

Politische Institutionen in Deutschland – Der Bundesrat

Regierungsdirektor Dr. Manfred Miller¹, Hochschule Harz, Fachbereich Verwaltungswissenschaften

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 Deutschland oder das Staatsorganisationsrecht sind. Gegenstand weiterer 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 Sechsmächte-Konferenz darauf, einen deutschen Teilstaat zu etablieren, der »die augenblickliche Teilung Deutschlands wieder aufzuheben« 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 Herrenchiemsee 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 Kompetenzzusstattung 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 bayerischen 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 Kompetenzzusstattung des Bundesrates bewegte die Gemüter allerdings noch bis in den Februar des Jahres 1949 hinein, bis man sich schließlich auf die heutige Unterscheidung in Zustimmungsgesetz- 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 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

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).

