

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 170

Die deutsche Krankheit: Organisierte Unverantwortlichkeit?

**Beiträge auf der 7. Speyerer Demokratietagung
vom 28. bis 29. Oktober 2004 an der Deutschen Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer**

Herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Die deutsche Krankheit: Organisierte Unverantwortlichkeit?

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 170

Die deutsche Krankheit: Organisierte Unverantwortlichkeit?

Beiträge auf der 7. Speyerer Demokratietagung
vom 28. bis 29. Oktober 2004 an der Deutschen Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2005 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-11875-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Vor zweieinhalb Jahrzehnten sprach alle Welt von der „englischen Krankheit“. Heute blickt das Ausland – gelegentlich nicht ohne Schadenfreude – auf uns herab und spricht von der „German disease“. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Im Bereich der Politik fehlt es keineswegs nur am guten Willen der Akteure, was durch den berühmten „großen Ruck“ zu beheben wäre. Vielmehr stimmt mit unserem politischen System etwas nicht. Diese Erkenntnis ist inzwischen in der Mitte der Politik angekommen. Es herrscht organisierte Unverantwortlichkeit, eine Formulierung, die nicht etwa von Revoluzzern stammt, sondern sowohl von den CDU-Politikern Roland Koch und Jürgen Rüttgers als auch vom ehemaligen Bundespräsidenten Johannes Rau verwendet wurde. Systemmängel lähmen die Regierungen und die Bürger. Zwischen den Herausforderungen, denen die Republik gegenübersteht, und der erforderlichen Reformfähigkeit, klafft eine große Diskrepanz. Für jedermann deutlich wurde dies beim Scheitern der Föderalismuskommission. Sie zerbrach an den Mängeln, die sie beheben wollte. Bedenkt man, dass eine grundlegende Föderalismusreform allgemein als Voraussetzung für die Realisierbarkeit anderer Reformen angesehen wurde („Mutter aller Reformen“), so wird deutlich, in welcher selbst fabrizierten „Falle“ sich Deutschland verfangen hat. Dieser Thematik war die 7. Speyerer Demokratietagung gewidmet. Es ging dabei nicht nur um die Analyse, sondern auch um mögliche Abhilfeschläge.

Mein Dank gilt allen Referenten und Diskussionsleitern der Tagung und den vielen hochkarätigen Teilnehmern, besonders aber meinem Lehrstuhlassistenten, Rechtsassessor Stefan Kleb, Mag.rer.publ., der die Tagung in bewährter Weise begleitete und auch diesen Tagungsband redaktionell vorbereitete.

Speyer, im Februar 2005

Hans Herbert von Arnim

Inhaltsverzeichnis

Die deutsche Krankheit: Organisierte Unverantwortlichkeit? Von <i>Hans Meyer</i>	9
Reform der Reformfähigkeit Von <i>Hans Herbert von Arnim</i>	23
Ist der deutsche Föderalismus deformiert? Analyse und mögliche Abhilfe Von <i>Wolfgang Renzsch</i>	39
Haben die deutschen Landesparlamente noch eine Zukunft? Von <i>Joachim Linck</i>	65
Wahl ohne Auswahl? Probleme des deutschen Wahlrechts im europäischen Vergleich Von <i>Volker von Prittzwitz</i>	73
Probleme der politischen Parteien am Beispiel ihrer Finanzierung Von <i>Heike Merten</i>	81
Das Hambacher Fest von 1832: Ein Symbol für Einheit und Freiheit Von <i>Hans Herbert von Arnim</i>	91
Aufbau Ost – eine Sackgasse? Von <i>Rüdiger Pohl</i>	97
Ämterpatronage – ein Krebsübel der Demokratie? Von <i>Rainer Wahl</i>	107
Korruption und ihre Bekämpfung – Wo steht Deutschland? Von <i>Johann Graf Lambsdorff</i> und <i>Mathias Nell</i>	137
Verzeichnis der Autoren	153

Die deutsche Krankheit: Organisierte Unverantwortlichkeit?

Von Hans Meyer

Ob Deutschland krank ist, weiß ich nicht. Aber es bleibt weit hinter seinen Möglichkeiten zurück – bis auf die Fähigkeit zur Organisation. Ist diese im staatlichen Bereich, und von dem spreche ich im Folgenden, etwa fehlgeleitet worden? Der Titel der Veranstaltung und des Vortrages scheint das trotz des gegenüber den Referenten höflichen Fragezeichens zu behaupten.

Da es bei Schlagworten – und dabei handelt es sich bei dem Begriff der organisierten Unverantwortlichkeit – eher auf die Schlagkraft denn auf differenzierte Argumentation ankommt, ich aber nicht als Propagandist aufzutreten gedenke, will ich die Frage anhand von fünf sehr konkreten Komplexen untersuchen. Der erste betrifft den Bundesrat, wobei es mir um seine Struktur und seine Abstimmungsregeln geht. Der zweite befasst sich mit seinem Zustimmungsrecht zu Gesetzen. Der dritte widmet sich der Verfassungsreform 1994, die mit ihrer Veränderung des Art. 72 Abs. 2 GG und der Nachfolgeregel des Art. 125a Abs. 2 GG sowie der zusätzlichen fröhlichen Verschärfung durch das Bundesverfassungsgericht zu einem bisher noch nicht recht erkannten Desaster für die Rechtskultur geführt hat und zunehmend führen wird. Der vierte Komplex nimmt sich des 1992 „reformierten“ Art. 23 GG, also der damit thematisierten Europafähigkeit Deutschlands an. Der fünfte Komplex schließlich betrifft die Finanzverfassung.

I. Die Organisation des Bundesrates

Versuchen wir also eine Antwort auf die mir gestellte Frage: Ist der Bundesrat ein Beispiel organisierter Unverantwortlichkeit? Der Bundesrat ist ein Bundesorgan, in dem die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in europäischen Angelegenheiten mitwirken (Art. 50 GG). Nun liegt die Versuchung nahe, sofort an das Stichwort Blockadepolitik zu denken. Ich möchte mich aber zunächst mit der Organisation des Bundesrates im strengen Sinne befassen. Es könnte ja sein, dass ein Teil der Probleme aus der Konstruktion des Bundesrates resultiert.

Vor allem im Hinblick auf die Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung stellt seine Besetzung aus Mitgliedern der Landesregierungen einen zwei-

felhaften Rückgriff auf die kaiserliche Reichsverfassung dar, wie die Altmeister Erich Kaufmann und mein Lehrer Ernst Friesenhahn schon früh festgestellt haben. Zweifelhaft deshalb, weil eine mittlerweile in über 60% der Fälle durch das Zustimmungsrecht dominante und in den übrigen Fällen zumindest retardierende Beteiligung nicht eigentlich der Länder, sondern der Landesregierungen an der Gesetzgebung des Bundes in einem föderal-parlamentarischen System ein Fremdkörper ist. Sie ist zugleich organisierte Unverantwortlichkeit, denn auf Bundesebene können weder die Ministerpräsidenten noch die Landesminister zur Verantwortung gezogen werden. Nicht einmal die Landtage können sie in ihren Entscheidungen binden. Unter Verantwortlichkeit verstehe ich aber demokratische Verantwortlichkeit. Um es in einem Bild auszudrücken: Die Ministerpräsidenten stehen in einem nationalen Stück auf der nationalen Bühne, brauchen sich aber um die Pfiffe und Buhrufe des nationalen Publikums nicht zu kümmern, nicht einmal die Claqueure im eigenen Landestheater werden gefragt.

Zugleich schafft sich das Landesvolk ein Ventil, indem es unter Beifall der Landespolitiker, die sich etwas davon versprechen, die Landtagswahlen als kleine Zwischen-Bundestagswahlen begreift und sie dadurch denaturiert; denn es geht immerhin um die Wahl des Landtages. Der jeweiligen Bundestagsmehrheit wiederum, die ja gewählt worden ist, um nach dem Grundgesetz die nationale Gesetzgebungspolitik für vier Jahre zu bestimmen, kann dies je nach Wahlausgang nicht unerheblich erschwert werden. Wobei die Erfahrung lehrt, dass solche Zwischenwahlen meist zu Lasten der Regierenden gehen, zumindest in Zeiten, in denen jede Regierungsmehrheit nach einem langen Wirtschaften aus der Substanz und zu Lasten derer, die nach uns kommen, zu Reformen gezwungen ist, die einer großen Zahl von Bürgern nicht gefallen können. Bekanntlich fürchtet die Politik nichts mehr als das.

Da zudem der Einfluss der Länder und damit auch der Landesvölker über den Bundesrat in kaum einem sinnvollen Verhältnis zu ihrer Größe steht, weil knapp 700 000 Einwohner mit drei Stimmen im Bundesrat zu Buche schlagen, 18 Millionen aber nur mit sechs Stimmen, kann es zu einer grotesken Verzerrung des Volkswillens kommen. In der Bundestagswahl artikuliert er sich als nationaler Volkswille, der nach der Verfassung für vier Jahre für die nationalen Agenden maßgeblich sein soll, und kann gleichwohl durch die einzelnen Landtagswahlen selbst bei insgesamt gleicher Wahlentscheidung im Bundesrat zu konterkarierenden Mehrheitsverhältnissen führen.

Fragt man sich, warum der Parlamentarische Rat zu dieser Konstruktion und nicht zu einer Senatslösung gefunden hat, dann erfährt man, dass das Thema heiß umstritten war und schließlich ein legendäres Abendessen zwischen dem bayerischen Ministerpräsidenten Ehard von der CSU, der nicht Mitglied des Parlamentarischen Rates war, und dem Mitglied und zugleich Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen Menzel von der SPD zum Ärger Adenauers den Ausschlag gegeben hat. Der Ärger Adenauers rührte daher, dass er das als einen Versuch betrachtete, einen Keil in die CDU zu treiben, die in dieser Frage gespalten war.

Entscheidend für unser Thema ist, dass der Coup zwei Mitgliedern von Landesregierungen geglückt war, also den Landesorganen, die eine Besetzung des zweiten Bundesorgans mit eigenen Mitgliedern naturgemäß favorisieren mussten.

Eine weitere Folgewirkung der Bundesratskonstruktion ist die Existenz des Vermittlungsausschusses. Er lässt sich als das schwarze Loch des Gesetzgebungsverfahrens begreifen, weitab von jeder Transparenz, die doch die Gesetzgebung prägen sollte, und damit von jeglicher Verantwortlichkeit. Hier ist die Stelle, wo Gesetzgebung als Gesichtswahungsverfahren betrieben wird.

Die Entwicklung des Bundesrates zur Partei-Politisierung steht im übrigen in einem markanten Kontrast zu den Erwartungen des Parlamentarischen Rates. Der fürchtete, der Bundesrat könne zu einem Rat der Oberregierungsräte werden, weil in ihm die Länder ihre verwaltungspolitischen Vorstellungen sollten artikulieren und durch das Vetorecht auch durchsetzen können. Darum wurde ausdrücklich verfügt, dass nur Regierungsmitglieder Mitglieder des Bundesrates sein können.

Betrifft das Gesagte die Grundstruktur des Bundesrates und seine Folgen, so gibt auch die innere Organisation des Bundesrates Anlass zur Frage, ob sie eigentlich nach dem Prinzip der Verantwortung ausgestaltet ist. Nach Art. 52 Abs. 3 GG fasst der Bundesrat „seine Beschlüsse mit mindestens der Mehrheit der Stimmen.“ Das klingt harmloser, als es ist. Da im Bundesrat nicht die Mitglieder, sondern die Stimmen zählen, weil jedes Land nach seiner Einwohnerzahl zwischen drei und sechs Stimmen hat und die Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden können, bedeutet die Abstimmungsregel, dass immer die absolute Mehrheit der Stimmen erreicht werden muss. Das ist insoweit unproblematisch, als die Länder immer alle vertreten zu sein pflegen, zumal es reicht, wenn nur ein Mitglied des Landes anwesend ist.

Es ist aber alles andere als unproblematisch, wenn man sich einerseits die Konsequenzen der Enthaltung eines Landes anschaut und andererseits die schon lange eingerissene Praxis der Koalitionsabkommen in den Ländern in die Betrachtung einbezieht. Enthaltung hat die Wirkung von „Nein“; konsequenter Weise muss nach der Geschäftsordnung positiv gefragt werden, ob z. B. die Zustimmung zu einem Gesetz gegeben wird, und es werden nur die Ja-Stimmen gezählt. Die Koalitionsabkommen ihrerseits pflegen vorzusehen, dass bei Nichteinigung in der Koalition das Land sich der Stimme enthält. Der größere Koalitionspartner würde nie akzeptieren können, dass der kleinere ihn zwingen kann, im Bundesrat mit „Nein“ zu stimmen. Nach der Abstimmungsregel des Bundesrates haben aber gleichwohl „Nein“ und „Enthaltung“ dieselbe Wirkung.

Das heißt aber nichts anderes, als dass ein kleine Partei, die erfahrungsgemäß zwischen 5% und, wenn es gut geht, 15% der Stimmen bei der Wahl erreicht hat, in der Lage ist, das Land zu majorisieren, und das dem Publikum nicht einmal deklarieren muss. Das halte ich unter demokratischen Gesichtspunkten für unverantwortlich.