
Bundesstaatsreform: In einem Akt oder Schritt für Schritt?

Von Volker Kröning, MdB, Berlin

Die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (vgl. *Kröning*, RuP 2004, 201–205) – zwischen den Regierungen von Bund und Ländern ohne Ergebnis geblieben – ist auch dem Gesetzgeber, nämlich mit der aus dem Bundesrat und dem Deutschen Bundestag nach dem Muster des Vermittlungsausschusses gebildeten Kommission, (bisher) nicht gelungen. Die zusätzlichen "Bänke", die neben der Bundesregierung die Landtage einbezogen, vermochten den Misserfolg nicht zu verhindern.

Die Behauptung, ein größeres Gewicht des "Sachverständigen", für das einige Beobachter vor wie nachher plädiert haben – etwa in der Form einer "Enquete" –, hätte daran etwas geändert, ist nicht plausibel. Immerhin umfasste die Kommission zwölf prominente Sachverständige. Sie haben intensiv mitgearbeitet, und Bundestag und Bundesrat sind ihnen zu Dank verpflichtet.

Auch die Forderung nach einem "Verfassungskonvent" flackert immer wieder auf, vorzugsweise von ehemaligen Spitzenvertretern der Ersten und Dritten Gewalt. Ihr "Konvent" beteiligte sich allerdings an dem Arbeitsprozess der Kommission – im Unterschied zu der "Stiftungsallianz" – bis auf einige Zwischenrufe nicht.

Dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, der gerne verfassungspolitische Empfehlungen abgibt, z. B. zur Umwandlung des Bundesrates in einen Senat (wie es vom Parlamentarischen Rat erwogen, jedoch verworfen wurde) oder zur Neugliederung der Länder, blieb es vorbehalten, das Resultat als "Beispiel" zu qualifizieren, "wie wenig reformfähig unser Staat noch ist"¹.

Trifft dies zu? Welche Ergebnisse hat die Kommission zustande gebracht? Was ist Anlass, was Ursache des Fehlschlages? Was folgt – wenn nicht in einem Akt, so vielleicht Schritt für Schritt? Ist die institutionelle Selbstblockade der Bundesrepublik Deutschland ausweglos?

I. Die Verhandlungen

Nach einjährigen Beratungen² trat am 17. Dezember 2004 die Kommission zu ihrer abschließenden Sitzung zusammen, doch anders als zugesagt war und bis zuletzt erwartet wurde, lag ihr kein Vorschlag der beiden Vorsitzenden vor³. Ein "Vorentwurf"⁴, den die Vorsitzenden am 13. Dezember 2004 nach drei Konsultationsrunden mit dem erweiterten Kreis der Obleute und der Koordinatoren am 10. und 26. November sowie am 3. Dezember 2004 erarbeitet hatten, umfasste noch fünf offene Punkte; einer von ihnen – Hochschulrecht und Bildungsplanung – wurde zur Sollbruchstelle.

Dies sprach der vom Bundestag bestimmte Vorsitzende *Franz Müntefering* gleich zur Einleitung an – einschließlich der von ihm vorgeschlagenen Verfahrensalternativen für die Lösung der Bildungsproblematik⁵. Der vom Bundesrat entsandte Mit-Vorsitzende Dr. *Stoiber* bestätigte es knapp; doch er suchte im weiteren das von den Ländern überraschend aufgestellte Junktum zwischen der (Noch-) Nichteinigung in dem einen Punkt und dem Gesamtpaket mit dem Hinweis auf die "Staatsqualität" der Länder und einen Zuständigkeitsbereich zu rechtfertigen, den der Verfassungsgeber den Ländern ganz bewusst übertragen habe: "Das ist der gesamte Bildungsbereich"⁶.

Beide Vorsitzenden schlossen ihre Ausführungen mit grundsätzlichen Positionsbestimmungen zur Bildungspolitik⁷ – ohne sich auf Alternativen zur Beendigung der Kommissionsarbeit verständigt zu haben⁸. Sie führten zwar ihre Kompromissuche auch nach dem Jahreswechsel fort; aber nach dem "Moment", dem Zeitfenster des Jahres 2004, scheint das "Momentum" für einen Erfolg zu schwinden, nämlich der Wille, die allfällige Parteien- und Bund-Länder-Konkurrenz zu Gunsten der Bundesstaatsreform zurück zu stellen.