Zuerst ersch. in: Verfassungsrecht nach 60 Jahren : das Grundgesetz von A bis Z / Stefan Huster; Reinhard Zintl (Hrsg.). - Baden-Baden : Nomos, 2009. - S. 28-33. - ISBN 978-3-8329-4391-2

Der Bundesrat

Der Bundesrat zeichnet sich als politische Institution durch eine im deutschen Verfassungsleben einzigartige entwicklungsgeschichtliche Kontinuität aus. Denn seit der Gründung des deutschen Bundesstaats wirken die Gliedstaaten (seit 1919 „Länder“) durch den Bundesrat an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit. Zwar haben sich verfassungsrechtliche Semantik, Funktion des Bundesrates im Gefüge des politischen Systems und Umfang seiner Kompetenzen mehrfach verändert. Doch Zusammensetzung und Verfahren sind in den Grundzügen bemerkenswert stabil geblieben. Sie gehen auf die durch Bismarck geprägten Verfassungen des Norddeutschen Bundes (1867) und des Deutschen Reiches (1871) zurück und stellen seither eine singuläre Alternative zum „Senatsmodell“ in der Bundesstaatskonstruktion der Vereinigten Staaten dar, mit dem Senat als gewählter parlamentarischer Vertretung der Gliedstaaten, das dann als Vorbild schon für den Schweizer Ständerat und später auch den österreichischen Bundesrat gedient hat. Anders als die Gliedstaaten der frühen USA oder die Kantone der schweizerischen Eidgenossenschaft hatten vor allem die deutschen „Mittelstaaten“ (Bayern, Württemberg, Baden und Sachsen) schon lange vor der Reichsgründung hoch entwickelte bürokratische Staatsapparate und konnten für den Zusammenschluß zu einem föderativen Nationalstaat nur gewonnen werden, wenn deren organisatorisches Überleben nicht in Frage gestellt wurde. Dem diente insbesondere der Vollzugsföderalismus, also das Prinzip der Ausführung der Reichsgesetze durch die weiterbestehenden Länderverwaltungen (mit Ausnahme weniger Materien in reichseigener Verwaltung). Ihm korrespondierte das „Bundesratsmodell“, in dem die Gliedstaaten durch Delegierte ihrer Exekutiven vertreten werden. Die damit getroffene institutionelle Grundentscheidung ist seither nicht mehr erfolgreich in Frage gestellt worden. Daß sich daran in Zukunft etwas Wesentliches ändern könnte, ist nicht absehbar - allen wohlfeilen verfassungstechnologischen Wunschvorstellungen über „Föderalismusreformen“ zum Trotz.

Bismarcks institutionelles Vorbild für den Bundesrat – bis hinein in Einzelheiten von Zusammensetzung und Verfahren– war die Bundesversammlung (auch „Bundestag“ genannt) des Deutschen Bundes (1815-1866), die wiederum an den Immerwährenden Reichstag des Alten Reiches (1663-1806) angeknüpft hatte. Wie schon diese Vorgänger war der Bundesrat ein Gesandtenkongreß, in dem die Regierungen der Gliedstaaten durch weisungsgebundene Bevollmächtigte vertreten wurden, und zwar in einer zahlenmäßigen Abstufung, die

Konstanzer Online-Publikations-System (KOPS)
URL: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-215864

annäherungsweise die Größenunterschiede der Bundesglieder widerspiegelte. Die Stimmen eines Gliedstaates konnten nur einheitlich abgegeben werden. Die Bevollmächtigten waren meist Regierungsmitglieder, doch daneben wurden Stellvertretende Bevollmächtigte aus den Reihen der sachverständigen Spitzenbeamten der Ministerialbürokratie entsandt, die insbesondere in den zahlreichen vorberatenden Ausschüssen arbeiteten. Hier wurden die Beschlüsse des Bundesratsplenums weitgehend präjudiziert, so daß sich der Bundesrat in der politischen Praxis zu einer (nach Fachressorts ausdifferenzierten) Beamtenkonferenz entwickelte. Das trug funktional dem Koordinationsbedarf zwischen den Verwaltungen von Reich und Gliedstaaten Rechnung, der sich aus dem Prinzip des Vollzugsföderalismus ergeben mußte.

Bei diesen Grundregeln ist es – trotz mancher Veränderungen in der staatsrechtlichen Semantik - bis heute geblieben, schon weil der Koordinationsbedarf, der sich aus dieser eigentümlichen Konstruktion des deutschen Bundesstaats ergab, mit dem Wachstum der Staatsaufgaben kontinuierlich zunahm. Verändert haben sich dabei insbesondere der Zuschnitt der Bundesratskompetenzen im politischen Entscheidungsprozeß und die Verknüpfungen mit einer komplexer gewordenen Organisationsumwelt, insbesondere mit dem Parteiensystem. Verfassungsgeber und politische Praxis haben darauf mit institutionellen Anpassungsprozessen (insbesondere Ausdifferenzierung) geantwortet, die aber die Grundstrukturen des sogenannten „Exekutivföderalismus“ nicht in Frage gestellt haben.

Nach dem Verfassungsrecht des Bismarckreiches war es der Bundesrat, der mit Zustimmung des Reichstags die Gesetze beschloß. Diese Semantik veränderte sich mit dem Übergang zur Republik. Nach einer Übergangsphase 1919, in der ein „Staatenausschuß“ die institutionelle Kontinuität zum Bundesrat der Monarchie hergestellt hatte, knüpfte die Weimarer Reichsverfassung am hergebrachten institutionellen Arrangement an. Zwar beschloß nun der Reichstag die Gesetze, und formal wurden die Kompetenzen des Reichsrats (wie der Bundesrat nunmehr genannt wurde) auf ein Einspruchsrecht beschränkt. Doch die Meinung, dadurch sei die Ländervertretung empfindlich geschwächt worden, geht an der politischen Realität der Weimarer Republik vorbei. Denn der Reichstag konnte einen Einspruch des Reichsrats nur mit Zweidrittelmehrheit überstimmen, die unter den Bedingungen des Weimarer Parteiensystems schwer zu erreichen war. Er hätte also Regierungsvorhaben effektvoll blockieren können. doch das ließ sich weitgehend mittels der bereits im Bismarckreich eingeübten Praxis vermeiden, daß Gesetzentwürfe der Reichsregierung im Vorverfahren informell mit den Länderbürokratien abgestimmt wurden. Aber auch formell trug die Verfassung dem dadurch Rechnung, daß die Reichsregierung für die von ihr

eingebrachten Gesetzesvorlagen die Zustimmung des Reichsrats einholen oder – falls diese versagt wurde – dessen abweichende Auffassung darlegen mußte. (Die Verfassungsvorschrift, daß der Einspruch des Reichsrats auch durch eine Volksabstimmung überwunden werden könnte, blieb toter Buchstabe.) Zusammensetzung und Verfahren des Reichsrats blieben in den Grundzügen unverändert; es blieb auch bei dem Grundsatz der nach Größe abgestuften Stimmenzahl der Länder, die jetzt proportional zur Einwohnerzahl festgesetzt wurde (wobei aber weiterhin jedes Land mindestens eine Stimme hatte).

Das NS-Regime hatte den Reichsrat völlig eliminiert. Aber nach dessen Zusammenbruch knüpften zuerst die neugebildeten Länderregierungen an der überlieferten Koordinierungspraxis an, insbesondere durch Konferenzen der Ministerpräsidenten und von Fachministern (wie insbesondere der Kultusminister). 1949 entschied sich dann der Parlamentarische Rat im Grundgesetz wiederum – gegen das in den Verfassungsberatungen erneut konkurrierende „Senatsmodell“ –für die Institution des Bundesrates. Dieser ist weiterhin keine parlamentarische Körperschaft, deren Mitglieder ein freies Mandat hätten. Vielmehr haben nun Grundgesetz und Geschäftsordnung des Bundesrats formell die hergebrachte Praxis sanktioniert, daß er aus (instruierten) Mitgliedern der Landesregierungen besteht. Es blieb auch bei der Abstufung der Stimmenzahl der Länder nach Maßgabe der Einwohnerzahl (bei einer zugunsten der kleineren Länder abgeschwächten Proportionalität) und bei dem Grundsatz, daß ein Land seine Stimmen nur einheitlich abgeben kann (üblicherweise durch einen „Stimmführer“). Für die politische Praxis bedeutet dies, daß in der Regel das Abstimmungsverhalten der Länder schon vor den Bundesratssitzungen in den Kabinettssitzungen der Länder festgelegt wird, und daß die Sitzungen fast durchweg in sachlich-geschäftsmäßiger Atmosphäre ohne laute Kontroversen verlaufen. Die vorangehenden Abstimmungs- und Aushandlungsprozesse sind den Ausschüssen vorbehalten, in denen sich die Mitglieder des Bundesrates wie von jeher durch Beamte vertreten lassen.

Verändert hat sich mit dem Grundgesetz insbesondere der Umfang der Kompetenzen des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren: Legt er gegen ein vom Bundestag verabschiedetes Gesetz Einspruch ein, kann dieser nun vom Bundestag mit einfacher Mehrheit überwunden werden (es sei denn, der Bundesrat habe seinen Einspruch mit Zweidrittelmehrheit beschlossen). Neu eingeführt wurde die Kategorie der Zustimmungsgesetze, bei denen der Bundesrat ein nicht zu überwindendes Vetorecht hat. Zustimmungsbedürftig sind unter anderem solche Gesetze, die ein bundeseinheitliches Verwaltungsverfahren (ohne Abweichungsmöglichkeiten der Länder) vorsehen. Der Anteil der zustimmungsbedürftigen Gesetze hat – entgegen den Erwartungen des ursprünglichen Grundgesetzgebers – im Laufe

der Entwicklung stark zugenommen: Seit 1969 schwankte er zwischen 50 und nahezu 60 Prozent, und die Föderalismusreform von 2006 hat daran bislang nicht viel ändern können. Die Vetomacht des Bundesrates ist somit sehr ausgeprägt. Auch Rechtsverordnungen bedürfen meist der Zustimmung des Bundesrates, und entsprechendes gilt für Allgemeine Verwaltungsvorschriften. Diese institutionellen Vorgaben bewirken, daß weiterhin in den Beziehungen zwischen Bund und Ländern die Entscheidungsprozesse bei der Rechtssetzung weitgehend vom Aushandlungsmodus bestimmt werden.

Eine wichtige Innovation des Grundgesetzes war in diesem Zusammenhang die Einführung des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat, der Differenzen beider Körperschaften im Gesetzgebungsverfahren auszuräumen bestimmt ist. Jedes Land ist im Vermittlungsausschuß mit einer Stimme vertreten; der Bundestag entsendet eine gleiche Anzahl von Mitgliedern, die nach dem Fraktionsproporz aufgeteilt werden. Anders als in den Beratungen des Bundesrats selbst sind seine Vertreter im Vermittlungsausschuß nicht an Instruktionen gebunden, was – im Verein mit der kleinen Mitgliederzahl und der Nichtöffentlichkeit seiner Verhandlungen - der Kompromißfähigkeit des Gremiums dient. Die politische Bedeutung des Vermittlungsausschusses war während jener Phasen besonders ausgeprägt, in denen die parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat nicht übereinstimmten.

Der seit jeher bestehende „bündische“, auf Aushandlungsprozessen beruhende Charakter des deutschen Föderalismus kam auch darin zum Ausdruck; daß sich seit Bismarck um den Bundesrat als institutionellen Kern der Koordinierung ein darüber hinaus reichendes Netzwerk informeller Gremien ausbildete. Dazu gehörten insbesondere die Konferenzen der Finanzminister von Reich und Gliedstaaten, in denen von jeher alle wichtigen steuer- und finanzpolitischen Entscheidungen im Vorfeld abgestimmt wurden. Doch auch der Bundesrat selbst hatte – abgesehen von seinen formell durch die Verfassung zugewiesenen Kompetenzen – schon unter der Bismarckverfassung der Koordination der Gliedstaaten in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich gedient. Dem diente insbesondere die Praxis „übereinstimmender Bundesratsbeschlüsse“, mit denen die Länder einheitliche Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften vereinbarten. Das Grundgesetz hat demgegenüber die Funktion des Bundesrates auf die Koordinierung von Bund und Ländern in der Rechtssetzung des Bundes beschränkt, während die hergebrachte Praxis der „horizontalen Koordinierung“ der Länder in die Fachministerkonferenzen (und die Ministerpräsidentenkonferenz) ausgelagert wurde, die ja teilweise schon vor der Neugründung der Bundesrepublik entstanden waren. Hier hat sich also ein Prozeß der funktionalen Ausdifferenzierung von Funktionen vollzogen,

die ursprünglich im Bundesrat selbst angesiedelt waren. Doch diese Gremien und ihr Sitzungskalender sind nach wie vor mit den Bundesratsausschüssen personell eng verzahnt, indem die Länder hier wie dort in der Regel durch die selben Beamten vertreten werden.

Zu dieser funktionale Ausdifferenzierung der Bund-Länder-Koordination kommt schließlich eine immer stärker ausgeprägte interorganisatorische Verflechtung insbesondere mit dem Parteiensystem, als Folge der Durchsetzung des parlamentarischen Regierungssystems in Bund und Ländern und seiner tiefgreifenden Prägung durch die Entscheidungslogik des Parteienwettbewerbs. In den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit sind hier die Konsequenzen von Landtagswahlergebnissen für die Stärke der Parteien und Parteienbündnisse im Bundesrat gerückt. Welche Friktionen sich aus divergierenden Mehrheiten in Reich bzw. Bund und Ländern ergeben können, hatte sich zwar schon in der Weimarer Republik gezeigt, insbesondere 1932 beim staatsstreichartigen Vorgehen der Reichsregierung unter Papen gegen die sozialdemokratisch geführte Regierung Preußens. Doch damals dominierte im Reichsrat noch die von Spitzenbeamten aus Reich und Ländern weiterhin festgehaltene Kooperationspraxis mit ihrer Semantik bürokratischer „Sachlichkeit“. Nach der Gründung der Bundesrepublik 1949 schlug aber die Logik des Wettbewerbs zwischen zwei von CDU und SPD geführten Parteienlagern immer wieder auch auf die Arbeit des Bundesrates durch, besonders sichtbar zuerst in der Phase der sozialliberalen Regierung (1969-1982), als der Bundesrat von einer Oppositionsmehrheit kontrolliert wurde. Damals entwickelte sich eine informelle Koordinierungspraxis zwischen den Bundes- und Länderregierungen der konkurrierenden Parteienbündnisse, die sich bis auf die Ebene der Fachministerien ausdifferenzierte. Der in vielen Medien verbreitete Befund einer „Entscheidungsblockade“, die durch die auseinanderlaufenden Mehrheiten bewirkt werde, vernachlässigte allerdings den Umstand, daß in der großen Mehrheit der Fälle schließlich ausgehandelte Kompromißlösungen erreicht wurden. Vielmehr bewirkte die Situation des „divided government“, daß die dem Modell des Zweiparteienwettbewerbs zugeschriebene klare Zurechnung politischer Entscheidungen an eine verantwortliche Regierung durch konflikthafte Aushandlungsprozesse überlagert wurde, bei denen die Androhung einer Entscheidungsblockade als wichtiges strategisches Instrument eingesetzt wurde.

In den Jahren der CDU-FDP-Koalition unter Helmut Kohl fiel dieses Spannungselement zwar zunächst wieder aus, und der Vermittlungsausschuß verlor erheblich an Bedeutung, weil Differenzen zwischen den Koalitionsparteien nun vorzugsweise durch informelle Koordinierung der Regierungsparteien unter Einschluß der Länderebene beigelegt wurden. Als dann aber seit 1990 und bis zur Bildung der Großen Koalition 2005 die Mehrheiten in

Bundestag und Bundesrat überwiegend auseinanderfielen, nahm der Zwang zu ausgehandelten Kompromißlösungen wieder zu. Dabei veränderten sich die strategischen Ausgangsbedingungen in dem Maße, als das einst dominant bipolare Parteiensystem sich erneut auffächerte und Länderkoalitionen unter dem Zwang komplexerer Mehrheitsverhältnisse inhomogener wurden. Als besonders problematisch erwies sich dabei zunehmend die „Bundesratsklausel“, mit der inhomogene Länderkoalitionen Stimmenthaltung im Bundesrat vereinbaren, wenn keine Einigkeit über das Abstimmungsverhalten im Bundesrat zu erzielen ist. Solche Kontroversen ziehen freilich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auch deshalb auf sich, weil sie sichtbarer sind als die sehr viel häufigeren Konflikte zwischen Bund und Ländern oder von Ländern untereinander, die etwa durch Interessengegensätze mit finanzpolitischen Implikationen bestimmt sind, und weil sie auch das nach wie vor verbreitete Muster konsensuell ausgerichteter Aushandlungsprozesse im Bundesrat und zwischen Bund und Ländern in den Hintergrund treten lassen.

Literaturverzeichnis

Bundesrat (Hrsg.): Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft: Beiträge zum 25jährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland. Bad Honnef: Neue Darmstädter Verlagsanstalt (1974).

Bundesrat (Hrsg.): Vierzig Jahre Bundesrat: Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposion in der Evangelischen Akademie Tutzing vom 11. bis 14. April 1989. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (1989).

Herzog, Roman / Kluth, Winfried, §§ 57-60 in : Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland; Bd. 3. Demokratie - Bundesorgane. Heidelberg: C.F. Müller (2005), 943-1029.

Lehmbruch, Gerhard: Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. 3., erweiterte Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (2000)

Reuter, Konrad: Praxishandbuch Bundesrat: verfassungsrechtliche Grundlagen, Kommentar zur Geschäftsordnung, Praxis des Bundesrates. 2., neu bearb. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller (2007).