestag zugeleitet worden ist; BT-Drs. 12/7468. – Freilich wurde die Notwendigkeit von Verfassungsänderungen nicht vorschnell bejaht, sondern – zumal bei der Flugsicherung – erst nach intensiven Diskussionen und der Entscheidung des Bundespräsidenten, das bereits verabschiedete Gesetz zur Privatisierung der Flugsicherung aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht auszufertigen. Speziell zur Bahnreform: *Günter Fromm*, Die Reorganisation der Deutschen Bahnen, DVBl. 1994, 187.

ein weiteres vielschichtiges Thema eröffne, das zu vertiefen reizvoll wäre. Dies ist aber weder meine Absicht noch entspricht es dem, wozu ich mich zu äußern berufen fühle. Ich verweise nur auf die kürzliche Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer gerade zu diesem Thema.<sup>5</sup> Hier nur soviel dazu: Verwaltung im modernen Staat kann nur bestehen, wenn und soweit ihre Organisation und ihr Personalbestand stets auf Erfordernisse von Gegenwart und Zukunft überprüft werden. Konkret muß überlegt werden, ob und inwieweit staatliche Verwaltung notwendig ist und auf welcher Ebene, ob Aufgaben besser durch den Staat oder Private erledigt werden können, ob Verwaltung eingeschränkt oder privatisiert werden kann oder gar Aufgaben besser in den Verantwortungsbereich der Bürger zurückgegeben werden. Dabei werden – soweit der Weg der Privatisierung gegangen wird – zugleich für die betreffenden öffentlichen Bediensteten entsprechende dienstrechtliche Regelungen zu treffen sein.

All dies soll hier nur gestreift werden. Mir ist wichtig zu betonen, daß hier vitale Prozesse des Umdenkens und des Umsterns stattfinden und notwendig sind, auch künftig. Das Grundgesetz hat sich dabei für Anpassungsprozesse entweder als elastisch genug erwiesen, oder es konnte im erforderlichen partei- und Bund-Länder-übergreifenden Konsens Verständigung darüber erzielt werden, welche Grundgesetzänderungen vorgenommen werden, damit die skizzierten Prozesse nicht gehemmt werden, sondern den erforderlichen verfassungsrechtlichen Rahmen finden. Das Grundgesetz war bei diesen politischen Prozessen zwar nicht gerade „Vorreiter“, aber immerhin – wenn man so will – als Impulsgeber mit einbezogen.

### III. Änderungen des Grundgesetzes mit Bezügen zum Bund/Länder-Verhältnis

#### 1. Vorbemerkung

Die Bundesländer haben seit Jahren eine Kompetenzverlagerung zu ihren Lasten und zugunsten des Bundes beklagt und daraus die Sorge hergeleitet, daß sie die ihnen im Bundesstaat zukommende Verantwortung nicht mehr hinreichend wahrnehmen können. Die Länder leiteten daraus eine Reihe von Forderungen ab, die die Ministerpräsidenten in ihrem Beschluß vom 5. Juli 1990 „Eckpunkte der Länder für eine bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deutschland“<sup>6</sup> etwa wie folgt zusammenfaßten:

- höhere Ausübungsschranken für den Bund bei der konkurrierenden Gesetzgebung,
- Neuabgrenzung der Kompetenzkataloge zwischen Bund und Ländern,
- erweiterte Zustimmungsbefugnisse des Bundesrates,
- längere Behandlungsfristen für den Bundesrat.

Art. 5 des Einigungsvertrages hat diesen Forderungskatalog ausdrücklich aufgegriffen, so daß die Frage, „ob und inwieweit Verfassungsänderungen insbesondere in bezug

<sup>5</sup> Siehe Zusammenstellung der Thesen von *Johannes Hengstschläger* und *Hartmut Bauer* auf der Tagung vom 5. bis 8. Oktober 1994 in Halle/S., DVBl. 1994, 1346 ff.

<sup>6</sup> Dokumentiert in ZParl 1990, 461 ff.

auf die Stärkung föderaler Strukturen erforderlich sind“<sup>7</sup>, Prüfungsgegenstand der Gemeinsamen Verfassungskommission wurde. Die Kommission und dann die gesetzgebenden Körperschaften standen dabei vor einem Zielkonflikt zwischen den von Länderseite geltend gemachten Erwägungen einerseits und bundesstaatlichen Gesichtspunkten andererseits. Die Notwendigkeit einer Lösung dieses Zielkonflikts verstärkte sich durch folgende politische Umstände, die jeweils eine partei- und Bund-Länder-übergreifende Verständigung unerlässlich machten:

- Bei Schaffung der deutschen Einheit, die auf der rechtlichen Grundlage des Einigungsvertrages geschah, gehörte zumindest eine qualifizierte Prüfungszusage zur Stärkung des Föderalismus zu den unverzichtbaren Forderungen der Länderseite.<sup>8</sup>
- Bei der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht über die Schaffung einer Europäischen Union gehörte es zu den Essentialia der Länderseite, daß nicht nur ein neuer Europa-Artikel 23 GG geschaffen wurde, sondern auch eine Grundsatzvereinbarung über Grundgesetzänderungen zu Gesetzgebungskompetenzen und -verfahren zustande kam und dabei jeweils die Länderinteressen hinreichend berücksichtigt würden.

Die gesetzgebenden Körperschaften stellten sich diesen Zielkonflikten und politischen Handlungsnotwendigkeiten sowohl bei der Herstellung der deutschen Einheit wie auch bei der Schaffung der Europäischen Union, machten sich aber die ihnen obliegende verfassungspolitische Abwägung nicht leicht. Dies findet seinen Niederschlag darin, daß gerade die föderalismusrelevanten Vorschläge der Gemeinsamen Verfassungskommission im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens, und zwar bis ins letzte Stadium, noch mehrfache Veränderungen erfahren haben.<sup>9</sup> Letztlich erst im Vermittlungsausschuß gelang für mehrere Grundgesetzänderungen die Erarbeitung hinreichend mehrheitsfähiger Formulierungen. Dies gilt insbesondere für Art. 72 GG als die Grundsatznorm zur konkurrierenden Gesetzgebung.

---

<sup>7</sup> So ausdrücklich Denkschrift zum Einigungsvertrag, BT-Drs. 11/7760, Seite 359.

<sup>8</sup> Der Einigungsvertrag beschränkte sich durch seinen Art. 4 auf die beitriffsbedingten Änderungen und dabei auf solche, über die innerhalb der knappen Zeitspanne, die für den Vertrag zur Verfügung stand, Verständigung erzielt werden konnte. Die übrigen im Verlaufe des Einigungsprozesses diskutierten Verfassungsänderungen wurden, soweit ihnen entsprechendes Gewicht beigemessen wurde, in den vertraglich festgelegten Prüfauftrag des Art. 5 des Einigungsvertrages aufgenommen. Zum Beratungsgang vergleiche *Volker Busse*, Das vertragliche Werk der Deutschen Einheit und die Änderungen von Verfassungsrecht, DÖV 1991, 345, 348, 352.

<sup>9</sup> Dies dokumentieren am besten die Materialien des Gesetzgebungsverfahrens: Bereits der Gesetzentwurf von CDU/CSU, SPD und FDP vom 20. Januar 1994, durch den die Vorschläge der Gemeinsamen Verfassungskommission in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht wurden, identifizierte sich nicht mit ihnen, sondern brachte lediglich die Absicht zum Ausdruck, „die parlamentarische Beratung zu eröffnen“. Die Bewertungsdivergenzen zu einzelnen Empfehlungen deutlich zum Ausdruck bringen der in den Gesetzesvorschlägen textlich identische Gesetzentwurf des Bundesrates und dazu die Stellungnahme der Bundesregierung zu den einzelnen Vorschriften, BT-Drs. 12/7109 vom 17. März 1994. Der Bundestag folgte am 30. Juni 1994 bei seiner 2./3. Lesung der Beschlußempfehlung seines Rechtsausschusses vom 28. Juni 1994, BT-Drs. 12/8165. Erst die Beschlußempfehlung des Vermittlungsausschusses in seinen Sitzungen vom 31. August und 1. September 1994 (BT-Drs. 12/8423; siehe auch BR-Drs. 834/94 vom 9. September 1994) enthielt die Formulierungen, denen der Bundestag am 6. September 1994 und der Bundesrat am 23. September 1994 zustimmte. Die Dokumente veranschaulichen insbesondere den schwierigen Meinungsbildungsprozeß zu Art. 72 GG sehr anschaulich.

## 2. Überblick über die föderalismusrelevanten Grundgesetzänderungen

Dabei will ich nicht näher eingehen auf den neuen Europaartikel, der freilich besonders tief in Strukturen der Bund/Länder-Zusammenarbeit eingreift. Er war ja aus terminlichen Gründen (wegen der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages) bereits gesondert vorweg Gesetz geworden. Über ihn soll auf dieser Tagung morgen gesondert gesprochen werden. Sieht man von ihm ab, so beziehen sich die föderalismusrelevanten Gegenstände der Grundgesetzänderungen vor allem auf Gesetzgebungskompetenzen und Gesetzgebungsverfahren. Darauf will ich gleich näher eingehen, vorweg aber noch einige andere Punkte streifen:

### a) Länderneugliederung

Durch Änderung des Art. 29 GG und durch Schaffung eines neuen Art. 118a GG werden die Vorschriften zur Länderneugliederung flexibler gestaltet:<sup>10</sup>

- Durch Erhöhung des Geringfügigkeitsrahmens für die erforderliche Einwohnerzahl (Art. 29 Abs. 7 GG) wird die vereinfachte Grenzveränderung zwischen Ländern erleichtert.
- Durch Anfügung eines neuen Abs. 8 an Art. 29 GG werden bei Länderneugliederungen eine staatsvertragliche Option eingeführt und dabei Bundesbelange durch das Erfordernis einer Zustimmung des Bundestages gewahrt.
- Durch Schaffung eines neuen Art. 118a GG gilt für Berlin und Brandenburg ein erleichtertes Neugliederungsverfahren.

### b) Kommunale Selbstverwaltung

Die Ergänzung des Art. 28 GG soll die kommunale Selbstverwaltung stärken: Diese umfaßt künftig durch verfassungsmäßige Bekräftigung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.

### c) Bundeskompetenz für soziale Versicherungsträger

Durch Ergänzung des Art. 87 Abs. 2 GG wird die bisherige Verwaltungskompetenz des Bundes für soziale Versicherungsträger etwas zugunsten der Länder geöffnet. Soziale Versicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus, aber nicht über mehr als 3 Länder erstreckt, sollen nicht mehr zwingend unter Bundesaufsicht stehen, sondern von den betroffenen Ländern übernommen werden können.

Diese Änderungen wurden in nicht einfachen Diskussionsprozessen erarbeitet, waren aber letztlich nicht mehr streitig, sondern wurden allgemein als sachdienlich angesehen.

---

<sup>10</sup> Dazu näher *Klaus Meyer-Teschendorf*, Territoriale Neugliederung nicht nur durch Bundesgesetze, sondern auch durch Staatsvertrag, DÖV 1993, 889.

### 3. Gesetzgebungskompetenzen

Besonders schwierige Erörterungen waren dagegen insbesondere zur Neuregelung der Gesetzgebungskompetenzen erforderlich.<sup>11</sup>

#### a) Art. 72, 75 GG

Dies gilt vor allem für die Stammnormen der konkurrierenden (Art. 72 GG) und der Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG). Bisher hatten die Länder im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 72 GG die Befugnisse zur Gesetzgebung nur, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht. Erforderlich für das Gesetzgebungsrecht des Bundes war ein Bedürfnis, für welches das Bundesverfassungsgericht dem Bund einen beträchtlichen Spielraum einräumte.<sup>12</sup> Die gleichen Voraussetzungen galten für die Rahmenkompetenz des Bundes gemäß Art. 75 GG. Die Neuregelung engt dies in mehrfacher Weise ein:

- Die Einengung gilt insbesondere in zeitlicher Hinsicht. Bisher löste jeder Beginn eines Gesetzgebungsverfahrens durch den Bund die Sperrwirkung aus. Künftig tritt diese Wirkung erst mit Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens ein.<sup>13</sup> Dabei bestand allerdings politischer Konsens, daß nicht nur förmliche Bundesgesetze, sondern auch gesetzliche Ermächtigungen für Rechtsverordnungen die Sperrwirkung auslösen. Dies wurde von mehreren Sprechern aus verschiedenen politischen Richtungen, gerade auch von Länderseite<sup>14</sup> insbesondere im Blick auf das Recht der beruflichen Bildung bei den abschließenden Gesetzgebungsberatungen auch öffentlich deutlich gemacht.
- Auch in inhaltlicher Hinsicht soll die neue Sperrklausel präzisierend oder einengend wirken. Nach der in ihrem Bericht wiedergegebenen Auffassung der Gemeinsamen Verfassungskommission soll es von Anhaltspunkten in der bundesgesetzlichen Regelung abhängig sein, ob der Bund mit Sperrwirkung von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat.<sup>15</sup>
- Zur Bedürfnisklausel setzte sich die Auffassung durch, daß die bisherige Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG dem Bund ein zu weites politisches Ermessen eingeräumt habe;

<sup>11</sup> Darstellung der Beratungen insgesamt vor allem bei *Rüdiger Sannwald*, Die Reform der Gesetzgebungskompetenz nach den Beschlüssen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, DÖV 1994, 629; darin wird allerdings der Beratungsgegenstand vor der Beschlußempfehlung des Vermittlungsausschusses vom 31. August/1. September 1994 und den entsprechenden abschließenden Beschlußfassungen von Bundestag und Bundesrat zugrundegelegt.

<sup>12</sup> Vergleiche nur BVerfGE 2, 213, 224; seitdem ständige Rechtsprechung, etwa BVerfGE 10, 234, 245; 33, 224, 229; 65, 1, 63.

<sup>13</sup> Maßgebend ist dabei der parlamentarische Gesetzesbeschluß, weil nur darauf der Bundestag als Gesetzgeber Einfluß hat, nicht erst die Ausfertigung oder Verkündung; ebenso *Sannwald*, NJW 1994, 3313, 3316.

<sup>14</sup> Vergleiche Beschlußempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses, BT-Drs. 12/8165 vom 28. Juni 1994, Seite 31 f.; Hinweis Bürgermeister *Voscherau* auf die Klarstellung von Ministerpräsident *Rau* im Bundesrat am 26. August 1994, stenographischer Bericht Seite 468; BT-Sitzung vom 6. September 1994, stenographische Protokolle Seite 21278.

<sup>15</sup> Siehe dazu Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission in „Zur Sache“, Seite 65.

die Klausel solle deshalb präzisiert werden mit dem Ziel, ihre Justitiabilität zu verbessern.<sup>16</sup> Der neue Art. 72 Abs. 2 GG umschreibt das erforderliche Bedürfnis für eine bundesgesetzliche Regelung in zwei Alternativen: „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ oder „Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“. Zusätzlich wird die neue Regelung durch Ergänzung des Art. 93 Abs. 1 GG um eine neue Nr. 2a ausdrücklich der Justitiabilisierung durch das Bundesverfassungsgericht unterworfen. Dabei sind antragsberechtigt neben dem Bundesrat und einer Landesregierung auch (ein Novum!) die Volksvertretung eines Landes.

Diese Neuregelungen wollen die Handlungsspielräume der Länder ausweiten, betreten aber in mehrfacher Hinsicht Neuland, dessen Beschaffenheit sich erst im Laufe der Zeit, vermutlich erst nach Befassung des Bundesverfassungsgerichts, klären wird.<sup>17</sup> Ich reiße nur einige Fragen an:

- Muß der Bund in der Gesetzesbegründung oder auch im Gesetzestext kenntlich machen, daß er von seiner Kompetenz mit sperrender Wirkung Gebrauch gemacht hat? Müssen ausdrückliche Anhaltspunkte gesetzt werden, und wenn ja: mit welcher Deutlichkeit? Oder muß nicht vielmehr auch eine bewußte Regelungslücke die Sperrwirkung haben?
- Zur neuen Bedürfnisklausel kann auf die zahlreichen Einzelfragen der Neuregelung im Rahmen dieses Beitrags nicht eingegangen werden. Eines ist jedoch gewiß und war von den gesetzgebenden Körperschaften auch gewollt: Es muß mit einer vermehrten und vertieften verfassungsrechtlichen Überprüfung gerechnet werden. Dazu liegen schon jetzt generelle Fragen auf der Hand, wenn das Bundesverfassungsgericht künftig befaßt werden sollte: Welche Detailliertheits- und Substantiiertheits-Erwartungen wird es äußern? Wie wird es dabei dem Umstand Rechnung tragen, daß die Bedürfnisfrage vielfach von der prognostischen oder hypothetischen Beurteilung künftiger Konstellationen abhängig ist, zu denen – anders als zur zu regelnden Sachthematik – oft nur wenig Erfahrungsmaterial vorliegt? Welche Kriterien werden sich dabei herausbilden? Sollte nicht auch künftig ein gewisser Beurteilungsspielraum des Bundes bestehen? Wie wird die Chance zu beurteilen sein und sich auswirken, ob und inwieweit die Länder ihrerseits zu einheitlichen oder gleichartigen Regelungen in der Lage sind? Wenn es zu all diesen Fragen Darstellungsdefizite gibt und voraussichtlich geben muß: Geht dies zu Lasten des Bundes oder der Länder? Soll es also eine Art Darlegungslast in die eine oder andere Richtung geben? Gewiß sein dürfte jedenfalls

<sup>16</sup> Siehe dazu Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission in „Zur Sache“, Seite 64.

<sup>17</sup> Kritische Bemerkungen zum Entwurf einer Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG hat die Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren vorgetragen. Siehe dazu Stellungnahme zum Gesetzentwurf des Bundesrates in BT-Drs. 12/7109, Seite 14 ff. Diese Stellungnahme bezog sich allerdings noch auf die damals diskutierte Entwurfsfassung des Art. 72 Abs. 2 GG, in der (entsprechend dem Vorschlag der Gemeinsamen Verfassungskommission) noch nicht das alternative Merkmal „Wirtschaftseinheit“ enthalten war; die Ergänzung des Entwurfs um dieses Merkmal, die erst im Zuge des Vermittlungsverfahrens geschah, bedeutete eine erhebliche Entschärfung der Problematik (dazu a. A. *Hans-Jochen Vogel*, DVBl. 1994, 497, 502, ähnlich *Uwe Berlit* RUP 1994, 194, 201: Wirtschafts- neben Rechtseinheit bedeute „verfassungsgesetzliche Tautologie“). – Zur Reichweite der neuen Bedürfnisklausel vgl. *Sannwald*, NJW 1994, 3313, 3316.

schon jetzt, daß ministerielle Kapazität bei der Gesetzesvorbereitung im Bund und in den Ländern sowie parlamentarische Beratungskapazität verstärkt nicht nur für inhaltliche, sondern auch kompetenzielle Fragen gebunden werden wird.

Zu Art. 75 GG, der Norm für die Rahmenkompetenz des Bundes, bestand der Grund für Änderungen in der Kritik der Länder, daß bisher Rahmengesetze zu oft ins Einzelne gehende oder gar erschöpfende Regelungen geschaffen hätten. Den Ländern sei deshalb zu selten Raum zur Ausfüllung mit Regelungen von substantiellem Gewicht geblieben.<sup>18</sup> Die Änderungen des Art. 75 GG besagen im wesentlichen,

- daß Rahmenvorschriften nur noch „für die Gesetzgebung der Länder“ geschaffen werden dürfen, die Landesgesetzgeber also grundsätzlich Normadressaten sind,
- daß Rahmenvorschriften nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten dürfen und
- daß die Länder zur Umsetzung der Rahmenvorschriften innerhalb einer vom Bundesgesetz bestimmten Frist verpflichtet sind.

Hier sind meines Erachtens sachgerechte und für die praktische Anwendung hinreichend flexible Regelungen gefunden worden.

## b) Veränderungen der Kompetenzkataloge

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung hat die Verfassungsnovelle auf einigen Gebieten, auf denen gute Gründe für Bundeseinheitlichkeit bestehen, eine Bundeskompetenz begründet, nämlich für

- Staatshaftung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG) und
- Fortpflanzungsmedizin, Gentechnologie, Organtransplantation (Art. 74 Abs. 1 Nr. 26 GG).

Dafür sind andere Materien in Länderkompetenz überführt worden, z. B. das Recht der Erschließungsbeiträge (durch Einschränkung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG).

Im Bereich der Rahmenkompetenz war bis zuletzt lebhaft umstritten, ob die geltende Kompetenz des Bundes für „die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ (Art. 75 Nr. 1 a GG) beschränkt werden und künftig nur noch gelten soll, „soweit sie die Zulassung zum Studium, die Studiengänge, die Prüfung, die Hochschulgrade, das wissenschaftliche und künstlerische Personal betreffen“. Dies hätte bedeutet, daß wichtige Fragen der Binnenstruktur der Hochschulen in die Länderkompetenz überwechseln: Struktur und Aufgaben der Hochschulen, Mitgliedschaft und Mitwirkung in der Hochschulselbstverwaltung, Organisation und Verwaltung der Hochschulen, staatliche Anerkennung von Hochschuleinrichtungen. Die Gemeinsame Verfassungskommission hatte dies vorgeschlagen und damit partiell eine Forderung der Länderseite aufgegriffen. Die Länder versprachen sich davon mehr Flexibilität, um im Wettbewerb untereinander Anstöße für eine möglichst leistungsfähige Hochschulstruktur zu geben. Auf Bundesseite herrschte dagegen die Sorge vor, daß eine Auseinanderentwicklung der Hochschulstruktur zu einer Gefährdung bundesweiter Anerkennung von Prüfungen

<sup>18</sup> Dazu Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission in „Zur Sache“ Seite 69.

führe, deshalb die Mobilität einschränke und schließlich der für die Europafähigkeit der deutschen Hochschulen unverzichtbare einheitliche Rahmen verloren gehe. Ausschlaggebend wurde schließlich das – nachhaltig auch von Seiten der Wirtschaft ins Gespräch gebrachte – Argument, daß eine Beeinträchtigung des Industrie- und Wirtschaftsstandortes Deutschland zu befürchten sei, wenn der Bund in diesem wichtigen Bereich seine Einflußmöglichkeit zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Hochschulen aufgebe. Die Einschränkung der Rahmenkompetenz beim Hochschulwesen fand danach nicht die erforderliche Mehrheit. Geregelt wurde schließlich lediglich die Streichung der Rahmenkompetenz des Bundes im Bereich des Films.

Insgesamt ist meines Erachtens bei der Veränderung der Kompetenzkataloge ein ausgewogener Ausgleich zwischen Interessen des Bundes und der Länder und eine angemessene Aktualisierung des Grundgesetzes an heutige Erfordernisse gelungen.

### c) Übergangsregelungen

Die Übergangsregelungen zum Bereich Gesetzgebungskompetenzen (Art. 72 Abs. 3, 125a GG) will ich hier nur kurz streifen. Bei der Schaffung dieser Regelungen kam es darauf an, möglichst klare Regelungskonturen zu finden, die Kompetenzunschärfen zwischen Bund und Ländern möglichst vermeiden. Dies scheint mir gelungen: Ist die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG nicht mehr gegeben, so können die Länder erst nach einem bundesrechtlichen „Öffnungsgesetz“ tätig werden. Dies gilt dann, wenn der Grund in der gegenwärtigen Verfassungsänderung liegt (Art. 125a Abs. 2 GG), und auch dann, wenn der Grund in einer späteren Änderung der tatsächlichen Verhältnisse liegt (Art. 72 Abs. 3 GG). Dadurch wird eindeutig klargestellt, wann der Bund und wann die Länder zur Gesetzgebung berufen sind, und so eine unscharfe Gemengelage vermieden. Lediglich bei Wegfall von Gesetzgebungsrechten des Bundes durch Änderungen im Katalog der Kompetenzartikel der Art. 74 und 75 GG ist dem Landesgesetzgeber der Zugriff ohne Zwischenschaltung des Bundesgesetzgebers möglich (Art. 125a Abs. 1 GG).

## 4. Gesetzgebungsverfahren

Zum Gesetzgebungsverfahren hat die Gemeinsame Verfassungskommission eine Reihe von Empfehlungen erarbeitet, denen die gesetzgebenden Körperschaften vollinhaltlich und ohne größere Diskussion gefolgt sind.<sup>19</sup> Sie betreffen überwiegend Fristenfragen und scheinen deshalb eher technischer Natur. Bei näherem Zusehen wird aber deutlich, daß die Neuregelungen auch eine Reihe prinzipieller Aspekte berühren. Zunächst seien die wesentlichen Neuregelungen kurz skizziert:

- Verlängerung der Beratungsfrist des Bundesrates im 1. Durchgang auf dessen Verlangen von 6 auf 9 Wochen (Art. 76 Abs. 2 GG).

---

<sup>19</sup> Dazu im Einzelnen *Klaus Meyer-Teschendorf*, Die Vorschläge der Gemeinsamen Verfassungskommission zur Reform des Gesetzgebungsverfahrens, DÖV 1994, 766.

- „Harmonisierung“ der Frist, die der Bundesregierung für die Zuleitung einer Vorlage des Bundesrates aus dem Bundestag zusteht, mit der Beratungsfrist des Bundesrates im 1. Durchgang (Art. 76 Abs. 3 GG); das heißt in der Regel: Halbierung der bisherigen der Bundesregierung eingeräumten 3-Monats-Frist.
- Einführung eines Initiativrechts des Bundesrates für zustimmungsbedürftige Rechtsverordnungen (Art. 80 Abs. 3 GG).
- Gesetzgebungsbefugnis der Länder, soweit Landesregierungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen ermächtigt sind (Art. 80 Abs. 4 GG).

*Dazu zwei Bemerkungen:*

- Rechtsverordnungen sind Sache der Exekutive. Sie haben gegenüber förmlichen Gesetzen den Vorteil, daß es zu ihrem Erlaß keines zeitraubenden Verfahrens bedarf und die Exekutive so in die Lage versetzt wird, auf sich ändernde Umstände schnell zu reagieren. Die Flexibilität impliziert rechtliche und politische Freiräume über Ob, Wann und Wie des normsetzenden Verhaltens. Ein Initiativrecht für Rechtsverordnungen aus dem Bereich der gesetzgebenden Körperschaften verschiebt die Verantwortungszuweisungen im bundesstaatlichen Regierungssystem<sup>20</sup> und entsprach bisher nicht deutscher Verfassungstradition. Auch wenn das nunmehr eingeführte Initiativrecht des Bundesrates keine rechtlichen Handlungszwänge für die Bundesregierung auszulösen vermag, so engt es doch den bisher bestehenden Freiraum der Exekutive ein, weil jedenfalls aus politischen Gründen die Initiative oft Handlungs- oder jedenfalls Rechtfertigungszwänge auslösen wird.<sup>21</sup> Die Verfassungspraxis wird erweisen, ob ein Umgang mit Bundesratsinitiativen gelingt, der wichtige Länderimpulse einbringt und zugleich das Instrument der Rechtsverordnung in seiner Bedeutung wahrt und nicht zu sehr schmälert.
- Die neu geschaffene Möglichkeit für den Bundesrat, eine Verlängerung von Beratungsfristen zu verlangen, bringt Planungsunsicherheiten in das Gesetzgebungsverfahren<sup>22</sup>. Der Bundesrat wird sein Verlangen nach Fristverlängerung nicht im voraus, sondern erst nach Zuleitung des Entwurfs äußern, unter Umständen erst kurz vor Ablauf der Regelfrist. Bundesregierung und Bundestag müssen sich also darauf einrichten, daß erst dann feststeht, ob der Bundesrat die Fristverlängerung in Anspruch nimmt. Oft ist aber ein verlässlicher Zeitplan für ein Gesetzgebungsvorhaben von großer Bedeutung, sei es aus politischen oder aus rechtlichen Gründen, z. B. weil ein zwingender Termin für das Inkrafttreten einzuhalten ist. Vor diesem Hintergrund wird es künftig häufiger statt der Regierungsentwürfe oder neben diesen – „parallel“ – Fraktionsinitiativen aus der Mitte des Parlaments geben; denn bei diesen findet kein erster Beratungsdurchgang im Bundesrat statt, sondern kann sogleich mit den Beratungen im Bundestag begonnen werden. Dabei wird allerdings im Auge zu behalten sein, daß hier nicht lediglich „Abkürzungswege“ zur Vermeidung eines verfassungspolitisch grundsätzlich wünschenswerten Beratungsstadiums eines Gesetzes beschritten werden.

<sup>20</sup> Siehe dazu Stellungnahme der Bundesregierung in BT-Drs. 12/7109 Seite 17ff.

<sup>21</sup> Gelegentlich wird sogar die Frage aufgeworfen, ob sich die Neuregelung mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung vertrage; siehe *Meyer-Teschendorf*, DÖV 1994, 777.

<sup>22</sup> Siehe dazu Stellungnahme der Bundesregierung in BT-Drs. 12/7109, Seite 17.

#### IV. Verfassungspolitische Erwägungen

Die bisherige Betrachtung hat gezeigt, daß die Grundgesetzänderungen der letzten Jahre auf staatsorganisatorischem Gebiet neben wichtigen zeitgemäßen und klaren Fortschreibungen im Bund/Länder-Verhältnis auch einige Unwägbarkeiten gebracht haben. Damit beziehe ich mich insbesondere auf die angedeuteten Fragen zur Bedürfnisklausel bei der Kompetenzregelung des Art. 72 Abs. 2 GG, auf die Planungsunsicherheiten beim Gesetzgebungsverfahren und auf die detaillierte und vielschichtige Mitwirkungsregelung zugunsten des Bundesrates in europäischen Angelegenheiten durch den neuen Art. 23 GG, von dem sicher morgen näher die Rede sein wird. Hier sind bisher bestehende Spielräume des Bundes eingeengt, Gewichte zu Lasten des Bundes verlagert, Abhängigkeiten von Verfassungsorganen untereinander verstärkt worden. Wie ist dies nun verfassungspolitisch zu bewerten?

Die Gründe für die Akzentverschiebungen sind auf der einen Seite nachvollziehbar:

- Das Bestreben der Länder, den zu ihren Gunsten bestehenden Kompetenzverteilungsgrundsätzen der Art. 30 und 70 GG wieder näherzukommen, ist verständlich.
- Im Prinzip der Subsidiarität, das heute zumeist nur im europäischen Kontext diskutiert wird und das dazu der Maastrichter Vertrag ausdrücklich geregelt hat, ist der auch für das Bund/Länder-Verhältnis anwendbare Gedanke enthalten, dasjenige der „niedrigeren“ – gewissermaßen bürgernäheren – Ebene zu übertragen, was nicht notwendigerweise auf der „höheren“ Ebene behandelt werden muß.
- Ausgeprägter Föderalismus mit starken Bundesländern gehört zum lebendigen und vielfältigen Wesen des in Deutschland bewährten gegliederten Staatsaufbaus. Dieser trägt durch seine (vertikale) gewaltenteilende Wirkung zur Ausbalancierung staatlicher Kräfte insgesamt bei.

Auf der anderen Seite aber ist eine Reihe von Punkten zu bedenken, die den Anlaß zu Skepsis vor einer Überfrachtung der genannten Akzentverschiebung sein sollten:

- Politische Entscheidungsprozesse sind und werden anscheinend zunehmend für viele Bürger schwerer durchschaubar. Die Vielfalt der Mitwirkungs- und Zustimmungserfordernisse verwirrt viele. Dies gilt im Bund/Länder-Verhältnis wie auch im Verhältnis Exekutive/Legislative und schließlich nicht nur im nationalen, sondern auch im internationalen, insbesondere europäischen Kontext. Die Bürger beobachten lange währende kontroverse Diskussionen, ehe eine Entscheidung fällt oder eine solche – auch das kommt vor – unterbleibt, nicht selten mit Skepsis. Oft wird auch die Dauer schwieriger Gesetzgebungsverfahren beklagt.
- Hinzukommt, daß viele Bürger klare politische Alternativen vermissen. Ist heftig mit kontroversen Standpunkten diskutiert worden, so wundern sich Bürger oder Medien vielfach, wieso es zu einem Kompromiß kommen konnte. Der Kompromiß hat im Ansehen unserer Bevölkerung und unserer Medien leider nicht die hohe Wertschätzung, die er eigentlich verdient. Oft löst er vielmehr statt Befriedigung Glaubwürdigkeitszweifel an vorher eingenommene Positionen aus, indem diese Positionen als

angebliche politische „Zusagen“ oder „Versprechen“ qualifiziert werden, die nicht eingehalten worden seien.

Wie ist nun angesichts solcher Sorgen und Erwartungen der Befund in unserer verfassungsrechtlichen und politischen Wirklichkeit?

- Bereits nach bisherigem Verfassungsrecht erfordert mehr als die Hälfte aller Gesetze die Zustimmung des Bundesrates.<sup>23</sup>
- Dies gilt für viele politisch besonders wichtige Vorhaben. Dabei liegt die politische Bedeutung vielfach nicht so sehr in den länderspezifischen Regelungen, welche die Zustimmungsbedürftigkeit auslösen, sondern im materiellen Gewicht der zu entscheidenden Grundfragen. Aber die Zustimmungsbedürftigkeit ergreift bekanntlich das gesamte Gesetz. Ich erinnere in diesem Zusammenhang nur an die in der letzten Legislaturperiode nach langen Diskussionen geschaffene Regelung zum Thema Pflegeversicherung.
- In Zeiten unterschiedlicher politischer Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat kommen Gesetze oft nur durch parteiübergreifende Konsense zustande (manche sprechen gar von „heimlicher großer Koalition“). Solche unterschiedlichen Mehrheitsverhältnisse hatten wir in Deutschland bereits Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre und haben sie gegenwärtig – allerdings mit umgekehrtem politischen Vorzeichen – wiederum seit mehreren Jahren.
- Die Findung erforderlicher Mehrheiten für Veränderungen ist in den letzten Jahren nicht einfacher, sondern eher schwieriger geworden. Zwar ist es bisher im Bund – anders als in vielen Ländern – seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland stets möglich gewesen, stabile parlamentarische Mehrheiten zu schaffen. Auf Länderebene aber sind vielschichtige Regierungsbildungen zu verzeichnen: Die dort gebildeten Regierungen sind von höchst unterschiedlicher Struktur – von verschiedenartigen Koalitionen bis hin zur Minderheitsregierung. Die Berechenbarkeit von Mehrheiten im Bundesrat ist oft nicht einfach, auch nicht die Koordination der 16 Bundesländer untereinander.
- Überdies ergeben sich nach meinem Eindruck in neuerer Zeit häufiger politische Probleme, deren Lösung besonders breite politische Konsense erfordert, weil eine Änderung des Grundgesetzes impliziert ist. Ich erinnere an die Asylproblematik, bei der eine solche Änderung notwendig war, und an das Thema Bundeswehreinsätze im Ausland, bei dem die Lösbarkeit nach Auffassung mancher von einer Verfassungsänderung abhing, bis das Bundesverfassungsgericht Klarheit bereits nach geltendem Verfassungsrecht schuf.
- Politisches Handeln der zuständigen Organe der Bundesrepublik Deutschland ist heute vielfach nicht allein im nationalen Rahmen möglich, sondern erfordert aus rechtlichen oder politischen Gründen Abstimmung im außenpolitischen, insbesondere im europäischen Kontext. Gerade im europäischen Bereich mit seinen jetzt 15 Mitgliedstaaten und seinen gegliederten und verflochtenen Gremien ist hier zur Entscheidungsfindung ein beträchtlicher Koordinierungsaufwand zu leisten. Auf den

---

<sup>23</sup> Handbuch des Bundesrates 1993/94, München 1993, Seite 298.

Bund kommt dabei eine erhöhte Verantwortung zu, weil für ihn im Kraftfeld zwischen den 15 europäischen Staaten einerseits und den 16 Bundesländern andererseits eine – gewissermaßen in der Mitte angesiedelte – Schlüsselstellung besteht.

- Vielfach wird die zunehmende Verlagerung von politischen Entscheidungen auf das Bundesverfassungsgericht und die damit einhergehende Gewichtsverschiebung zwischen Politik und Recht beklagt. Bei dem kürzlichen Präsidentenwechsel im Bundesverfassungsgericht haben sich alle Repräsentanten der dort vertretenen Verfassungsorgane – wenn auch mit verschiedenen Akzenten – dazu geäußert.<sup>24</sup> Meines Erachtens sollte dies Anlaß zum kritischen Nachdenken sein, wie dicht das Knüpfen weiterer Netze der Justitiabilität wirklich wünschenswert sein kann.

Mich führen diese Beobachtungs- und Gedankensplitter zu ein paar zusammenfassenden Thesen, die sich auf die Auslegung der geschaffenen Normen, jedenfalls aber auf den verfassungspolitischen Umgang mit ihnen auswirken könnten, vielleicht sollten:

- Die Handlungsfähigkeit des Gesamtstaates sollte bei weiterer Ausdifferenzierung unseres bundesstaatlichen Systems nicht aus dem Auge verloren, sondern eher mehr ins Blickfeld gerückt werden. Bei neuen Anforderungen und Entwicklungen gerade in unserer schnelllebigen Zeit kann oft zügiges verantwortliches Handeln geboten sein.
- Die Entwicklung deutlicher politischer Alternativen, über welche die Wähler in regelmäßigen Abständen entscheiden können, sollte strukturell nicht mehr erschwert werden, als gesetzlich gefordert, sondern eher gefördert werden.
- Wo aber durch bestehende Zustimmungserfordernisse oder aus politischen Gründen der partei- oder Bund/Länder-übergreifende Kompromiß unerlässlich ist, gilt es ein Diskussionsklima zu fördern, in dem der Kompromiß nicht (z. B. als „faul“) abqualifiziert, sondern als Zeichen der Konsensfähigkeit in einer grundsätzlich auf Widerstreit der Meinungen angelegten Demokratie gewürdigt wird. Der Brückenschlag, der mit dem Kompromiß zwischen divergierenden Meinungen gelingt, ist ein Stück unserer politischen Kultur.<sup>25</sup>
- Alle an einem politischen Entscheidungsprozeß Beteiligten sollten dazu beitragen, daß dieser nach der notwendigen sorgfältigen Diskussion in überschaubarer Zeit zu einem Ergebnis geführt werden kann. Nicht jedes dieser Ergebnisse muß dann noch auf den Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts gestellt werden. „Hüten wir uns . . . davor“, so hat Roman Herzog<sup>26</sup> unlängst treffend zum Bundesverfassungsgericht gesagt, „es immer wieder in Situationen zu bringen, in denen seine Entscheidungen selbst nur noch Waffe in einem weitergehenden Sinne wären. Es gibt nicht nur eine Ethik der verfassungsgerichtlichen Entscheidung, sondern es müßte auch eine Ethik der Klageerhebung geben“.

---

<sup>24</sup> Bundespräsident *Herzog*, Bundestagspräsidentin *Süssmuth*, Bundesratsvizepräsident *Seite*, Bundeskanzler *Kohl*, Bundesverfassungsgerichtspräsidentin *Limbach*, abgedruckt in: Bulletin der Bundesregierung vom 28. November 1994, Seite 1001.

<sup>25</sup> Siehe dazu, gerade vor dem aktuellen politischen Hintergrund, die Ansprache von Staatsminister *Pfeifer* vor dem Bundesrat am 4. November 1994, Bulletin 1994, Seite 949.

<sup>26</sup> Bulletin 1994, Seiten 1001, 1003.

- Politische Diskussions- und Entscheidungsprozesse, zumal in der Öffentlichkeit, sollten so angelegt und auch in den Medien vermittelt werden, daß für den Bürger die wesentlichen Punkte und der Gang des Entscheidungsverfahrens möglichst deutlich werden.

Ich schlage damit wieder den Bogen zu den vorher angestellten Betrachtungen über die jüngsten Verfassungsänderungen. Diese Änderungen haben – wie dargestellt – gute Gründe für sich. Die Frage, wie wir mit ihnen umgehen, bedarf aber noch weiteren Nachdenkens.

## V. Zusammenfassung

Ich komme zum Schluß und fasse zur heutigen Situation des Grundgesetzes auf staatsorganisatorischem Gebiet zusammen:

- Das Grundgesetz hat seine Bewährungsprobe auch angesichts der Schaffung der deutschen Einheit und der umfassenden Überprüfung der letzten Jahre bestanden.
- Die neueren Verfassungsänderungen haben eine Reihe wichtiger Öffnungen und neuer Impulse gefördert. Dies gilt insbesondere für die novellierten Normen, die früher staatliche Bereiche für Wettbewerb, Markt und zukunftsorientierte Dynamik öffnen.
- In anderen Punkten ist das Grundgesetz zeitgemäß angepaßt und fortgeschrieben worden. Dies gilt insbesondere für die Veränderung der Kompetenzkataloge im Bund/Länder-Verhältnis.
- Zu weiteren Punkten im Bund/Länder-Verhältnis hat die Verfassungsreform Neuland betreten, das – um im Bild zu bleiben – noch „bestellt“ werden muß. Dies gilt insbesondere für die Kompetenzabgrenzung bei der Gesetzgebung und beim Gesetzgebungsverfahren. Hier kommt es darauf an, bei komplizierter und langwieriger werdenden Verfahren die Handlungsfähigkeit des Bundes sowie die Überschaubarkeit und Ergebnisorientiertheit politischer Entscheidungsprozesse im notwendigen Maße in den Blick zu nehmen.
- Insgesamt bietet das Grundgesetz nach wie vor einen guten rechtlichen Rahmen dafür, daß sich staatliche Organe in lebendiger Demokratie entfalten. Die Anstrengungen, die den rechtlich und politisch Verantwortlichen dabei abverlangt werden, sind vielleicht auf manchen Gebieten noch größer geworden als bisher. Aber sie lohnen sich um der Fortentwicklung unserer Demokratie willen.