

Politische Institutionen in Deutschland – Der Bundesrat

Von Dr. Manfred Miller¹

In lockerer Folge sollen an dieser Stelle wichtige politische Institutionen vorgestellt werden. Zu den Verfassungsorganen wird der Bundesrat gerechnet, dem dieser Beitrag gewidmet ist. Weitere Verfassungsorgane sind der Bundespräsident, der Bundestag, die Bundesregierung sowie das Bundesverfassungsgericht, die regelmäßig Bestandteil von Einführungskursen in die Politikwissenschaft bzw. in das politisch-administrative System der Bundesrepublik Deutschlands oder das Staatsorganisationsrecht sind. Gegenstand weitere Beiträge werden auch die Parteien und Verbände sowie europäische und internationale politische Institutionen sein.

1. Vorgeschichte

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs verständigten sich die Siegermächte USA, Großbritannien und Frankreich unter Beteiligung der Benelux-Staaten im Frühjahr des Jahres 1948 anlässlich der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz darauf, einen deutschen Teilstaat zu etablieren, der »die augenblickliche Teilung Deutschlands wiederaufzuheben« in der Lage sein sollte. Dafür konnte nur eine föderative Staatsform in Betracht kommen, um die Rechte der einzelnen Staaten einerseits angemessen zu schützen, andererseits auch eine zentrale Gewalt bereitzustellen und schließlich eine Erweiterungsmöglichkeit für den Fall einer Wiedervereinigung parat zu haben. Also wurden die Militärgouverneure der Westzonen damit beauftragt, den Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder diesen Entschluss zu erläutern und sie mit der Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung zu betrauen. Dies geschah am 1. 7. 1948 durch die Übergabe der drei »Frankfurter Dokumente«,² die u. a. eine Ermächtigung enthielten, eine Verfassung auszuarbeiten, die eine Regierungsform »föderalen Typs« beinhalten sollte. Die Ministerpräsidenten nahmen den Auftrag nach kurzer Beratung an, betonten indes, dass es sich bei der zu schaffenden Verfassung um ein Provisorium handele, das nicht dazu dienen sollte, die Teilung Deutschlands zu manifestieren. Sie setzten auch einige terminologische Änderungen von großer Tragweite durch: Es sollte keine »Verfassungsgebende Versammlung«, sondern einen »Parlamentarischen Rat« geben, die Verfassung sollte die Bezeichnung »Grundgesetz« erhalten. Mit der fachkundigen Vorbereitung wurde ein Expertengremium beauftragt, das im August 1948 auf der Insel Herrenkiemsee tagte. Zu zentralen Fragen offerierten die Experten dem Parlamentarischen Rat Alternativlösungen, so auch in der Frage nach der Ausgestaltung des föderalen Systems. Vorgeschlagen wurde einerseits die sog. »Senatslösung« also die Schaffung einer genuinen zweiten Kammer und andererseits die »Bundesratslösung«.

Der Parlamentarische Rat begann seine Tätigkeit am 1. 9. 1948. Während in vielen Punkten rasch Einigkeit hergestellt werden konnte, stellte sich die Organisation der Bundesstaatlichkeit als ein wesentlicher Streitpunkt heraus. Stark verkürzt kann gesagt werden, dass die süddeutschen Länder bzw. die Parteien CDU und CSU eine starke Kompetenzausstattung der Länder wünschten, während die SPD-dominierten norddeutschen Länder eher die Senatslösung präferierten. Die SPD mochte der »zweiten Kammer« nur ein aufschiebendes Veto gegen Gesetze einräumen. Wochenlang standen sich beide Positionen unversöhnlich gegenüber, bis der Weg zu einem Kompromiss in einem vertraulichen

Gespräch zwischen dem SPD-Abgeordneten Walter Menzel und dem bayrischen Ministerpräsidenten Hans Ehard geebnet wurde. Man kam überein, einen Bundesrat aus je drei Mitgliedern der Landesregierungen zu bilden. Jener Bundesrat sollte nur über ein suspensives (aufschiebendes) Vetorecht verfügen. Man verständigte sich auf die heutige Zusammensetzung des Bundesrates, wie sie in Art. 51 Abs. 2 GG niedergelegt ist.³ Die Kompetenzausstattung des Bundesrates bewegte die Gemüter allerdings noch bis in den Februar des Jahres 1949 hinein, bis man sich schließlich auf die heutige Unterscheidung in Zustimmungsgesetze und Einspruchsgesetze verständigen konnte.⁴

2. Stellung des Bundesrates, Stimmen und Beschlussfassung

Der Bundesrat ist entgegen eines unter Studierenden kaum auszurottenden Vorurteils keine Länderkammer, sondern ein oberstes Bundesorgan. Gemäß Artikel 50 GG wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit. Die Zusammensetzung des Bundesrates steht in Abhängigkeit zur Einwohnerzahl der Bundesländer und liegt, je nach Landesgröße, bei drei bis sechs von den Landesregierungen entsandten, stimmberechtigten Mitgliedern. Nach Artikel 51 Abs. 2 GG gilt im Bundesrat die folgende Stimmenverteilung:

Land	Einwohner in Mio.	Stimmen im Bundesrat
Baden-Württemberg	10,65	6
Bayern	12,38	6
Berlin	3,39	4
Brandenburg	2,58	4
Bremen	0,66	3
Hamburg	1,73	3
Hessen	6,09	5
Mecklenburg-Vorpommern	1,75	3
Niedersachsen	7,98	6
Nordrhein-Westfalen	18,07	6
Rheinland-Pfalz	4,05	4
Saarland	1,07	3
Sachsen	4,36	4
Sachsen-Anhalt	2,56	4
Schleswig-Holstein	2,81	4
Thüringen	2,40	4

Art. 51 Abs. 2 GG musste im Zuge des Einigungsvertrages geändert werden. Der Artikel, der die Stimmenverteilung im Bundesrat regelt, verteilte nach alter Fassung die Stimmen nach Einwohnerzahl so, dass jedes Land mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern vier Stimmen und Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf Stimmen hatten. Die großen Länder verfügten somit über eine Sperrminorität gegen Verfassungsänderungen. Nach alter Fassung

¹ Regierungsdirektor Dr. Manfred Miller lehrt Verwaltungswissenschaften an der Hochschule Harz, Abteilung Halberstadt, vgl. www.verwaltungswissenschaft-online.de

² <http://www.documentarchiv.de/brd/frftdok.html> (Abruf am 29. 6. 2004).

³ <http://dejure.org/gesetze/GG/51.html> (Abruf am 29. 6. 2004).

⁴ Vgl. Mommsen, Lehren aus der Geschichte der Weimar Republik bei der Demokratiegründung des Parlamentarischen Rates 1948/49 – <http://www.fes.de/fulltext/historiker/00527001.htm> (Abruf am 29. 6. 2004) sowie <http://www.bayern.de/HDBG/verfas/hbr60.htm> (Abruf am 29. 6. 2004).

hätten die fünf neuen Länder das gleiche Stimmenvolumen wie die vier großen alten Bundesländer gehabt. Die Sperrminorität dieser alten Bundesländer wäre somit verloren gegangen, während sie in den neuen Bundesländern unter Einschluss Berlins erreicht worden wäre. Aus diesem Grund und wegen der Tatsache, dass die neuen Länder insgesamt nur knapp die Einwohnerzahl Nordrhein-Westfalens und die Wirtschaftskraft Hessens besaßen, wurde eine Stimmenspreizung nach oben erforderlich. Daher wurde Art. 51 Abs. 2 GG dahingehend geändert, dass Bundesländer mit mehr als sieben Millionen Einwohnern künftig sechs Stimmen im Bundesrat haben, wodurch bei den vier großen Bundesländern, aber auch bei den neuen Ländern unter Einschluss Berlins oder eines anderen Landes eine Sperrminorität gegeben ist.

Die Bundesländer entsenden entsprechend ihrer Stimmenanzahl Regierungsmitglieder in den Bundesrat. Diese sind dann Mitglied des Bundesrates als natürliche Personen, können allerdings jederzeit abberufen werden, etwa dann, wenn sie ihr Ministeramt verlieren oder die Landesregierung zurücktritt. Trotz dieser persönlichen Mitgliedschaft im Bundesrat soll der Einfluss der Landesinteressen überwiegen. Das Grundgesetz unterscheidet deshalb zwischen »Mitgliedern« und »Stimmen« der Länder, woraus sich wichtige Konsequenzen ergeben:

- Die Beschlussfähigkeit des Bundesrates richtet sich nicht nach der Zahl der anwesenden Mitglieder, sondern nach vertretenen Länderstimmen. Wenn also von jedem Bundesland ein Vertreter anwesend ist, insgesamt 16 Personen, so sind alle Stimmen des Bundesrates vertreten, also 69.
- Die Beschlussfähigkeit liegt gemäß § 28 der Geschäftsordnung des Bundesrates⁵ dann vor, wenn 35 Stimmen vertreten sind.
- Ein Mitglied des Bundesrates kann alle Stimmen für sein Bundesland abgeben. Lediglich eine stellvertretende Stimmabgabe durch ein anderes Bundesland ist nicht möglich.
- Eine gleichzeitige Mitgliedschaft im Bundestag und im Bundesrat ist, da der Bundesrat gegenüber dem Bundestag eine gewisse Kontrollfunktion inne hat, nicht möglich.

Gemäß Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG müssen die Stimmen des jeweiligen Bundeslandes einheitlich abgegeben werden, ein Stimmensplitting, beispielsweise entsprechend der Mehrheitsverhältnisse im jeweiligen Landtag, ist nicht möglich, da die persönliche Mitgliedschaft im Bundesrat nicht über die Repräsentation des Landes gestellt werden soll. Der Bundesratsabgeordnete kann aus diesem Grund unter Umständen unter dreifachem Druck stehen: Als Mitglied der Landesregierung, als Bundesratsmitglied und schließlich als hochrangiger Politiker einer bundesweit vertretenen Partei.

Die jeweilige Landesregierung wird in aller Regel einen Beschluss über das Abstimmungsverhalten im Bundesrat fällen. Dieser Beschluss hat für das Bundesratsmitglied jedoch nur Bindung im »Innenverhältnis«, also der Landesregierung gegenüber. Er ist jedoch nicht gezwungen, diesen Beschluss im »Außenverhältnis«, also bei der Abstimmung im Bundesrat, zu beachten. Er riskiert bei Nichtbeachtung zwar seine Abberufung aus dem Bundesrat gemäß Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG, eine Pflicht zu einem bestimmten Verhalten wird indes nicht begründet. Sollte nun der Fall eintreten, dass die Vertreter eines Bundeslandes unterschiedlich abstimmen, so führt dies zur Ungültigkeit *aller* Stimmen des betreffenden Bundeslandes. Üblich ist es jedoch, das alle Stimmen eines Bundeslandes durch den so genannten »Stimmführer« abgegeben werden.

Um die Einheitlichkeit der Stimmabgabe und das Institut des Stimmführers gab es vor einiger Zeit kontroverse Diskussionen, die erst durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgericht beendet werden konnten. In der Sitzung vom 22. 3. 2002 hatte der Bundesrat die Gesetzesvorlage zum so genannten »Zuwanderungsgesetz« zu beschließen. Entsprechend der Geschäftsordnung

wurden die einzelnen Bundesländer aufgerufen und nach ihrer Entscheidung befragt. Nachdem vom Land Brandenburg zunächst ein »Ja« kam, schob Innenminister Schönbohm augenblicklich ein »Nein« hinterher. Der Bundesratspräsident Wowerit stellte fest, dass die Stimmen Brandenburgs uneinheitlich abgegeben waren, woraufhin er an den, ebenfalls anwesenden, Ministerpräsidenten Stolpe die Frage nach dem Abstimmungsverhalten Brandenburgs stellte. Dieser signalisierte Zustimmung, Schönbohm wiederholte darauf seine Ablehnung mit den Worten: »Herr Präsident, sie kennen meine Auffassung.« Wowerit wertete dies als Zustimmung, worauf es zum Eklat kam. Die Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Saarland, Sachsen und Thüringen beantragten beim Bundesverfassungsgericht ein Normenkontrollverfahren, den das Gericht für begründet hielt und die Entscheidung des Bundesrates daher am 18. 12. 2002 aufhob (2 BvF 1/02).⁶ Es führt im Wesentlichen drei Gründe an:⁷

- Der Präsident ist zwar grundsätzlich zur Nachfrage berechtigt, wenn diese der Klärung des Abstimmungsverhalten eines Landes dient. Er ist nicht dazu berechtigt, wenn der Wille zur uneinheitlichen Stimmabgabe zweifelsfrei vorliegt.
- Selbst wenn die Nachfrage berechtigt gewesen wäre, würde die Einheitlichkeit der Stimmabgabe nicht vorliegen, da dem Ministerpräsidenten gegenüber seinem Innenminister auf der Ebene des Bundesrates keine Weisungsbefugnis zukommt, er kann seine »Stimmführerschaft« nur wahrnehmen, wenn innerhalb der Bundesratsmitglieder einer Länderdelegation Einvernehmen herrscht.
- Dem Bundesratspräsidenten kommt eine Neutralitätspflicht bei der Abstimmungsführung zu. Er hätte im vorliegenden Fall zumindest nachfragen müssen, ob Schönbohm bei seinem »Nein« bleibt.

3. Organisation des Bundesrates

Der Bundesrat als Verfassungsorgan regelt seine Organisation und Verfahrensweise selbst, d.h. unabhängig von anderen Verfassungsorganen (Art. 52 GG). Er hat einen Präsidenten bzw. eine Präsidentin und ein Präsidium (Präsident und drei Vizepräsidenten). Nach Art. 52 Abs. 1 GG wird der Präsident auf ein Jahr gewählt. Aufgrund einer Vereinbarung von 1950 (»Königsteiner Abkommen«) wird jeweils ein Landesregierungschef, beginnend mit dem einwohnerstärksten Land, endend mit dem einwohnerschwächsten Land, unabhängig von den parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen zum Präsidenten gewählt. Erster Vizepräsident wird jeweils der Präsident des Vorjahres, der zweite und dritte Vizepräsident werden zuerst die Regierungschefs des kleinsten und zweitkleinsten Landes, dann die mit der nächstgrößten Einwohnerzahl.

Der Präsident des Bundesrates beruft die Sitzungen ein, bereitet sie formell vor und leitet sie. Er vertritt den Bundesrat nach außen und ist oberste Dienstbehörde für die Beamten und Angestellten des Bundesrates. Nach Art. 57 GG vertritt er den Bundespräsidenten, wenn dieser verhindert ist.

Der Bundesrat wird als Plenum in öffentlichen Sitzungen tätig, das seine Entscheidungen nach Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG mit absoluter Mehrheit treffen muss (das sind 2000 35 Stimmen).

⁵ http://www1.bundesrat.de/Site/Inhalt/DE/2_20Bundesrat/2.6_20Gemeinsamer_20Ausschuss/2.6.3_20Gesch_C3_A4ftsordnung/HI/GO-Gemeinsamer_20Ausschuss,property=Dokument.pdf (Abruf am 1. 7. 2004).

⁶ http://www.bverfg.de/entscheidungen/frames/fs20021218_2bv000102 (Abruf am 29. 6. 2004).

⁷ In einem Minderheitenvotum gaben zwei Richterinnen dem Präsidenten das Nachfragerecht und verneinen die Contra-Qualität der Aussage Schönbohms.

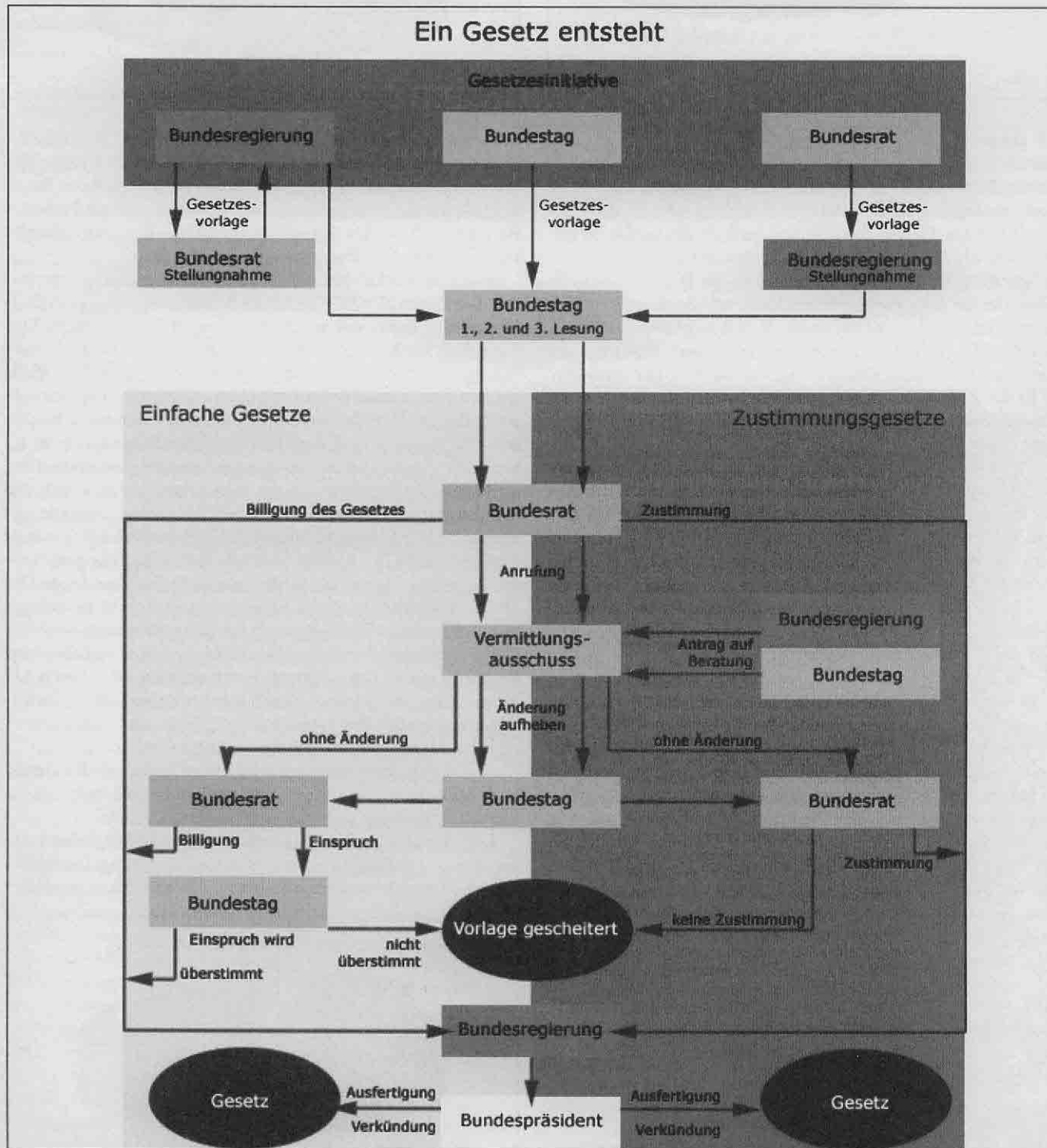
Zur Vorbereitung der Plenartätigkeit bestehen Ausschüsse, in denen jedes Land mit einem Mitglied vertreten ist. Eine weitere wichtige Einrichtung beim Bundesrat ist die Europakammer, deren Aufgabe es vor allem ist, in Eilfällen Stellungnahmen zu Gemeinschaftsvorlagen zu beschließen. Die Europakammer entscheidet dann an Stelle des Bundesratsplenums.

Beim Bundesrat besteht ein Sekretariat, dessen Aufgabe es ist, bei der Vorbereitung und der Durchführung der Sitzungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse unterstützend mitzuwirken.⁸

4. Mitwirkung des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung

Die Entstehung eines Gesetzes fasst die nachfolgende Grafik zusammen:⁹

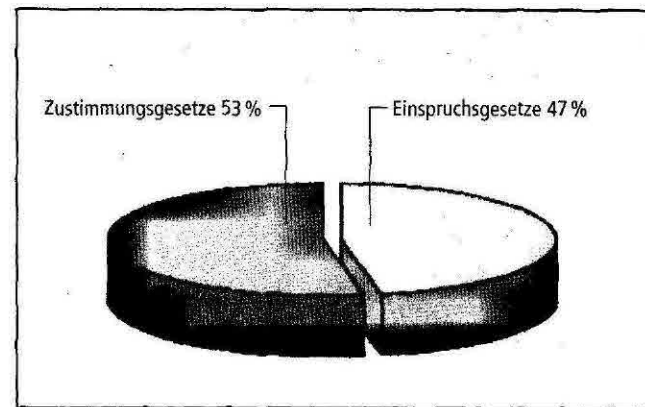
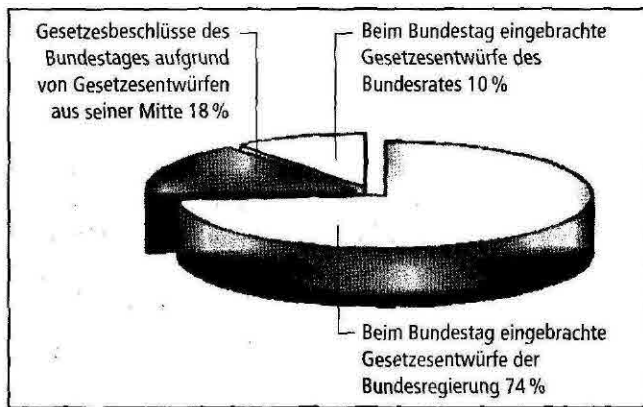
Zwischen 1949 und dem Jahr 2003 kamen ca. zehn Prozent der im Bundestag eingebrachten Gesetze aus dem Bundesrat (siehe Grafik auf Seite LSA 12).¹⁰ In ca. 90 Prozent der Fälle geht es also lediglich um die Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes – der wichtigsten Aufgabe des Bundesrates.



⁸ Andersen/Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 4., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Bonn 2000.

⁹ <http://www.bundesregierung.de/pureHtml-,413.564893/Wie-entsteht-ein-Gesetz.htm>

¹⁰ Quelle: http://www1.bundesrat.de/Site/Inhalt/DE6_20Drucksachen/6.6_20Statistik/6.6.3_20Grafik_20Statistik/Tortendiagramme.property=Dokument.pdf (Abruf am 1.7.2004).



4.1 Einspruchs- und Zustimmungsgesetze

Hat der Bundestag ein Gesetz beschlossen, wird es dem Bundesrat zugeleitet (Art. 77 Abs. 1 Satz 2 GG). Je nachdem, ob nun die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist oder ob der Bundesrat nur ein Einspruchsrecht hat, verläuft das Verfahren unterschiedlich. Ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, so kommt ein Gesetz gegen den Willen des Bundesrates nicht zustande. Bei Einspruchsgesetzen kann sich der Bundestag dagegen über ein negatives Votum des Bundesrates mit einer qualifizierten Mehrheit hinwegsetzen. Zustimmungsgesetze kann der Bundesrat verhindern, Einspruchsgesetze kann er nur verzögern.

In der Zeit zwischen 1949 und 2003 waren die verkündeten Gesetze jeweils ca. zur Hälfte Einspruchs- bzw. Zustimmungsgesetze (siehe Abb. oben rechts).¹¹

Der vom Grundgesetz als der normale gedachte Fall ist der des *Einspruchsgesetzes*. Danach hat der Bundesrat im Regelfall das Recht, gegen ein Gesetz des Bundestages Einspruch einzulegen. Will er dies tun, muss er zuvor den Vermittlungsausschuss anrufen. Während für einen normalen Gesetzesbeschluss die Mehrheit der anwesenden Mitglieder ausreichend ist, kann der Bundestag einen Einspruch des Bundesrates nur mit absoluter Mehrheit, das ist die Mehrheit seiner Mitglieder, zurückweisen und das Gesetz auf den Weg bringen; in bestimmten Fällen ist hierfür eine doppelt qualifizierte Mehrheit erforderlich.

In den grundgesetzlich vorgesehenen Fällen bedarf ein Gesetz der Zustimmung des Bundesrates. Das bedeutet ein absolutes Veto: Verweigert der Bundesrat seine Zustimmung, so ist das Gesetz gescheitert und der Bundestag kann es mit keiner noch so hohen Mehrheit, auch nicht einstimmig, in Kraft setzen. Als *Zustimmungsgesetz* ist ein Gesetz dann zu behandeln, wenn es die Belange der Länder in besonderem Maße berührt. Das kann der Fall sein, wenn es auf die Finanzen der Länder Auswirkungen hat oder wenn es in besonderer Weise die Vollzugskompetenz, die Behördenorganisation oder sonstige in der Durchführung anfallende Maßnahmen der Länder berührt. Da die meisten Bundesgesetze nicht vom Bund selbst, sondern von den Ländern »als eigene Angelegenheit« auszuführen sind (Art. 83), regeln die Länder auch die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Möchte der Bundesgesetzgeber hierfür besondere Vorschriften erlassen, so braucht er die Zustimmung des Bundesrates.

4.2 Vermittlungsverfahren, Vermittlungsausschuss

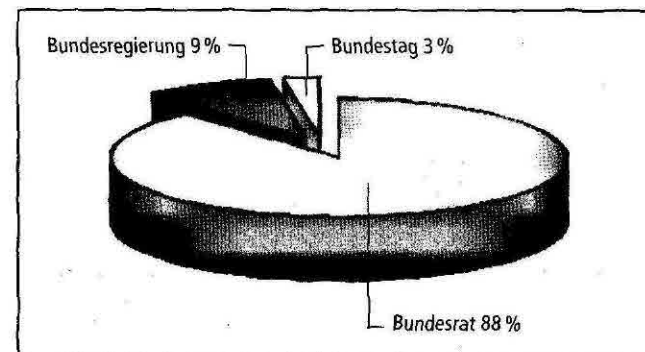
Findet ein vom Bundestag beschlossenes, die Angelegenheiten der Länder betreffendes Gesetz nicht die Zustimmung des Bundesrates, so kann das Vermittlungsverfahren im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat in Gang gesetzt werden. Ein Vermittlungsverfahren kann sowohl bei Einspruchs- als auch bei Zustimmungsgesetzen durchgeführt werden. Sinn und Zweck des Vermittlungsverfahrens ist es, das betreffende Gesetz so umzuarbeiten, dass Bundestag und Bundesrat der geänderten Fassung gleichermaßen zustimmen können. Dafür müssen häufig

beide Seiten Kompromisse eingehen: Bundestag und Bundesregierung werden den Ländern in einigen Punkten entgegenkommen, während sich diese in anderen Punkten mit den Regulationsabsichten des Bundestages abfinden müssen. Am Ende der Beratungen kann ein »Einigungsvorschlag« des Vermittlungsausschusses an Bundestag und Bundesrat stehen.

Ein einfaches Einspruchsgesetz kann der Bundestag unverändert durchsetzen, weil es nicht die Belange der Länder berührt. Hier hat der Bundesrat nur die Möglichkeit des Einspruchs. Der Einspruch kann das Zustandekommen des Gesetzes aber letztlich nur verzögern. Denn der Bundestag kann einen Einspruch des Bundesrats abschließend mit absoluter Mehrheit zurückweisen (oder mit Zweidrittelmehrheit, wenn der Bundesrat seinerseits den Einspruch mit zwei Dritteln seiner Stimmen beschlossen hat). Anders bei zustimmungspflichtigen Gesetzen. Hier geht ohne die Zustimmung des Bundesrats nichts. Erteilt die Länderkammer die Zustimmung, ist das Gesetz zustande gekommen. Wird diese verweigert, so haben Bundesregierung, Bundestag oder der Bundesrat das Recht zur Anrufung des Vermittlungsausschusses, um wesentliche Teile des Gesetzes durchsetzen zu können. In diesen Fällen ist ein »echtes Vermittlungsergebnis« erforderlich. Von einem solchen spricht man, wenn im Vermittlungsausschuss eine tatsächliche Einigung zwischen den Regierungs- und Oppositionsparteien erzielt wird.¹² Deren Ergebnis kann anschließend durch einen weiteren Beschluss sowohl des Bundestages (»vierte Lesung«) als auch des Bundesrates angenommen und schließlich Gesetz werden.

Der Vermittlungsausschuss wird in der Regel vom Bundesrat angerufen. In der Zeit zwischen 1949 und 2003 war dies in 88 Prozent der Fälle so (siehe unten).¹³

Der Vermittlungsausschuss setzt sich aus 32 Mitgliedern zusammen, je zur Hälfte aus Bundesrat und Bundestag. Diese Mitglieder sind nicht weisungsgebunden, nicht willkürlich vertret-



¹¹ Ebd.

¹² Ein aktuelles Beispiel ist »Hartz IV«, vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,305185,00.html> (Abruf am 1. 7. 2004).

¹³ http://www1.bundesrat.de/Site/Inhalt/DE6_20Drucksachen/6.6_20Statistik/6.6.3_20Grafik_20Statistik/Tortendiagramme.property=Do_kument.pdf (Abruf am 1.7.2004).

