

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Heinz Laufer

Der Bundesrat

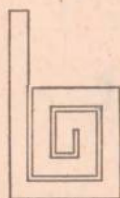
Untersuchungen über  
Zusammensetzung, Arbeitsweise,  
politische Rolle  
und Reformprobleme

B 4/72

22. Januar 1972

Heinz Laufer, Dr. jur., Professor für Politische Wissenschaft an der Universität München; geboren 1933 in Würzburg; Studium der Rechtswissenschaft, Politischen Wissenschaft, Philosophie und Geschichte; nach juristischer Staatsprüfung und Promotion Assistententätigkeit und Habilitation. Nebenamtlicher Dozent an der Hochschule für Politik in München; ständiger Mitarbeiter der 'Süddeutschen Zeitung' für die Seite „Das Politische Buch“; Honorar-dozent an der Offizierschule der Luftwaffe in München-Neubiberg.

Veröffentlichungen u. a.: Das Kriterium politischen Handelns, München 1961; Die demokratische Ordnung, Stuttgart 1970<sup>2</sup>; Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß, Tübingen 1968; Der Parlamentarische Staatssekretär, München 1969; Regieren im Verfassungsstaat (hrsg. zus. mit U. Ehtler), München 1970; Die Radikalisierung der Jugend an den Universitäten, München 1971; Die Landesvertretungen (zus. mit J. Wirth), München 1972; Der Bundesrat (zus. mit U. Ehtler), München 1972; Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München 1972; zahlreiche Aufsätze in wissenschaftlichen Zeitschriften und Sammelwerken.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

## Der Bundesrat

Untersuchungen über Zusammensetzung, Arbeitsweise,  
politische Rolle und ReformproblemeEinleitung: Die Problematik der föderativen Ordnung heute  
und der Bundesrat

„The epoch of federalism is over.“<sup>1)</sup> Die von Harold J. Laski am Vorabend des Zweiten Weltkrieges aufgestellte These, nach der das föderative System als Organisationsprinzip innerpolitischer Ordnung überholt sei, die föderalistische Organisation eines politischen Systems als Anachronismus bezeichnet werden müsse und die sozialen, kulturellen und ökonomischen Regierungsaufgaben mehr und mehr zentraler und konzentrierter Institutionen bedürften, hat seitdem gleichermaßen Gegner des Föderalismus bestärkt wie dessen Verteidiger herausgefordert<sup>2)</sup>. Gegner wie Verfechter föderativer Organisation politischer Systeme argumentieren sowohl prinzipiell-theoretisch wie konkret-pragmatisch.

Die Gegner sind der Ansicht, das zwingende Gewicht der Technik, der Wirtschaft und des Verkehrs, die gewachsenen Verflechtungen und Interdependenzen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens wie die gestiegenen Planungs-, Lenkungs- und Verteilungsaufgaben, welche dadurch hervorgerufen sind, forderten einen straffen Unitarismus<sup>3)</sup>, oder Föderalismus sei die institutionelle Sicherung des kapitalistischen Systems und diene ausschließlich spezifischen ökonomischen Interessenlagen, er fördere den Konservatismus und stärke den Legalismus<sup>4)</sup>, oder vertreten die Auffassung,

Föderalismus fördere weder Bürgerrechte noch Demokratie, Werte an sich würden ihm nicht zukommen<sup>5)</sup>.

Die Verteidiger des Föderalismus machen geltend, er mehre die Mitverantwortung und fördere die Selbstregierung der Bürger<sup>6)</sup>, er wirke integrierend<sup>7)</sup> und schaffe eine gebiets- und funktionsmäßig stärker aufgeteilte soziale und politische Gemeinschaft mit einem neuen Repräsentativsystem in näherer Anknüpfung an das Volk<sup>8)</sup>. Vor allem aber heben die Vertreter föderativer Organisation dessen Bedeutung als machthemmender Faktor in der vertikalen Gewaltenteilung hervor<sup>9)</sup>.

Die föderative Organisation und Strukturierung von politischen Systemen ist in Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit kontrovers.

<sup>5)</sup> So Franz Neumann, Zur Theorie des Föderalismus, in: Demokratischer und autoritärer Staat, Frankfurt 1967, S. 136 ff., 145 f.

<sup>6)</sup> So Hans Ehard in seiner Antrittsrede als Bundesratspräsident am 15. Dezember 1961, in: Das Parlament Nr. 51 vom 20. 12. 1961.

<sup>7)</sup> In diesem Sinne Olle Nyman, Der westdeutsche Föderalismus, Stockholm 1960, S. 5.

<sup>8)</sup> So H. Rüdiger, Federalismen, in: Bidrag till en frihetens historia, I/1947, S. 10.

<sup>9)</sup> Das Argument der vertikalen Gewaltenteilung durch föderative Organisation wird am häufigsten zu deren Rechtfertigung vorgebracht; vgl. in: Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, Darmstadt 1969, folgende Beiträge: Martin Drath, Gewaltenteilung im heutigen deutschen Staatsrecht, a. a. O., S. 54 ff.; Hans Peters, Die Gewaltentrennung in moderner Sicht, a. a. O., S. 89 ff., 101 ff.; Werner Kägi, Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, a. a. O., S. 304 f.; Winfried Steffani, Gewaltenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat, a. a. O., S. 340 ff.; sowie außerdem: Karl Loewenstein, Verfassungslehre, Tübingen 1959, S. 295 ff., und Werner Weber, Die Gegenwartslage des deutschen Föderalismus, Göttingen 1966, S. 11.

<sup>1)</sup> Harold J. Laski, The Obsolence of Federalism, in: 98 New Republic, 367/1939.

<sup>2)</sup> Vgl. dazu Edward Mc Whinney, Comparative Federalism, University of Toronto Press 1965, S. 3 ff.

<sup>3)</sup> Siehe dazu Konrad Hesse, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962, S. 13.

<sup>4)</sup> In diesem Sinne A. V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 1939<sup>9)</sup>, S. 171 ff.; und V. O. Key jr., Politics, Parties and Pressure Groups, New York 1952, S. 102.

Dessen muß sich jede wissenschaftliche Beschäftigung mit konkreten föderativen Systemen und deren Institutionen und Verfahrensweisen bewußt sein und sie in ihre Überlegungen und Diskussionen miteinbeziehen. Untersuchungen über den Bundesrat im politischen System der Bundesrepublik Deutschland können demzufolge nicht durchgeführt werden ohne wenigstens diese Kontroversen bewußt und Zweckgesichtspunkte und legitimierende Argumente des bundesrepublikanischen Föderalismus ausfindig zu machen, auf Strukturveränderungen und Entwicklungstendenzen hinzuweisen und mögliche Zukunftsaspekte zu berücksichtigen.

Eine prinzipielle Diskussion pro oder contra föderative Ordnung des politischen Systems der Bundesrepublik wird so gut wie nicht geführt<sup>10)</sup>. Die Ursache dürfte in der politischen Grundentscheidung des Parlamentarischen Rates zu sehen sein, das 1948/49 neu zu schaffende politische System als Bundesstaat zu konstituieren (Art. 20 Abs. 1 GG), die bundesstaatliche Verfassungsordnung für den zeitlichen Geltungsbereich der Verfassung als unantastbar zu erklären (Art. 79 Abs. 3 GG) und auf dieselbe Weise die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Gesetzgebung des Zentralstaates zu sichern (Art. 79 Abs. 3 GG)<sup>11)</sup>. Diese verfassungsschöpferische Grundsatzentscheidung und ihre einzigartige verfassungsrechtliche Sicherung<sup>12)</sup> hat eine relevante öffentliche Debatte über pro und contra Föderalismus in der Bundesrepublik kaum entstehen lassen. Wenn die bundesstaatliche Ordnung und ihre Institutionen zum Gegenstand politischer Diskussion, wissenschaftlicher Untersuchungen und Auseinandersetzungen werden, dann fast stets auf der Basis der genannten Verfassungsnormen und deren Unantastbarkeit. Selbst behutsam vorgetragene Ansichten zu einer eventuellen Totalrevision des

Grundgesetzes scheuen davor zurück, sich über dessen föderatives Grundmuster einfach hinwegzusetzen und für eine unitarische Organisationsstruktur zu plädieren<sup>13)</sup>. Die föderative Grundordnung der Bundesrepublik wird prinzipiell nicht in Frage gestellt<sup>14)</sup>.

Die kritische Auseinandersetzung mit dem Föderalismus des Regierungssystems der Bundesrepublik beschränkt sich auf seine Genesis aus den Direktiven der Besatzungsmacht — ohne zu berücksichtigen, daß trotz des Frankfurter Dokumentes Nr. I und der Interventionen der westlichen Alliierten die überwiegende Mehrheit der Mitglieder des Parlamentarischen Rates eine föderativ strukturierte neue politische Ordnung wollte<sup>15)</sup> —; sie konzentriert sich auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern<sup>16)</sup>; sie fragt nach der „Echtheit“ der bundesstaatlichen Ordnung oder ihrem „pseudoföderalistischen“ Charakter<sup>17)</sup>; sie beschäftigt sich mit den Strukturwandlungen des Föderalismus in der Bundesrepublik und den seit längerem immer offensichtlicher werdenden unitaristischen Tendenzen<sup>18)</sup>; sie nimmt sich der Schwerfälligkeit und gelegentlichen Ineffizienz des politischen Entscheidungsprozesses im Bundesstaat an<sup>19)</sup>; vereinzelt wird vorsichtig gefragt, ob im Zuge der europäischen politischen Integration ein flächenmäßig so kleines Land wie die Bundesrepublik sich eine föderalistische Zersplitterung überhaupt noch leisten könne<sup>20)</sup>.

Gleichwohl ist es nicht so, daß die Autoren, die sich auf der Grundlage der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung und Unantastbarkeitsbestimmung mit Problemen der föderativen Ordnung der Bundesrepublik befassen, eben wegen der Verfassungsbasis die prinzipielle Frage völlig vernachlässigen würden. Wenigstens ein Teil der Autoren fragt nach der politischen Legitimierung des föderativen Systems sowie nach den mit ihm ange-

<sup>10)</sup> Ansätze finden sich bei Franz Neumann, a. a. O., und bei Helmut Lindemann, Das antiquierte Grundgesetz, Hamburg 1966, S. 43 ff.; nur die FDP vertrat noch einige Jahre nach Errichtung der Bundesrepublik ihren im Parlamentarischen Rat strikt eingehaltenen Unitarismus; seit dem Lübecker Wahlprogramm 1953 spricht auch sie sich mehr und mehr für eine föderalistische Staatsordnung, jedoch mit starken unitarischen Tendenzen aus (Einzelheiten bei Ossip K. Flechtheim, Bund und Länder in der Sicht der Parteien, in: Bund und Länder, Berlin 1959, S. 22 ff.).

<sup>11)</sup> Dazu statt vieler Hamann-Lenz, Kommentar zum Grundgesetz, Neuwied-Berlin 1970, S. 74 ff.

<sup>12)</sup> Siehe dazu Maunz-Dürig-Herzog, Kommentar zum Grundgesetz, München-Berlin, 1970, RNr. 32 ff. zu Art. 79 GG.

<sup>13)</sup> Vgl. Lindemann, a. a. O., S. 190 ff.

<sup>14)</sup> Interessant dabei ist, daß auch alle radikalen Kritiker des Systems — soweit ich feststellen konnte — die föderative Grundstruktur nicht in Frage stellen.

<sup>15)</sup> Siehe dazu Nymann, a. a. O., S. 18 ff.

<sup>16)</sup> Siehe dazu Peter Lerche, Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen, München 1968.

<sup>17)</sup> Siehe dazu Heinz Kreutzer, Bund und Länder in der BRD, in: Bund und Länder S. 19 ff.

<sup>18)</sup> Statt vieler dazu Konrad Hesse, a. a. O., S. 13, und Ulrich Scheuner, Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik, in: Die öffentliche Verwaltung 1966, S. 513 ff.

<sup>19)</sup> Vgl. dazu Lerche, a. a. O., S. 7.

<sup>20)</sup> Siehe dazu Werner Weber, a. a. O., S. 19.

strebten Zwecken und seinen Vorteilen für das Gesamtsystem und dessen Mitglieder. Eine Zusammenfassung derartiger Versuche der Rechtfertigung wurde jüngst im Zusammenhang mit Reformvorschlägen für den Bundesrat in der „Zeit“<sup>21)</sup> veröffentlicht. Da sie als consensus omnium in der gegenwärtigen deutschen Föderalismusdiskussion gelten können<sup>22)</sup>, seien sie im folgenden wiedergegeben:

„Das bundesstaatliche Prinzip selber wird nicht in Frage gestellt. Seine Vorteile liegen auf der Hand:

es schafft eine vertikale Gewaltenteilung und dient damit der Rechtsstaatlichkeit;

es gewährleistet eine Vielzahl wirtschaftlicher, politischer und kultureller Zentren und begünstigt eine ausgewogene regionale Struktur der Bundesrepublik;

es ermöglicht eine unterschiedliche politische Zusammensetzung von Bundes- und Landesregierungen und entfaltet damit Integrationskraft für den pluralistischen Gesamtstaat;

schließlich erhöht es den Bedarf an politischen Kräften und schafft damit eine breite Basis, auf der sich der politische Führungsnachwuchs behaupten kann.“<sup>23)</sup>

Diese Argumente dienen im allgemeinen der Rechtfertigung für die grundsätzliche Beibehaltung der föderativen Organisation des politischen Systems in der Bundesrepublik. Doch man muß fragen, ob sie nicht zu unkritisch tradiert werden und ihren Vertretern jeweils allzu willkommen sind, um einer radikal-kritischen Auseinandersetzung über den Föderalismus aus dem Wege zu gehen. Eine solche Auseinandersetzung kann im Zusammenhang dieses Beitrages nicht geführt werden. Sie ist jedoch notwendig und soll damit angeregt werden, insbesondere im Hinblick auf die künftigen Organisationsmuster des politischen Systems und der Möglichkeit einer wünschenswerten Totalrevision des Grundgesetzes. Besonders die Verfechter der föderalistischen Idee begnügen sich in der Regel mit hergebrachten Argumentationsreihen und sind we-

der bereit grundsätzlich zu diskutieren noch nach neuen Funktionen, Strukturen und Formen des Föderalismus zu suchen<sup>24)</sup>.

Untersuchungen über den Bundesrat müssen im Kontext des föderativen Systems gesehen werden — seiner Genesis, seiner verfassungsrechtlichen Grundlage, seiner Strukturveränderungen, seiner Verankerung im gesellschaftlichen Bewußtsein, seiner Funktionalität oder Disfunktionalität und seiner Reformbedürftigkeit. Gleichwohl können solche Untersuchungen konkreter Institutionen eines Regierungssystems nur an der von der Verfassung vorgegebenen Grundentscheidung ansetzen, nämlich an der bundesstaatlichen Organisationsstruktur und an dem Verfassungsorgan „Bundesrat“ als dem institutionell wesentlichsten Bestandteil<sup>25)</sup> eines solcher Art normierten politischen Systems. Daraus folgt, daß der Bundesrat als die politische Institution, durch die die politischen Subsysteme „Länder“<sup>26)</sup> an bestimmten Entscheidungsprozessen des Gesamtsystems beteiligt sind, der primäre Untersuchungsgegenstand ist und als solcher und in seinen Funktionsweisen zunächst grundsätzlich akzeptiert wird.

Die Entscheidung des Verfassungsgebers fiel, nachdem die föderative Ordnung durch Dekret der damaligen Besatzungsmächte<sup>27)</sup> und durch mehrheitlichen Willen der Verfassungsschöpfer<sup>28)</sup> vorentschieden war, nach ausführlicher Diskussion und scharfen Kontroversen über

<sup>24)</sup> Siehe dazu die sehr kritischen und anregenden Beiträge von Rolf Zundel, Mehr Macht für Bonn, und Theo Sommer, Selbstmord des Föderalismus?, in: Die Zeit Nr. 51 vom 20. 12. 1968 und Nr. 6 vom 7. 2. 1969.

<sup>25)</sup> Siehe dazu Karl Heinz Neunreither, Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung, Heidelberg 1959, S. 142.

<sup>26)</sup> Die in Deutschland überaus beliebte Diskussion und Auseinandersetzung, ob den Bundesländern „Staatsqualität“ zukomme oder nicht, die eine Fülle von Literatur produziert hat, erscheint mir irrelevant (vgl. dazu den von Nyman, a. a. O., gegebenen Überblick). Diese Diskussion ist zu begrifflich und dogmatisch orientiert. Deshalb soll das Thema systemtheoretisch unter den Aspekten „Gesamtsystem“ und „Subsysteme“ behandelt werden. Vgl. zur staatsrechtlichen Diskussion Walter Rudolf, Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht, Bad Homburg v. d. H. 1968, S. 8 ff.; BVerfGE 1, 34; 12, 255; und neuerdings Gunter Kisker, Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1971, S. 56 ff.

<sup>27)</sup> Frankfurter Dokument I, abgedruckt im: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 1, Tübingen 1951, S. 1 ff.

<sup>28)</sup> Vgl. dazu Nyman, a. a. O., S. 8 ff.; und Peter H. Merkl, Die Entstehung der BRD, Stuttgart 1965, S. 37 ff., 49 ff., 78 ff.

<sup>21)</sup> Norbert Prill und Jochen van Aerssen, Was wird aus dem Bundesrat?, in: Die Zeit Nr. 30 vom 23. 7. 1971, S. 36.

<sup>22)</sup> Vgl. statt vieler Werner Weber, a. a. O., S. 11 ff.; Peter Lerche, a. a. O., S. 9 ff.; Ulrich Scheuner, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart, in: Die öffentliche Verwaltung 1962, S. 641 ff.

<sup>23)</sup> Ebenda.

Bundesrats- oder Senatsprinzip als Kompromiß zwischen den beiden stärksten Fraktionen des Parlamentarischen Rates, SPD und CDU/CSU, für den Bundesrat<sup>29)</sup>. Auch diese Entscheidung wird als vorgegeben für die nachfolgende Untersuchung akzeptiert, wenngleich auch die Pro- und Contra-Argumente für die zwei grundsätzlich möglichen Institutionstypen<sup>30)</sup> im Zusammenhang mit den Reform-

überlegungen in die Untersuchung einbezogen werden sollen.

Die nachfolgenden Ausführungen, die Teilergebnisse eines größeren Forschungsprojektes sind, werden sich mit den Amtsinhabern des Bundesrates, den in ihm ablaufenden Entscheidungsprozessen, seiner politischen Rolle im Regierungssystem sowie Reformplänen technischer und grundsätzlicher Art befassen.

## 1. Die Zusammensetzung des Bundesrates

Die Entscheidung des Verfassungsgebers für den Institutionentypus Bundesrat hat dessen personelle Zusammensetzung so präjudiziert und in gewissem Maße formalisiert, daß sie im Vergleich zur Zusammensetzung des Bundestages<sup>31)</sup>, politisch-soziologisch betrachtet, bei weitem nicht so interessant und für die Beurteilung des politischen Systems weit weniger aufschlußreich ist als diese. Gleichwohl ist sie für die Funktionsweise des Bundesrates im politischen System nicht unwichtig und soll daher im folgenden unter den Aspekten der formellen und materiellen Bedingungen der Rekrutierung der Bundesratsmitglieder, der demokratischen Legitimation, des Erfordernis-

ses der einheitlichen Stimmabgabe, der Wahrnehmung verschiedener Funktionen innerhalb des Bundesrates und der funktionalen Ersetzung durch Beamte behandelt werden.

### 1.1. Die formalen Bedingungen der Mitgliedschaft im Bundesrat

Über die Zusammensetzung des Bundesrates bestimmt Art. 51 Abs. 1 GG, daß er aus Mitgliedern der Regierungen der Länder besteht, die sie bestellen und abberufen. Damit sind Landesbeamte — wie im Reichsrat der Weimarer Republik<sup>32)</sup> — ebenso von der Mitgliedschaft ausgeschlossen wie Landesparlamentarier, die nicht Mitglied der Regierung ihres Landes sind<sup>33)</sup>. Die Mitgliedschaft im Bundesrat ist beschränkt auf Mitglieder von Landesregierungen.

Wer Mitglied einer Landesregierung ist, richtet sich nach den Verfassungen der Bundesländer. In der Regel bestehen die Landesregierungen aus dem Ministerpräsidenten (Bürgermeister) als dem Regierungschef und den Ministern (Senatoren)<sup>34)</sup>. Sofern nach Landesverfassungen — wie in Bayern<sup>35)</sup> und Baden-

<sup>29)</sup> Bericht über den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, München o. J., S. 37 ff.; Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. 1, S. 397 ff.

<sup>30)</sup> Die Argumente für die Bundesratslösung waren vor allem, daß er eine angemessene Beteiligung der Länder an der Willensbildung des Bundes gewährleistet und die Degradierung der Länder zu ungefragten Befehlsempfängern des Bundes verhindere, daß er eine höhere Objektivität gegenüber der Parteipolitik herstelle, daß hoher Sachverstand in ihm mobilisiert werde und damit die Politik verschlicht werden könnte; für die Senatslösung wurde vorgetragen, daß sie demokratischer sei, daß das bürokratische Element vermieden werden könnte, daß ein Typ von Politiker, der „senatoriale Typ“, entstehen würde, der frei und ungebunden gegenüber egoistischen Partei- und Landesinteressen agieren könne. Gegen das Bundesratsprinzip wurde die mangelnde demokratische Legitimation der Mitglieder, die Gefahr der Bürokratisierung und Weisungsabhängigkeit vorgebracht. Beim Senatsprinzip wurde insbesondere die parteipolitische Gleichschaltung mit dem Bundestag sowie mangelnde Kontrollmöglichkeiten gegenüber Bundesregierung und Bundestagsmehrheit befürchtet (Einzelheiten bei Neunreither, a. a. O., S. 12 ff.; und Nyman, a. a. O., S. 130 ff.).

<sup>31)</sup> Zur Zusammensetzung des Deutschen Bundestages siehe die detaillierte Analyse von Gerhard Loewenberg, Parlamentarismus im politischen System der BRD, Tübingen 1969, S. 115—165.

<sup>32)</sup> Siehe dazu Karl Heyland, Rechtsstellung der Reichsratsmitglieder, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. I, Tübingen 1930, S. 567 ff. und Neunreither, a. a. O., S. 16 f.

<sup>33)</sup> Eine Anzahl von Mitgliedern des Parlamentarischen Rates hatte sich bezüglich der Zusammensetzung des Bundesrates für ein „gemischtes System“ ausgesprochen, wonach sich der Bundesrat sowohl aus Regierungsmitgliedern als auch aus Parlamentariern (in der Gestalt von „Senatoren“) der Länder — gegebenenfalls nach Funktionsausübung verschieden — hätte zusammensetzen sollen (Einzelheiten bei Nyman, a. a. O., S. 131 ff.).

<sup>34)</sup> Vgl. dazu die Rechtsnormen der einzelnen Landesverfassungen.

<sup>35)</sup> Art. 43 Bayerische Verfassung.

Württemberg<sup>36)</sup> — auch Staatssekretäre mit Sitz und Stimme Mitglieder der Landesregierung sind<sup>37)</sup>, können auch sie Mitglied im Bundesrat werden<sup>38)</sup>.

Die Mitglieder des Bundesrates werden nicht gewählt und haben als Bundesratsmitglieder keine Amtsperioden. Sie werden durch Mehrheitsbeschluß in der Regel für die Dauer der Zugehörigkeit zur Landesregierung bestellt. Scheiden sie aus der Landesregierung aus, erlischt gleichzeitig ihre Mitgliedschaft im Bundesrat. Der Bundesrat ist verfassungsrechtlich gesehen ein „ewiges“ Organ; er erneuert sich kontinuierlich, da nach jeder Wahl eines Landesparlaments die neugebildete Landesregierung auch die Bundesratsmitglieder dieses Landes neu bestellt<sup>39)</sup>. Die Mitglieder des Bundesrates können nach Art. 51 Abs. 1 Satz 2 GG durch andere Mitglieder der Regierung ihres Landes vertreten werden. Sie sind nach der Geschäftsordnung des Bundesrates den Mitgliedern gleichgestellt (§ 46 GeschOBRat).

Verfassungsrechtlich unterscheiden sich die Mitglieder des Bundesrates von denen des Bundestages dadurch, daß sie — wie noch ausführlich zu behandeln sein wird — in ihrer Stimmabgabe nicht unabhängig sind, daß sie als Mitglieder des Bundesrates<sup>40)</sup> weder Immunität noch Indemnität genießen, daß ihnen vermögensrechtliche Ansprüche wie den Bundestagsabgeordneten — mit Ausnahme der freien Benutzung von Bundesbahn und Bundespost — nicht zustehen<sup>41)</sup>.

## 1.2. Die Rekrutierung der Mitglieder des Bundesrates

Die Frage nach der Rekrutierung der Mitglieder des Bundesrates ist wegen der Funktions- und Arbeitsweise dieses Verfassungsorgans —

wie unten noch zu zeigen sein wird — primär eine Frage nach der Rekrutierung der Mitglieder der Landesregierungen, insbesondere der des Regierungschefs und — soweit vorhanden — der des Landesministers für Bundesangelegenheiten und Bevollmächtigten des Landes beim Bund. Doch hier trifft man auf eine Lücke in der politikwissenschaftlichen Forschung, die zwar seit langem beklagt wird<sup>42)</sup>, doch der bis heute kaum wirksam begegnet worden ist<sup>43)</sup>. Noch weniger als für den Bereich der Bundesregierung<sup>44)</sup> hat sich die Politische Wissenschaft der Bundesrepublik mit dem Rekrutierungsprozeß der Landesregierungen befaßt. Die Regierungsbildungen in den Ländern, das personelle Reservoir für Mitglieder von Landesregierungen, der Einfluß von Fraktion(en) und Partei(en), die Mitwirkung von Interessengruppen, die Einflußnahme von politischen Kräften des Zentralstaates, Traditionen, Konventionen und Tabus in den einzelnen Bundesländern und ihre Auswirkungen auf die Regierungsbildung — das sind Themen, die der Erforschung durch die Regierungslehre harren, soll diese einer ihrer zentralen Aufgaben gerecht werden<sup>45)</sup>. Insbesondere wäre zu untersuchen, aufgrund welcher politischen Konstellationen und Motivationen die Regierungschefs der Länder in ihre Ämter gelangen<sup>46)</sup>, welche Qualitäten die Entscheidungs-

<sup>42)</sup> Schon 1964 machte Wilhelm Hennis (Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen 1964, S. 46) eindringlich auf dieses Desiderat aufmerksam.

<sup>43)</sup> Theodor Eschenburg hat sich gelegentlich, aber mehr beiläufig dieses Themas angenommen. Vgl. dazu: Kultusminister sind schwer zu finden, in: Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, München 1964, S. 81 ff.

<sup>44)</sup> Loewenberg, a. a. O., S. 293 ff., befaßt sich in seiner großen Parlamentarismusstudie etwas eingehender mit dem Rekrutierungssystem der Bundesregierung; das neue Buch von Klaus von Beyme, Die politische Elite in der BRD, München 1971, ist eine Zusammenstellung von Biographien, jedoch keine sozialwissenschaftliche Analyse von Rekrutierungsprozessen.

<sup>45)</sup> Zu den Aufgaben der Regierungslehre siehe Heinz Laufer, Regierungslehre, in: Politische Wissenschaft heute, München 1971, S. 79 ff.

<sup>46)</sup> So wäre es politikwissenschaftlich von außerordentlichem Interesse, einmal die Rekrutierungsprozesse für die Ministerpräsidenten in Bayern zu untersuchen, insbesondere für die der CSU angehörenden. Es gibt in dieser Partei nämlich schon fast so etwas wie Tradition, daß sich die führenden Persönlichkeiten verschiedener Parteigruppierungen (häufig liberal und gemäßigt progressiv auf der einen und konservativ bis restaurativ mit einer Neigung zur Orthodoxie auf der anderen Seite) paralisieren und dann ein nicht oder nur wenig profilierter Kandidat ohne nennenswerte interne Parteimacht als Ministerpräsident auserkoren wird.

<sup>36)</sup> Art. 45 Baden-Württembergische Verfassung.

<sup>37)</sup> Zu den Ämtern der Staatssekretäre in Baden-Württemberg und in Bayern siehe Heinz Laufer, Der Parlamentarische Staatssekretär, München 1969, S. 5 ff.

<sup>38)</sup> Siehe dazu Gebhard Ziller, Der Bundesrat, Bonn 1970, S. 45.

<sup>39)</sup> Siehe dazu Ziller, a. a. O., S. 45.

<sup>40)</sup> Soweit Mitglieder des Bundesrates gleichzeitig — was die Regel ist — Mitglieder eines Landesparlamentes sind, genießen sie Immunität und Indemnität als Landesparlamentarier. Eine Doppelmitgliedschaft in Bundesrat und Bundestag ist nach § 2 GeschOBRat unzulässig. Siehe dazu Dimitris Tsatsos, Die Unzulässigkeit der Kumulation von Bundestags- und Bundesratsmandat, Tübingen 1965.

<sup>41)</sup> Vgl. dazu Hamann-Lenz, Kommentar zum GG, S. 479 f.

gremien für erforderlich oder wünschenswert halten, ob — und wenn in welchem Ausmaß — die politische Tätigkeit im Bund, also in erster Linie im und durch den Bundesrat, bei der Nominierung und endgültigen Bestellung eine Rolle spielt, welche Motive und Intentionen kurz- und langfristiger Art beim Wechsel von der politischen Tätigkeit im Bund zu einer Regierungstätigkeit in einem Land vorliegen.

Nach den bisherigen Beobachtungen des Rekrutierungsprozesses der Landesregierungen spielen mit Ausnahme der Ämter des Ministerpräsidenten und des Ministers für Bundesangelegenheiten Aufgaben im Bund und im Bundesrat keine Rolle. Während beim Bestellungsprozeß für das Amt des Ministerpräsidenten dessen Funktion als „quasi geborenes“ Mitglied des Bundesrates<sup>47)</sup> als etwaiger Präsident oder Vizepräsident des Bundesrates<sup>48)</sup> und damit als möglicher Vertreter des Bundespräsidenten nach Art. 57 GG motivierend sind, bleibt die Mitgliedschaft der anderen Kabinettsmitglieder im Bundesrat bei ihrer Bestellung — von der genannten Ausnahme, auf die noch einzugehen sein wird, abgesehen — außer Betracht.

### 1.3. Das Problem der demokratischen Legitimation der Bundesratsmitglieder

Die Bundesrepublik Deutschland ist nicht nur ein Bundesstaat, sondern ist vor allem eine freiheitliche Demokratie, in der nach Art. 20 Abs. 2 GG „alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht“. Für die Mitglieder des Bundesrates ist deshalb zu fragen, in welcher Weise und in welchem Maß ihr Amt demokratisch legitimiert ist. Da sie im Gegensatz zu Senatoren nicht durch unmittelbare Volkswahlen, sondern

durch Beschluß der Landesregierungen bestellt werden, wird ihre demokratische Legitimation zuweilen in Frage gestellt<sup>49)</sup>. In diesen Zusammenhang gehört auch die Problematik, ob der Bundesrat eine Repräsentativinstitution oder ein Bundes- bzw. Landesorgan sei, seine Mitglieder demzufolge Repräsentanten oder Vertreter von Organen bzw. Organteilen seien<sup>50)</sup>. Auf die aus solcher Problemstellung folgende politisch-theoretische und verfassungsdogmatische Diskussion braucht hier nicht näher eingegangen zu werden, da sie für die Frage der demokratischen Legitimation wenig relevant ist.

Vertritt man nicht den orthodoxen Standpunkt, daß Inhaber politischer Ämter nur dann demokratisch legitimiert sind, wenn sie ihr Amt aufgrund unmittelbarer Bestellungsverfahren durch die Mitglieder der politischen Einheit oder Teileinheit, für die sie tätig werden sollen, erhalten<sup>51)</sup>, sondern erkennt man auch mittelbare oder indirekte oder abgestufte Bestellungsverfahren als dem demokratischen Postulat entsprechend an, dann dürften sich für die Klärung der Frage nach der demokratischen Legitimation der Bundesratsmitglieder nicht allzu viele Schwierigkeiten ergeben.

Die Mitglieder des Bundesrates werden von den Landesregierungen bestellt und abberufen<sup>52)</sup>. Diese Regierungen sind Bestandteile parlamentarischer Systeme<sup>53)</sup>, gehen also aus den Landesparlamenten hervor, die selbst wieder aus allgemeinen, gleichen, geheimen und unmittelbaren Wahlen durch die wahlberechtigte Bevölkerung hervorgegangen sind. Deren Wahlentscheidung wird vom Willen, der begünstigten Partei zu einer parlamentarischen Mehrheit zum Zwecke der Regierungsbildung zu verhelfen, motiviert. Die Wähler-

<sup>47)</sup> Seit Bestehen der Bundesrepublik sind und waren sämtliche Regierungschefs der Landesregierungen Mitglieder des Bundesrates, so daß eine Verfassungspraxis entstanden ist, von der auch künftig zunächst nicht abgewichen werden dürfte.

<sup>48)</sup> Nach der ersten Wahl eines Präsidenten des Bundesrates am 7. September 1949 (Karl Arnold, Nordrhein-Westfalen) haben die Ministerpräsidenten der Länder bei einer Konferenz in Königstein (Taunus) am 30. August 1950 beschlossen, einen Turnus einzuführen, nach dem jeweils der Ministerpräsident des Landes mit der nächstkleineren Bevölkerungszahl zur Wahl vorgeschlagen werden soll. Seitdem hat sich der Bundesrat an dieses „Königsteiner Abkommen“ gehalten. Nachdem alle Länder einschließlich Berlin für ein Jahr den Bundesratspräsidenten gestellt hatten, begann im Jahre 1960 der Turnus wieder neu und endete wieder im Jahre 1971 mit der Präsidentschaft des Bremer Bürgermeisters.

<sup>49)</sup> Vgl. statt vieler Werner Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart 1958, S. 91 f.

<sup>50)</sup> Siehe dazu Hans Josef Vonderbeck, Der Bundesrat — ein Teil des Parlaments der Bundesrepublik Deutschland, Meisenheim 1964, bes. S. 76 ff., und Hans Pollmann, Repräsentation und Organschaft, Berlin 1969, bes. S. 102 ff., 114 ff.

<sup>51)</sup> Eine solche Auffassung klingt ein wenig durch bei Neunreither, a. a. O., S. 124 f.

<sup>52)</sup> Die Bestellung vollzieht sich in den meisten Landesregierungen formlos nach Vereinbarung; nur Berlin (§ 10 Ziff. 10 GeschO des Senates von Berlin) und Rheinland-Pfalz (§ 42 GeschOLReg von Rheinland-Pfalz) haben die Bestellung der Bundesratsmitglieder besonders geregelt.

<sup>53)</sup> Zu den parlamentarischen Regierungssystemen siehe Klaus von Beyme, Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München 1970, S. 497 ff.



entscheidung wird also von der Intention bestimmt, die Regierungsbildung im Land zu beeinflussen. Doch diese Intention ist nicht auf die Landesregierung an sich und den Landesbereich beschränkt, sondern zielt immer auch auf den Bund. Denn seit Schaffung der Bundesrepublik waren die Parteien in Bund und Ländern — unabhängig davon, ob sie jeweils die Regierung stellten oder die Opposition bildeten — daran interessiert, bei Landtagswahlen die Wähler auf die Auswirkungen ihrer Entscheidungen für die Bundespolitik nachhaltig aufmerksam zu machen und ihnen das Bewußtsein zu vermitteln, daß Landtagswahlen stets auch indirekte Bundestagswahlen seien<sup>54)</sup>.

Diese Bemühungen um politische Bewußtseinsbildung und Entscheidungsmotivierung bei Wahlen zu den Landesparlamenten waren überaus erfolgreich. Wählerentscheidungen bei Landtagswahlen fallen in der Regel auch im Hinblick auf die Zusammensetzung des Bundesrates<sup>55)</sup>. Die bei der Landtagswahl siegreiche(n) Partei(en) hat (haben) mit dem Votum der Wähler zur Regierungsbildung auch das Votum erhalten, den Bundesrat zu beschicken. Die Entscheidung der Regierungsfraktion(en) des Landtags über den Regierungschef und die Mitglieder der Landesregierung<sup>56)</sup> impliziert stets auch die Entscheidung über die Mitglieder des Bundesrates. Diese sind also durchaus als demokratisch legitimiert zu bezeichnen. Daß die Letztentscheidung über die formellen Bundesratsmitglieder die Landesregierung ohne parlamentarische Mitwir-

kung trifft, beeinträchtigt diese These nicht; denn wie noch zu zeigen sein wird, spielt die formelle Mitgliedschaft im Bundesrat so gut wie keine Rolle, weil alle politisch einigermaßen relevanten Entscheidungen des Bundesrates in den Landeskabinetten fallen. Die demokratische Legitimation wird außerdem dadurch intensiviert, daß fast alle Mitglieder der Regierungen aller Bundesländer auch Mitglieder der Landesparlamente sind<sup>57)</sup>, die Regierungschefs und Minister der Länder mit einiger Regelmäßigkeit<sup>58)</sup> — wenn auch mit verschiedener Gewichtung — dem heimischen Parlament über die Bundesrats Tätigkeit berichten und die Landesparlamentarier jederzeit die Möglichkeit haben, darüber zu diskutieren und so eine parlamentarische Kontrolle auszuüben — was bisher allerdings kaum geschehen ist<sup>59)</sup> —, sowie die Landtagsmehrheit zumindest formell die Möglichkeit hat, einen Minister gegebenenfalls wegen nicht akzeptierbarer Bundesrats Tätigkeit das Mißtrauen auszusprechen.

#### 1.4. Die Auswirkung des Gebots der einheitlichen Stimmabgabe auf die Zusammensetzung des Bundesrates

Die Zahl der formellen Mitglieder der einzelnen Bundesländer im Bundesrat ist nach der Einwohnerzahl der Länder abgestuft. Nach Art. 51 Abs. 2 GG hat jedes Land mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf

<sup>54)</sup> Siehe dazu Heinz Laufer, Der Bundesrat als Instrument der Opposition?, in: Zeitschr. f. Parlamentsfr. 1970, S. 328 f., und die dort angeführten Quellen.

<sup>55)</sup> Siehe dazu Theodor Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, München 1963, S. 627.

<sup>56)</sup> Die von den Landesverfassungen vorgeschriebenen Bestellungsmodi variieren; einige Landesverfassungen bestimmen, daß der Ministerpräsident (Bürgermeister) und die Minister (Senatoren) vom Landesparlament gewählt werden. So Berlin, Art. 41 d. Verf. — Bremen, Art. 107 d. Verf. — Hamburg, Art. 34 d. Verf. Andere Landesverfassungen sehen vor, daß nur der Ministerpräsident vom Landesparlament gewählt wird und dieses die Minister nur mit Zustimmung des Parlaments ernennen kann. So Baden-Württemberg, Art. 46 d. Verf. — Bayern, Art. 45 d. Verf. — Saarland, Art. 89 d. Verf. Wieder andere Verfassungen überlassen dem vom Landtag gewählten Ministerpräsidenten allein die Bestellung der Minister oder verlangen nur eine generelle Vertrauenserklärung gegenüber der Gesamtregierung. So Hessen, Art. 101 d. Verf. — Niedersachsen, Art. 20 d. Verf. — Nordrhein-Westfalen, Art. 52 d. Verf. — Rheinland-Pfalz, Art. 98 d. Verf. — Schleswig-Holstein, Art. 21 d. Verf.

<sup>57)</sup> Siehe dazu Adalbert Hess, Zur Parlamentsmitgliedschaft in Bund und Ländern, in: Zeitschrift für Parl.-Fragen 1971, S. 262 ff. Nur die Kultusminister durchbrechen diese Regel und bestätigen damit Eschenburgs These; auch bei gelegentlichem Überwechseln von Bundesparlamentariern in eine Landesregierung wird diese Regel durchbrochen. Für die Freie Hansestadt Bremen gilt nach Art. 108 Bremer Verf. die Ausnahme der Inkompatibilität von Mitgliedschaft in Senat und Bürgerschaft.

<sup>58)</sup> Als Beispiel seien hier vor allem Haushaltsreden des Bayerischen Staatsministers für Bundesangelegenheiten, Franz Heubl, angeführt, in denen regelmäßig über bundespolitische Probleme aus der Sicht des Bundesratsmitglieds berichtet wird; ferner der Informationsausschuß des Bayer. Landtags, in dem der Bevollmächtigte den Abgeordneten Rede und Antwort steht.

<sup>59)</sup> Hier würde für die Landesparlamente, die teilweise unter Beschäftigungsmangel leiden, ein politisch und demokratisch ergiebiges Betätigungsfeld liegen. Vgl. dazu: „Haben die Länderparlamente eine Zukunft?“, in: Zeitschrift für Parl.-Fragen 1971, S. 277—293.

Stimmen. Durch dieses abgestufte Stimmgewicht der einzelnen Länder soll nach dem Willen der Verfassungsschöpfer einerseits in gewissem Umfang die unterschiedliche Bevölkerungsstärke der Länder berücksichtigt werden, andererseits soll verhindert werden, daß ein oder zwei besonders große Länder die übrigen im Bundesrat majorisieren können<sup>60</sup>). Diese mittlere Linie zwischen Senatsprinzip amerikanischer Prägung und Bundesratsprinzip alter Art, über die man kontroverser Meinung sein kann und deren Veränderung bei den Reformdiskussionen eine Rolle spielt, wirkt sich nur bedingt auf die Zusammensetzung des Bundesrates aus.

Zwar kann nach Art. 51 Abs. 3 GG jedes Land so viele Mitglieder in den Bundesrat entsenden, wie es Stimmen hat, doch diese können nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden. Diese verfassungsrechtlich gebotene einheitliche Stimmabgabe zwingt die Bundesratsmitglieder eines Landes, sich vor der Stimmabgabe über ihr Votum zu einigen. Eine Aufsplitterung der Stimmen hätte deren Ungültigkeit zur Folge<sup>61</sup>). Daraus entwickelte sich folgende Praxis der Stimmabgabe im Bundesrat: Erstens werden sämtliche Stimmen eines Landes von einem Mitglied abgegeben, dem sogenannten „Stimmführer“; zweitens wird über die Stimmführung eines Landes im Bundesrat in der Regel einige Tage vor der Plenarsitzung in den Kabinettsitzungen der Landesregierungen entschieden und den Stimmführern Weisung erteilt, an die sie gebunden sind und von der sie nur in Ausnahmefällen abweichen können; drittens nehmen fast niemals so viele Bundesratsmitglieder eines Landes an den Plenarsitzungen teil, wie das Land Stimmen hat — sehr häufig werden die Länder nur durch zwei Mitglieder, nicht selten sogar nur durch ein Mitglied im Bundesrat vertreten.

Wir können also feststellen: So wichtig die Stimmenzahl für die politische Rolle des Bundesrates ist — wie unten noch zu zeigen sein wird —, so bedeutungslos ist sie für seine personelle Zusammensetzung. Der Zwang zur einheitlichen Stimmabgabe hat die materielle Entscheidung aus dem Bundesrat in die Landesregierungen verlagert und den „Stimmführer“ kreierte, der in der Regel nur noch als „Bote“ der Mitgliedsländer fungiert. Dadurch

<sup>60</sup>) Siehe dazu Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, Bd. 1, S. 383 ff., und Neunreither, a. a. O., S. 17 f.

<sup>61</sup>) So Ziller, a. a. O., S. 48.

verliert die Frage nach der Zusammensetzung des Bundesrates weitgehend an Bedeutung. Gleichwohl ist es nicht uninteressant zu untersuchen, wer in welchen Bundesratsgremien und bei welchen Entscheidungsvorlagen die Stimmen des Landes im Bundesrat führt bzw. dort handelnd auftritt.

## 1.5. Die konkrete Mitgliedschaft im Bundesrat

Die Darstellung der konkreten Mitgliedschaft soll sich auf das Plenum, den Beirat und die Ämter erstrecken, die im Bundesrat im Rahmen seines Selbstorganisationsrechts nach Art. 52 GG zu vergeben sind. Die Mitgliedschaft in den Ausschüssen soll im nachfolgenden Abschnitt gesondert behandelt werden.

### 1.5.1. Teilnahme an den Plenarsitzungen

Formelle Mitglieder im Bundesrat sind stets die Ministerpräsidenten der Länder<sup>62</sup>), die Bevollmächtigten der Länder beim Bund, sofern sie Kabinettsrang haben, Justiz-, Innen- und Finanzminister<sup>63</sup>). Die übrigen Mitglieder werden in der Regel zu stellvertretenden Bundesratsmitgliedern bestellt<sup>64</sup>). Auf diese Weise können alle Mitglieder der Landesregierung im Bundesrat tätig werden. Das hat sich wegen der „Boten“-funktion der Bundesratsmitglieder einerseits und wegen der sachlichen Vielfältigkeit der Tagesordnungen andererseits als sehr zweckmäßig erwiesen.

Bei Routinesitzungen des Plenums des Bundesrates ist es irrelevant, welches Regierungsmitglied die Stimmen des Landes abgibt. Demzufolge nehmen an den Routineplenarsitzungen kaum einmal die Ministerpräsidenten teil<sup>65</sup>), es sei denn, daß sie sich sowieso in der Bundeshauptstadt aufhalten. Entweder gibt der Bevollmächtigte des Landes dessen Stimmen ab oder ein Regierungsmitglied, dessen Ressort häufig von der Tagesordnung tangiert ist, wie Innen-, Finanz- oder Justizminister. Handelt es sich um sachspezifische Vorlagen oder

<sup>62</sup>) Das folgt aus den Bestimmungen der Landesverfassungen, wonach der Ministerpräsident das Land gegenüber dem Bund vertritt.

<sup>63</sup>) Vgl. dazu das Handbuch des Bundesrates 1970.

<sup>64</sup>) Siehe dazu Ziller, a. a. O., S. 48.

<sup>65</sup>) Ein Ministerpräsident erklärte dem Verfasser auf Befragen über seine Tätigkeit im Bundesrat, daß seine Zeit dafür eigentlich nicht reiche und es schließlich gleichgültig sei, wer die Hand für das Land im Bundesrat hebe.

Landesinitiativen, dann nehmen die dafür zuständigen Ressortminister teil, um ihren Voten entsprechende Publikumswirksamkeit zu verleihen. Nur bei politisch brisanten Gegenständen<sup>66)</sup> oder beim jährlichen Präsidentenwechsel halten die Regierungschefs ihre persönliche Anwesenheit im Bundesrat für erforderlich.

### 1.5.2. Der Präsident und der Direktor des Bundesrates

Die Ministerpräsidenten haben es jedoch seit Errichtung der Bundesrepublik stets für erforderlich gehalten, daß das Amt des Bundesratspräsidenten nur von einem der ihnen wahrgenommen werden darf. Seit dem „Königsteiner Abkommen“ im Jahre 1950<sup>67)</sup> wechseln sich die Regierungschefs der Länder jährlich im Amt des Präsidenten des Bundesrates ab<sup>68)</sup>, mit dem einwohnerstärksten Land beginnend und beim einwohnerschwächsten Land endend. Die kurze Amtszeit der Präsidenten und die Tatsache, daß diese im Hauptberuf Chef einer Landesregierung sind — mit allen daraus resultierenden Nebenverpflichtungen — und nicht selten ein wichtiges Parteiamt im Land oder Bund innehaben, hat das Amt über einen reinen Honoratiorenstatus kaum hinausgelassen. Das gilt in noch stärkerem Maße für die Ämter der drei Vizepräsidenten<sup>69)</sup>. Demzufolge kann das Präsidium des Bundesrates nur formell mit dem des Bundestages verglichen werden; seine Einflußnahme auf die Funktionsweise gleicht der des Bundestagspräsidiums in keiner Weise. Denn der Präsident kommt in der Regel nur zu den Plenarsitzungen nach Bonn — die Vizepräsidenten tun selbst das nicht immer. Die Bundesratsgeschäfte, die formell vom Präsidenten abgewickelt werden müssen, werden durchweg vom heimischen Regierungssitz aus erledigt. Auf diese Weise gelangte ein Amt im Bundesrat in eine Position und erhielt dessen Amtsinhaber Einfluß auf die Funktionsweise des Bundesrates, die weit von der Intention der einschlägigen Rechtsnormen entfernt ist: der Direktor des Bundesrates<sup>70)</sup>.

<sup>66)</sup> So nahmen an der 369. Sitzung am 9. 7. 1971, als es um die erste Kraftprobe der CDU/CSU-regierten Bundesländer gegen die Regierungsmehrheit im Bundestag ging, sieben Regierungschefs (!) teil (siehe Sitzungsbericht).

<sup>67)</sup> Siehe dazu oben Anm. 48.

<sup>68)</sup> § 5 GeschOBRat.

<sup>69)</sup> § 7 GeschOBRat.

<sup>70)</sup> Siehe dazu Neunreither, a. a. O., S. 54, und Ziller, a. a. O., S. 58.

Nach § 14 Abs. 2 GeschOBRat leitet der Direktor das Sekretariat im Auftrag des Präsidenten und unterstützt ihn bei der Führung seiner Amtsgeschäfte. Er soll also Hilfsfunktionen wahrnehmen und als Beauftragter des Präsidenten wirken. In der Praxis der täglichen Bundesratsarbeit ist der Direktor der eigentliche Herr des funktionalen Geschehens. Er erledigt die gesamte Präsidialkorrespondenz; er allein unterrichtet den Präsidenten über den Stand aller den Bundesrat betreffenden Angelegenheiten; er gibt zu allen bedeutsamen Vorgängen eine Stellungnahme ab; er bereitet mit den Mitarbeitern des Sekretariats die Plenarsitzungen vor und hält den Kontakt zu anderen Verfassungsorganen; in den Plenarsitzungen sitzt er neben dem Präsidenten auf dem Präsidium und überreicht diesem auch die Sprechzettel<sup>71)</sup>. Der Präsident wäre ohne den Direktor ein bedauernswerter Vollinvalide — um einen Vergleich von Wilhelm Hennis zu übernehmen<sup>72)</sup> —, besonders wenn man bedenkt, daß der jetzige Direktor des Bundesrates eine schon mehr als 20-jährige Erfahrung in diesem Amt hat. So dürfte es denn nicht übertrieben sein, wenn man die These aufstellt: der eigentliche Präsident des Bundesrates ist dessen Direktor.

### 1.5.3. Die Bevollmächtigten der Länder beim Bund

Sind also die Ministerpräsidenten selbst für das Präsidentenamt bzw. für das Präsidium des Bundesrates nicht allzu bedeutsam — was jedoch bisher kaum nennenswerte Reformvorschläge hervorbrachte —, so gilt das nicht für einen anderen Typus von Bundesratsmitgliedern: den Bevollmächtigten der Länder beim Bund, soweit sie auch Landesminister für Bundesangelegenheiten sind und damit der Landesregierung angehören<sup>73)</sup>, was bei neun Bundesländern der Fall ist<sup>74)</sup>. Diese Personengruppe, deren Aufgabe es unter anderem ist, „die Landesregierung bei der Wahr-

<sup>71)</sup> Weitere Einzelheiten sind der in Vorbereitung befindlichen Veröffentlichung von Ulrich Ehtler und Heinz Laufer, Der Bundesrat, München 1972, zu entnehmen.

<sup>72)</sup> A. a. O., S. 19.

<sup>73)</sup> Über Amt, Amtsinhaber und Funktionen informiert Renate Kunze, Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik, Stuttgart 1968, S. 81 ff., 101 ff.

<sup>74)</sup> Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Bremen; die Bundesländer Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein haben als Bevollmächtigten einen Beamten.

nehmung ihrer Aufgaben im Bundesrat und in den Ausschüssen des Bundesrates zu unterstützen“ und „in den Angelegenheiten des Bundesrates und der bundesstaatlichen Zusammenarbeit mit den übrigen Ländern der Bundesrepublik Führung zu halten“<sup>75)</sup>, wirkt maßgebend mit, wenn im Bundesrat selbst wirkliche Entscheidungen getroffen werden. Sie bilden den Beirat nach § 9 GeschOBRat, der mit dem Direktor die Sitzungen vorbereitet durch Beratung der Tagesordnung, Absprachen und Klärung der Landesinteressen im Bundesrat<sup>76)</sup>, und vermögen auf diese Weise über die funktionale Gestaltung der Bundesratsarbeit politischen Einfluß zu nehmen.

Die Bevollmächtigten residieren etwa die Hälfte der Arbeitswoche in der Bundeshauptstadt, verfügen dort durch ihre Vertretungen über bürokratische Hilfsmittel, verkehren regelmäßig im Bundesrat, sind über alle politischen Vorgänge des Bundes, die die Interessen der Länder berühren oder für ihre Partei relevant sind, laufend und umfassend informiert, nehmen regelmäßig an den Plenarsitzungen des Bundesrates teil, in denen sie meistens als „Stimmführer“ agieren; gleichzeitig sind sie Mitglieder der Landesregierungen und nehmen an deren Kabinettsitzungen teil, sind fast immer Abgeordnete im Landesparlament, somit Mitglieder der heimischen Regierungsfraktion, und meist Inhaber wichtiger Parteiämter im Land<sup>77)</sup>. Sie können — soweit im Bundesrat die Persönlichkeitsstruktur und die politische Qualität von Mitgliedern relevant ist — als die potentiell wichtigsten Mitglieder dieses Verfassungsorgans bezeichnet werden.

### 1.6. Das Problem der Zusammensetzung der Bundesratsausschüsse

Der Bundesrat bildet ebenso wie der Bundestag ständige Ausschüsse und kann für besondere Angelegenheiten weitere Ausschüsse bilden<sup>78)</sup>. Soweit im Bundesrat materiell gearbeitet wird, geschieht dies — wie im folgenden

Kapitel gezeigt werden soll — in den Ausschüssen<sup>79)</sup>. Die Länder sind in jedem Ausschuß durch ein Bundesratsmitglied vertreten. Jedes Land hat eine Stimme. Während die Länder in den sogenannten Politischen Ausschüssen — dazu zählen die Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten, Innerdeutsche Beziehungen und Verteidigung — in der Regel durch die Regierungschefs vertreten sind, entsenden sie in die Fachausschüsse das jeweil fachlich zuständige Kabinettsmitglied. Die Vorsitzenden der Ausschüsse werden vom Plenum jährlich neu gewählt. Während die Vorsitzenden der „Politischen Ausschüsse“ aus den Regierungschefs der Länder nach einer bestimmten Reihenfolge gewählt werden, ist es bei den Fachausschüssen im Interesse der Kontinuität üblich, die Vorsitzenden wiederzuwählen. Die Ausschüsse können aus dem Kreis ihrer Mitglieder stellvertretende Vorsitzende wählen<sup>80)</sup>.

Für die Zusammensetzung der Ausschüsse ist in unserem Zusammenhang die Tatsache von Bedeutung, daß sich die Mitglieder des Bundesrates in denselben durch „Beauftragte ihrer Regierung“ vertreten lassen können. Diese Vertreter sind Landesbeamte aus den Ressorts ordentlicher oder stellvertretender Bundesratsmitglieder; zuweilen kommen sie aus den Landesvertretungen<sup>81)</sup>. War diese Regelung vom Parlamentarischen Rat als Ausnahme gedacht, um bei terminlichen Überlastungen der Bundesratsmitglieder einem Land trotzdem die Mitwirkung im Ausschuß zu ermöglichen, so ist heute die Vertretung durch Ministerialbeamte zur Regel geworden. Mit Ausnahme des Auswärtigen Ausschusses, des Verteidigungsausschusses und des Finanzausschusses<sup>82)</sup> nehmen außer den Ausschußvorsitzenden überwiegend oder gar ausschließlich Landesbeamte an den Ausschußsitzungen teil<sup>83)</sup>. Sie agieren dann als vollberechtigte Mitglieder an Stelle des Ministers und stimmen für ihr Land ab.

<sup>75)</sup> Siehe dazu Ziller, a. a. O., S. 102.

<sup>80)</sup> Siehe dazu Ziller, a. a. O., S. 53 f.

<sup>81)</sup> Vgl. dazu Ziller, ebenda; Neunreither, a. a. O., S. 30 ff.; Hans Schäfer, Der Bundesrat, Köln-Berlin 1955, S. 55.

<sup>82)</sup> Dazu für das Kalenderjahr 1955 Neunreither, a. a. O., S. 31 ff.; die Tabelle im Anhang mußte für die „politischen Ausschüsse“ leer bleiben, da das Bundesratssekretariat Einsicht in die Protokolle verweigerte.

<sup>83)</sup> Siehe dazu Edward L. Pinney, *Federalism, Bureaucracy and Party-Politics in Western Germany*, The University of North-Carolina Press 1963, S. 178 ff., und Tabelle im Anhang.

<sup>76)</sup> So die Dienstanweisung für die Vertretung des Landes Niedersachsen beim Bund vom 20. 2. 1951; ähnlich auch andere rechtliche Grundlagen für die Arbeit der Bevollmächtigten.

<sup>77)</sup> Siehe dazu Kunze, a. a. O., S. 22 ff., und Echlert/Lauffer, a. a. O.

<sup>78)</sup> Weitere Einzelheiten sind den noch unveröffentlichten Untersuchungen von Heinz Laufer und Jutta Wirth, Die Landesvertretungen, München 1972, zu entnehmen.

<sup>79)</sup> § 11 GeschOBRat.

So hat bezüglich der tatsächlichen Mitgliedschaft in den Ausschüssen des Bundesrates eine Entwicklung stattgefunden, durch die an Stelle des demokratisch legitimierten und politisch und parlamentarisch verantwortlichen Ministers der Ministerialbeamte getreten ist<sup>84)</sup>. Diese vom Verfassungsgeber unter historischen Reminiszenzen<sup>85)</sup> grundlegete

Entwicklung hat entscheidend dazu beigetragen, daß sich der Bundesrat primär zu einer bürokratischen, anonym arbeitenden Institution entwickelt hat, deren Handeln weniger von politischen Intentionen und Ideen, um so mehr aber von Verwaltungskategorien bestimmt wird<sup>86)</sup>. Das soll im folgenden Kapitel noch deutlicher herausgearbeitet werden.

## 2. Arbeitsweise und Entscheidungsprozeß im Bundesrat

Die Arbeitsweise des Bundesrates ist trotz zahlreicher Public-relations-Bemühungen des Sekretariats<sup>87)</sup> in der Öffentlichkeit weitgehend unbekannt. Soweit diese über den Geschäftsgang aufgrund der Informationsbemühungen des Bundesrates und der politischen Bildungseinrichtungen unterrichtet ist, kennt sie zurweil nur das formale *Procedere*, jedoch kaum die tatsächlichen Entscheidungsabläufe und die diese bestimmenden Akteure. Im folgenden soll der Versuch unternommen werden, durch Darstellung der Arbeitsweise des Bundesrates den Prozeß der Entscheidungsbildung in diesem Verfassungsorgan kurz herauszuarbeiten. Die Darstellung wird mit einer Rekapitulation der Kompetenzen des Bundesrates beginnen und dann den formellen Geschäftsgang skizzieren. Im weiteren Verlauf der Darstellung sollen die Entscheidungsbereiche für die Vertreter der Länderbürokratie sowie die politische Einflußnahme der formellen Amtsinhaber behandelt werden. Abschließend werden einige Einzelprobleme der Entscheidungsbildung umrissen.

### 2.1. Die Kompetenzen des Bundesrates

Die lapidare Feststellung in Art. 50 GG, daß durch den Bundesrat die Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwir-

ken, bedarf der Ergänzung durch eine Vielzahl von Kompetenznormen, die verstreut in der Verfassung niedergelegt sind. Da sie dem Interessierten bekannt sein dürften, kann hier eine gerafft Rekapitulation genügen.

#### 2.1.1. Die Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung<sup>88)</sup>

Der Bundesrat hat nach Art. 76 Abs. 1 GG das Recht der Gesetzesinitiative, von dem er jedoch äußerst zurückhaltend Gebrauch macht<sup>89)</sup>. In den ersten fünf Legislaturperioden des Bundestages brachte er nur 72 Gesetzesvorlagen gegenüber 1392 aus der Mitte des Bundestages und 2107 der Bundesregierung ein. Erst seitdem die der Oppositionspartei des Bundestages angehörenden Landesregierungen im Bundesrat über die Mehrheit verfügen, werden Gesetzesinitiativen aus dem Bundesrat häufiger<sup>90)</sup>.

Die Bundesregierung muß ihre Gesetzentwürfe nach Art. 76 Abs. 2 GG zunächst dem Bundesrat zuleiten, der innerhalb von sechs Wochen dazu Stellung nehmen kann. Bei Eilbedürftigkeit kann die Bundesregierung schon nach drei Wochen ihren Entwurf an den Bundestag weiterleiten und der Bundesrat kann innerhalb der Sechswochenfrist seine Stellungnahme nachreichen<sup>91)</sup>. In diesem sogenannten ersten Durchgang haben die Vertreter der Länder die Möglichkeit, die Gesetzentwürfe unter politischen und verwaltungsmäßig-praktischen Gesichtspunkten zu prüfen. Sie können sie vorbehaltlos billigen, sie rundweg ablehnen oder — was die Regel ist — Änderungen vorschlagen<sup>92)</sup>.

<sup>88)</sup> Siehe dazu die ausführliche Darstellung bei Schäfer, a. a. O., S. 60—104.

<sup>89)</sup> Siehe dazu Ziller, a. a. O., S. 20 f. und 104, und die Tabellen bei Loewenberg, a. a. O., S. 326 f.

<sup>90)</sup> Siehe Anhang.

<sup>91)</sup> Einzelheiten bei Ziller, a. a. O., S. 22 ff.

<sup>92)</sup> Zur Wirksamkeit und den Grenzen der Änderungsvorschläge siehe Neunreither, a. a. O., S. 56 ff.

<sup>84)</sup> Zu dieser Problematik statt vieler Thomas Ellwein, Regierung und Verwaltung, Stuttgart 1970, bes. S. 41 ff., 152 ff., 178 ff.

<sup>85)</sup> In der Weimarer Republik nahmen fast nur Beamte an den Sitzungen des Reichsrates teil.

<sup>86)</sup> Siehe dazu Pinney, a. a. O., S. 174 ff.

<sup>87)</sup> Seit vielen Jahren wird in hohen Auflagen die vom Direktor des Bundesrates verfaßte Broschüre „Der Bundesrat“ veröffentlicht, deren Zweck es ist, in möglichst breiter Streuung über Institution, Mitglieder und Funktionsweisen zu informieren. Das Referat „Parlamentsdienst und Öffentlichkeitsarbeit“ bemüht sich intensiv durch Besucherdienste, Pressekonferenzen, Presseverlautbarungen und Pressedienste die Öffentlichkeit über den Bundesrat zu informieren.

Der Bundesrat muß nach Art. 79 Abs. 2 GG allen verfassungsändernden Gesetzesbeschlüssen des Bundestages mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit (gegenwärtig 28 Stimmen) seiner Mitglieder zustimmen. Er kann demzufolge jede Verfassungsänderung verhindern. Den sogenannten zustimmungsbedürftigen Gesetzesbeschlüssen des Bundestages muß der Bundesrat mit absoluter Mehrheit (gegenwärtig 21 Stimmen) seiner Mitglieder zustimmen<sup>93</sup>). Die Verweigerung der Zustimmung läßt kein Gesetz zustande kommen<sup>94</sup>). Schließlich kann der Bundesrat nach Art. 77 Abs. 3 GG gegen einen nicht zustimmungsbedürftigen Gesetzesbeschuß des Bundestages Einspruch einlegen, der jedoch mit der Mehrheit des Bundestages zurückgewiesen werden kann<sup>95</sup>).

Zu allen Gesetzesbeschlüssen kann der Bundesrat innerhalb von drei Wochen nach Eingang den Vermittlungsausschuß nach Art. 77 Abs. 2 GG anrufen<sup>96</sup>). Dies geschieht sehr häufig (243 mal in den ersten fünf Legislaturperioden) mit dem Erfolg, daß die scharfen Waffen der Zustimmungsverweigerung und des Einspruchs relativ selten angewendet werden<sup>97</sup>).

Auf die Rechte des Bundesrates im sogenannten Gesetzgebungsnotstand sowie auf die Befugnisse, die ihm die Notstandsverfassung des Grundgesetzes einräumt, sei hier nur hingewiesen<sup>98</sup>).

### 2.1.2. Die Mitwirkung des Bundesrates an der Regierung und der Verwaltung des Bundes

Der Bundesrat muß nach Art. 80 Abs. 2 GG seine Zustimmung zu Rechtsverordnungen geben über Grundsätze und Gebühren für die Benutzung von Bahn und Post, über Bau und Betrieb der Eisenbahnen, sowie zu Rechtsverordnungen aufgrund von Bundesgesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen oder die von den Ländern ausgeführt werden. Da beim Erlaß von Rechtsverordnungen der Bundestag in der Regel nicht mitwirkt, ist die Bundesregierung hier nur der Kontrolle durch den Bundesrat unterworfen<sup>99</sup>). Dieser kann

ohne zeitliche Beschränkung einer Verordnung zustimmen, er kann sie ablehnen oder ihr unter der Voraussetzung zustimmen, daß die Bundesregierung bestimmte Änderungen vornimmt. Auf diese Weise hat der Bundesrat formell einen außergewöhnlichen Einfluß auf einen immer wichtiger werdenden Rechtssetzungsprozeß im Bereich der Verwaltung<sup>100</sup>).

In einer Reihe von Fällen kann die Bundesregierung allgemeine Verwaltungsvorschriften nur mit Zustimmung des Bundesrats erlassen<sup>101</sup>). Mit dieser Regelung wird erreicht, daß die Bundesregierung den Landesbehörden nur dann bindende Anweisungen geben kann, wenn der Bundesrat zugestimmt hat<sup>102</sup>).

Der Bundesrat wählt nach Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit § 7 und § 9 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes die Hälfte der Richter am Bundesverfassungsgericht sowie abwechselnd mit dem Bundestag den Präsidenten und Vizepräsidenten dieses Gerichts<sup>103</sup>). In einer Reihe von verfassungsrechtlichen Verfahren kann der Bundesrat vor dem Bundesverfassungsgericht als Antragsteller auftreten<sup>104</sup>), in vielen anderen Verfahren, besonders bei Verfassungsbeschwerden, ist er äußerungsberechtigt.

Der Bundesrat wirkt ferner mit bei der Bundesaufsicht nach Art. 84 Abs. 3 und 4 GG, beim Bundeszwang nach Art. 37 GG sowie beim sogenannten inneren Notstand nach Art. 91 Abs. 2 GG<sup>105</sup>). Er ist nach Art. 53 GG von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden zu halten; er hat nach Art. 114 GG zusammen mit dem Bundestag der Bundesregierung Entlastung bei der Rechnungslegung über Einnahmen und Aus-

<sup>100</sup>) Der Bundesrat hat bis Ende 1969 mehr als 3200 Rechtsverordnungen beraten. In den meisten Fällen hat er Änderungen vorgeschlagen, die von der Bundesregierung übernommen worden sind. Nur 31 Verordnungen sind am Votum des Bundesrates gescheitert.

<sup>101</sup>) Die Bundesgesetze, die von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt werden (Art. 84 Abs. 2 GG); bei Bundesgesetzen, die von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt werden (Art. 85 Abs. 2 GG); im Bereich der Finanzverwaltung, soweit die Steuern von Landesbehörden verwaltet werden (Art. 108 Abs. 7 GG).

<sup>102</sup>) Siehe dazu Schäfer, a. a. O., S. 121.

<sup>103</sup>) Einzelheiten bei Theodor Maunz u. a., Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, München-Berlin 1967, Komm. zu § 7 und § 9.

<sup>104</sup>) Parteiverbotsverfahren (§ 43 BVerfGG); Anklage gegen den Bundespräsidenten (Art. 61 GG); Organstreitigkeiten (§ 63 BVerfGG); Fortgeltung von vorkonstitutionellem Recht (§ 86 BVerfGG).

<sup>105</sup>) Siehe dazu Schäfer, a. a. O., S. 105 ff.

<sup>93</sup>) Zum Problem der zustimmungsbedürftigen Gesetze siehe unten 4.2.

<sup>94</sup>) Einzelheiten bei Schäfer, a. a. O., S. 86 ff.

<sup>95</sup>) Einzelheiten bei Ziller, a. a. O., S. 31 f.

<sup>96</sup>) Siehe dazu unten unter 2.5. und die dort zum Vermittlungsausschuß angegebene Literatur.

<sup>97</sup>) Siehe dazu die Tabellen im Anhang.

<sup>98</sup>) Einzelheiten bei Ziller, a. a. O., S. 33, 42 ff.

<sup>99</sup>) Einzelheiten bei Neunreither, a. a. O., S. 89 f.

gaben des Bundes zu erteilen; er wirkt in weiteren Fällen der Haushaltswirtschaft des Bundes mit, z. B. bei der Veräußerung von Bundesvermögen; zur Ernennung des Generalbundesanwaltes und der Bundesanwälte ist seine Zustimmung erforderlich; in zahlreiche Verwaltungsräte und andere Gremien entsendet er seine Vertreter<sup>106)</sup>.

## 2.2. Der Geschäftsgang im Bundesrat

Der Geschäftsgang im Bundesrat ist von Neunreither<sup>107)</sup>, Schäfer<sup>108)</sup> und Ziller<sup>109)</sup> detailliert beschrieben worden, so daß hier eine skizzenartige Zusammenfassung zum Verständnis der nachfolgenden Abschnitte genügen kann.

Alle beim Sekretariat eingegangenen Vorlagen gelangen über den Präsidenten bzw. den Direktor im Umlaufverfahren an die Ausschußbüros, deren Sekretäre jeweils Wünsche auf Beteiligung äußern können. Der Direktor weist dann im Auftrag des Präsidenten die Vorlage einem oder mehreren Ausschüssen zu. Die als Bundesratsdrucksache gedruckte Vorlage wird an die Mitglieder des Bundesrates, an die Dienststellen der Länder, an den Bundestag und an die Bundesregierung verteilt.

Für die Beratung in den Ausschüssen werden die Vorlagen von den Ausschußbüros nach Rücksprache mit den Ausschußvorsitzenden und aufgrund der Entscheidung der Ausschußsekretäre zur Tagesordnung zusammengestellt. In den Ausschußsitzungen wird zu jedem Tagesordnungspunkt Bericht erstattet, und zwar entweder von Ausschußmitgliedern oder Landesbeamten, gegebenenfalls auch vom federführenden Bundesminister oder dessen Vertreter oder Beamten. Es folgt eine Aussprache, in der jedes Land befugt ist, Anträge zu stellen. Sie wird mit einer Empfehlung für das Plenum abgeschlossen und geht als „Empfehlungsdrucksache“ an die Landesvertretungen und von da an die Staatskanzleien und Ressorts der Länder.

Für die Plenarsitzungen bereitet nach Weisung des Direktors im Auftrage des Präsidenten das Sekretariat die Tagesordnung vor, die etwa

zehn Tage vor der Sitzung den Landesregierungen zugestellt wird. Diese befassen sich damit zu Beginn der auf die Ausschußsitzung folgenden Woche<sup>110)</sup>. Vorher haben sich schon die Referenten und Bundesratsbeamten der Landesressorts mit den für sie einschlägigen Tagesordnungspunkten befaßt, so daß die Kabinettsitzung von weniger wichtigen Bundesratsangelegenheiten entlastet ist und die Landesregierung sich auf politisch relevante oder die Interessen des Landes besonders tangierende Punkte konzentrieren und über die Stimmführung im Bundesratsplenum entscheiden und entsprechende Weisung erteilen kann.

Zwei Tage vor der Plenarsitzung werden die Tagesordnung im ständigen Beirat besprochen und einzelne, besonders wichtige Punkte diskutiert. Die Bevollmächtigten informieren über die Haltung ihrer Regierung zu einzelnen Beratungsgegenständen, klären Standpunkte und treffen gegebenenfalls Absprachen.

Kurz vor Beginn der Plenarsitzung treffen sich deren Mitglieder unter Vorsitz des Präsidenten zu einer letzten Erörterung der Tagesordnung und gegebenenfalls zu Probeabstimmungen über wichtige Gegenstände. In der anschließenden Plenarsitzung berichten zunächst die federführenden Ausschüsse. Daran schließt sich eine Aussprache an, in der die Länder noch einmal Anträge stellen können und gelegentlich die Vertreter der Bundesregierung das Wort ergreifen, mit nachfolgender Abstimmung<sup>111)</sup>.

Für den Geschäftsgang im Bundesrat sind zwei Faktoren von Bedeutung, die für den Bundestag kaum relevant sind: der Zeitfaktor und die Menge der zu behandelnden Angelegenheiten. Da für den ersten Durchgang eine Frist von maximal sechs Wochen besteht, für den zweiten Durchgang bei Zustimmungsgesetzen von maximal drei Wochen und bei Einspruchsgesetzen von zwei Wochen, müssen die im und für den Bundesrat Tätigen immer unter Zeitdruck arbeiten. Die Folge ist, daß sich die Mitglieder des Bundesrates kaum einmal der Sache entsprechend intensiv und ausführlich mit den zahlreichen Vorlagen befassen können und deshalb um so stärker auf die Beamten im Bundesrat und in den Landesministerien angewiesen sind. Denn diese wirken notwen-

<sup>106)</sup> Siehe dazu Ziller, a. a. O., S. 42 ff.; Richard Töpfer, Notstandsrecht der Bundesrepublik Deutschland — Kommentar, München 1968.

<sup>107)</sup> A. a. O., S. 18—55.

<sup>108)</sup> A. a. O., S. 62—74.

<sup>109)</sup> A. a. O., S. 42—59.

<sup>110)</sup> Das Plenum des Bundesrates tagt jeweils freitags im Drei-Wochen-Turnus; die Sitzungen der Landeskabinette sind meist dienstags.

<sup>111)</sup> Siehe zum Geschäftsgang die Übersicht im Anhang über Arbeitsweise und Entscheidungsprozeß im Bundesrat.

digerweise selektiv und haben trotz des Fristenproblems immer noch hinreichend Zeit und Gelegenheit — zum Teil schon während der Vorbereitung der Gesetzesentwürfe in den Bundesministerien und während der Beratung im Bundestag <sup>112)</sup> —, um sich sachkundig in die Materie einzuarbeiten.

### 2.3. Die Einflußnahme der Beamten auf die Entscheidungen des Bundesrates

Die gegenwärtige Epoche der parlamentarischen Demokratie scheint nach den kritischen Befunden der wissenschaftlichen Literatur, vor allem der der Politikwissenschaft, durch die Entmachtung der Legislative durch die Bürokratie der Regierungen gekennzeichnet zu sein <sup>113)</sup>. Was immer die Untersuchungen zu diesem Problem beim Bundestag ergeben mögen, für den Bundesrat trifft diese These von der Beherrschung der parlamentarischen Gremien durch die Bürokratie voll zu. Das ist in seiner Struktur schon angelegt <sup>114)</sup> und hat sich in der über 20 Jahre währenden Praxis immer mehr verfestigt, wie im folgenden zu zeigen sein wird.

#### 2.3.1. Beamtenentscheidungen in den Ausschüssen

Aus dem oben skizzierten Geschäftsgang und der Übersicht im Anhang wird ersichtlich, daß alle Entscheidungen über das *Procedere* im Bundesrat von den Beamten des Sekretariats getroffen werden. Formell entscheiden zwar Präsident und Ausschußvorsitzende; in der Praxis jedoch wird der Verfahrensablauf vom Direktor, den Ausschußsekretären und den Beamten des Parlamentsdienstes bestimmt. Diese sind in erster Linie am reibungslosen

Ablauf der Bundesratstätigkeit interessiert und bemühen sich ehrgeizig, alle organisatorischen Vorbereitungsarbeiten termingerecht und sorgfältig, das heißt technisch-bürokratisch einwandfrei zu erledigen <sup>115)</sup>. Das hat dazu beigetragen, daß trotz ständiger Terminnöte und der Fülle der zu erledigenden Aufgaben der Geschäftsgang technokratisch höchst effizient abläuft und die Amtsinhaber des Bundesrates mit dem Sekretariat höchst zufrieden waren und sind <sup>116)</sup>. Mögliche Mißbräuche der formalen Organisationsbefugnisse waren bisher nicht festzustellen.

Das ist anders bei der Erarbeitung der Ausschußempfehlungen und der Vorbereitung der Plenarentscheidungen. Hier ist der Einfluß der Landesbeamten vorherrschend, und die Kernfrage der Regierungslehre, „wer regiert tatsächlich?“ <sup>117)</sup>, kann ziemlich eindeutig beantwortet werden. Wie oben dargestellt, setzen sich die Bundesratsausschüsse in der Regel aus Ministerialbeamten der Länder zusammen. Da die überwiegende Tätigkeit des Bundesrates — wie aus der Kompetenzverteilung folgt — sich auf das Nachvollziehen, wenn auch mit Korrektur- und Überprüfungs-möglichkeiten unter Praktikabilitätsgesichtspunkten, erstreckt, kann derjenige den stärksten Einfluß nehmen, der mit der zu regelnden Materie und der Genesis der Entscheidungsvorlage am besten vertraut ist. Das aber sind nicht die formellen Ausschußmitglieder, sondern ihre Beauftragten, die hochspezialisierten Landesbeamten. Diese haben die Entstehung der einzelnen Vorlagen von Anfang an in allen Phasen verfolgt <sup>118)</sup>, sie kennen sich in der Materie aus und haben selbst mehr oder weniger präzise Vorstellungen, wie beim jeweils zu behandelnden Tagesordnungspunkt zu prozedieren ist.

Der Beauftragte eines Ausschußmitglieds — eines Landesministers — wird selbstverständlich nicht gegen den Willen oder auch nur gegen die Intentionen seines Ministers im Ausschuß agieren. Doch was sind Wille und Inten-

<sup>112)</sup> Die Entstehung von Entwürfen für Gesetze und Verwaltungsverordnungen rechtzeitig zu erfahren und nach Möglichkeit zu beeinflussen ist ebenso Aufgabe der Landesvertretungen wie die Beobachtung der Gesetzgebungsprozedur im Bundestag.

<sup>113)</sup> Siehe dazu Ellwein, *Regierung und Verwaltung*, S. 151; Walter Euchner, *Zur Lage des Parlamentarismus*, in: *Der CDU-Staat*, München 1967, S. 63 ff.; Hans Joachim Blank/Joachim Hirsch, *Zum Verhältnis von Parlament und Verwaltung im Gesetzgebungsprozeß* in: *Der CDU-Staat*, S. 80 ff.

<sup>114)</sup> Nicht umsonst ist die Äußerung von Theodor Heuss bei den Debatten über den Bundesrat im Parlamentarischen Rat als dem „Parlament der Oberregierungsräte“ zum geflügelten Wort geworden.

<sup>115)</sup> Beispielhaft dafür die Ausführungen von Ziller, a. a. O., S. 63 f. Vgl. dazu auch Echtler/Lauffer, a. a. O.

<sup>116)</sup> Als Beispiel mag die Aussage des ehemaligen Bremer Bürgermeisters und einstigen Bundesratspräsidenten, Wilhelm Kaisen, dienen, der über Direktor Pfitzer sagte: „seine Tätigkeit wurde von allen, die Einblick in das Getriebe des Bundesrates nehmen konnten, sehr geschätzt“, in: *Meine Arbeit, mein Leben*, München 1967, S. 377 ff.

<sup>117)</sup> Vgl. dazu Ellwein, a. a. O., S. 10.

<sup>118)</sup> Dazu Kunze, a. a. O., S. 96 ff.; und Neunreither, a. a. O., S. 37 f; vgl. auch § 24 GGO II.



tionen des Ministers? Die Einflußnahme des Beamtenapparates auf die Willensbildung der Ressortchefs wurde in jüngster Zeit zum Gegenstand politikwissenschaftlicher Forschung gemacht, so daß es hier genügt, darauf hinzuweisen, in welchem Maße der Wissensvorsprung der Ministerialbeamten, die Vorwegnahme von Alternativen, die Konfrontation mit dem sogenannten Sachzwang die Politik des Ressortministers gestaltet<sup>119</sup>). Der beauftragte Beamte im Bundesrat hat zwar innerhalb der „Richtlinien“ seines Ministers zu handeln, jedoch allein aufgrund der Quantität ist er schon gehalten, eine Vielzahl von Entscheidungen selbständig zu treffen und bezüglich der ministeriellen Entscheidung selektiv zu verfahren. Im ersteren Fall beziehen sich nicht wenige Entscheidungen des Beamten auf Formalien, viele zielen aber auch auf die inhaltliche Gestaltung der Ausschußempfehlung. In diese wird dann in aller Regel die jeweils vorherrschende Verwaltungskategorie einfließen. Doch selbst wenn der Beamte nicht selbständig entscheidet, sondern eine ministerielle Entscheidung herbeiführt, kann er diese maßgebend durch Problemdarstellung und Alternativauswahl aus seiner Sicht beeinflussen, wenn nicht vorwegnehmen. Daraus folgt, daß die Entscheidungsbildung in den Bundesratsausschüssen sich überwiegend unter bürokratischen Aspekten vollzieht<sup>120</sup>).

### 2.3.2. *Beamteneinfluß auf die Kabinettsentscheidung*

Aber auch die Entscheidungsbildung in den Landeskabinetten wird durch die Landesbeamten weitgehend antizipiert. Die vollgestopften Tagesordnungen der Plenarsitzungen (bis zu 150 Tagesordnungspunkte) erfordern, daß möglichst viele Gegenstände in den Ressorts behandelt und entschieden werden. So hat sich in den Ländern die Praxis entwickelt, daß in den Ressorts und Staatskanzleien sogenannte Bundesratsreferenten die Entscheidung der Landesregierung im Bundesrat vorbereiten<sup>121</sup>). Ihr Ziel ist es, die Kabinettsitzungen weitgehend

von Bundesratsangelegenheiten zu entlasten. Sie tagen jeweils am Tag vor der Kabinettsitzung, die der Plenarsitzung des Bundesrates vorangeht, und arbeiten Empfehlungen für die Stimmführung des Landes aus, die in der Regel akzeptiert werden. Nur bei kontroversen Haltungen der Ressorts, bei schon vorher öffentlich kontroversen Gegenständen und bei ihrer Meinung nach politisch brisanten Angelegenheiten überlassen sie die Entscheidung dem Kabinett. Doch auch in diesen Fällen bleibt das Problem, daß die Grundlagen für die Kabinettsentscheidung die von den Beamten vorbereiteten Vorlagen sind. Demzufolge kann auch für die Entscheidung der Landesregierung über ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat gesagt werden, daß sie überwiegend von Beamten unter bürokratischen Aspekten getroffen werden.

Nun wird der Bundesrat nicht selten als Konfrontation der Bürokratie der Länder mit der Bürokratie des Bundes bezeichnet<sup>122</sup>); gerade die Ausschußtätigkeit wird unter dem Gesichtspunkt gerühmt, daß dort der Sachverstand der Landesbürokratie vorherrsche<sup>123</sup>); er wird als Gegenwirkung gegen die Produktionsfreudigkeit des Bundestages gelobt; in ihm wirke sich die hohe Sachkunde der höheren Ministerialbürokratie der Länder positiv auf die Bundespolitik aus<sup>124</sup>). In der Tat ist es nicht zu leugnen, daß der Ministerialbürokratie des Bundes im Bundesrat eine effiziente Gegenkraft in der Ministerialbürokratie der Länder gegenübersteht, der ersteren häufig durch praxisorientierte Sachkunde überlegen. Insoweit haben die Mitglieder des föderativen Gesetzgebungsorgans wesentlich bessere Arbeitsbedingungen als die Mitglieder des Gesetzgebungsorgans des Zentralstaates. Sie sind prima facie nicht wie diese dem Druck der sogenannten Verwaltungserfahrung ausgeliefert, sondern können formell diese für ihre Mitwirkung am Rechtssetzungsprozeß einsetzen. Doch der Schein trügt. Der bürokratische Apparat der Länder ist weniger Instrument der Bundesratsmitglieder, die sich des Sachverstandes bedienen, um politisch entscheiden zu können, sondern die Bundesratsmitglieder sind mehr Vollzugsorgane des bürokratischen Sachverstandes ihrer Beamten<sup>125</sup>). So könnte man pointiert formulieren: im Bun-

<sup>119</sup>) Vgl. dazu besonders die neueren Arbeiten von Ellwein und seinen Mitarbeitern.

<sup>120</sup>) Das gilt prinzipiell auch, wenn ein Bundesratsmitglied an den Ausschußsitzungen teilnimmt, da ja dieses weitgehend auf die vorbereitenden Arbeiten seines Ressorts zurückgreifen muß, und gilt erst recht, wenn ein an und für sich unzuständiger Beamter im Ausschuß auftreten und auf die von den fachlich zuständigen Kollegen vorbereitete „Instruktionsmappe“ zurückgreifen muß.

<sup>121</sup>) Siehe dazu Laufer/Wirth, a. a. O.

<sup>122</sup>) So Hesse, a. a. O., S. 24 ff.

<sup>123</sup>) Siehe dazu Pinney, a. a. O., S. 174 ff.

<sup>124</sup>) So Weber, a. a. O., S. 7 und 21.

<sup>125</sup>) Vgl. zu diesem Problem Ellwein, a. a. O., S. 20 ff.

desrat entscheiden Beamte für Beamte<sup>126</sup>). Es bleibt zu fragen, welche Entscheidungen in dieser Institution noch von den politisch verantwortlichen Mitgliedern getroffen werden.

## 2.4. Politische Einflußnahme auf die Entscheidungsbildung im Bundesrat

Aus den voraufgegangenen Ausführungen könnte der Eindruck entstehen, daß die Entscheidungen des Bundesrates materialiter ausschließlich von Beamten getroffen und die politischen Amtsinhaber nur noch als Notare tätig werden. Ein solcher Eindruck wäre perspektivisch verzerrt, wenngleich es sicher richtig ist, daß im Plenum des Bundesrates selbst kaum politische Entscheidungen fallen — es sei denn aus Zufall oder Trotzreaktion —, sondern dort nur staatsnotarielle Funktionen ausgeübt werden<sup>127</sup>). Die Mitglieder des Bundesrates überlassen nicht alle Entscheidungen ihren Beamten oder lassen diese alle Entscheidungen so vorbereiten, daß sie selbst nur noch als Ausfertiger fungieren. Es wird im nächsten Kapitel zu zeigen sein, wie die Bundesratsmitglieder die Entscheidungsbildung im Bundesrat politisch beeinflussen. Im folgenden soll das Problem untersucht werden, wie der *Prozeß der politischen Entscheidungsbildung* abläuft.

### 2.4.1. Politische Entscheidungen bei Gesetzesinitiativen

Politische Entscheidungen liegen in der Regel den Gesetzesinitiativen des Bundesrates zugrunde. Sie gehen von politischen Konzeptionen, Reaktionen oder Strategien einzelner Landesminister oder Ministerpräsidenten aus, die jedoch nicht ohne die Unterstützung und den Konsens ihres gesamten Kabinetts handeln, da Initiativanträge fast stets von Landesregierungen gestellt werden und dann den normalen Geschäftsgang im Bundesrat durchlaufen<sup>128</sup>). Die Initiativen sind vom politischen Willen bestimmt, den Gesetzgebungsprozeß in Gang zu setzen, wobei die Motivationen sehr unterschiedlich sind und gelegentlich auch

von nicht-staatlichen politischen Kräften, wie etwa Interessentengruppen, geleitet werden können. In jüngster Zeit sind einige Gesetzesinitiativen von den Konferenzen der Fachminister der Länder ausgegangen<sup>129</sup>). An diesen Konferenzen nehmen durchweg nur Landesminister, im Ausnahmefall Staatssekretäre teil. Wenngleich auch eine wichtige Funktion dieser Konferenzen die der Koordinierung ist, so werden dort gleichwohl für die gleichmäßige Aufgabenerledigung durch die Landesregierungen maßgebende politische Entscheidungen gefällt. Dazu gehören neuerdings auch die Gesetzesinitiativen für den Bundesrat<sup>130</sup>).

### 2.4.2. Ausschubberatung und politische Entscheidung

Auch die Beratungen in den Ausschüssen können durch politische Entscheidungen der Mitglieder bestimmt werden. Diese nehmen dann jeweils selbst an den Ausschusssitzungen teil, wenn sie auf die Behandlung von Regierungsvorlagen oder Gesetzesbeschlüssen politischen Einfluß nehmen wollen und versuchen, ihre politischen Vorstellungen im Ausschuß durchzusetzen. Sind sie verhindert, an den Ausschusssitzungen teilzunehmen, so geben sie ihrem beauftragten Beamten klare politische Weisung, von der abzuweichen ihm nur nach Rücksprache mit dem Ressortchef möglich ist. Wollen die Regierungsmitglieder in den Bundesratsausschüssen ihre politischen Vorstellungen in die Ausschußempfehlungen einfließen lassen oder diese gar ausschließlich nach ihren Vorstellungen gestalten, versuchen sie nicht selten, durch Absprachen außerhalb des Bundesratsgremiums Unterstützung zu erhalten mit der Folge, daß wegen der dann meist erforderlichen Kompromisse die politische Entscheidung außerhalb des Bundesrates fällt.

### 2.4.3. Die Bundesratsentscheidung in den Landeskabinetten

Die anstehenden Bundesratsentscheidungen der Landeskabinette, die diesen zur Beratung und Entscheidung und nicht nur zur Kenntnisnahme und Akklamation vorgelegt werden, werden auch politisch bestimmt<sup>131</sup>).

<sup>126</sup>) Siehe dazu Pinney, a. a. O., S. 174 ff.

<sup>127</sup>) Sarkastische Kritiker des Bundesrates empfehlen daher, die Landesregierungen sollten ihre Voten zu den einzelnen Punkten der Tagesordnung schriftlich beim Sekretariat einreichen, das sie unter Aufsicht des Präsidenten zusammenzählen und verkünden solle.

<sup>128</sup>) Siehe dazu Ziller, a. a. O., S. 19 ff.

<sup>129</sup>) Siehe dazu Kunze, a. a. O., S. 105 ff.

<sup>130</sup>) Gesetzentwurf zur Änderung von Art. 74 GG; Entwurf eines zweiten Bundeswaffengesetzes.

<sup>131</sup>) Siehe oben 2.3.

Gelegentlich müssen politische Kontroversen der verschiedenen Ressorts ausgeglichen<sup>132)</sup> oder die Erfolgsaussichten abgewogen werden<sup>133)</sup>. Parteigesichtspunkte spielen ebenso eine Rolle wie reine Landesinteressen. Auch Interessen von sozialen Gruppen beeinflussen gelegentlich die Entscheidung der Kabinette. Bei parteipolitisch kontroversen Gegenständen kann es geschehen, daß auch die Landesregierungen nur formal über das Abstimmungsverhalten im Plenum beschließen und die politische Entscheidung entweder in Ad-hoc-Zusammenkünften der Ministerpräsidenten, die derselben Partei angehören, herbeigeführt wird oder im Parteigremium oder in Zusammenkünften zwischen Mitgliedern der Bundesregierung und den der Regierungspartei des Bundes angehörenden Regierungschefs oder Bevollmächtigten der Länder<sup>134)</sup>. Wo auch immer im konkreten Fall die politische Entscheidung fallen mag, sie fällt nicht in der Institution, in der sie formal getroffen wird, im Bundesrat und seinen Organen.

Zuweilen kommt es vor, daß trotz relevanter politischer Tagesordnungspunkte in den Landeskabinetten keine endgültige Entscheidung oder nur eine Entscheidung unter Vorbehalt getroffen wird und dem Regierungschef bzw. dem Stimmführer ein Entscheidungsbereich eingeräumt wird, in dem er durch Absprache mit anderen Landesvertretern oder Parteifreunden entscheiden kann. Auch ist es möglich, daß zeitliche oder sachliche Faktoren bis unmittelbar vor der Plenarsitzung offen sind, so daß der Stimmführer ebenfalls einen Entscheidungsspielraum erhält. In solchen Ausnahmefällen kann die politische Entscheidung am Tag oder kurz vor der Plenarsitzung oder in der Vorbesprechung fallen. Es geschieht je-

doch ganz selten und wird fast als Sensation gewertet, daß im Plenum selbst eine politische Entscheidung getroffen wird, die nicht spätestens in der Vorbesprechung feststand und allen Beteiligten bekannt war.

## 2.5. Entscheidungsbildung in besonderen Fällen

Als Musterbeispiel für die Entscheidungsbildung des Bundesrates außerhalb seiner Organe können die Wahlen der Richter am Bundesverfassungsgericht dienen. Formell wählt nach § 7 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes das Plenum mit einer Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl. Doch in der über zwanzigjährigen Geschichte des Bundesverfassungsgerichts ist eine politische Wahlentscheidung noch nie im Plenum gefallen; dieses wird bei den Richterwahlen stets nur akklamierend und staatsnotariell tätig<sup>135)</sup>. Die Richterwahl wird durch eine Kommission vorbereitet, der die Justizminister bzw. Justizsenatoren der Länder angehören<sup>136)</sup> oder neuerdings aus Politikern der CDU/CSU, SPD und FDP gebildet ist. Der Kommissionstätigkeit gehen in der Regel eine Vielzahl von Kontakten zwischen Parteigremien, Landesregierungen, Bundestagsabgeordneten, Bundesratsmitgliedern, amtierenden Bundesverfassungsrichtern<sup>137)</sup> und in Aussicht genommenen Kandidaten voraus<sup>138)</sup>. Denn die Wahlen zum Bundesverfassungsgericht sind mehr und mehr parteipolitisch fixiert, was ins-

<sup>135)</sup> Wie die Sitzungsberichte zeigen, sind die Richterwahlen zum Bundesverfassungsgericht die Tagesordnungspunkte, die am wenigsten Zeit bedürfen. Der Verfasser war selbst Zeuge, wie innerhalb von ca. einer Minute ein Verfassungsrichter „gewählt“ wurde.

<sup>136)</sup> Einzelheiten bei Werner Billing, Das Problem der Richterwahl zum Bundesverfassungsgericht, Berlin 1969, S. 126 f., 177 f.

<sup>137)</sup> Besonders der bis 1971 amtierende Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Gebhard Müller, war eifrig bemüht, bei der Bestellung von Richtern durch den Wahlmännerausschuß des Bundestages und Bundesrates mitzuwirken, dabei Kandidaten zu favorisieren oder zu torpedieren. So ist die Wahl des Leiters des Präsidialbüros beim Bundesverfassungsgericht, Walter Rudi Wand, in der 357. Sitzung des Bundesrates am 23. 10. 1970 (Sitz.Ber. 249 B) nur auf die Einflußnahme Müllers auf Landesregierungen und Kommissionsmitglieder zurückzuführen. Ohne die präsidiale Intervention wäre Wand niemals Richter am Bundesverfassungsgericht geworden. Wand wurde am 12. November 1971 für eine neue, jetzt einmalige Amtszeit von 12 Jahren wiedergewählt.

<sup>138)</sup> Für die 1971 durchgeführten Richterwahlen siehe „Der Spiegel“ 18, 30, 44, 46/1971.

<sup>132)</sup> Wenn die Ressortminister die Ausschüßempfehlungen politisch mitgestalten wollen, so geschieht das regelmäßig unter ressortpolitischen Aspekten. Eine Abklärung mit anderen Landesressorts findet nicht statt; die Folge davon ist, daß nicht selten in verschiedenen Ausschüssen die Vertreter desselben Landes divergierende Haltungen vertreten, was sich dann in kontroversen Ausschüßempfehlungen niederschlägt (vgl. dazu Laufer/Wirth, a. a. O.).

<sup>133)</sup> Da im Ausschüß jedes Land eine Stimme hat, geschieht es häufig, daß Anträge einzelner Länder keine Mehrheit finden. Die unterlegenen Ressorts bzw. Landesregierungen können je nach dem Ausgang der Abstimmung jedoch kalkulieren, ob sie im Plenum, in dem eine andere Stimmverteilung besteht, Aussicht haben, für ihren im Ausschüß erfolglosen Antrag eine Stimmenmehrheit zu erhalten.

<sup>134)</sup> Siehe dazu Laufer, a. a. O., S. 330 ff.

besondere für die Präsidentenwahlen gilt<sup>139)</sup>. Daher wird die Richterwahl in einem komplizierten Prozeß außerhalb des Bundesrates vorbereitet und zumindest vorentschieden, häufig aber auch entschieden<sup>140)</sup>, nämlich dann, wenn sich die Mitglieder der Kommission schon vor ihrer offiziellen Zusammenkunft über den oder die zu wählenden Kandidaten einigen können. Ansonsten wird die Personalentscheidung nach wechselseitigen Abklärungen und Kompromißbildungen (wegen des Erfordernisses der qualifizierten Mehrheit) in der Kommission getroffen und vom Plenum des Bundesrates gebilligt<sup>141)</sup>. Dadurch erfährt das Charakteristikum der Bundesrätstätigkeit, nämlich Anonymität, mangelnde Transparenz und Unkontrollierbarkeit, eine weitere Bekräftigung.

Das gilt auch für einen weiteren politischen Handlungsbereich, an dem der Bundesrat beteiligt ist, den Vermittlungsausschuß, für den das allerdings konstitutionell festgelegt ist. Dieser nach dem Vorbild des Conference Committee des amerikanischen Kongresses geschaffene und in der deutschen Verfassungsgeschichte neue Ausschuß<sup>142)</sup> hat die Funktion, die im Gesetzgebungsverfahren zwischen Bundesrat und Bundestag aufgetretenen Kontrollversen durch Ausarbeitung eines Vermittlungsvorschlages zu beseitigen und dadurch das Zustandekommen eines Gesetzes zu ermöglichen<sup>143)</sup>. Nach Art. 77 Abs. 2 Satz 3 GG sind die elf Mitglieder des Bundesrates nicht an Weisungen gebunden; sie können sich nach § 3 der Geschäftsordnung des Vermittlungs-

ausschusses nur durch Bundesratsmitglieder vertreten lassen. Demzufolge wird von der Seite des Bundesrates der Vermittlungsausschuß stets von weisungsfreien Landesministern besetzt, die sich von den offiziellen Standpunkten ihrer entsendenden Körperschaften und der Standpunkte von Ländern und Parteien entfernen können<sup>144)</sup>. In welchem Maß dies tatsächlich geschieht, ist allerdings wissenschaftlich nicht exakt erweisbar. Denn der Vermittlungsausschuß arbeitet im allgemeinen streng exklusiv<sup>145)</sup> und umgibt sich mit einem Schleier der Undurchdringlichkeit. Seine Mitglieder versuchen der Verfassungsentention gerecht zu werden und radikal alle Bindungen, vor allem fachlicher Art, auszuschalten und eine gleichsam „höhere politische Vernunft“ walten zu lassen<sup>146)</sup>. Das scheint von den Tätigkeiten des Vermittlungsausschusses her gesehen erfolgreich zu sein<sup>147)</sup>, so daß ein hoher Grad von Wahrscheinlichkeit dafür spricht, daß die Bundesratsmitglieder des Ausschusses nach Art. 77 Abs. 2 GG dort tatsächlich selbständige politische Entscheidungen treffen. Diese werden zwar auch von Verwaltungswissen der Landesbürokratie und von parteipolitischen Zielsetzungen nicht völlig frei sein — vor allem seit der Regierungsbildung 1969 mit einer so kleinen parlamentarischen Mehrheit. Doch ist damit wenigstens eine reale Möglichkeit für die Identität von formalem und materialem politischen Entscheidungshandeln und für eigenständiges und selbstverantwortliches politisches Tun gegeben. Wenn der Bundesrat im politischen Prozeß relevant geworden ist, dann nicht zuletzt durch die Leistungen seiner Mitglieder im Vermittlungsausschuß<sup>148)</sup>.

<sup>139)</sup> Siehe dazu Heinz Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß, Tübingen 1968, S. 233 ff.

<sup>140)</sup> Als Beispiel mag die Wahl des derzeitigen Vizepräsidenten Walter Seuffert dienen; vgl. dazu Laufer, a. a. O., S. 240 ff.

<sup>141)</sup> Siehe dazu Billing, a. a. O., S. 127 f.

<sup>142)</sup> Zu Rechtsstatus, Struktur und Funktionsweise des Vermittlungsausschusses siehe Harri Reinert, Vermittlungsausschuß und Conference Committee, Heidelberg 1966, S. 109 ff.; und Franz Wessel, Der Vermittlungsausschuß nach Art. 77 GG, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 77 (1951), S. 283 ff.

<sup>143)</sup> Siehe dazu Loewenberg, a. a. O., S. 433 ff.; Neunreither, a. a. O., S. 74 ff.

<sup>144)</sup> In diesem Sinne Neunreither, a. a. O., S. 75; und Ziller, a. a. O., S. 56.

<sup>145)</sup> Durch § 4 der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses wird verhindert, daß der Ausschuß sich je nach Gesetzesmaterie verschieden zusammensetzt; § 6 GeschOVermA ermöglicht, daß außer den Ausschußmitgliedern möglichst keine anderen Personen an den Sitzungen teilnehmen.

<sup>146)</sup> So Wolf von der Heide, Der Vermittlungsausschuß — Praxis und Bewährung, in: Die öffentliche Verwaltung 1953, S. 129.

<sup>147)</sup> Siehe die Tabellen bei Loewenberg, a. a. O., S. 436 f.; und hier im Anhang.

<sup>148)</sup> Vgl. dazu Loewenberg, a. a. O., S. 434; und Neunreither, a. a. O., S. 84.

### 3. Die politische Rolle des Bundesrates im Regierungssystem

Der Bundesrat ist eines der fünf Verfassungsorgane im Regierungssystem der Bundesrepublik, die das politische System konstituieren und in Existenz halten sollen<sup>149</sup>). In welcher Weise und in welchem Maße wird der Bundesrat in der Verfassungspraxis dieser Funktion eines Verfassungsorgans gerecht? Die Frage zielt auf den Stellenwert des Bundesrates im Regierungssystem und seine Rolle im politischen Prozeß. In welchen politischen Konstellationen wirkt der Bundesrat, welcher Art sind die Intentionen der Tätigkeit seiner Mitglieder und wie gestaltet er das politische System mit?

Unter den schon oben erwähnten Erfahrungen, daß seit der Konstituierung der Bundesrepublik die Bundesregierung und die sie tragende(n) Partei(en) sowie die Oppositionspartei(en) des Bundestages stets bemüht waren, die Wahlen zu den Landesparlamenten unter bundespolitischen Aspekten zu beeinflussen<sup>150</sup>) und auf die Regierungsbildung in den Ländern unter dem Aspekt der Stimmverteilung des Bundesrates Einfluß zu nehmen<sup>151</sup>), soll untersucht werden, ob die Gliedstaaten nur bürokratisch konservierend und korrigierend auf den Zentralstaat und damit auf das Ganze einwirken<sup>152</sup>) oder ob, und wenn, welche politischen Impulse und Entscheidungen vom Bundesrat ausgehen. Vor allem aber soll geklärt werden, inwieweit sich der Bundesrat als Instrument der Opposition eignet<sup>153</sup>) — ein Thema, das seit Übernahme der Regierungsverantwortung im Bund durch SPD und FDP im Herbst 1969 die politische Diskussion beherrscht und gerade im Jahre 1971 die öffentliche Debatte erneut angefacht hat<sup>154</sup>).

#### 3.1. Die konservierende und korrigierende Grundhaltung des Bundesrates

Edward L. Pinney hat in seiner Untersuchung über den Bundesrat darauf aufmerksam gemacht, daß in der Literatur über den westlichen Parlamentarismus häufig der Gedanke von der zweiten Kammer als konservatives Hindernis zur Abblockung der Macht der ersten Kammer vertreten werde<sup>155</sup>). Sehr häufig werde die zweite Kammer als Vorrichtung zum Schutz etablierter Privilegien bestimmter Schichten verstanden. Es sei daher zu fragen, ob und inwieweit der Bundesrat ein Instrument sei, durch das konservative Interessen, die im Bundestag nicht wirksam repräsentiert werden könnten, durch Änderungen der Gesetzesbeschlüsse begünstigt würden. Ferner sei zu fragen, inwieweit im Bundesrat die Neigung vorherrsche, den status quo aufrechtzuerhalten und die bestehenden Verhältnisse, besonders bezüglich der politischen und sozialen Ordnung sowie der Verwaltungsroutine, zu verteidigen<sup>156</sup>).

##### 3.1.1. Der bürokratische Konservatismus

Überprüft man von dieser Fragestellung her die Intention des Verfassungsgebers bei der Schaffung des Bundesrates, dessen Arbeitsweise, das Selbstverständnis seiner Mitglieder und seine Arbeitsergebnisse, so muß man Pinney prinzipiell zustimmen. Der Bundesrat soll die bürokratische Funktion eines föderativen Organs erfüllen und die verfassungsmäßige Kontrolle des Bundesrechts sowie die Einbringung der Verwaltungserfahrung der Länder institutionell sichern<sup>157</sup>). Er soll als Korrektiv des Bundestages unter Landesaspekten wirken<sup>158</sup>) und das spezifische Element der Verwaltung zur Geltung bringen<sup>159</sup>). Solchen Intentionen entsprechen Arbeitsweise und Entscheidungsprozeß der Bundesratspraxis<sup>160</sup>), die — wie oben dargestellt — weitgehend bis ausschließlich von Beamten der Ministerialbürokratie der Länder bestimmt wird. Deren Handlungskategorien als Staatsdiener mögen eine noch so schön klingende ethische Orien-

<sup>149</sup>) Zu Kriterien und Funktionen der Verfassungsorgane siehe Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 296 ff.

<sup>150</sup>) Siehe dazu Arnold Heidenheimer, *Federalism and the Party — System; A Case of West Germany*, in: *The American Political Review* 1958, S. 818.

<sup>151</sup>) Vgl. dazu Neunreither, a. a. O., S. 144 ff.; und Pinney, a. a. O., S. 93 ff.

<sup>152</sup>) Vgl. dazu Ziller, a. a. O., S. 99.

<sup>153</sup>) Grundsätzlich zu diesem Problem Laufer, *Der Bundesrat als Instrument der Opposition?*

<sup>154</sup>) Vgl. dazu Bundesrat-Pressedienst 7/71, der anläßlich der Auseinandersetzung zwischen CDU/CSU-regierten Ländern in der 369. Sitzung am 9. 7. 1971 einen sehr informativen Überblick über die Kommentare der wichtigsten Presseorgane zur Frage, ob der Bundesrat das Recht zu „politischen Entscheidungen“ habe, bringt.

<sup>155</sup>) A. a. O., S. 209.

<sup>156</sup>) Ebenda.

<sup>157</sup>) Vgl. dazu Neunreither, a. a. O., S. 126.

<sup>158</sup>) Vgl. dazu Laufer, a. a. O., Anm. 24, S. 321.

<sup>159</sup>) So Hesse, a. a. O., S. 29.

<sup>160</sup>) Siehe oben 23.

terung haben<sup>161</sup>), konkret richten sie sich in der Regel auf die Lösung von Verwaltungsproblemen im technisch-funktionalen Sinne<sup>162</sup>). Solche Orientierung ist allzuleicht abgeneigt, bei politischen Problemen, die vom Parlament geregelt werden müssen, neue Wege zu beschreiten, und läßt sich lieber von überkommenen bürokratischen Erfahrungen leiten. Eine derartige Haltung kann als „bürokratischer Konservatismus“ bezeichnet werden<sup>163</sup>). Dessen Vertreter zeichnen sich vor allem dadurch aus, daß sie politische Probleme auf bürokratische Probleme reduzieren wollen und dem Erfordernis, Lösungsvorschläge zu bringen, durch das Angebot bekannter, „bewährter“ bürokratischer Lösungen genügen<sup>164</sup>). Die Kategorien des Bewahrens, der Zurückhaltung, des Erprobten und Bewährten, der Praktikabilität und des reibungslosen bürokratischen Ablaufes sind es, die weitgehend die Bundesrats-tätigkeit der Beamten bestimmen. Unter dem Leitgedanken „Wahrung der Interessen der Länder“ verstehen sie in erster Linie die Wahrung der Interessen der Landesbürokratie.

### 3.1.2. Die Sachbezogenheit im Selbstverständnis der Amtsträger

Eine solche Orientierung deckt sich weitgehend mit dem Selbstverständnis der Amtsinhaber des Bundesrates, die die sogenannte Sachbezogenheit der Tätigkeit des Bundesrates immer wieder betont haben. Seitdem die öffentliche Kontroverse um die politische Rolle des Bundesrates intensiver geworden ist, wird dessen sachlich-gebundene Funktion besonders hervorgehoben<sup>165</sup>). So versteht Herbert Weichmann den Bundesrat als „den ruhenden Pol sachbezogener Erwägungen, der weder Erfüllungshelfer der in der Regierung oder außerhalb der Regierung wirkenden Parteien ist, der sachbezogene Entscheidungen vom Gesichtspunkt des Länderinteresses zu fällen hat“<sup>166</sup>). Für Franz Josef Röder ist der Bundesrat „ein Gremium, bei dem die Sachbezogenheit im Vordergrund seiner Arbeit steht und das die Absichten der Bundesregierung aus der Sicht der Länder besonders ein-

gehend prüft“<sup>167</sup>). Ulrich Graf versteht ihn „als ein Organ, durch das das Element ‚Land‘ in das gesamte staatliche Geschehen mit einbezogen wird“<sup>168</sup>). Helmut Kohl ist der Ansicht, daß durch den Bundesrat mehr Sachgerechtigkeit in die Diskussion des Gesetzgebungsverfahrens eingebracht werden soll<sup>169</sup>). Sein Amtskollege Koschnik schließlich sieht als Aufgabe des Bundesrates, die Erkenntnis der Sachliegen und die Erfahrung der Verwaltungszwänge wirksam werden zu lassen<sup>170</sup>). Diese Aussagen machen deutlich, daß der verwaltungsmäßigen Betrachtung und Erledigung der vom Bundesrat zu entscheidenden Gegenstände die Priorität zukommt.

Die Arbeitsergebnisse von Ausschüssen und Plenum zeigen denn auch, daß der Bundesrat vor allem konservierend und korrigierend im rechtlichen, verwaltungsmäßigen und fiskalischen Sinne wirkt. Die Sorge um die Einhaltung der richtigen rechtlichen Formen steigert sich nicht selten zu purem Rechtsformalismus; die Beachtung bürokratischer Realisierungsmöglichkeiten birgt die Gefahr in sich, daß nicht mehr der betroffene Bürger, sondern die öffentlichen Vollzugspersonen Orientierungsmaßstab sind; fiskalische Rücksichten auf die Etats der Länder und ihrer Ressorts führen nicht selten dazu, daß die dringend anstehende Beseitigung von Übelständen oder die Vorbereitung oder Eingliederung von Reformmaßnahmen verhindert oder gestoppt wurden werden. Als klassisches Beispiel kann dafür der Gesetzbeschluß des Bundestages zur Einkommen- und Körperschaftssteuererklärung im Jahre 1967 angeführt werden, der vom Bundesrat abgelehnt wurde<sup>171</sup>). Aus vordergründigen fiskalischen Erwägungen lehnte die Mehrheit des Bundesrates das Gesetz über die statistische Erfassung der Vermögen ab, weil die Länder sich angeblich nicht in der Lage sahen, die 1,04 Mill. DM für die von ihnen zu leistenden Erhebungen aufzubringen<sup>172</sup>). Damit wurde eine unabdingbare Voraussetzung für die Erarbeitung neuer politischer Konzeptionen für die Vermögensbildung verhindert.

<sup>161</sup>) Wie sie z. B. von Hesse, a. a. O., S. 28, herausgestellt wird.

<sup>162</sup>) Siehe dazu Pinney, a. a. O., S. 210.

<sup>163</sup>) Siehe dazu Peter Blau, *Bureaucracy in Modern Society*, New York 1956, S. 96 ff.; Karl Mannheim, *Ideology and Utopia*, New York 1936, S. 118 ff.

<sup>164</sup>) So Pinney, a. a. O., Anm. 14.

<sup>165</sup>) Zum Ganzen siehe Laufer, a. a. O., S. 321 f.

<sup>166</sup>) Bundesrat — Sitzungsbericht von der 344. Sitzung am 24. 10. 1969 222 D — 223 D.

<sup>167</sup>) Interview mit dem Süddeutschen Rundfunk am 25. 10. 1969 im Bundesrat — Pressedienst 15/69; Bundesrat — Sitzungsbericht von der 345. Sitzung am 21. 11. 1969, 236 A/B.

<sup>168</sup>) Drittes Fernsehen des NDR am 12. 5. 1970.

<sup>169</sup>) Bundesrat — Sitzungsbericht von der 369. Sitzung am 9. 7. 1971, 184 A.

<sup>170</sup>) Ebenda, 186 A.

<sup>171</sup>) Siehe dazu *Die Zeit*, Nr. 10 vom 5. 3. 1971.

<sup>172</sup>) Bundesrats-Drucksache 489/67; 314. Sitzung 214 D; 322. Sitzung 71 D; 324. Sitzung 115 B—D und 116 A.

Mögen solche extremen Entscheidungen, die bestimmte soziale Schichten einseitig begünstigen, auch nicht allzu häufig vorkommen, so können sie doch als symptomatisch für einen großen Teil der Bundesratstätigkeit bezeichnet werden. Sie stabilisieren den Status quo des politischen und sozialen Systems der Bundesrepublik, erschweren oder verzögern zuweilen tiefgreifende und umfassende Reformmaßnahmen und wirken so als Hemmnis im stets notwendigen Prozeß der Veränderung und Verbesserung. Gleichwohl bedeutet das nicht, daß der Bundesrat der „große Verhinderer“ im politischen System der Bundesrepublik ist. Die geschilderten Handlungsrichtungen haben durchaus auch positive Auswirkungen bezüglich der Funktionsfähigkeit des Systems, deren Wert nicht gering veranschlagt werden sollte.

### 3.2. Politische Entscheidungen durch den Bundesrat

Die bisherigen Ausführungen können den Eindruck entstehen lassen, daß der Bundesrat ein weitgehend entpolitisiertes Verfassungsorgan sei, dem eine politische Funktion im Sinne des Leitens, Ordnen und Gestaltens des politischen Systems nicht zukomme. Es soll daher gefragt werden, ob und inwieweit dieser Eindruck zutreffend ist.

#### 3.2.1. Der politische Wille der Amtsträger

Setzt man wiederum beim Selbstverständnis der Amtsinhaber an, dann kann man feststellen, daß sich diese als politische Amtsträger verstehen und auch vom Willen zur politischen Entscheidung im Bundesrat bestimmt sind und nicht nur und ausschließlich „sachliche Verwaltungsarbeit“ dort erledigt sehen wollen. So ist Franz Heubl der Ansicht, der Bundesrat sei seinem Wesen nach eine politische Institution<sup>175)</sup>; Hans Filbinger plädiert für den Bundesrat als ein „eigenständiges politisches Organ“, das kein Vollzugsorgan der Bundestagsmehrheit sei, es dürfe und müsse politisch entscheiden<sup>174)</sup>; Albert Osswald warnt vor einer politischen Abstinenz des Bundesrates und betont die Notwendigkeit politischer Debatten; er beklagt, daß die gewissenhafte

Prüfung der Regierungsvorlagen und Gesetzesbeschlüsse des Bundestages sowie die Einbringung des umfassenden Fachwissens der Länderbürokratie nicht ausgereicht hätten, dem Bundesrat die erforderliche politische Ausstrahlung zu verschaffen; „mit Recht bemüht sich der Bundesrat daher darum, seine politischen Kräfte als föderales Bundesorgan zu aktivieren“<sup>175)</sup>; auch Helmut Kohl<sup>176)</sup> und Alfons Goppel<sup>177)</sup> betonen den politischen Charakter des Bundesrates und Koschnick stellt „die gesamtstaatliche Verpflichtung des Bundesrates“ heraus<sup>178)</sup> und warnt davor, ihn „zum Ort steriler Auseinandersetzungen“ werden zu lassen<sup>179)</sup>.

Diese und zahlreiche andere Aussagen von Bundesratsmitgliedern zur politischen Qualität ihres Verfassungsorgans widersprechen teilweise den oben wiedergegebenen Zitaten über die „bürokratische Funktion“ des Bundesrates, teilweise ergänzen sie diese, indem von einem „sowohl als auch“ die Rede ist. Prüft man jedoch die Aussagen an politischen Aufgabestellungen, so stellt sich heraus, daß sie weitgehend verbaler Art sind und vor allem bezwecken, in konkreten Situationen der parteipolitischen Polarisierung eine theoretische Absicherung für bestimmte Verhaltensweisen zu geben.

#### 3.2.2. Bundesrat und Bundesregierung

Der Bundesrat wirkt an der politischen Führung des Bundes kaum mit. Zwar ist die Bundesregierung nach Art. 53 Satz 3 GG verpflichtet, den Bundesrat über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden zu halten und dieser Pflicht ohne ausdrückliche Aufforderung des Bundesrates nachzukommen, so daß dieser auf diese Weise die Möglichkeit hat, kontrollierend und mitbestimmend auf die Bundesregierung Einfluß zu nehmen<sup>180)</sup>; zwar hat der Bundesrat das Zitierrecht gegenüber Mitgliedern der Bundesregierung (Art. 53 Satz 1 und 2 GG) und kann an diese jederzeit Fragen stellen (§ 19 GeschOBRat)<sup>181)</sup>; doch in der Verfassungspraxis sind diese Befugnisse irrele-

<sup>175)</sup> Sitzungsbericht von der 369. Bundesratssitzung am 9. 7. 1971, 182 C.

<sup>176)</sup> Ebenda, 183 D, 184 B, 185 B.

<sup>177)</sup> Ebenda, 187 B.

<sup>178)</sup> Ebenda, 186 A.

<sup>179)</sup> Sitzungsbericht der 370. Bundesratssitzung am 23. 7. 1971, 232 B.

<sup>180)</sup> So Ziller, a. a. O., S. 75.

<sup>181)</sup> Über die kontroversen Ansichten zur Ausübung dieses Fragerechts siehe Laufer, a. a. O., S. 332.

<sup>173)</sup> Interview in der Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3/1970, S. 310.

<sup>174)</sup> Süddeutsche Zeitung Nr. 167 vom 14. 7. 1971.

vant und dienen nicht dazu, auf die Regierungsgeschäfte des Bundes Einfluß zu nehmen<sup>182)</sup>.

Die Bundeskanzler nahmen und nehmen äußerst selten an den Plenarsitzungen des Bundesrates teil<sup>183)</sup> und begnügen sich dort mit Treuebekennnissen zum Föderalismus und dem Ausdruck ihrer Hochachtung vor der Tätigkeit des Bundesrates; an den Ausschußsitzungen nehmen sie kaum teil. Bundesminister beteiligen sich an den Plenarsitzungen nur zu dem Zweck, ihre Vorlagen zu begründen und um Zustimmung zu werben. Sie kommen zwar gelegentlich in die Ausschußsitzungen, wenn politisch brisante Probleme akut sind oder wenn langfristige Reformvorhaben initiiert werden sollen und die Regierung an einem breiten Konsensus interessiert ist<sup>184)</sup>. Eine Einwirkung auf Regierungskonzeptionen im Sinne einer relevanten Änderung oder Umorientierung findet nicht statt. Demzufolge spielt auch das Zitier- und Fragerecht des Bundesrates gegenüber der Bundesregierung keine Rolle. Wird es tatsächlich einmal wahrgenommen, dann aus rhetorischen und optischen Gründen, „weil das, was man fragt, man im Grunde schon weiß. Die Anfragen dienen weniger der Information des Fragestellers als zum Abdruck in der Presse und damit der politischen Optik und nicht der realen Information“ — so Minister Franz Heubl<sup>185)</sup>.

Die Bundesratsmitglieder, die der (den) Regierungspartei(en) des Bundes angehören, verfügen durch die Partei(en) und Fraktion(en) über alle erforderlichen Informationen und können über diese Kommunikationsstränge Einfluß auf die Regierungsentscheidungen nehmen<sup>186)</sup>. Die der (den) Oppositionspartei(en) des Bundes angehörenden Bundesratsmitglieder erfahren in den Ausschüssen nichts, was sie nicht bereits über die Oppositionsfraktion(en) oder

ihre Landesvertretungen wissen<sup>187)</sup>. Die Gespräche in den Bundesratsausschüssen können Regierungskonzeptionen nur insoweit beeinflussen, als Bundesratsmitglieder ihre dezidierten Vorstellungen zu den Vorhaben der Bundesregierung darlegen und um Berücksichtigung ersuchen, weil sonst mit dem Veto der Bunderatsmehrheit gerechnet werden muß.

### 3.2.3. Politische Einflußnahme durch den Bundesrat

Einflußnahme auf die Gestaltung der politischen Ordnung und ihre Teilbereiche könnte durch die Wahrnehmung der Befugnis zur Gesetzesinitiative geschehen. Es wurde oben schon auf die geringe Zahl von Gesetzesinitiativen des Bundesrates hingewiesen, von denen wiederum die wenigsten zu einem Gesetzesbeschluß des Bundestages führen und geltendes Recht werden<sup>188)</sup>. Inhaltlich erschöpfen sich die Gesetzesinitiativen des Bundesrates weitgehend in Korrekturen geltender Gesetze oder Vereinheitlichkeitsbemühungen<sup>189)</sup> oder in der Durchsetzung regionaler Wünsche und Bedürfnisse<sup>190)</sup>. Die Initiativen des Bundesrates im Bereich der Bundesgesetzgebung dienen mehr der Herausstellung von Länder- oder Parteiinteressen, der Herausforderung der Bundesregierung oder des Bundestages, selbst initiativ zu werden, und weniger der gezielten Einflußnahme auf die Bundespolitik<sup>191)</sup>.

Wenn aus dem Bundesrat politisch in die Bundespolitik eingegriffen wird, dann nur bezüglich der föderativen Verfassungsordnung oder divergierender parteipolitischer Zielrichtungen. Veränderungen der Gesetzgebungskompetenzen zugunsten des Bundes, Neuverteilung des Steueraufkommens und der Finanzlasten, Änderung der Aufgabenverteilung, Beeinträchtigung der Selbständigkeit der Länder durch Schaffung von Bund-Länder-Einrichtungen zur Erledigung staatlicher Aufgaben — das sind die Gegenstände, durch die sich die Landesregierungen provoziert fühlen und durch die ihre politische Aktivität im Bundesrat motiviert wird. Änderungen des Grundgesetzes, die die genannten Themen zum Gegenstand haben, sind identisch mit dem politischen Engagement

<sup>182)</sup> Siehe dazu Roman Herzog, Der Bundesrat als politisches Führungsorgan?, in: Bayer. Verwaltungsblätter 1966, S. 184 ff.

<sup>183)</sup> Bundeskanzler Adenauer hat in seiner 14jährigen Amtszeit 12mal, Erhard in 3 Jahren 2mal, Kiesinger in 3 Jahren 1mal und Brandt bisher 1mal an Plenarsitzungen des Bundesrates teilgenommen.

<sup>184)</sup> So der gegenwärtige Verteidigungsminister Helmut Schmidt, der im Bundesratsausschuß für Verteidigung seine Reformkonzeptionen für die Bundeswehr ausführlich darlegte und erörterte, oder der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung Hans Leussink, der im Ausschuß für Kulturfragen für den Bildungsgesamtplan warb.

<sup>185)</sup> Interview in der Zeitschrift für Parlamentsfragen, S. 312.

<sup>186)</sup> Siehe dazu Heubl, a. a. O., S. 311; Laufer, a. a. O., S. 333.

<sup>187)</sup> Siehe dazu Laufer/Wirth, a. a. O.

<sup>188)</sup> Siehe dazu die Tabellen bei Loewenberg, a. a. O.

<sup>189)</sup> Vgl. dazu die Tabelle im Anhang über die Gesetzesinitiativen des Bundesrates von 1969 bis 1971.

<sup>190)</sup> So Ziller, a. a. O., S. 21.

<sup>191)</sup> Vgl. dazu Neunreither, a. a. O., S. 86 ff.



der Bundesratsmitglieder und ihrem Einfluß auf die Gestaltung des politischen Systems der Bundesrepublik<sup>192)</sup>. Dabei spielten parteipolitische Unterschiede kaum jemals eine maßgebende Rolle. Bei der Verteidigung von Kompetenzen und bei der Wahrung von Chancen auf ein Mehr an Machtausübung waren sich die Mitglieder des Bundesrates meistens unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit einig. Das ist anders in Entscheidungen im Bereich der Finanzverfassung; hier entstehen Gruppierungen der finanzstarken und finanzschwachen Länder, aber auch weitgehend ohne Rücksicht auf parteipolitische Bindungen. Ausschlaggebend für das politische Verhalten und Handeln ist dann das Interesse des konkreten Landes<sup>192a)</sup>.

Politisches Engagement und politische Entscheidung im Bundesrat sind also in erster Linie dann anzutreffen, wenn die Interessen der Länder durch Entscheidungen im Bund tangiert werden. Daß solches politische Engagement nicht nur zu partikularistischen, länderegoistischen Entscheidungen des Bundesrates führt, zeigt die Entwicklung der föderativen Verfassungsordnung der Bundesrepublik von 1950 bis 1971, die den Ländern sukzessive Kompetenzen und Finanzmittel zugunsten des Bundes wegnahm und den „unitarischen Bundesstaat“<sup>193)</sup> und „kooperativen Föderalismus“ zur Folge hatte. Die Mitglieder des Bundesrates wirkten an dieser Strukturveränderung maßgebend mit, bestimmt von den zivilisatorischen Zwängen einerseits und andererseits von dem Bewußtsein, über den Bundesrat auch künftig Einfluß nehmen und mitentscheiden zu können.

Politisches Engagement und politische Entscheidung im Bundesrat sind ferner bei politisch existenziellen Problemen festzustellen über deren Lösung divergierende parteipolitische Zielkonzeptionen bestehen. Derartige existentielle Probleme waren bei der grund-

sätzlichen Gleichgestimmtheit der drei Bundestagsparteien lange Zeit relativ selten geworden. Gleichwohl gibt es in der Geschichte der Bundesrepublik eine Anzahl von politischen Grundsatzentscheidungen, die für die Struktur und Entwicklung des politischen Systems von großer Bedeutung waren und deren Brisanz zu heftigen Kontroversen im Bundesrat geführt hat. So z. B. der Deutschlandvertrag und der Vertrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft<sup>194)</sup>, das Bundeswahlgesetz von 1953<sup>195)</sup>, die Montanmitbestimmung von 1952<sup>196)</sup>, der von der CDU/CSU vorgelegte Entwurf eines Ehescheidungsgesetzes. In jüngster Zeit entzündeten sich parteipolitische Kontroversen am Städtebauförderungsgesetz<sup>197)</sup> und dem Entwurf des Hochschulrahmengesetzes des Bundes<sup>198)</sup>. Polarisationen extremen Ausmaßes könnten im Bundesrat bezüglich außenpolitischer Entscheidungen der Bundesregierung entstehen, wenn etwa der Atomwaffensperrvertrag, der Gewaltverzichtsvertrag mit der Sowjetunion und der Vertrag mit Polen ratifiziert werden sollen, oder aber auch hinsichtlich überfälliger innerer Reformen wie Strafrechtsreform, Erweiterung der betrieblichen Mitbestimmung, Reform des Ehescheidungsrechts u. a. Ankündigungen von Oppositionspolitikern, die genannten Verträge am Veto des Bundesrates scheitern zu lassen<sup>198a)</sup>, führen zu der Frage, inwieweit sich die Bundestagsopposition des Bundesrates als Instrument bedienen kann, um die im Bundestag aufgrund ihrer Minorität vergeblich bekämpften Entscheidungen der Mehrheit wirkungsvoll zu verhindern.

<sup>194)</sup> Vgl. dazu Kunze, a. a. O., bes. die Einleitung.

<sup>195)</sup> Einzelheiten bei Neunreither, a. a. O., S. 152; und Pinney, a. a. O., S. 119 ff.

<sup>196)</sup> Einzelheiten bei Pinney, a. a. O., S. 109 ff.

<sup>197)</sup> Einzelheiten bei Pinney, a. a. O., S. 127 ff., 211 ff.

<sup>198)</sup> Bundesrats-Drucksache 1/70; Bundesrats-Sitzungsbericht der 348. Sitzung am 13. 2. 1970, 17 B — 35 D; und der 369. Sitzung 171 D — 189 B; und der 370. Sitzung, 228 A — 234 A. Bundesrats-Drucksache 689/70; Sitzungsbericht der 361. Sitzung am 29. 1. 1971, 20 D — 28 C; Bundesrats-Drucksache 524/71, 521/71; Bundesrats-Sitzungsbericht der 371. Sitzung am 1. 10. 1971, 251 B — 259 B, 260 B bis 266 C; Bundesrats-Drucksache 633/71.

<sup>198a)</sup> Die Bayrische Staatsregierung hat ihre Oppositionsrolle für die Ostverträge bereits insoweit festgelegt, als sie erklärte, sie halte diese Verträge für verfassungswidrig; ihre Ratifizierung sei durch eine Grundgesetzänderung mit  $\frac{2}{3}$ -Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat möglich.

<sup>192)</sup> Für die Finanzverfassung siehe dazu Neunreither, a. a. O., S. 163 ff.; und Heinz Laufer, Föderative Ordnung und Finanzverfassung, in: Festschrift für Karl Loewenstein, Tübingen 1971, S. 279 ff.

<sup>192a)</sup> Vgl. dazu die Kontroversen zwischen dem Bundesrat und der Bundesregierung über den Finanzplan des Bundes 1971—1975 (BRats-Drs. 551/71; Sitzungsbericht der 373. Sitzung am 12. 11. 1971, 320 C — 338 A).

<sup>193)</sup> Vgl. dazu Hesse, a. a. O., S. 12 ff.

### 3.3. Der Bundesrat als Instrument der Opposition

Das Problem ist seit der Regierungsübernahme durch die SPD/FDP-Koalition im Herbst 1969, die sich einer Stimmenmehrheit der von Oppositionspolitikern geführten Landesregierungen im Bundesrat gegenübersteht, aktuell geworden und hat im Jahre 1971 Wogen der Erregung und Empörung geschlagen. Politiker, Publizisten und Wissenschaftler diskutieren und streiten, ob es zulässig sei, daß der Bundesrat in ein „zweites politisches Schlachtfeld“ verwandelt<sup>199)</sup> und dadurch die föderative Ordnung gefährdet werde<sup>200)</sup>. Während Mitglieder der Bundesregierung und der Regierungsfractionen die Meinung vertreten, der Bundesrat dürfe nicht zum Instrument der Opposition gemacht werden, weil das mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbaren sei und seine Funktionen verfälsche<sup>201)</sup>, stehen die Parlamentsmitglieder der Oppositionspartei und die Mitglieder der CDU/CSU-geführten Landesregierungen auf dem Standpunkt, der Bundesrat sei zwar nicht grundsätzlich unter dem Aspekt oppositioneller Politik zu sehen, doch eine solche sei durch das Grundgesetz legitimiert, und es sei zulässig, die Mehrheit im Bundesrat gegen Bundesregierung und Bundestagsmehrheit wirksam werden zu lassen<sup>202)</sup>. Auch die Publizistik ist in dieser Frage gespalten. Während die der Bundesregierung nahestehenden Presseorgane vom Mißbrauch des Bundesrates sprechen, erinnern

die mit der Opposition sympathisierenden Zeitungen an die Rolle der SPD im Bundesrat zu Zeiten der CDU/CSU-geführten Bundesregierung und sprechen von neuen Chancen für die föderative Verfassungsordnung und von Mehrung der Demokratie<sup>203)</sup>.

Das Thema ist und war verständlicherweise je nach Interessenlage kontrovers<sup>240)</sup>. Zu fragen ist, ob das Grundgesetz eine Weiterführung der parlamentarischen Oppositionspolitik im Bundesrat zuläßt, ob der Strukturwandel der modernen Demokratie die Zurückdrängung des bundesstaatlichen zugunsten des parteistaatlichen Prinzips zur Folge hat, welche Parteikonstellationen in den Ländern bestehen müssen, um den Bundesrat in dem genannten Sinne verwenden zu können und wie das Problem politisch-theoretisch zu beurteilen ist.

#### 3.3.1. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Wenn nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit oppositioneller Politik im Bundesrat gefragt wird, so ist zunächst darauf hinzuweisen, daß der Begriff der Opposition und die Möglichkeiten ihres Tätigwerdens weder im Grundgesetz noch in den Geschäftsordnungen des Bundestags und des Bundesrats zu finden ist. Unsere Verfassung kennt keine institutionalisierte Opposition<sup>205)</sup>; sie und die genannten Geschäftsordnungen sehen nur das Institut der Mehrheitsentscheidung sowie Minderheitsrechte und Befugnisse eines Verfassungsorgans gegenüber anderen Verfassungsorganen vor. Doch das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Grundsatzentscheidungen zur inhaltlichen Bestimmung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung entschieden, daß das Recht auf verfassungsmäßige Ausübung einer Opposition zu den unantastbaren Bestandteilen der demokratischen Ordnung gehört<sup>206)</sup>. Ausgehend vom Grundgesetz und der daraus resultierenden Geschäftsord-

<sup>199)</sup> So die Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. 7. 1971.

<sup>200)</sup> So der Vorwärts vom 15. 7. 1971.

<sup>201)</sup> Albert Osswald: Die CDU/CSU-geführten Länder haben sich zu Handlangern der Opposition erniedrigt. — Herbert Wehner: Die bisher gut ausgelegene föderale Struktur der Bundesrepublik nimmt Schaden, wenn sich die von der CDU/CSU geführten Landesregierungen zum verlängerten Arm der Bundestagsfraktion machen ließen. — Bundeskanzleramt: Der Bundesrat hat sich zum Instrument der Opposition gemacht, das parteipolitische Kalkül ist über das sachverständige Urteil gesetzt worden.

<sup>202)</sup> Franz Heubl: Der Bundesrat ist kein Oppositionsinstrument. Der Bundesrat ist kein Büchsenspanner der Regierung. — Rainer Barzel: Hier müßte jedermann das Augenmaß für das haben, was es bedeutet, eine solche Gesetzgebung unkontrovers am Schluß in diesem Haus verabschieden zu können und dann den Bundesrat das sein zu lassen, was er sein soll, eine Kammer, ein Bundesorgan, in dem die Länder zusammenwirken. — Kurt Georg Kiesinger: Ich sehe im Bundesrat während dieser Legislaturperiode in der Tat ein wichtiges Instrument für die Opposition. Wir haben eine solche Mehrheit. Und wir werden diese Mehrheit selbstverständlich benützen.

<sup>203)</sup> Vgl. dazu die Fundstellen bei Laufer, Der Bundesrat als Instrument der Opposition?, S. 319 f.; und Bundesrat — Pressedienst 6/71 und 7/71 mit ausführlichen Pressezitaten.

<sup>204)</sup> Bezeichnend ist dafür die Äußerung Konrad Adenauers auf dem 6. Bundesparteitag der CDU 1956 in Stuttgart, der Bundesrat regiere bürokratisch selbstherrlich und handle parteiabhängig. Georg August Zinn hat es oft bedauert, daß die SPD im Bundesrat nicht über eine Mehrheit verfüge, um die entsprechenden Gesetze der CDU/CSU-Mehrheit im Bundestag zu blockieren.

<sup>205)</sup> Siehe dazu Norbert Gehrig, Parlament — Regierung — Opposition, München 1969, S. 257 ff.  
<sup>206)</sup> Vgl. BVerfGE 2, S. 1; und 5, S. 134.

nung des Bundesrates kann festgestellt werden, daß dem Bundesrat eine Anzahl von Instituten und Hilfsmitteln gegenüber der Bundesregierung und dem Bundestag bzw. dessen Mehrheit zur Verfügung stehen, aus denen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Oppositionsfunktion des Bundesrates folgt. Denn dieser muß — wie oben dargestellt <sup>207)</sup> — nach der Verfassung dem Gesetzgebungsprozeß sowie dem Erlaß von Regierungsakten zur Wahrung der föderativen Ordnung oder zur Regelung der öffentlichen Ordnung im Falle des Notstandes mit der Mehrheit der Stimmen der Länder zustimmen. Kommt eine solche Mehrheit nicht zustande, so kann von Verfassungsrechts wegen kein rechtssetzender Akt entstehen — anders formuliert: die Verfassung sieht die Möglichkeit eines Vetos der Mehrheit im Bundesrat gegen alle in dessen Zuständigkeit fallenden Angelegenheiten vor. Wie die Negativmehrheiten im Bundesrat zustande kommen und von welchen Motivationen sie geleitet werden, ist verfassungsrechtlich irrelevant <sup>208)</sup>. Werden Mehrheitsgruppierungen im Bundesrat mit dem Ziel genutzt, Entscheidungen von Bundesregierung und Regierungsfractionen im Bundestag scheitern zu lassen, so ist das mit dem Grundgesetz vereinbar <sup>209)</sup>. Diese Vereinbarkeit erfährt verfassungsrechtlich noch dadurch eine Stützung, daß das Grundgesetz dem Bundesrat das Informations-, Zitier- und Fragerecht gegenüber der Bundesregierung einräumt. Die Anwendung dieser Befugnisse bedarf einer Mehrheitsentscheidung im Bundesrat. Wie diese Mehrheit zustande kommt, ob sie mit der Opposition des Bundestages korrespondiert und mit welchen Intentionen sie die erwähnten Instrumente benutzt, ist verfassungsrechtlich bedeutungslos. So kann gesagt werden, daß die Verwendung des Bundesrates als Instrument der Opposition verfassungsrechtlich zulässig ist <sup>210)</sup>.

### 3.3.2. Überlagerung des Bundesstaatsprinzips durch das Parteienstaatsprinzip

Opposition im Bundesrat wurde und wird auch in der Verfassungspraxis seit Gründung der Bundesrepublik realisiert. Denn diese ist nach

dem Willen ihrer Verfassungsschöpfer nicht nur Bundes-, sondern auch Parteienstaat, in dem die Parteien eine Monopolstellung im politischen Prozeß einnehmen <sup>211)</sup>. Mit der Entwicklung des Parteienstaates ging der Strukturwandel des parlamentarischen Regierungssystems parallel, der sich in der Auflösung des klassischen Dualismus „Regierung — Parlament“ und der Herausbildung eines neuen Dualismus zwischen der Regierung und der (den) sie tragenden Mehrheitsfraktion(en) einerseits und der (den) Minderheits- und Oppositionsfraktion(en) andererseits manifestierte. Der Opposition wuchsen dadurch Aufgaben zu, die einstmals dem Parlament als Ganzes aufgegeben waren, so vor allem die parlamentarische Kontrolle und die Entwicklung von sachlichen und personellen Alternativen <sup>212)</sup>. Doch bei einigermaßen stabilen Mehrheitsverhältnissen sind ihre Handlungsmöglichkeiten gering <sup>213)</sup>, und es ist nur allzu verständlich, wenn die Parteien der Opposition sich um Instrumentarien bemühen, durch die ihre Wirkungsmöglichkeiten verbessert werden. Dazu bietet sich die föderative Organisationsform mit der Folge an, daß der parlamentarische Strukturwandel zur Überlagerung des Bundesstaatsprinzips des Art. 20 Abs. 1 GG durch das Parteienstaatsprinzip des Art. 21 Abs. 1 GG geführt hat. Bundes- und Landespolitik werden von den politischen Parteien in der Bundesrepublik unter einer gesamtstaatlichen, einheitlichen Strategie gesehen und die Taktik wird entsprechend eingerichtet <sup>214)</sup>. Die Existenz einer Institution wie des Bundesrates intensiviert dieses Bemühen, da sie der Bundestagsopposition von den verfassungsrechtlichen Möglichkeiten her eine Chance bietet, ihre Kontroll- und Alternativfunktion auf wirksamere Weise als im Bundestag wahrnehmen <sup>215)</sup>. Deshalb die Versuche der Bundesparteien, ihre Parteiorganisationen in den Ländern auf eine Linie zu bringen, die Landtagswahlen unter bundespolitischen Pa-

<sup>207)</sup> Siehe oben 22.

<sup>208)</sup> So auch Roman Herzog in einer Diskussion des 3. Fernsehprogrammes im NDR am 12. 5. 1970.

<sup>209)</sup> Siehe dazu die interessante Kontroverse zwischen Helmut Kohl und Horst Ehmke in der 370. Sitzung des Bundesrates am 23. 7. 1971, Sitzungsbericht 228 C — 232 B.

<sup>210)</sup> Vgl. dazu Laufer, a. a. O., S. 324.

<sup>211)</sup> Siehe dazu Gerhard Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1967, S. 78 ff.; Heino Kaak, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen 1971, S. 687 ff.

<sup>212)</sup> Siehe dazu Gehrig, a. a. O., S. 135 ff.

<sup>213)</sup> Siehe dazu Michael Hereth, Die parlamentarische Opposition in der Bundesrepublik, München 1969, S. 33 ff.

<sup>214)</sup> Siehe dazu Rudolf Wildemann, Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik, Frankfurt-Bonn 1963, S. 94.

<sup>215)</sup> In diesem Sinne auch Hesse, a. a. O., S. 30; Eschenburg, a. a. O., S. 627 ff.; Hans Schneider, Fünf Jahre Grundgesetz, in: Neue Juristische Wochenschrift 1954, S. 940.

rolen zu führen und die Regierungsbildungen vor allem unter dem Aspekt der Zusammensetzung des Bundesrates durchzuführen <sup>216)</sup>.

### 3.3.3. Voraussetzungen und Möglichkeiten oppositioneller Politik

Bei dem Versuch, den Bundesrat als Akklamationsorgan für die Mehrheitsentscheidungen des Bundestages oder als Instrument der Opposition zu verwenden, können jedoch Schwierigkeiten entstehen. Ein solcher Einsatz könnte wegen der oben dargelegten einheitlichen Stimmabgabe nämlich nur dann wirkungsvoll realisiert werden, wenn die der Bundesopposition angehörenden Landesregierungen allein von der (den) Oppositionspartei(en) gebildet werden. Sobald eine Landesregierung von einer Koalition im Landesparlament getragen wird, von der ein Partner zur Regierungskoalition im Bund gehört, ist es problematisch und wirft zahlreiche interne Schwierigkeiten auf, wenn die Stimmen des Landes einheitlich gegen Vorlagen der Bundesregierung und Beschlüsse des Bundestages eingesetzt werden sollen. Denn der an der Bundesregierung beteiligte Koalitionspartner wird bei der Festlegung der Stimmführung im Bundesrat kaum zulassen, daß die Stimmen des Landes gegen die Bundestagsmehrheit abgegeben werden. Er wird bei wichtigen Bundesratsentscheidungen entweder auf Stimmenthaltung bestehen oder mit der Auflösung der Koalition drohen. Dies ist in Niedersachsen geschehen <sup>217)</sup>, führte in Rheinland-Pfalz bis zu den Neuwahlen 1971 zu Spannungen <sup>218)</sup> und stellt die Koalition aus CDU und SPD in Baden-Württemberg vor ständig neue Zerreißproben <sup>219)</sup>. Zumindest

wird der Koalitionspartner, der auch in der Bundesverantwortung steht, einen Kompromiß durchzusetzen versuchen.

Die Fortsetzung der Opposition im Bundesrat setzt also Einparteienregierungen in soviel Ländern voraus, daß diese über die notwendige absolute Stimmenmehrheit im Bundesrat verfügen. Das ist bisher nicht der Fall <sup>220)</sup>. Aber selbst wenn der bisherige Trend zum Zweiparteiensystem oder zu den Einparteienregierungen in den Ländern sich so wie 1970 und 1971 fortsetzen und es in absehbarer Zeit keine Koalitionsregierungen in den Ländern mehr geben sollte, würde das noch nicht bedeuten, daß sich zur Opposition gehörende Landesregierungen ohne weiteres als Instrument der Minderheitsfraktion des Bundestages verwenden lassen <sup>221)</sup>. Landesinteressen, persönliche Interessen und Rivalitäten sowie das Unabhängigkeitsstreben der Landesparteführer werden häufig eine Entscheidungsbildung zugunsten der Bundestagsopposition nicht zulassen <sup>222)</sup>.

Seit Herbst 1969 haben die CDU/CSU-geführten Bundesländer ihre knappe Stimmenmehrheit im Bundesrat <sup>223)</sup> gegen die Bundestagsmehrheit aus SPD und FDP und die von ihr getragene Regierung nur sehr behutsam und nie voll wirksam eingesetzt. Lust am politischen Schaugeschäft und Drohung mit dem absoluten Veto zeichneten zwar die Bundesratsarbeit in den vergangenen zwei Jahren stärker als je zuvor aus <sup>224)</sup>, doch am Bundesrat ist bisher noch kein Gesetzesvorhaben der Regierungskoalition wirklich gescheitert <sup>225)</sup>, wengleich gelegentlich die Regierungskonzeption durch Anrufung des Vermittlungsausschusses auf Beschluß der CDU/CSU-Bundesratsmehrheit geändert werden mußte und zeitliche Verzögerungen eintraten <sup>226)</sup>. Die Bundesratsmitglieder der Oppositionspartei sind

<sup>216)</sup> Dazu kritisch Rene Allemann, Bonn ist nicht Weimar, Köln 1956, S. 353.

<sup>217)</sup> Siehe dazu Inge Wettig-Danielmeier, Die erste Selbstaflösung eines Parlaments — Analyse der niedersächsischen Koalitionskrise 1969—1970, in: Zeitschr. f. Parlamentsfragen 1970, S. 269 ff.

<sup>218)</sup> Als in Rheinland-Pfalz noch eine Koalition aus CDU und FDP bestand, erklärte im Sommer 1970 der dortige FDP-Vorsitzende und Finanzminister Hermann Eicher, die FDP würde die Koalitionsfrage stellen, wenn die CDU den Bundesrat zu einem Instrument ihrer Oppositionspolitik mache. So die Süddeutsche Zeitung vom 19. 8. 1970.

<sup>219)</sup> Siehe dazu Süddeutsche Zeitung Nr. 80 vom 3. und 4. 4. 1971 und Nr. 167 vom 14. 7. 1971; nachdem die vier SPD-Minister im Kabinett überstimmt worden waren und damit die CDU/CSU-Mehrheit im Bundesrat für die Anrufung des Vermittlungsausschusses zustande kommen konnte, erklärte der SPD-Justizminister Rudolf Schieder, eine Wiederholung eines solchen Vorganges zwänge die

SPD zur vorzeitigen Aufkündigung der Koalition mit der CDU; obwohl die CDU-Kabinettsmitglieder in Stuttgart inzwischen bereits dreimal ihre SPD-Ministerkollegen gezwungen haben, im Bundesrat gegen die Bundesregierung zu stimmen, ist es bisher nicht zu einer Auflösung gekommen.

<sup>220)</sup> Siehe dazu die Tabelle über die Zusammensetzung des Bundesrates im Jahre 1971 im Anhang.

<sup>221)</sup> Siehe dazu Laufer, a. a. O., S. 331.

<sup>222)</sup> Siehe dazu Rolf Zundel, Ein zarter Hauch von Polemik, in: Die Zeit vom 27. 2. 1970.

<sup>223)</sup> Eine Stimmenmehrheit, die allerdings durch die CDU/SPD-Koalition in Baden-Württemberg handicapt ist.

<sup>224)</sup> Vgl. dazu Laufer, a. a. O., S. 337 ff.

<sup>225)</sup> Siehe dazu die Übersichten im Anhang.

<sup>226)</sup> So z. B. zuletzt das Städtebauförderungsgesetz (Bundesrats-Drucksache 384/1); Sitzungsbericht der 370. Sitzung, 228 A — C.

fast durchweg der Meinung, daß der Bundesrat primär den Interessen der Länder und der bundesstaatlichen Ordnung, damit aber dem Gesamten zu dienen habe und nicht als Oppositionsinstrument mißbraucht werden solle<sup>227)</sup>. Gleichwohl vergessen sie nicht, darauf hinzuweisen, daß auch im Bundesrat die divergierenden und konträren politischen Haltungen und Ansichten seiner Mitarbeiter diskutiert werden sollen<sup>228)</sup> und daß bei existentiellen Entscheidungen sie sehr wohl ihre Mehrheit gezielt als Instrument oppositioneller Politik einzusetzen gewillt sind<sup>229)</sup>.

Der Bundesrat kann also als Instrument der Opposition verwendet werden, wenn es um grundlegende Entscheidungen für das Ge-

samtsystem geht; er kann aber auch mißbraucht werden, wenn in ihm aus einer Obstruktionshaltung heraus Opposition um der Opposition willen praktiziert wird. Dies würde den Primärzwecken des Bundesrates im föderativen System zuwiderlaufen, das Bundesratsprinzip allzu leicht diskreditieren und unter Umständen einen Rückfall in die Epoche der innerstaatlichen Freund-Feind-Gruppierung mit sich bringen<sup>230)</sup>. Die Stimmenmehrheit der Opposition im Bundesrat klug einsetzen, bedeutet nur bei essentiellen Entscheidungen davon Gebrauch machen, was sowohl der bundesstaatlichen als auch der demokratischen Komponente unseres politischen Systems nur förderlich sein dürfte.

#### 4. Reformprobleme des Bundesrates

Wie oben<sup>231)</sup> schon angeführt, ist der Bundesrat seit der 6. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages wegen der divergierenden Mehrheitskonstellationen in diesen beiden Verfassungsorganen mehr und mehr in das Blickfeld des öffentlichen Interesses gerückt<sup>232)</sup> und findet immer stärkere Beachtung in der Publizistik<sup>233)</sup>. Doch über den aktuellen politischen Anlaß hinaus ist der Bundesrat bei Politikern und in der Wissenschaft in letzter Zeit zunehmend Gegenstand kritischer Reflexion geworden. Besonders im Kontext mit dem Strukturwandel der föderativen Ordnung in der Bundesrepublik und den daraus resultierenden Reformproblemen werden Überlegungen über Erfordernisse und Möglichkeiten einer Reform des Bundesrates erwogen. Sie reichen von organisatorischen und arbeitstechnischen Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern bis zu einschneidenden Veränderungen bezüglich der Zusammensetzung und der Strukturierung des Länderorgans. Darüber hinaus haben die neuerdings wieder intensiver ge-

führte öffentliche Diskussion über die Neugliederung des Bundesgebietes<sup>234)</sup> sowie die Konstitutionierung einer „Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes beim Bundesminister des Innern“<sup>235)</sup> zu lebhaften Reformdebatten über die Zusammensetzung des Bundesrates und seine Stellung im politischen System geführt.

Die Reformprobleme des Bundesrates, ihre Erörterungen im politischen und wissenschaftlichen Bereich und die vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten sollen im folgenden behandelt werden. Für die analytische Darstellung werden als wissenschaftliches Raster die Kriterien der Informationsleistung, der Transparenz und Effizienz, der Herrschaftsbeschränkung und Herrschaftskontrolle sowie der demokratischen Partizipation verwendet. Diese Kriterien, die zu einander teilweise in einem antinomischen Verhältnis stehen, sind verfassungsrechtlich in die „Unantastbarkeitsbestimmungen“ des Grundgesetzes eingebunden. Das heißt, daß alle Reformbemühungen für den Bundesrat sich an Art. 79 Abs. 3 GG zu orientieren haben, daß der Bundesrat als solcher durch die Existenz von Ländern Bestand haben muß, daß die Länder auch über Gesetzgebungskompetenzen verfügen und am Gesetzgebungsprozeß des Bundes beteiligt sein müssen.

<sup>227)</sup> So Heubl, Interview, a. a. O.; Kohl, Sitzungsbericht der 369. Sitzung 185 C; Goppel, a. a. O., 187 B.

<sup>228)</sup> Kohl, a. a. O., 183 C — D.

<sup>229)</sup> Heubl, a. a. O.

<sup>230)</sup> Siehe dazu Laufer, a. a. O., S. 341; Ziller, a. a. O., S. 93 ff.

<sup>231)</sup> Vgl. dazu oben 3.

<sup>232)</sup> Siehe dazu Laufer, Der Bundesrat als Instrument der Opposition?, a. a. O., S. 318 ff., S. 337 ff.

<sup>233)</sup> Siehe dazu den Bundesrat-Pressedienst, 11/71, der einen informativen Überblick über die kontroversen Pressestimmen zur Rolle des Bundesrates bei der Ratifizierung der Verträge der Bundesrepublik mit der Sowjetunion und Polen gibt.

<sup>234)</sup> Siehe dazu die umfassende Darstellung von Rudolf Hrbek, Das Problem der Neugliederung des Bundesgebietes, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 46/71.

<sup>235)</sup> Vgl. dazu Hrbek, a. a. O., S. 3.

#### 4.1. Organisatorische und arbeitstechnische Reformen im Bundesrat

Die Darstellung der Zusammensetzung, des Geschäftsganges und der Entscheidungsprozesse des Bundesrates haben eine Reihe von Mängeln erkennen lassen, die gelegentlich Dysfunktionalitäten verschiedenen Ausmaßes zur Folge haben. Solche künftig zu minimalisieren oder gar zu verhindern, ist der Zweck einer Anzahl organisatorischer und arbeitstechnischer Reformvorschläge. Sie umfassen die Verlängerung der Beratungsfristen, Wegfall der Vorbesprechung, die Durchführung von öffentlichen Anhörungen, die stärkere Mitwirkung beim Erlaß von Rechtsverordnungen, Lockerung der einheitlichen Stimmabgabe sowie die Besetzung des Präsidentenamtes.

##### 4.1.1. Verlängerung der Beratungsfristen

Die Entscheidungen des Bundesrates müssen fast immer unter — meist erheblichem — Zeitdruck getroffen werden. Denn der Verfassungsgeber hatte, um das Gesetzgebungsverfahren vor Stagnation durch Verzögerung oder gar Verschleppung im Bundesrat zu bewahren, für die Wahrnehmung der gesetzgeberischen Funktion des Bundesrates Fristen gesetzt<sup>236)</sup>. Diese erschwerten die Tätigkeit des Bundesrates von Anfang an erheblich<sup>237)</sup> und zwangen die Vertreter der Länder, sich um Instrumentarien und Methoden zu bemühen, um durch sie möglichst vor Beginn des Fristenlaufes Informationen über Regierungsvorlagen und Gesetzesbeschlüsse erlangen können<sup>238)</sup>. Die knappen Beratungsfristen verhinderten nicht selten hinreichende Information, Entwicklung von Alternativvorschlägen oder Durchschaubarkeit der Entscheidungsfolgen. Deshalb hatte der Bundesrat jahrelang für Fristenverlängerungen plädiert und lange Zeit vergeblich dafür die Initiative ergriffen. Durch eine Grundgesetzänderung wurden im Jahr 1968 die Fristen verlängert, und zwar für

<sup>236)</sup> Für die Abgabe von Stellungnahmen zu Gesetzesvorlagen der Bundesregierung nach Art. 76 Abs. 2 GG drei Wochen; für die Anrufung des Vermittlungsausschusses nach Art. 77 Abs. 2 Satz 1 GG zwei Wochen; für einen Einspruch gegen nicht zustimmungsbedürftige Gesetze nach Art. 77 Abs. 3 GG eine Woche. Über Einzelheiten zur Entstehung dieser Fristen siehe Jahrbuch des öffentl. Rechts, Bd. 1, S. 562 ff.

<sup>237)</sup> Siehe dazu Hans Schäfer, a. a. O., S. 67 ff.

<sup>238)</sup> Vgl. dazu Ernst Kern, Zur Praxis der Bundesratsarbeit, in: Die öffentliche Verwaltung, 1952, S. 260 ff.; Laufer/Wirth, a. a. O.

den „ersten Durchgang“ von drei auf sechs Wochen, für die Anrufung des Vermittlungsausschusses von zwei auf drei Wochen, für die Einlegung des Einspruchs von einer auf zwei Wochen<sup>239)</sup>.

Nach dieser Änderung der Beratungsfristen schien es zunächst, daß die überwiegende Mehrzahl der Vorlagen ohne allzu große Zeitnot im Bundesrat beraten werden können. Doch seit einiger Zeit hat sich der Termin- und Druck im Sekretariat, in den Ausschüssen und im Plenum des Bundesrates sowie bei den Landesvertretungen und in den Landeskabinetten bezüglich der Bundesratsaufgaben wieder erheblich verstärkt. Die Beratungsgegenstände der Plenarsitzungen nehmen ständig zu<sup>240)</sup>, immer mehr Vorlagen der Bundesregierung werden als besonders eilbedürftig erklärt, so daß die Frist im ersten Durchgang de facto wieder auf drei Wochen verkürzt wird, nach deren Ablauf die Bundesregierung ihren Gesetzentwurf dem Bundestag vorlegen kann, wenn auch der Bundesrat bis zu sechs Wochen Zeit hat, seine Stellungnahme abzugeben bzw. nachzureichen<sup>241)</sup>; Zeitverluste beim Gesetzgebungsverfahren durch überaus langwierige Beratungen im Bundestag sollen im Bundesrat wieder aufgeholt werden. Soll die Beratung im Bundesrat sorgfältiger im sachlichen und intensiver im politischen Bereich geführt werden, so ist es notwendig, die in den Art. 76 und 77 GG normierten Fristen zu verlängern.

Für den „ersten Durchgang“ sollte die Erklärung der Eilbedürftigkeit nicht mehr einseitig von der Bundesregierung dekretiert werden dürfen; gemäß dem der gewaltenteiligen Demokratie immanenten Kooperationsprinzip der Verfassungsorgane sollte die Eilbedürftigkeit nur im Einvernehmen mit dem Bundesrat bzw. den für diesen handelnden Bundesratspräsi-

<sup>239)</sup> Siehe dazu Ziller, a. a. O., S. 23.

<sup>240)</sup> Das wird deutlich bei einem Blick auf die Tagesordnungen der Plenarsitzungen des Bundesrates. Im Jahr 1971 hatte das Plenum in jeder Sitzung durchschnittlich 18(!) Gesetzentwürfe bzw. Gesetzesbeschlüsse zu beraten. Daneben standen auf jeder Tagesordnung noch sehr viele andere Themen, vor allem Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften. Wenn man berücksichtigt, daß eine Plenarsitzung zwischen zwei und drei Stunden dauert, wird deutlich, wie gerade der Fristendruck zu einem „Durchpeitschen“ der Gesetze im Bundesrat zwingt.

<sup>241)</sup> Das führte bereits 1970 zu mehrfachen Interventionen des damaligen Bundesratspräsidenten Röder bei Bundeskanzler Brandt, der zusicherte, die Eilbedürftigkeit künftig nur ausnahmsweise geltend zu machen und dafür jeweils eine eingehende Begründung zu geben. Doch diese Zusicherung wurde nicht eingehalten.

dentem erklärt werden können<sup>242)</sup>. Wenn Regierungsvorlagen auf Änderungen des Grundgesetzes zielen, sollte die Beratungsfrist im Bundesrat auf mindestens drei Monate ausgedehnt werden; denn obgleich Verfassungsänderungen in der Bundesrepublik in stetig kürzer werdenden Abständen durchgeführt werden<sup>243)</sup>, sollte man sie künftig ausführlicher und mit mehr Publizität behandeln. Das könnte durch eine längere Beratungsfrist im Bundesrat geschehen, wodurch auch die Möglichkeit eingeräumt würde, daß die Landesregierungen die geplanten Verfassungsänderungen den Landesparlamenten wenigstens zur Diskussion und Meinungsbildung unterbreiten könnten<sup>244)</sup>. Die Frist für die Anrufung des Vermittlungsausschusses sollte auf sechs Wochen, die für die Einlegung des Einspruchs auf vier Wochen ausgedehnt werden. Dadurch könnten terminliche Pressionen, Hast und Arbeitsbelastung zugunsten einer abgewogeneren und transparenteren Beratung vermieden werden.

#### 4.1.2. Wegfall der „Vorbesprechung“

Die Transparenz der Entscheidungsfällung im Bundesrat könnte auch dadurch verbessert werden, daß auf eine Einrichtung verzichtet wird, die extra legem besteht: die Vorbesprechung vor der Plenarsitzung<sup>245)</sup>. Während die Plenarsitzung nach Art. 52 Abs. 3 und 4 GG öffentlich ist, ist bei der Vorbesprechung die Öffentlichkeit ausgeschlossen. Die Folge ist, daß vor allem bei den Publizisten, die über den

Bundesrat für Presse, Rundfunk und Fernsehen berichten, der Eindruck entstanden ist, in der Vorbesprechung würden die eigentlichen politischen Entscheidungen gefällt und die anschließende Plenarsitzung sei nur eine Stätte der staatsnotariellen Zelebration für an anderer Stelle gefällte Entscheidungen.

Verständlich wird die Vorbesprechung nur aus der Konstruktion des Bundesrates als einem aus Mitgliedern von Landesregierungen gebildeten Bundesorgan. Wie oben ausführlich dargestellt<sup>246)</sup>, werden dessen Amtsträger in der Regel nur ad hoc in den Plenarsitzungen tätig; ihre Haupttätigkeit liegt in ihren Ressorts in den Ländern, so daß in der Bundesratspraxis de facto ständige Mitglieder, die sich überwiegend in der Bundeshauptstadt aufhalten, fehlen. Demzufolge muß der Bundesrat auch einer Institution entbehren, die für die Praxis des Bundestages unentbehrlich geworden ist — er verfügt nicht über die Einrichtung eines „Ältestenrates“<sup>247)</sup>. Dessen Funktionen für den Geschäftsgang des Bundestages müssen jedoch auch im Bundesrat in irgendeiner Weise wahrgenommen werden. Dies kann geschehen durch den „Ständigen Beirat“ nach § 9 GeschOBRat bzw. durch das aus diesem hervorgegangene „Kränzchen“<sup>248)</sup>, vor allem aber mittels der Vorbesprechung. Sie ist eine Art „interfraktionelle Zusammenkunft“, bei der alle Akteure der Plenarsitzung noch einmal kurz mit dem Geschäftsgang vertraut und auf besondere Probleme aufmerksam gemacht werden. Letzte Abklärungen und Absprachen können getroffen werden; der möglichst reibungslose Ablauf wird vorbereitet. Doch diese Absicht erzeugt in der Öffentlichkeit Mißtrauen und führt zu weitgehendem Desinteresse an den Plenarsitzungen des Bundesrates. Die Abschaffung der Vorbesprechung könnte solchen negativen Erscheinungen entgegenwirken.

Soweit die Wahrnehmungen von Funktionen eines Ältestenrates für den Geschäftsgang im Bundesrat unerlässlich sind, sollten sie vom „Ständigen Beirat“ im Sinne des „Kränzchens“

<sup>242)</sup> Dabei darf die Gefahr jedoch nicht übersehen werden, daß die Bundesregierung bei Gesetzesvorlagen, die zwar sie, nicht aber der Bundesrat als eilbedürftig kennzeichnen wird, den verfassungsrechtlich bedenklichen Weg der Vorlage „aus der Mitte des Bundestages“, nämlich durch die Mitglieder der Regierungsfraktion, häufiger als derzeit beschreiten könnte.

<sup>243)</sup> Seit 1949 wurden 28 Grundgesetzänderungen durchgeführt; vier weitere Entwürfe zur Änderung der Verfassung liegen derzeit beim Bundestag zur Beratung.

<sup>244)</sup> Franz Heubl hat zu diesem Reformthema vorgeschlagen, daß die Landesparlamente künftig an allen Verfassungsänderungen rechtlich beteiligt werden sollen. Sie seien letztlich die wirklich Betroffenen von allen sie berührenden Grundgesetzänderungen. Deshalb sollte bei künftigen Verfassungsänderungen wie bei der Annahme des Grundgesetzes (Art. 144 GG) und ähnlich wie in den USA verfahren werden: zu der erforderlichen Zweidrittelmehrheit des Bundestages und des Bundesrates sollte die Zustimmung von den Parlamenten in zwei Dritteln der deutschen Länder treten (in: Das Parlament, Nr. 42 vom 16. 10. 1971, S. 12).

<sup>245)</sup> Siehe dazu oben 2.2.

<sup>246)</sup> Siehe oben 1.5.

<sup>247)</sup> § 6 GeschOBRat; siehe dazu Loewenberg, a. a. O., S. 247 ff.

<sup>248)</sup> „Das Kränzchen“ ist der eigentliche „Ständige Beirat“ nach § 9 GeschOBRat; es besteht streng exklusiv aus den Bevollmächtigten der Bundesländer und dem Direktor des Bundesrates; der jetzige „Ständige Beirat“ ist eine Zusammenkunft der Dienststellenleiter oder der beamteten Bevollmächtigten jeweils mittwochs vor der Plenarsitzung, um eine geschäftsordnungsmäßige Vorklärung zu treffen. Einzelheiten siehe bei Kunze, a. a. O., S. 22 ff.

ausgeübt werden; für die organisatorisch-technische Vorbereitung könnte der „De-facto-Berater“ herangezogen werden. Auf diese Weise ließe es sich auch ermöglichen, daß die Plenarsitzungen ihres Zelebrationscharakters etwas stärker entkleidet und die politisch-parlamentarischen Praktiken im Bundesrat intensiviert würden.

#### 4.1.3. Die Durchführung öffentlicher Anhörungen

Die Ausschüsse des Bundesrates können nach § 40 Abs. 3 GeschOBRat „Sachverständige oder andere Personen, deren Teilnahme sie für erforderlich halten, anhören“. Von dieser, den Bundestagsausschüssen nachgebildeten Möglichkeit<sup>249)</sup>, hat der Bundesrat bisher nur sehr vereinzelt Gebrauch gemacht. Die Gründe dafür dürften sein, daß den „Öffentlichen Anhörungen“ (hearings) im deutschen Parlamentarismus lange Zeit überhaupt mit Skepsis, ja nicht selten ablehnend begegnet wurde<sup>250)</sup>, daß diese Art von Ausschußtätigkeit den allmählich entstandenen Usancen widerspricht und daß über die Zwecke von hearings bei den Amtsträgern des Bundesrates nur vage Vorstellungen vorhanden sind. Doch die Funktion der Bundestagsausschüsse könnte neue Dimensionen gewinnen, wenn man sich im Bundesrat entschließen würde, von den Möglichkeiten des § 40 Abs. 3 GeschOBRat stärker Gebrauch zu machen.

Öffentliche Anhörungen in den Ausschüssen des Bundesrates — seien es solche von Sachverständigen oder solche von Vertretern organisierter oder nicht organisierter Interessen — könnten den Stellenwert des Bundesrates im Rechtssetzungsprozeß generell verbessern. Die Introvertiertheit und die bürokratische Orientierung der Ausschußberatung könnten vermindert werden und das öffentliche Interesse würde sich auch, was bisher kaum der Fall war, den Bundestagsausschüssen zuwenden. Eine fruchtbare Wettbewerbssituation zwischen den Ausschüssen des Bundesrates und des Bundestages könnte die Folge sein — Wettbewerb jedoch nicht in dem Sinne, daß die Ausschüsse beider Organe darin wetzeln, den zahlreichen, oft divergierenden, ja konträren Interessentenwünschen ein möglichst

wirksames öffentliches Forum zu bieten, sondern vielmehr in dem Sinne, daß die verschiedenen Aspekte der zu lösenden Probleme tiefer und umfassender öffentlich erörtert werden. Bei den hearings im Bundesrat sollten in erster Linie die föderativen Aspekte besprochen werden, wie zum Beispiel notwendige Einheitlichkeit und wünschenswerte Spezifizierung, demokratisch-politische Konzeption und praktische Konkretisierung, Konkurrenz der Interessen und Setzung von Prioritäten bei ihrer Befriedigung.

In einer spezifischen Weise könnte das Moment der Kontrolle intensiviert werden, in dem man einmal die Interessentenwünsche klarer und eindeutiger und damit durchschaubarer artikulieren müßte und zum anderen die Beratungsintentionen der Ausschußmitglieder erkennbarer hervortreten könnten. Darüber hinaus könnte die Anhörung von Sachverständigen — die jedoch keinesfalls mit denen identisch sein sollten, die von Bundestagsausschüssen angehört werden oder wurden — die materiale Informationsbasis verbreitern und die bürokratischen Beratungsstrukturen auflockern. Eine Intensivierung der hearings in den Ausschüssen des Bundesrates könnte der Transparenz der Entscheidungsbildung dienlich sein und ein Mehr an demokratischer Partizipation ermöglichen.

#### 4.1.4. Verbesserung der Mitwirkung beim Erlaß von Rechtsverordnungen

Wie die Tabelle über die „Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen“ zeigt, liegt quantitativ das Schwergewicht der Tätigkeit des Bundesrates in der Mitwirkung beim Erlaß von Rechtsverordnungen<sup>251)</sup>. Für den Rechts erzeugungsprozeß in der parlamentarischen Demokratie ist diese Funktion des Bundesrates deshalb von besonderer Bedeutung, weil sie die alleinige Form parlamentarischer Mitwirkung am Erlaß von Rechtsnormen dieser Qualität darstellt. Dem Bundestag kommt nach Art. 80 Abs. 1 GG nur zu, der Bundesregierung, einem Bundesminister oder den Landesregierungen die Ermächtigung zu geben, Rechtsverordnungen zu erlassen; dabei muß er Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung im Gesetz bestimmen<sup>252)</sup>. Hierfür hat zuvor das Bundesverfassungsgericht verhältnismä-

<sup>249)</sup> Vgl. dazu Loewenberg, a. a. O., S. 388 ff.

<sup>250)</sup> Siehe dazu Ernst Majonica, Ein Parlament im Geheimen? Zur Arbeitsweise der Bundestagsausschüsse, in: Der Bundestag von innen gesehen, München 1969, S. 122 f.

<sup>251)</sup> Vgl. dazu die Tabelle im Anhang.

<sup>252)</sup> Einzelheiten siehe bei Maunz-Dürig-Herzog, Kommentar zu Art. 80 GG.



Big enge Grenzen gezogen<sup>253</sup>), jedoch ist festzustellen, daß die Rechtssetzung mittels Rechtsverordnungen im Bund weitaus umfassender ist als die mittels Gesetzen<sup>254</sup>). Es ist deshalb verständlich, daß der Beteiligung des Bundesrates an diesem Rechtssetzungsprozeß Reformüberlegungen gewidmet sind.

Alfred Kubel, der die oben beschriebene Tatsache beklagt, daß das Plenum des Bundesrates in erster Linie eine vorprogrammierte Abstimmungsmaschinerie, aber kein parlamentarisch arbeitendes Organ sei, möchte das Plenum von weniger wichtigen Beratungsgegenständen entlasten und dessen Tätigkeit vor allem auf die Behandlung von Zustimmungsgesetzen konzentrieren<sup>255</sup>). Um das zu ermöglichen, schlägt er vor, alle Rechtsverordnungen sollten nur noch von den Ausschüssen des Bundesrates beraten werden und mit deren Zustimmung in Kraft treten. Das Plenum des Bundesrates sollte sich mit Rechtsverordnungen überhaupt nicht mehr befassen, sondern seine Zuständigkeit an die Ausschüsse übertragen.

So verlockend dieser Vorschlag unter Praktikabilitätsaspekten aussehen mag, aus verfassungsrechtlichen und demokratisch-rechtsstaatlichen Gründen kann er nicht akzeptiert werden. Die derzeitige verfassungsrechtliche Regelung läßt nicht zu, daß an Stelle des Plenums des Bundesrates einer seiner Ausschüsse entscheidet; der Vorschlag Kubels bedürfte zu seiner Realisierung einer Änderung des Grundgesetzes. Das Ausmaß von rechtsnormativen Regelungen durch Rechtsverordnungen und deren Auswirkung in allen Lebensbereichen der Bürger erfordern eine möglichst umfassende, vielfältige und öffentliche Behandlung der Rechtsverordnungen. Das aber würde durch bloße Ausschußentscheidung verhindert. Wenn auch in vielen Fällen die der Plenarsitzung zugrunde liegende Ausschußempfehlung auf den Plenarbeschluß antizipierend wirkt — wie oben gezeigt wurde —, so bietet doch die Plenumsentscheidung ein Mehr an Möglichkeiten von Diskussion, Einflußnahme und Transparenz.

<sup>253</sup>) Einzelheiten dazu bei Klaus Obermayer, Das Bundesverfassungsgericht und der Vorbehalt des Gesetzes, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1959, S. 354 ff.

<sup>254</sup>) Das Verhältnis von Bundesgesetzen zu Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder von Bundesministern beträgt etwa 2:3.

<sup>255</sup>) „Unter Ausschluß der Öffentlichkeit“, Diskussion des 3. NDR-Fernsehprogramms über die Aufwertung des Bundesrates, 12. 5. 1970, S. 19 (Bundesrat-Pressedienst 1970).

Franz Heubl regt an, dem Bundesrat ein Initiativrecht für Rechtsverordnungen einzuräumen<sup>256</sup>). Damit würde seiner Ansicht nach die ungewöhnliche Situation ausgeräumt, daß der Bundesrat Vorarbeiten für eine Verordnung leistet, die von der Bundesregierung nur erlassen werden kann, wenn der Bundesrat zustimmt. Der Bundesrat könnte dadurch als Initiativorgan wirksamer werden; die auf seine Initiative erlassenen Rechtsverordnungen würden gründlicher behandelt; es könnte eine neue Arbeitsteilung zwischen Bundesregierung und Bundesrat geschaffen werden, die letztlich der Kooperation im Bundesstaat zugute käme.

#### 4.1.5. Lockerung der starren Stimmführung

Wie oben dargestellt<sup>257</sup>), fallen in der Regel die Entscheidungen des Bundesratsplenums schon Tage vorher in den Ministerratssitzungen der Landeskabinette. Nur gelegentlich wird die Abstimmungshaltung erst kurz vor der Plenarsitzung festgelegt; in wenigen Ausnahmefällen bleibt das Abstimmungsergebnis bis zur tatsächlichen Entscheidung im Plenum offen. Gegen diese Arbeitspraxis im Bundesrat „mit gebundenen Händen“ hat sich jüngst Alfred Kubel gewandt: „Der Bundesrat ist kein echtes Parlament, wenn seine Mitglieder am Freitag dort sitzen und schwingvolle Erklärungen abgeben, wohl wissend, daß die Entscheidungen längst am Dienstag vorher in allen Kabinetten gefällt worden sind.“<sup>258</sup>) Kubel plädiert deshalb für eine soweit wie möglich gehende Lockerung der starren Situation der Stimmführung in dem Sinne, daß die Stimmführer die Pro- und Contra-Argumente noch diskutieren können und sich dann erst endgültig entscheiden.

Die Bundesratsentscheidung außerhalb des Bundesrates ist sicher eines der am häufigsten kritisierten Phänomene in der Funktionsweise dieser Institution. Sie ist einmal durch das verfassungsrechtliche Gebot der einheitlichen Stimmabgabe der Länder und die grundsätzlichen Regelungen über die Mitgliedschaft verursacht (Art. 51 GG). Zum anderen resultiert sie aus den verschiedenen Interessenlagen, seien sie parteipolitisch oder landespolitisch motiviert, die im Bundesrat zusammenkommen. Ein auf die Realisierung der jeweiligen Interessen gerichtetes Handeln und Verhalten

<sup>256</sup>) Der Kompetenzverlust der Landesparlamente, in: Das Parlament, Nr. 42 vom 16. 10. 1971, S. 12.

<sup>257</sup>) Siehe oben 2.2.

<sup>258</sup>) Interview mit dpa am 29. 11. 1971.

ist in der Regel politisch legitim. Kubels Vorschläge sind am Modell eines Parlamentarismus orientiert, den es nie gegeben hat.

#### 4.1.6. Die Besetzung des Präsidentenamtes

Die Probleme, die sich aus der Besetzung des Amtes des Bundesratspräsidenten mit einem Ministerpräsidenten bzw. Bürgermeister eines Landes jeweils für ein Jahr in genau festgelegter Abfolge ergeben, wurden oben dargestellt<sup>259</sup>). Sie haben zu Überlegungen geführt, ob die Amtszeit des Bundesratspräsidenten nicht verlängert werden könnte und ob nicht statt des Regierungschefs jeweils ein anderes Mitglied einer Landesregierung das Amt des Präsidenten des Bundesrates ausüben sollte<sup>260</sup>). Die ungeheure Arbeitsbelastung des Regierungschefs eines Bundeslandes verbietet eigentlich die Verpflichtungen und zusätzliche Belastung mit dem Präsidentenamt in der Bundeshauptstadt; sie läßt auch nur eine sporadische Anwesenheit dort zu. Die Einflußnahme der Beamten des Sekretariats des Bundesrates auf den Geschäftsgang ist unverhältnismäßig stark; die Stellung der Bundesratspräsidenten ist in den vergangenen Jahren sehr viel schwächer gewesen als die der Bundestagspräsidenten.

Die durch das Königsteiner Abkommen von 1950 bestimmte automatische Nominierung des Ministerpräsidenten bzw. Bürgermeisters des nächst kleineren Landes als den Nachfolger für den amtierenden Bundesratspräsidenten sollte abgeschafft werden. Statt dessen sollte ein anderes Regierungsmitglied eines Bundeslandes zum Präsidenten gewählt werden. Hier böten sich vor allem die Landesbevollmächtigten — soweit sie aufgrund ihres politischen und rechtlichen Status Mitglieder des Bundesrates sind — als geeignete Kandidaten an<sup>261</sup>). Parteipolitische Erfahrung, Regierungspraxis, intime Kenntnisse der Faktoren und Verfahren der Bundesratsstätigkeit, Repräsentationserfahrung würden Personen aus diesem Kreise von Amtsträgern als für die Position des Bundesratspräsidenten besonders geeignet erscheinen lassen. Mit einer solchen Änderung der Verfassungspraxis sollte auch die Einführung

einer längeren Amtszeit verbunden sein, denn kein Führungsorgan in Politik und Wirtschaft kann sich den Luxus des ständigen Wechsels seiner Leitung erlauben<sup>262</sup>). Die Verlängerung der Amtszeit könnte entweder durch eine Vereinbarung analog dem Königsteiner Abkommen über eine mindestens zweimalige Wiederwahl<sup>263</sup>) oder durch Änderung des Art. 52 Abs. 1 GG<sup>264</sup>) geschehen<sup>265</sup>).

Eine solche Reform, die gegebenenfalls an der Eitelkeit und/oder am politischen Ehrgeiz der Regierungschefs der Länder scheitern könnte, ist also ohne besondere institutionelle Änderungen durchführbar. Durch sie könnte das öffentliche Ansehen des Bundesrates zunehmen, der Bundesrat würde im Regierungssystem wirkungsvoller gegenüber anderen Verfassungsorganen vertreten werden können, sein politisches und föderatives Selbstverständnis könnte intensiviert werden, das Element der Beständigkeit würde gefördert.

## 4.2. Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen und der Mitwirkungsbefugnisse des Bundesrates

Die Funktionsweise des Bundesrates im politischen System der Bundesrepublik ist in nicht geringem Maße von den ihm zustehenden Kompetenzen im Gesetzgebungsverfahren des Bundes abhängig. Dieses wiederum wird materialiter von den Zuständigkeiten bestimmt, über die der Bund und die Länder im Bereich der Gesetzgebung verfügen. Demzufolge konzentrieren sich nicht wenige Reformvorschläge auf eine Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern und auf eine Neuordnung der Mitwirkungsbefugnisse des Bundesrates am Gesetzgebungsverfahren.

### 4.2.1. Neuverteilung der zustimmungsbedürftigen Gesetze

Als der Bundesrat nach seiner Konstituierung seine Mitwirkung am Gesetzgebungsprozeß aufnahm, wurden etwa 10 % aller vom Bundestag verabschiedeten Gesetzesbeschlüsse

<sup>259</sup>) Siehe oben 1.2. und 1.5.

<sup>260</sup>) So die Vorschläge von Hans Filbinger (Die Welt vom 16. 5. 1969), Dieter Rollmann (Stuttg. Nachrichten vom 3. 5. 1969) und einer Studie aus dem Sekretariat des Bundesrates (Stuttg. Zeitung vom 5. 3. 1969).

<sup>261</sup>) In diesem Sinne auch die Studie des Bundesrates.

<sup>262</sup>) So zutreffend Rollmann.

<sup>263</sup>) So die Studie des Bundesrates.

<sup>264</sup>) So der Vorschlag von Filbinger.

<sup>265</sup>) Die im GG genannte zeitliche Befristung von einem Jahr könnte weggelassen, so daß die neue Formulierung lauten könnte: „Der Bundesrat wählt seinen Präsidenten.“

für zustimmungsbedürftig angesehen. Bis zum Jahre 1971 stieg die Zahl der als zustimmungsbedürftig behandelten Gesetzesentwürfe und Gesetzesbeschlüsse auf ca. 55 % bis 60 %<sup>266)</sup>. Diese bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates nicht vorhersehbare Ausdehnung der Mitwirkungsbefugnisse des Bundesrates ist vor allem im Art. 84 Abs. 1 GG begründet. Da nämlich sehr viele Bundesgesetze von den Ländern als eigene Angelegenheiten durchgeführt werden, enthalten sie auch Vorschriften, die das Verwaltungsverfahren in den Ländern regeln. Der Bundesrat hat unter Billigung des Bundesverfassungsgerichts<sup>267)</sup> die Auffassung durchgesetzt, daß dort, wo ein Gesetz in Teilen zustimmungsbedürftig sei, der ganze Inhalt des Gesetzes der Zustimmung bedürfe und daß dies auch für die Verlängerung und Änderung von Zustimmungsgesetzen in an sich nicht zustimmungsbedürftigen Teilen gelte<sup>268)</sup>. Zwar entstehen über die letztere Interpretation des Bundesrates immer wieder Meinungsverschiedenheiten mit der Bundesregierung, doch wurde das Bundesverfassungsgericht zur Klärung dieser Streitfrage nicht bemüht, weil der Bundesrat sachlich mit den in Frage kommenden Gesetzen einverstanden war und zugestimmt hat<sup>269)</sup>. Gleichwohl besteht keine rechtsstaatlichen Erfordernissen gemäß Klarheit und Eindeutigkeit bezüglich der Zustimmungsbefugnisse von Gesetzen im Bundesrat. Das Ziel verschiedener Reformvorschläge ist es, diese Eindeutigkeit herzustellen.

So fordert Alfred Kubel eine Liste der zustimmungsbedürftigen Gesetze zu erstellen und diese in das Grundgesetz aufzunehmen<sup>270)</sup>. Norbert Prill und Jochen van Aerssen regen an, durch das Grundgesetz einen abschließlichen Bestand an Gesetzgebungskompetenzen der Länder zu katalogisieren, im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung dem Bund aber eine Generalklausel einzuräumen. Der Bund hätte jedoch jeweils ausführlich zu begründen, warum er die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz im Einzelfall beansprucht<sup>271)</sup>. Einen ähnlichen Vorschlag unterbreitet Carl-Otto Lenz. Danach soll im Bereich

der konkurrierenden Gesetzgebung der enumerative Katalog durch eine Generalklausel ersetzt werden. Der Bund soll die Gesetzgebungskompetenz dann in Anspruch nehmen können, wenn seine gesetzgebenden Körperschaften die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung auf einem bestimmten Gebiet bejahen<sup>272)</sup>. Sowohl nach dem Vorschlag von Prill/van Aerssen als auch nach dem von Lenz sollten alle diesbezüglichen Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

Der Vorschlag von Kubel dürfte aufgrund der reichen Erfahrung mit zustimmungsbedürftigen Gesetzen durchaus realisierbar und praktikabel sein. Seine Verwirklichung bei einer größeren Verfassungsreform könnte Unsicherheiten und Meinungsverschiedenheiten mindern und die Rechtssicherheit fördern. Beim Vorschlag von Lenz ist zu bedenken, daß die Länder im Bundesrat allzu leicht in die Rolle des Neinsagers gedrängt werden könnten. Sie könnten rasch und häufig dazu neigen, auch als notwendig erkannte bundesgesetzliche Regelungen zu blockieren, um ihre Gesetzgebungskompetenz nicht einzuengen. Diese Gefahr ist zwar auch bei dem Vorschlag von Prill und von Aerssen nicht auszuschließen, die jedoch meinen, durch das Wissen um einen gesicherten Bestand eigener Gesetzgebungskompetenzen im Land würde die Blockierungsfahrer erheblich vermindert. Wie drohend diese Gefahr jeweils auch gesehen werden mag, sie ist ein reales Moment bei einem konsequenten Reformvorschlag, der auch in die politische Diskussion Eingang gefunden hat.

#### 4.2.2. Ausdehnung der Zustimmungsbefugnisse auf alle Bundesgesetze

Die eben zitierten Autoren Lenz, Prill und van Aerssen lassen bei ihren Vorschlägen zur Reform des Bundesrates und zur Fortentwicklung des föderativen Systems schon erkennen, daß es bei der Realisierung ihrer Überlegungen nur konsequent wäre, wenn dann alle Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates bedürften. Franz Heubl hat solche Überlegungen als eigenen Reformbeitrag in die öffentliche Debatte gebracht: „Um den bisher erlittenen Kompetenzverlust wenigstens wettzumachen, sollten alle Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.“ Bereiche der abschließlichen Bundeskompetenz könnten gege-

<sup>266)</sup> Siehe dazu Ziller, a. a. O., S. 29 f.; Neunreither, a. a. O., S. 64 ff.; Schäfer, a. a. O., S. 86 ff.

<sup>267)</sup> BVerfGE 8, 294 f.

<sup>268)</sup> Vgl. dazu Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, Karlsruhe 1969, S. 22, 95 ff.

<sup>269)</sup> Siehe dazu Ziller, a. a. O., S. 30. Bundesregierung und Bundespräsident pflegen in diesen Fällen die Gesetze ohne die sonst übliche „Zustimmungsformel“ in den Eingangsworten zu verkünden.

<sup>270)</sup> A. a. O.

<sup>271)</sup> A. a. O.

<sup>272)</sup> Modell zur Weiterentwicklung des föderativen Systems, in: Zeitschrift für Politik, 1970, S. 140 ff.

benenfalls davon ausgenommen werden<sup>273)</sup>. Auf diese Weise, so meint Heubl, würde nicht nur der leidige Streit um die Zustimmungsbedürftigkeit im Einzelfall beseitigt, sondern vor allem die Einflußmöglichkeit der Landesregierungen auf die Willensbildung des Bundes über den Bundesrat erweitert. Der Bevollmächtigte des Landes Nordrhein-Westfalen beim Bund befürwortet diesen Reformvorschlag, macht aber gleichzeitig auf die beträchtlichen politischen Auswirkungen sowie auf die — aus den bisherigen Erfahrungen mit den Reaktionen auf die Erweiterungstendenzen des Bundesrates — zu erwartenden Widerstände von Bundesregierung und Bundestag aufmerksam<sup>274)</sup>.

Solche Widerstände würden in der Tat beträchtliche, wenn nicht gar unüberwindbare Ausmaße erreichen; denn bei Realisierung dieses Vorschlags würde der Bundesrat zur echten Zweiten Kammer, und zwar in dem Sinn, daß Bundesgesetze nur durch übereinstimmende Beschlüsse von Bundestag und Bundesrat zustande kämen. Der Bundesrat würde bei Verweigerung der Zustimmung über ein absolutes Veto verfügen; seine politische Macht könnte sich dadurch nicht unbeträchtlich ausweiten; die Landesregierungen würden zu einem noch wirksameren Faktor der Bundespolitik; das Kontroll- und Balancierungs-system würde feinmaschiger. Die aus einer solchen Neuregelung sich ergebende Machtstruktur — die im Parlamentarischen Rat zwar diskutiert, schließlich aber verworfen wurde<sup>275)</sup> hätte zwar einerseits eine stärkere Partizipation der Bundesländer bzw. ihrer Regierungen am Entscheidungsprozeß des Bundes zur Folge — mit besonderen Auswirkungen auf die Außen- und Wirtschaftspolitik —, andererseits würde wahrscheinlich die Gefahr der Blockierung des Gesetzgebungsprozesses noch größer als in dem oben behandelten Vorschlag und die Landtagswahlen würden möglicherweise nur noch ausschließlich unter bundespolitischen Aspekten gesehen und zu reinen Bundesratswahlen umfunktioniert werden. Gleichwohl sollte der Vorschlag ausgiebig diskutiert werden, denn aus der Tatsache, daß so gut wie alle Bundesgesetze Länderinteressen berühren und die Politik und Verwaltung der Länder zumindest indirekt tangieren, ließe sich diese

Konsequenz aus dem Strukturwandel des Föderalismus in der Bundesrepublik rechtfertigen. Ob dann auch Konsequenzen hinsichtlich der Zusammensetzung des Bundesrates oder der Mitwirkung der Landesparlamente bei der Bestellung der Bundesratsmitglieder oder sogar der Beteiligung von Landesparlamentariern am Gesetzgebungsverfahren des Bundes gezogen werden müssen, sollte bei der Diskussion dieses Reformvorschlages berücksichtigt werden.

#### 4.2.3. Konzentration der Gesetzgebung beim Bund

Die angeführten Vorschläge zur Bereinigung des Wirrwarrs in der Kompetenzverteilung und bei den zustimmungsbedürftigen Gesetzen berücksichtigen m. E. zu wenig die Tatsache, daß durch die fortwährende Übertragung von Landeskompetenzen auf den Bund durch die Ausweitung der Rahmengesetzgebung oder durch Verlagerung von Gesetzgebungsbereichen von dieser auf die konkurrierende Gesetzgebung den Ländern kaum mehr originäre Gesetzgebungskompetenzen geblieben sind.

Zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder gehören nur noch kulturelle Angelegenheiten, das Kommunalrecht sowie das Polizeirecht<sup>276)</sup>. Die Kompetenz für den Wasserhaushalt, die Luftreinhaltung, die Lärmekämpfung, den Naturschutz und die Landschaftspflege sollen nach den vorliegenden Gesetzentwürfen zur Änderung des Grundgesetzes demnächst als konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen dem Bund übertragen werden<sup>277)</sup>. Für den Hochschulbereich hat der Bund inzwischen nach Art. 75 Abs. 1 Ziff. 1 a GG die Rahmengesetzkompetenz zur Regelung der allgemeinen Grundsätze erhalten und bereitet derzeit ein Hochschulrahmengesetz vor<sup>278)</sup>. Mit der Übertragung des Besoldungs- und Versorgungsrechts der Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Länderbereich auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes wurde den Landtagen ein Kernbereich genommen und dem Bund erhebliche Einflußmöglichkeiten auf die Personalpolitik der Länder eingeräumt<sup>279)</sup>. Darüber hinaus wird der

<sup>273)</sup> A. a. O.

<sup>274)</sup> Dieter Posser, Föderalismus in der Krise?, in: Dokumente und Meinungen 4/71, S. 22 f.

<sup>275)</sup> Siehe dazu Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 1, S. 565—573.

<sup>276)</sup> Vgl. dazu Martin Bullinger, Die Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung, in: Die öffentliche Verwaltung, 23. Jg./70, S. 763.

<sup>277)</sup> Vgl. dazu Posser, a. a. O., S. 71.

<sup>278)</sup> Bundesrats-Drucksache 689/70.

<sup>279)</sup> Vgl. dazu Posser, a. a. O., S. 8.

Ruf nach Vereinheitlichung stärker denn je <sup>280)</sup>. Diese Entwicklung sollte bei Reformüberlegungen für den Bundesrat — die immer auch Reformüberlegungen für die bundesstaatliche Ordnung sein müssen — berücksichtigt werden und entsprechende Aktivitäten — zumindest theoretischer Art — initiieren. Deshalb wird folgender Vorschlag als große Reformlösung zur Diskussion gestellt:

Alle Bereiche, zu deren Regelung Rechtsnormen von der Qualität von Gesetzen erforderlich sind, fallen in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die Länder haben keine ausschließliche und alleinige Gesetzgebungskompetenz mehr; für den Erlass von originären Gesetzen sind sie nicht mehr zuständig. Der Bund hat nur noch zwei Typen von Gesetzgebungszuständigkeiten: a) die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit und b) die Zuständigkeit für den Erlass von Rahmengesetzen. Der Typus der konkurrierenden Zuständigkeit fällt weg. Die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit umfaßt die bisherigen Bereiche sowie Materien, die zur bisherigen konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit gehörten. Zur Rahmenkompetenz sollten Materien aus der bisherigen Rahmengesetzgebung gehören, ferner sollte sie die Materien umfassen, die bis jetzt zur ausschließlichen Kompetenz der Landesparlamente gehörten. Alle Bundesgesetze sollten der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, so daß im Bund ein echtes Zwei-Kammer-System eingeführt würde.

Der Vorschlag dürfte vor allem auf verfassungsrechtliche Einwände stoßen. Denn zu den vom Grundgesetz als unabänderlich normierten Bestandteilen unseres politischen Systems gehört nach Art. 79 Abs. 3 GG „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“. Es ist zu fragen, ob diese Verfassungsbestimmung derart auszulegen ist, daß den Ländern ein Minimum landeseigener und ausschließlicher Gesetzgebung gewährleistet sein muß oder ob es ausreicht, wenn die Länder durch den Bundesrat am Gesetzgebungsverfahren des Bundes mitwirken und gesetzgeberisch im Wege der Konkretisierung von Bundesrahmengesetzen tätig werden. Einige Autoren sind der Ansicht, die effektive Länderstaatlichkeit erfordere eine Garantie eines Existenzminimums der Länder an Kompeten-

zen zu eigener, richtungsweisender und nicht nur lückenfüllender oder sonst untergeordneter Gesetzgebung und eine Reduzierung der Landeskompetenzen auf eine Konkretisierung der Rahmengesetze des Bundes überschreite die Grenze föderaler Verfassungsänderung <sup>281)</sup>. Andere Autoren interpretieren die Bestands-garantie des Art. 79 Abs. 3 GG so, daß für die Gesetzgebung der Länder in Landesangelegenheiten ein nennenswerter Bestand vorhanden sein muß <sup>282)</sup>. Wieder andere Autoren meinen, daß diese Verfassungsnorm nicht die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Gesetzgebung und auch nicht auf dem der Verwaltung und der Rechtsprechung „unverbrüchlich“ garantiere <sup>283)</sup>.

Es würde den Rahmen dieses Diskussionsbeitrages zu den Reformproblemen unserer föderativen Ordnung sprengen, an dieser Stelle eine umfassende verfassungsrechtliche Diskussion über Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einer Grundgesetzänderung der vorgeschlagenen Art zu führen. Das sollte den Vertretern der dafür originär zuständigen wissenschaftlichen Disziplin überlassen bleiben. Dieser Beitrag soll als Anregung verstanden werden. Als befürwortendes Argument für diesen Reformvorschlag sei noch angemerkt, daß die Gesetzgebungskompetenzen der Länder nicht beseitigt würden und die Rahmengesetze des Bundes durch die Landesparlamente gestaltet werden müßten — weniger im Sinne einer Ausfüllung, sondern viel mehr in dem einer Konkretisierung und Spezifizierung. Den Landesparlamenten würden quantitativ sehr viel mehr Aufgaben erwachsen <sup>284)</sup>; Sach- und Ortsnähe, die vielgerühmten Vorteile förderativer Struktur, könnten die Ausgestaltung der Rahmengesetze bestimmen; regionale Besonderheiten könnten erheblich besser berücksichtigt werden; dem parlamentarischen Wettbewerb könnten neue Chancen eröffnet werden. Mehr Mitwirkungsmöglichkeiten der interessierten und betroffe-

<sup>281)</sup> So Bullinger, a. a. O., S. 767; Lerche, a. a. O., S. 46 f.

<sup>282)</sup> So Maunz-Dürig-Herzog, RNR. 37 zu Art. 79 GG, mit der nochmaligen Einschränkung, daß es sich hier um ein schwer zu beantwortendes Problem der Quantität handele.

<sup>283)</sup> Hamann/Lenz, GG-Kommentar, S. 540.

<sup>284)</sup> Ein Vergleich zwischen der Gesetzgebungsproduktion des Bundes und der Länder ergibt ein Verhältnis von ca. 10:1; die Landesparlamente leiden unter erheblichem Arbeitsmangel, was z. B. in Bayern zur Folge hat, daß die Landtagsabgeordneten nur noch in 7 von 12 Monaten des Jahres tätig sind und ihre parlamentarische Arbeit auf die Zeit von dienstags (später Vormittag) bis donnerstags (früher Nachmittags) reduziert haben.

<sup>280)</sup> **Erinnert sei an die Große Anfrage der CDU-Abgeordneten am 27. 6. 1968 (BTags-Drs. V/3099) betr. „Weiterentwicklung des föderativen Systems“, die vor allem auf eine Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zielte.**

nen Bürger böten sich an; der Rechtssetzungsprozeß könnte besser verfolgt und damit durchschaubar und verstehbarer werden; die Nähe zu den zu regelnden Sachverhalten könnte die staatliche Effizienz steigern. Die Realisierung solcher Möglichkeiten setzt jedoch eine grundlegende Änderung von Form und Inhalt der Rahmengesetzgebung voraus<sup>285</sup>). Die bisherige Gesetzgebungspraxis von Bund und Ländern bei der Ausübung der Bundesrahmenkompetenz würde den genannten Verbesserungen keine Chance auf Realisierung einräumen. Theorie und Praxis der Gesetzgebung müßten hier versuchen, neue Wege zu beschreiten.

Die Konzentration der Gesetzgebung beim Bund — die nicht ohne Ausweitungen auf die Planung von Bund und Ländern bliebe — könnte sowohl das föderative als auch das parlamentarische System intensivieren und neu substantiieren. Die Mitglieder des Bundesrates könnten im Interesse der Tätigkeit ihrer heimischen Parlamente die Antinomie zwischen bundesstaatlicher Einheitlichkeit und regionaler und parteipolitischer Vielfältigkeit immer wieder neu beleben; sie würden kaum zur Blockierung neigen, da sie sonst die Wahrnehmung der Gesetzgebungsfunktion der Landesparlamente verhindern würden; ihre Tätigkeit im Bund würde eine neue Basis in den heimischen Landtagen und damit im Land gewinnen.

### 4.3. Strukturelle Reformen des Bundesrates

Die Konstruktion und Struktur der Ländervertretung im Regierungssystem des Bundes waren bei der Schaffung des Grundgesetzes bekanntlich heftig diskutierte Probleme<sup>286</sup>). Vertreter der Bundesratslösung und Vertreter der Senatslösung stritten um die Durchsetzung ihrer Konzeption<sup>287</sup>). Der Kompromiß, der durch die Vermittlung von Hans Erhard (CSU) und Walter Menzel (SPD) schließlich erreicht

wurde<sup>288</sup>), ist der Bundesrat in der vom Grundgesetz normierten Gestalt<sup>289</sup>). Die praktische Erprobung der von den Verfassungsschöpfern geschaffenen Institutionen hat über 20 Jahre einigermaßen erfolgreich stattgefunden, wengleich es — wie oben ausgeführt — nicht wenige Anlässe zu Unzufriedenheit und Kritik gibt. Die oben behandelten Probleme betreffend Zusammensetzung und Arbeitsweise des Bundesrates sowie seine Rolle im politischen System haben eine Reihe von Autoren zur Auseinandersetzung mit dieser föderativen Institution angeregt. Die von ihnen entwickelten Reformvorschläge zur Zusammensetzung und Aufgabenerledigung des Bundesrates werden im folgenden behandelt:

#### 4.3.1. Die Änderung der zahlenmäßigen Zusammensetzung

Die von Art. 51 Abs. 2 GG<sup>290</sup>) normierte zahlenmäßige Zusammensetzung des Bundesrates hat in letzter Zeit wiederholt zu Kritik herausgefordert. Alfred Kubel bemängelt, daß die Bundesratsmitglieder bevölkerungsschwacher Länder im Bundesrat häufig eine Veto-Möglichkeit hätten, die den wirklichen Einwohnerzahlen nicht gerecht werde. Da die reine Ländergleichheit — und nicht die Relation von Einwohnerzahl der gesamten Bundesrepublik zur Einwohnerzahl der einzelnen Länder — im Bundesrat den Ausschlag gebe, stehe hinter den Stimmen im Bundesrat bei weitem nicht immer eine entsprechende Zahl von Wählerstimmen<sup>291</sup>). Kubel demonstriert seine Kritik an einem Zahlenbeispiel: „Heute hat ein Bremer Bundesratsmitglied 174 900 Wähler, ein Nordrhein-Westfälisches Mitglied dagegen 2,25 Mill. Wähler hinter sich.“ Niedersachsen habe heute 4,7 Mill. Wahlberechtigte und fünf Stimmen, während Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen mit ihren zusammen 3,5 Millionen Wahlberechtigten über zehn Stimmen verfügen. Ein solcher Minderheitenschutz gehe zu weit, wenn Mehrheitsentscheidungen zu den

<sup>285</sup>) Siehe dazu Bullinger, a. a. O., S. 765.

<sup>286</sup>) Vgl. dazu Herrenchiemseer Konvent, Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, München o. J., Abschnitt 5; von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Berlin—Frankfurt 1961, S. 1019; Hans Berger, Der Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee, in: Deutsche Verwaltung 1948, S. 80; Heinrich von Brentano, Der Bundestag und der Bundesrat, in: Die öffentliche Verwaltung 1951, S. 270.

<sup>287</sup>) Einzelheiten bei Nymann, a. a. O., S. 180 ff.

<sup>288</sup>) Siehe dazu Schäfer, a. a. O., S. 25 f.; Neunreither, a. a. O., S. 12 ff.

<sup>289</sup>) Vgl. dazu Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 1, S. 379 ff.

<sup>290</sup>) „Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Mill. Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Mill. Einwohnern haben fünf Stimmen.“ Über die zahlenmäßige Zusammensetzung des Bundesrates zu Beginn des Jahres 1972 informiert ein Schaubild im Anhang<sup>291</sup>) A. a. O.

Spielregeln der Demokratie gehören<sup>202</sup>). Auch Dieter Posser kritisiert die zu geringe Staffe- lung des Stimmengewichts der Länder. Er meint, daß eine stärkere Staffe- lung des Stim- mengewichts der Länder, etwa zwei bis acht Stimmen, das unterschiedliche Gewicht der Länder besser zur Geltung bringen würde<sup>203</sup>).

Das abgestufte Stimmengewicht der einzelnen Länder, das eine mittlere Linie zwischen Senatsprinzip und Bundesratsprinzip alter Art hält und Majorisierungen durch ein oder zwei besonders große Länder verhindern soll, ist in der Tat nicht sehr befriedigend<sup>204</sup>). Doch sollte man sich davor hüten, in irgendeinem Schematismus die einzig richtige Alternative und Lösung zu erblicken. Die Kriterien für eine Neuregelung der zahlenmäßigen Zusam- mensetzung des Bundesrates stehen in einer antinomischen Relation und können deshalb nie allseits als zutreffend akzeptiert werden. Gleichheit der Repräsentation der Länder als Folge radikal-egalitärer Demokratie, Vermeidung von Hegemonialkonstellationen eines oder mehrerer Länder, zur Geltung-Bringen des Gewichts der einzelnen „Staatspersönlichkei- ten“, Realisierung des Prinzips „one man — one vote“ auch in der Ländervertretung und Ausbalancierung parteipolitischer Machtinter- essen sind die Kriterien, die bei der Stimmver- teilung im Bundesrat zu berücksichtigen sind<sup>205</sup>).

Gleichwohl dürften beim Abwägen der ver- schiedenen Kriterien für die numerische Zusam- mensetzung des Bundesrates die Selbstän- digkeit des politischen Subsystems „Land“ so- wie eine gemäßigte Differenzierung nach Ein- wohnerzahl die brauchbarsten Kriterien sein. Für die verfassungsrechtliche Staffe- lung von 3—4—5 Stimmen sollte eine Überprüfung und Revision, etwa in der von Posser vorgeschla- genen Richtung, erfolgen<sup>206</sup>). Da die zahlen-

mäßige Zusammensetzung des Bundesrates auch bei der Neugliederung des Bundesgebietes mit einer Reduzierung der Zahl der Bun- desländer eine wichtige Rolle spielt, werden sich Bundestag und Bundesrat als die für Ver- fassungsänderungen zuständigen Organe spä- testens zu diesem Zeitpunkt mit dem Problem konfrontiert sehen. Doch darüber unten noch weitere Ausführungen<sup>207</sup>).

#### 4.3.2 Die Umstrukturierung des Bundesrates im Sinne „einer gemischten Zusammensetzung“

Obwohl in der öffentlichen Debatte gelegent- lich die Forderung nach Umwandlung des Bundesrates in einen Senat nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika auf- taucht und diese Forderung auch schon zum Beratungsthema der Enquetekommission des Bundestages geworden ist<sup>208</sup>), dürfte dieses Thema für das föderative System der Bundes- republik ausdiskutiert sein. Statt dessen findet ein Reformvorschlag mehr und mehr Verbrei- tung, der eine Synthese aus Bundesrats- und Senatsprinzip propagiert.

So bringt Karl Carstens eine Überlegung in die Diskussion, nach der ein Senat gebildet wer- den soll, dessen Mitglieder teils von den Lan- desregierungen, teils von den Landesparla- menten bestellt würden. Damit würde man sei- ner Ansicht nach an eine Konstruktion der Weimarer Republik anknüpfen. Damals wurde die Hälfte der preußischen Stimmen von der preußischen Staatsregierung, die andere Hälfte von den preußischen Provinzen bestellt<sup>209</sup>). Norbert Prill und Jochen van Aerssen unter- breiten einen ähnlichen Vorschlag, nach dem sich der Bundesrat künftig je zur Hälfte aus Regierungsvertretern der Länder und aus Lan- desparlamentariern zusammensetzen solle. Durch dieses Mischsystem würden in die Bun- desgesetzgebung sowohl der Sachverstand der Landesexekutiven als auch die parteipoliti- schen Interessen der Landesparlamentarier einfließen<sup>300</sup>).

Solchen Reformvorschlägen kann nur mit äußerster Skepsis begegnet werden. Sie sind zu wenig durchdacht, als daß sie ernsthaft be- achtet werden könnten. Sie erwecken mehr

<sup>202</sup>) Siehe dazu Bremer Nachrichten vom 4. 7. 1968 und Hannoversche Presse vom 4. 7. 1968.

<sup>203</sup>) A. a. O., S. 22.

<sup>204</sup>) So hat z. B. rein numerisch gesehen eine Stimme Bremens im Bundesrat das 14fache Gewicht einer Stimme Nordrhein-Westfalens; Nordrhein-Westfalen mit ca. 17,5 Mill. Einwohnern verfügt über 5 Stimmen, Bremen, Hamburg, Hessen und Niedersachsen mit zusammen ca. 14,3 Mill. Einwohnern verfügen über 15 Stimmen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein mit zusammen ca. 7,5 Mill. Einwohnern verfügen über 11 Stimmen.

<sup>205</sup>) Vgl. dazu die im Parlamentarischen Rat ge- führten Diskussionen (Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 1, S. 388 f.).

<sup>206</sup>) In diesem Sinne eine Anregung von Karl Car- stens, Politische Führung, Stuttgart 1971, S. 98.

<sup>207</sup>) Siehe unten 4.4.

<sup>208</sup>) Siehe dazu Herbert Hellmann, Mängel unseres föderativen Systems, in: Das Parlament Nr. 42 vom 16. 10. 1971, S. 13.

<sup>209</sup>) A. a. O., S. 98.

<sup>300</sup>) A. a. O.

den Eindruck der reformerischen Aktion um eines föderalistischen Aktionismus willen und bringen keine Lösung für die Reformprobleme der Bundesrates. Sollen nämlich politische Institutionen ihren gesetzten Zwecken und den daraus resultierenden Aufgaben gerecht werden, so bedürfen sie in personeller und sachlicher Hinsicht eindeutiger Strukturen. Die aus der verfassungsrechtlichen Konstruktion des Bundesrates sich ergebende Struktur ist klar: ein Organ der Regierungen der Länder zur Mitwirkung am politischen Prozeß im Bund. Daher ist es strukturell-organisatorisch ein Regierungsorgan, das dem politischen Prozeß im Regierungssystem des Bundes eine für die Bundesrepublik charakteristische Note verliehen hat. Dieses ‚Bundes-Regierungs-Organ‘ der Länder hat sich — trotz der oben dargestellten Mängel — im Grunde bewährt. Eine Ersetzung durch ein wie immer geartetes Mischsystem würde vieldeutige Strukturen zur Folge haben, wäre von internen politischen und organisatorischen Rivalitäten beherrscht und würde mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nur einen Bruchteil der Effizienz haben, die der heutige Bundesrat im Rechtssetzungsprozeß immerhin hat.

Denn wer sollte die Landtagsmitglieder des Bundesrates bestellen? Etwa die parlamentarische Mehrheit, identisch mit der Regierungsmehrheit? Dann bekämen die Regierungsglieder nur Adlati, die kaum mehr als eine parteipolitische Dekoration sein könnten. Oder das gesamte Landesparlament, das nach dem d'Hondt'schen System die Parlamentariergruppe des Landes im Bundesrat zu bestellen hätte? Dann bliebe die Mehrheit der Vertreter des jeweiligen Landes nach wie vor dieselbe, die Opposition im Landesparlament hätte vielleicht eine institutionalisierte und indirektere Überwachungsmöglichkeit mit der wahrscheinlichen Folge, daß die Arbeitsfähigkeit erheblich beeinträchtigt werden würde. Sollte gar die andere Hälfte der Bundesratsmitglieder des Landes durch direkte Volkswahlen bestellt werden, so bedarf es keiner allzu großen Phantasie, um ein Maximum an Reibungsverlusten und ein Minimum an Effizienz zu prophezeien. Die vorgeschlagenen Mischsysteme hätten eine kaum mehr überschaubar- und verstehbare Verkomplizierung der Arbeitsweise der Zweiten Kammer zur Folge, die den politischen Prozeß im föderativen System der Bundesrepublik merklich ineffizienter werden ließe. Die Misere in den Landesparlamenten würde dadurch nicht beseitigt,

sondern eher noch verstärkt<sup>301)</sup>. Um hier Verbesserungen zu erreichen, bedarf es anderer Instrumentarien, wie zum Beispiel Aktivierung des parlamentarischen Fragerechts, regelmäßige Berichterstattung der Bundesratsmitglieder im Landtag, spezielle Ausschüsse für Bundesangelegenheiten usw.<sup>302)</sup>. Mit Phantasie und Energie könnten Regierungsglieder und Parlamentarier in den Ländern dazu beitragen, die Landtage intensiver mit dem politischen Prozeß im Bund zu verbinden.

#### 4.3.3. Der Bundesrat als Länderrat

Reformvorschläge, die den Bundesrat in seiner Struktur zwar unangetastet lassen wollen, die jedoch seine Funktionen erheblich erweitern möchten, liegen von Hans Dichgans und Ernst Schneider vor. Dichgans geht dabei von der derzeitigen Lage des Kooperativen Föderalismus aus, der eine Vielzahl von institutionalisierten Gremien hervorgebracht habe, ohne sie jedoch zu konstitutionalisieren<sup>303)</sup>. Er beklagt das in diesen Gremien herrschende Prinzip der Einstimmigkeit und die daraus resultierende Blockierungsmöglichkeit durch das Veto eines einzigen Landes. Ferner rügt er die mangelhafte bis mangelnde Durchführungskontrolle, so daß kaum eine Rückkopplung stattfinden könne und die Ineffizienz immer mehr zu-

<sup>301)</sup> Siehe dazu auch die ablehnende Stellungnahme von Heubl, a. a. O., S. 13, und von Posser, a. a. O., S. 20.

<sup>302)</sup> Alfred Kubel (dpa-Interview) setzt sich nachhaltig für eine stärkere Mitwirkung der Landesparlamente an Bundesratsentscheidungen ein. Er behauptet von sich, daß er zu denjenigen gehöre, die bei wichtigen Entscheidungen im Bundesrat (zum Beispiel bei Grundgesetzänderungen) zumindest das Parlament hören wollten. Die Landesminister sollten seiner Ansicht nach gezwungen werden, sich mit der Meinung des eigenen Parlaments auseinanderzusetzen, ohne jedoch durch Parlamentsbeschlüsse für den Bundesrat gebunden werden zu dürfen. Dieter Posser (a. a. O., S. 19) berichtet über die bisherige Praxis in Nordrhein-Westfalen, wo der jeweilige Minister für Bundesangelegenheiten von Zeit zu Zeit im zuständigen Landtagsausschuß (Hauptausschuß) über die Tätigkeit des Bundesrates berichtet und schließlich für Fragen zur Verfügung steht. Auch er schlägt eine verstärkte Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung über Vorgänge im Bundesrat und eine generelle Aussprache des Landesparlaments über Bundesratsangelegenheiten vor, in denen die Ansichten der Parteien deutlich würden.

<sup>303)</sup> Dichgans orientiert sich hier vor allem an den Konferenzen der Ministerpräsidenten sowie an den mehr oder weniger ständigen Konferenzen der Fachminister der Länder.



nehme<sup>304</sup>). Um aus dieser Misere herauszukommen, die auch dadurch verursacht worden sei, daß immer mehr Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund übertragen worden sind, ohne jedoch Lösungen anzubieten, die den Ländern ihren eigenen Aufgabenbereich erhalten, schlägt Dichgans die Konstituierung des Bundesrats als Länderrat vor<sup>305</sup>).

Der Bundesrat solle einerseits seine bisherigen Kompetenzen behalten und seine Aufgaben wie bisher wahrnehmen. Andererseits solle er sich als Länderrat mit Angelegenheiten der Länder befassen, die jenseits der Bundeskompetenz liegen, jedoch für die Gesamtheit der Länder bundeseinheitlich zu regeln sind. Der Bundesrat als Länderrat sollte für alle Angelegenheiten zuständig sein, bei denen sich die Länder bereits einstimmig über eine bundeseinheitliche Regelung geeinigt haben. Neue Abkommen sollte der Länderrat nur einstimmig beschließen können. „Änderungen sollten dann mit Mehrheit beschlossen werden können. Abkühlungsfristen könnten Überraschungsentscheidungen verhüten. Man könnte vorsehen, daß im ersten Jahr das Veto eines Landes eine Änderung verhindert; im zweiten Jahr wäre dazu vielleicht das Veto dreier Länder erforderlich; im dritten Jahre würde dann die Mehrheit entscheiden.“<sup>306</sup>) Zur juristischen Erfassung seines Vorschlags hält Dichgans einen neuen Sprachgebrauch für erforderlich: „Man müßte unterscheiden zwischen Bundes-, Länder- (das sind Angelegenheiten, die die Gesamtheit aller Länder betreffen, jenseits der Bundeskompetenz) und Landesangelegenheiten (Angelegenheiten eines einzelnen Landes).“<sup>307</sup>) Zur Realisierung seines Vorschlages legt er folgenden Entwurf für eine Verfassungsergänzung vor:

*„Länderangelegenheiten sind Angelegenheiten, die nicht zur Zuständigkeit des Bundes gehören, jedoch für die Gesamtheit der Länder bundeseinheitlich geregelt werden müssen. Die Erklärung einer Angelegenheit zur Länderangelegenheit setzt einen einstimmigen Beschluß der Länder voraus. Angelegenheiten, die die Länder bereits in Abkommen bundeseinheitlich geregelt haben, gelten als Länderangelegenheiten.“*

*„Eine Richtlinie in einer Länderangelegenheit bedarf der Zustimmung des Länderrats. Der*

<sup>304</sup>) A. a. O., S. 129 f.  
<sup>305</sup>) A. a. O., S. 130.  
<sup>306</sup>) A. a. O.  
<sup>307</sup>) Ebenda.

*Widerspruch eines Landes kann den Beschluß ein Jahr verschieben, der Widerspruch dreier Länder ein zweites Jahr.“*

*„Die Richtlinie bindet die Länder, ohne daß es einer Ratifizierung durch die Länderparlamente bedarf.“<sup>308</sup>)*

Ähnlich lautet der Reformvorschlag von Ernst Schneider zur Regelung bundeseinheitlicher Länderangelegenheiten. Der Bundesrat sollte zusätzlich zu seinen gegenwärtigen Kompetenzen Aufgaben aus dem Landesbereich erhalten und damit zu einer „Art ständiger Konferenz der Länder“ werden. Durch Grundgesetzänderung sollte dem Bundesrat das Recht eingeräumt werden, mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit den Landesregierungen für die Bereiche Empfehlungen zu geben, die zur Zuständigkeit der Länder gehören (Schulwesen, Hochschulen, Gesundheitspflege, Polizei, Kommunalwesen). Neben den Bundesratsmitgliedern sollte auch die Bundesregierung für diese Länderangelegenheiten ein Initiativrecht erhalten. Die mit qualifizierter Mehrheit vom Bundesrat getroffenen Entscheidungen sollten für die Landesregierungen verbindlich sein. Diese müssen demzufolge die Empfehlungen als Gesetzesinitiativen in ihren Landesparlamenten einbringen. Die letzte Entscheidung — ob Annahme, Ablehnung oder Abänderung — läge jedoch bei den Landtagen<sup>309</sup>).

Auch Dichgans möchte die Landesparlamente stärker in den Entscheidungsprozeß für die bundeseinheitlich zu regelnden Länderangelegenheiten einbeziehen. Nach dem Modell des Europäischen Parlaments<sup>310</sup>) konstruiert er eine „Beratende Versammlung“ des Länderrats, die diesem beigegeben werden soll. Die Beratende Versammlung wäre von den elf Ländern ebenso zu beschicken wie jetzt die nationalen Parlamente das Europäische Parlament bilden. „Auch diese Beratende Versammlung hätte nur beratende, keine beschließenden Funktionen. Sie würde aber den Landtagsabgeordneten die Möglichkeit geben, ihr Wort mitzusprechen, und ein parlamentarisches Gegengewicht zum Länderrat schaffen, das er in einer Demokratie haben muß.“<sup>311</sup>)

<sup>308</sup>) A. a. O., S. 130 f.

<sup>309</sup>) Der Vorschlag von Ernst Schneider, früher Präsident des Industrie- und Handelstages, ist inhaltlich wiedergegeben bei Prill/van Aerssen, a. a. O., und bei Theodor Eschenburg, Aufwertung für den Bundesrat, in: Die Zeit vom 28. 3. 1969.

<sup>310</sup>) Art. 1 und 2 des Abkommens über Gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften.

<sup>311</sup>) A. a. O., S. 133.

Die Vorschläge von Dichgans und Schneider — zu denen ein analoger Vorschlag von Walter Leisner für die Errichtung eines „Länderrats als gemeinsames Verfassungsorgan der Länder“ existiert<sup>312)</sup> — dürften von allen Überlegungen zur strukturellen Reform des Bundesrates eine realisierbare Alternative sein. Die Mitglieder des Bundesrates und der Konferenzen der Ministerpräsidenten und der Fachminister sind weitgehend identisch<sup>313)</sup>; sie halten sich mit einiger Regelmäßigkeit in der Bundeshauptstadt auf; Identität zwischen Vorsitz in der Fachministerkonferenz und dem entsprechenden Bundesratsausschuß liegt in einer Reihe von Fällen vor<sup>314)</sup>; dasselbe gilt für einige Bundesratsausschußsekretäre, die gleichzeitig für die Geschäftsführung der Fachministerkonferenzen verantwortlich sind<sup>315)</sup>. Es dürfte nicht allzu schwierig sein, mit Hilfe organisatorischer Veränderungen — zu denen vor allem solche baulicher Art gehören müßten<sup>316)</sup> — die dargestellten Reformvorschläge der Verwirklichung näher zu bringen. Der zu erwartende Einwand, der Bundesrat sei ein Verfassungsorgan des Bundes und dürfe sich daher nicht mit reinen Angelegenheiten der Länder befassen — ein Einwand, der seit Anfang die Entwicklung der Länder-Länder-Einrichtungen und der Bund-Länder-Einrichtungen des Kooperativen Föderalismus begleitete<sup>317)</sup> —, ist verfassungsrechtlicher Art und könnte im Zuge der geplanten „Großen Verfassungsreform“ durch entsprechende Änderung des Grundgesetzes entkräftet werden. Politisch-strukturelle Bedenken, daß dem Bundesrat inadäquate Funktionen aufgebürdet

würden, denen er nach seiner bisherigen Arbeitsweise und Struktur nicht entsprechen könne, können mit dem Hinweis entkräftet werden, daß die von Dichgans und Schneider erörterten Reformmodelle für den Bundesrat selbstverständlich auch Änderungen bezüglich der Mitgliedschaft im Bundesrat und der personellen Besetzung der Ausschüsse und des Sekretariats bedingen. Für den Fall einer politischen Grundsatzentscheidung zugunsten eines Länderrats dürften solche Veränderungen durchaus zu leisten sein.

Auf den Vorwurf, eine Beratende Versammlung, die dem Bundesrat angegliedert würde, hätte kaum mehr als Symbolwert<sup>318)</sup>, kann mit Dichgans darauf hingewiesen werden, daß sich die Parlamentarier der Länder heute schon in zahlreichen Institutionen und Konferenzen regelmäßig treffen<sup>319)</sup>. Diese Besprechungen sind sehr nützlich. „Wenn man Zeit- und Kostenaufwand für diese verschiedenartigen Treffen addiert, würde der Aufwand für eine Beratende Versammlung des Länderrats wahrscheinlich kaum größer. Eine Beratende Versammlung des Länderrats, die die Parlamentarier der Länder in einer verfassungsmäßigen Institution ständig zusammenführt, würde das Bewußtsein ihrer Zusammengehörigkeit nützlich stärken.“<sup>320)</sup> Die Vorschläge von Dichgans und Schneider sollten im Wust mehr oder weniger unausgereifter Reformpläne nicht untergehen, sondern diskutiert und möglichst auch praktiziert werden<sup>321)</sup>.

#### 4.4. Die Neugliederung des Bundesgebietes und die Neuordnung des Bundesrates

Die politische Planung für die Änderung der Grenzen der Bundesländer, für die Neugliederung des Bundesgebietes und damit für neue oder territorial anders zugeschnittene Bundesländer hat neue Aktualität gewonnen. Notwendigkeit und Berechtigung einer Neugliederung werden in der öffentlichen Diskussion

<sup>312)</sup> So etwa von Hellmann, a. a. O.

<sup>313)</sup> Dichgans nennt die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft, die ständigen Konferenzen der Präsidenten der Landesparlamente, die Zusammenkünfte der Fraktionsvorsitzenden und der Spezialisten der Fraktionen.

<sup>314)</sup> A. a. O., S. 134.

<sup>315)</sup> So Eschenburg, a. a. O.

<sup>312)</sup> Föderalismus als kooperativer Dialog, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1969, S. 14 ff.

<sup>313)</sup> Einzelheiten bei Kunze, a. a. O., S. 49 ff., 105 ff.

<sup>314)</sup> Kunze, a. a. O., S. 114.

<sup>315)</sup> Ebenda.

<sup>316)</sup> In der Bundeshauptstadt wird bekanntlich derzeit die Errichtung eines neuen Regierungsviertels in der Gronau geplant. Auch der Bundesrat soll in den dort zu errichtenden Gebäuden neue Räumlichkeiten erhalten. Die dafür anlaufenden oder schon angelaufenen Planungsarbeiten sollten den Vorschlag eines „Bundesrats als Länderrat“ jedenfalls berücksichtigen und nicht schon durch eine am Status quo orientierte Planung jede Reformverwirklichung vor vorherein unmöglich machen.

<sup>317)</sup> Der Bevollmächtigte des Landes Baden-Württemberg beim Bund, Adalbert Seifriz, gab in einem Gespräch mit dem Verfasser zu verstehen, daß die Intention, dem Bundesrat auch die Funktionen eines Länderrats zu geben, seit Beginn der Selbstkooperation der Bundesländer bestehe, daß jedoch sowohl politische als auch beamtete Amtsträger im Bundesrat die Realisierung dieser Intention wirksam verhindert hätten.

weitgehend bejaht<sup>323</sup>). Eine Anzahl von Modellen liegt inzwischen vor<sup>323</sup>). Die Verwirklichung eines von ihnen oder eines daraus noch zu entwickelnden neuen Modells dürfte einerseits nicht ohne Auswirkungen auf den Bundesrat bleiben, während andererseits dessen Rolle im politischen System die Inangriffnahme der Neugliederung maßgebend beeinflussen dürfte<sup>324</sup>); denn die Neugliederung des Bundesgebietes, die die Reduzierung der Zahl der Länder auf fünf, höchstens auf sechs zur Folge haben wird, wird nicht ohne Auswirkungen auf die Machtverteilung im politischen System bleiben. Die endgültige Zahl der Länder, deren politisch-soziale Struktur und die Stimmenzahlen im Bundesrat können dessen Mehrheitsverhältnisse ändern und neue Machtkonstellationen im Bund zur Folge haben<sup>325</sup>).

Für die Reformproblematik des Bundesrates stellt sich die Frage, ob es bei einer Reduzierung der Zahl der Bundesländer und der Schaffung von bevölkerungsmäßig etwa gleich großen Ländern mit einer schematischen Änderung der zahlenmäßigen Zusammensetzung der Ländervertretung sein Bewenden haben kann. Geht man von dem verbreitetsten Neugliederungsmodell aus, nach dem die Bundesrepublik (ohne West-Berlin) aus fünf Bundesländern bestehen soll, mit jeweils zwischen 8 bis 17 Millionen Einwohnern, so würde das bei unveränderter Beibehaltung von Art. 51 GG bedeuten, daß jedes Land im Bundesrat fünf Stimmen hätte. Der Bundesrat würde also fünfundzwanzig Mitglieder umfassen. Zur Beschlußfähigkeit des Plenums würde es genügen, wenn drei Bundesratsmitglieder aus jeweils verschiedenen Ländern anwesend wären<sup>326</sup>); drei Ministerpräsidenten oder Landesminister könnten den Entscheidungsprozeß im

Bundesrat allein bestimmen<sup>327</sup>); allzu leicht könnte sich dort eine parteipolitische Vorherrschaft entwickeln mit der Folge, daß entweder die Mehrheitsentscheidungen des Bundestages durch die oppositionell agierende Bundesratsmehrheit blockiert würden oder daß die Oppositionspartei(en) im Bund in völlige Frustration geraten könnte(n).

Ein Bundesrat mit formell fünfundzwanzig Mitgliedern, von denen im Extremfall nur fünf anwesend sind, ist schlecht vorstellbar, würde der Bedeutung des Bundesrats im politischen System zuwiderlaufen und sollte deshalb unter allen Umständen vermieden werden. Wie Franz Heubl zutreffend ausgeführt, gehört zur Struktur und Funktionsfähigkeit eines politischen Organs auch, „daß seine Entscheidungen von einem größeren Kreis von verantwortlichen Politikern getroffen werden. Es würde daher naheliegen, die Mitgliederzahl für die einzelnen Länder so zu erhöhen, daß die derzeitige Stimmenzahl in etwa wieder erreicht würde. Dies hätte aber zur Folge, daß sehr viel mehr Landesminister als bisher in den Plenarsitzungen anwesend sein müßten, soll ihre Mitgliedschaft nicht lediglich auf dem Papier stehen“<sup>328</sup>).

Die Neugliederung des Bundesgebietes wird also eine Änderung der zahlenmäßigen Zusammensetzung des Bundesrates jedenfalls erforderlich machen. Damit dürfte aber auch eine personell-strukturelle Veränderung der Landesregierungen — etwa durch die Einführung der Institution des politischen Staatssekretärs nach bayerischem Muster oder eines parlamentarischen Staatssekretärs nach Bonner Vorbild<sup>329</sup>) — und/oder des Bundesrates — etwa durch Änderungen der Bedingungen für die Mitgliedschaft — verbunden sein. Darüber hinaus sollte aber überlegt werden, ob mit der Reduzierung der Zahl der Länder nicht überhaupt eine neue Strukturierung des Bundesrats diskutiert und eventuell angestrebt werden müßte.

<sup>323</sup>) Siehe dazu die ausführliche Darstellung bei Hrbek, a. a. O., S. 25 ff.

<sup>324</sup>) Siehe dazu Roman Schnur, Gebietsreform als Neuverteilung politischer Macht, in: Loccumer Protokolle 3/1968, S. 118.

<sup>325</sup>) Vgl. dazu Hrbek, a. a. O., S. 50 ff.

<sup>326</sup>) Das wäre die Konsequenz aus Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG und § 28 GeschOBRat; es genügt, wenn jedes Land ein Bundesratsmitglied entsendet, das die Stimmen des Landes geschlossen abgibt; Beschlußfähigkeit des Bundesrats liegt vor, wenn die Mehrheit der Stimmen vertreten ist.

<sup>327</sup>) Vgl. dazu Heubl und Hellmann, a. a. O.; Posser, a. a. O., S. 18; Hrbek, a. a. O., S. 5 ff.

<sup>327</sup>) Nach Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG und § 30 GeschOBRat faßt der Bundesrat seine Beschlüsse mit der Mehrheit seiner Stimmen, entscheidet also stets mit absoluter Mehrheit. Drei Stimmführer könnten also jede Entscheidung in ihrem Sinne erzwingen.

<sup>328</sup>) A. a. O.

<sup>329</sup>) Zu beiden Ämtern siehe Laufer, Der Parlamentarische Staatssekretär, S. 5 f., 48 ff., 75 ff., 81 ff. Die Einrichtung des politischen Staatssekretärs — der sich in Bayern prinzipiell bewährt hat — könnte vor allem unter dem Aspekt der Tätigkeit im Bundesrat opportun werden.

Die notwendigen, möglichen oder anstrebenswerten Reformen des Bundesrats müssen im größeren Kontext des föderativen Systems der Bundesrepublik, dessen Strukturwandel seit den fünfziger Jahren und den zur Lösung aufgegebenen Reformproblemen dieses Systems gesehen werden. Dabei sind weder isolierte Reförmchen noch radikale Globalveränderungen unter den Schlagworten der Egalisierung und Effizienzsteigerung begehbare Wege.

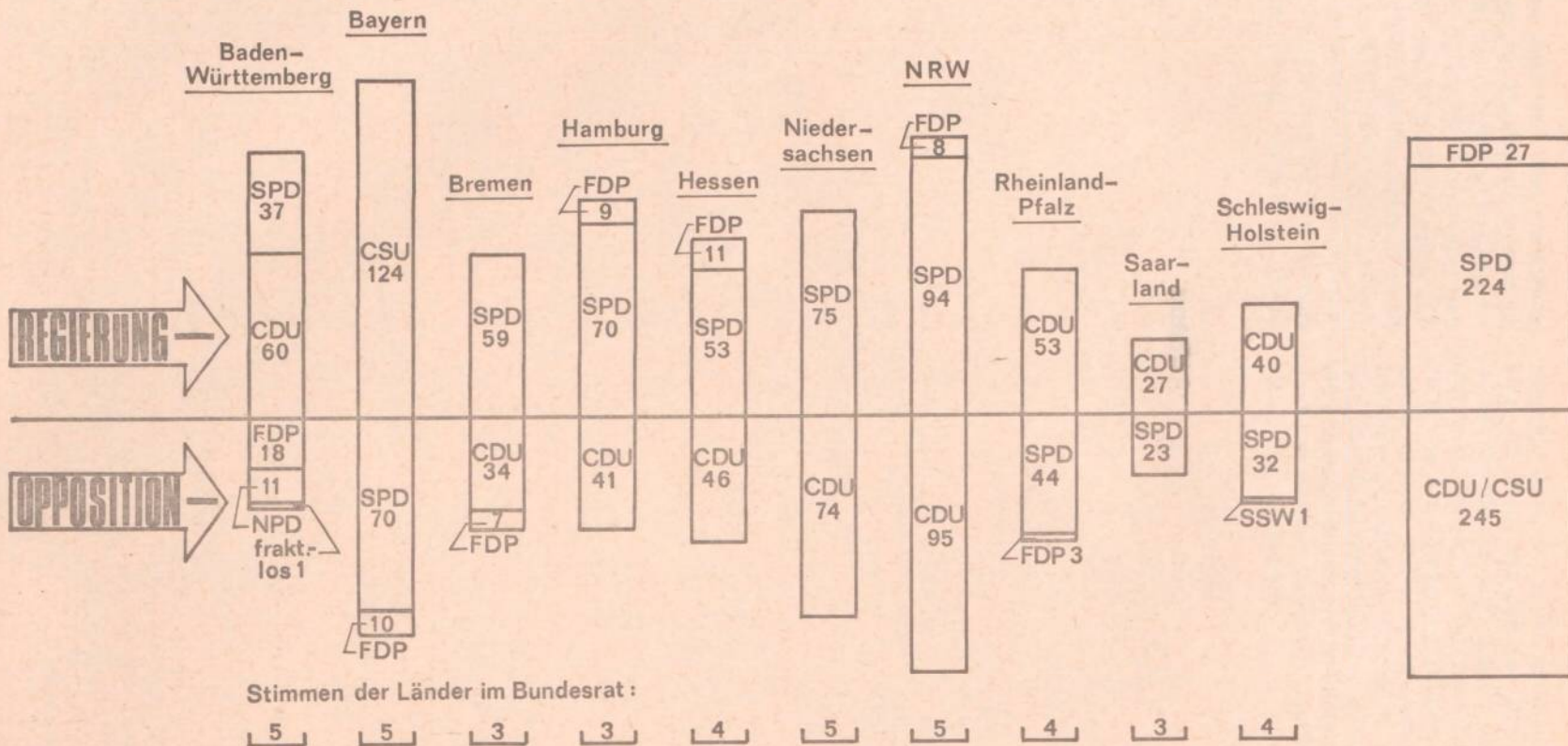
Vielmehr geht es bei der künftigen Entwicklung und Gestaltung des föderativen Systems in der Bundesrepublik, seiner Institutionen und Verfahrensweisen um die Schaffung und Sicherung eines an den konstituierenden Prinzipien unserer freiheitlichen demokratischen Ordnung orientierten rationalen politischen Gesamtsystems. Dies sollte der Bezugspunkt aller Reformdiskussionen und Reformvorschläge betreffend den Bundesrat und die bundesstaatliche Ordnung sein.

## Anhang

# A. Die Zusammensetzung der Landesparlamente, des Bundestages und des Bundesrates

## Landesparlamente

## Bundestag



Stand: 1. Januar 1972

## B. Der Bundesrat während der ersten beiden Jahre der 6. Legislaturperiode

(Berichtszeit: 24. Oktober 1969—3. Dezember 1971)

### 1. Die Zusammensetzung des Ausschusses nach Art. 77 Abs. 2 GG (Vermittlungsausschuß)

Mitglieder des Bundestages		Mitglieder des Bundesrates	
CDU/CSU	5	CDU- oder CSU-regierte Länder	5
SPD	5	SPD-regierte Länder	6
FDP	11		

Koalitionsmäßige Zusammensetzung des „Vermittlungsausschusses“

SPD und FDP	12	CDU und CSU	10
-------------	----	-------------	----

### 2. Verfassungsändernde Gesetze

Gesetz zur Änderung des Art. 38 Abs. 2, 91 a Abs. 1 Nr. 1 und 74 a GG. Zustimmung des Bundesrats nach Art. 79 Abs. 2 GG mit der vorgeschriebenen Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen in der 354. und 363. Sitzung am 26. Juni 1970 und am 12. März 1971.

### 3. Zustimmungspflichtige Gesetze nach Art. 84, 85, 105 GG

104 zustimmungspflichtige Gesetze wurden vom Bundesrat mit absoluter Stimmenmehrheit verabschiedet; nur einmal wurde einem Gesetzesbeschluß des Bundestages die Zustimmung verweigert (Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen — 371. Sitzung am 1. 10. 1971).

### 4. Nicht zustimmungspflichtige Gesetze

96 Gesetzesbeschlüsse des Bundestages, die nicht unter die Zustimmungspflichtigkeit fallen, passierten den Bundesrat. Nur in einem Fall machte der Bundesrat von seinem Recht Gebrauch, Einspruch nach Art. 77 Abs. 3 GG einzulegen (Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum — 372. Sitzung am 22. 10. 1971).

### 5. Rechtsverordnungen der Bundesregierung nach Art. 80 GG und Verwaltungsvorschriften nach Art. 84, 85, 108 GG

Die Bundesregierung legte dem Bundesrat 437 Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zur Zustimmung vor. Diese wurden bis auf eine Ausnahme (Verordnung über die Durchführung einer Statistik zum Ausbildungsförderungsgesetz, 369. Sitzung/218 A) in allen Fällen erteilt, wenn auch gelegentlich mit Änderungswünschen.

### 6. Anrufung des Vermittlungsausschusses

Dem Bundesrat lagen in der Berichtszeit 200 Gesetzesvorlagen vor. Trotz zahlreicher Anträge aller Länder, den Vermittlungsausschuß anzurufen, konnte sich nur in 21 Fällen der Bundesrat zu einem solchen Antrag entschließen:

1. Gesetz über die Anpassungen der Leistungen des Bundesversorgungsgesetzes (346. Sitzung/4 A). Änderungen im Vermittlungsausschuß abgelehnt, vom Bundesrat unverändert angenommen. 347. Sitzung/4 A)
2. Drittes Gesetz zur Reform des Strafrechts (351. Sitzung/77 C). Änderungen im Vermittlungsausschuß abgelehnt, kein Einspruch des Bundesrates (352. Sitzung/102 C).
3. Kostenermächtigungsänderungsgesetz (352. Sitzung/103 B). Der Vermittlungsausschuß stimmte einem Änderungsantrag des Bundesrates zu, einen anderen lehnte er ab. Der Bundesrat stimmte der Vorlage zu (353. Sitzung/112 B).
4. Verwaltungskostengesetz (352. Sitzung/104 A). Änderungen im Vermittlungsausschuß abgelehnt, vom Bundesrat unverändert angenommen (353. Sitzung/112 C).
5. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (359. Sitzung/276 D). Der Vermittlungsausschuß stimmt dem Änderungsantrag des Bundesrates zu, der Bundesrat stimmt der ursprünglichen Vorlage zu (362. Sitzung/54 C).

6. Gesetz über eine Zählung in der Land- und Forstwirtschaft (359. Sitzung/277 D). Änderungen im Vermittlungsausschuß abgelehnt, der Bundesrat stimmt der Vorlage zu (360. Sitzung/295 A).
7. Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (361. Sitzung/12 C). Der Vermittlungsausschuß stimmt einigen Änderungsvorschlägen zu, andere lehnt er ab, der Bundesrat stimmt dem geänderten Gesetz zu (362. Sitzung/50 B).
8. Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (361. Sitzung/20 B). Der Vermittlungsausschuß stimmt einigen Änderungsvorschlägen zu, andere lehnt er ab; der Bundesrat stimmt dem Gesetz in der ursprünglichen Fassung zu (362. Sitzung/53 D).
9. Gesetz zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes 1964 (364. Sitzung/104 C). Änderungen im Vermittlungsausschuß abgelehnt, der Bundesrat stimmt der Vorlage zu (365. Sitzung/118 B).
10. Gesetz über Zuwiderhandlungen gegen weinrechtliche Vorschriften der EWG (364. Sitzung/105). Änderungen im Vermittlungsausschuß abgelehnt, der Bundesrat erhebt keinen Einspruch (365. Sitzung/118 C).
11. Gesetz zur Anpassung verschiedener Vorschriften über die Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern an die Neuregelung der Finanzverfassung (366. Sitzung/127 B). Änderungen im Vermittlungsausschuß abgelehnt, der Bundesrat versagt dem Gesetz die Zustimmung (369. Sitzung/166 C).
12. Gesetz über Wein, Likörwein, Schaumwein, weinhaltige Getränke und Branntwein aus Wein (368. Sitzung/15 B). Der Bundesrat stimmt der Vorlage zu (369. Sitzung/171 D).
13. Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) (369. Sitzung/189 B). Der Vermittlungsausschuß macht Kompromißvorschläge, der Bundesrat stimmt dem geänderten Gesetz zu (370. Sitzung/234 A).
14. 14. Gesetz über die Anpassung der Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen (14. Renten Anpassungsgesetz) (369. Sitzung/139 D). Änderungen im Vermittlungsausschuß abgelehnt, der Bundesrat stimmt der Vorlage zu (270. Sitzung/238 B).
15. Gesetz zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes (369. Sitzung/205 C). Der Vermittlungsausschuß stimmt den Änderungsanträgen des Bundesrats zu, der Bundesrat stimmt dem geänderten Gesetz zu (270. Sitzung/238 D).
16. Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz) (369. Sitzung/207 B). Der Vermittlungsausschuß stimmt einigen Änderungsvorschlägen des Bundesrats zu, andere lehnt er ab; der Bundesrat stimmt dem geänderten Gesetz zu (370. Sitzung/239 B).
17. Gesetz über Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses an den Hochschulen (Graduiertenförderungsgesetz) (369. Sitzung/208 D). Der Vermittlungsausschuß macht Kompromißvorschläge, der Bundesrat stimmt dem geänderten Gesetz zu (370. Sitzung/240 B).
18. Gesetz zur Änderung des Bundesseuchengesetzes (369. Sitzung/211 C). Der Vermittlungsausschuß stimmt den Änderungsvorschriften des Bundesrats teilweise zu, teilweise lehnt er sie ab; der Bundesrat stimmt dem geänderten Gesetz zu (370. Sitzung/240 C).
19. Gesetz über technische Assistenten in der Medizin (369. Sitzung/211 D). Der Vermittlungsausschuß stimmt dem Änderungsantrag des Bundesrats zu; der Bundesrat stimmt dem geänderten Gesetz zu (370. Sitzung/240 D).
20. Gesetz über künstliche Besamung von Tieren (369. Sitzung/212 C). Der Vermittlungsausschuß folgt dem Anrufungsbegehren des Bundesrats; der Bundesrat stimmt dem geänderten Gesetz zu (370. Sitzung/241 B).
21. Betriebsverfassungsgesetz (374. Sitzung/350 B); der Bundesrat stimmte am 17. Dezember 1971 dem unveränderten Gesetzesbeschluß zu.

#### 7. Gesetzesinitiativen von Bundesländern

*Bayern:* Gesetzentwurf für eine umfassende Neuordnung der Richterbesoldung in einer



eigenen Besoldungsordnung R für Richter und Staatsanwälte. Von der Mehrheit des Bundesrats abgelehnt (346. Sitzung/257 B, 261 A).

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes (346. Sitzung/269 B). Vom Bundesrat als Initiativantrag an die Bundesregierung weitergeleitet (347. Sitzung/11 C).

Entwurf eines Gesetzes über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen (346. Sitzung/270 A). Erledigte sich durch Vorlage eines Gesetzentwurfs der Bundesregierung (347. Sitzung/11 D).

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Strafprozeßordnung. Überweisung an den Rechtsausschuß (354. Sitzung/155 A).

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes. Überweisung an den Ausschuß für innere Angelegenheiten und den Rechtsausschuß (354. Sitzung/155 C).

Gesetzentwurf zur Änderung der Strafprozeßordnung 360. Sitzung/298 B).

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches (363. Sitzung/87 C).

Gesetzentwurf zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (372. Sitzung/293 A); Gesetzentwurf zur Änderung des Wohnungseigentumsgesetzes (373. Sitzung/334 D).

*Baden-Württemberg und Bremen:* Gesetzentwurf zur Änderung des Verkehrsfinanzgesetzes 1955 (357. Sitzung).

*Baden-Württemberg Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen:* Gesetzentwurf zur Änderung des GG (Art. 74) (360. Sitzung/295 D); Entwurf eines zweiten Bundeswaffengesetzes (360. Sitzung/295 D). Überweisung an den Innen-, Rechts- und Wirtschaftsausschuß.

*Nordrhein-Westfalen:* Gesetzentwurf eines zweiten Strafrechtsänderungsgesetzes (356. Sitzung).

*Schleswig-Holstein:* Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (364. Sitzung/103); Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes (371. Sitzung/282 C).

*Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein:* Gesetzentwurf zur Änderung der Strafprozeßordnung (372. Sitzung/304 B).

*Rheinland-Pfalz, Bayern, Saarland und Schleswig-Holstein:* Entwurf eines 15. Rentenanpassungsgesetzes (371. Sitzung/360 C)

*Alle Länder:* Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes zur Konvention vom 14. 5. 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (356. Sitzung/192 B).

### C. Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen

Statistische Angaben für die Zeit vom 7. September 1949 bis 19. Oktober 1969

Der Bundesrat hat in der Zeit vom 7. September 1949 bis zum 19. Oktober 1969 insgesamt 345 Plenarsitzungen (einschließlich der nichtöffentlichen Sitzung Nr. 29 a vom 21. Juni 1950 und der Sondersitzung vom 15. Juni 1951) und 2828 zum Teil mehrtätige Ausschußsitzungen abgehalten.

Es wurden behandelt:

	1. Leg.- Per.	2. Leg.- Per.	3. Leg.- Per.	4. Leg.- Per.	5. Leg.- Per.	ins- gesamt
<b>1 Gesetzesvorlagen der Bundesregierung</b>						
1.1 Von der Bundesregierung dem Bundesrat gem. Art. 76 Abs. 2 GG zur Stellungnahme im sog. „ersten Durchgang“ zugeleitet	486	442	391	373	415	2107
1.2 sodann durch die Bundesregierung beim Bundestage eingebracht	470	431	387	367	410	2065
1.3 vom Bundestage beschlossen und dem Bundesrat im sog. „zweiten Durchgang“ zugeleitet	398	376	352	328	372	1826
1.4 vom Bundespräsidenten ausgefertigt und verkündet	391	373	349	328	368	1809
<b>2 Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages</b>						
2.1 aus der Mitte des Bundestages an sog. „Initiativgesetzentwürfen“ eingebracht <sup>1)</sup>	301	414	207	245	225	1392
2.2 vom Bundestage beschlossen und dem Bundesrat zugeleitet	149	134	74	98	80	535
2.3 vom Bundespräsidenten ausgefertigt und verkündet	142	129	73	94	76	514
<b>3 Gesetzesvorlagen des Bundesrates</b>						
3.1 Anträge auf Einbringung eines Gesetzentwurfs	39	26	11	13	21	110
3.2 Einbringung des Gesetzentwurfs vom Bundesrat beschlossen	29	16	5	8	14	72
3.3 von der Bundesregierung gem. Art. 76 Abs. 3 dem Bundestage zugeleitet	20	11	5	8 <sup>2)</sup>	14	58 <sup>2)</sup>
3.4 vom Bundestage beschlossen und dem Bundesrat zugeleitet	12	8	2	3	9	34
3.5 vom Bundespräsidenten ausgefertigt und verkündet	12	8	2	3	9	34
<sup>1)</sup> nach den Unterlagen der Verwaltung des Bundestages						
<sup>2)</sup> einschließlich zweier Gesetzentwürfe, die wegen des bevorstehenden Ablaufs der Legislaturperiode nicht mehr als Bundestagsdrucksache erschienen sind.						
<b>4 Gesetzesvorlagen insgesamt</b>						
4.1 beim Bundestage eingebracht (Summe aus 1.2, 2.1 und 3.3)	791	856	599	620	649	3515
4.2 vom Bundestage beschlossen und dem Bundesrat im sog. „zweiten Durchgang“ zugeleitet (Summe aus 1.3, 2.2 und 3.4)	559	516	428	429	461	2395

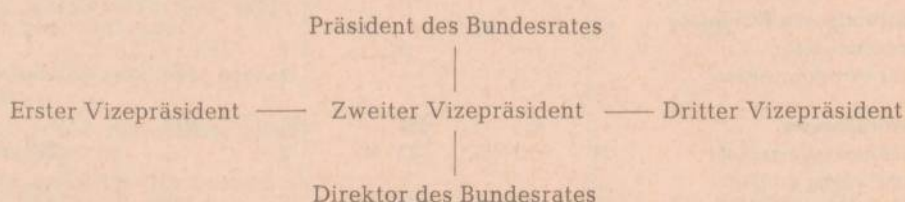
	1. Leg.- Per.	2. Leg.- Per.	3. Leg.- Per.	4. Leg.- Per.	5. Leg.- Per.	ins- gesamt
<b>5 Anrufung des Vermittlungsausschusses durch</b>						
5.1 den Bundesrat	70 <sup>1)</sup>	59	46	34 <sup>2)</sup>	34 <sup>2)</sup>	243 <sup>1) 2)</sup>
5.2 die Bundesregierung	3 <sup>3)</sup>	3	3	3	4	16 <sup>1)</sup>
5.3 den Bundestag	2	3	—	2	1	8
5.4 Anrufungen insgesamt davon bei einem Gesetz	75 <sup>1) 3)</sup>	65	49	39 <sup>2)</sup>	39 <sup>2)</sup>	267 <sup>1) 2) 3)</sup>
5.4.1 zwei Anrufungen	3 <sup>3)</sup>	1	—	2	1	7 <sup>3)</sup>
5.4.2 drei Anrufungen	—	1	—	—	1	2
<sup>1)</sup> In einem Fall wurde die Anrufung des Vermittlungsausschusses zwar beschlossen, später aber wieder zurückgenommen. <sup>2)</sup> Bei vier dieser Fälle, und zwar einmal in der vierten und bei drei Fällen in der fünften Legislaturperiode wurde der Vermittlungsausschuß vorsorglich angerufen. <sup>3)</sup> In einem dieser Fälle brauchte das Anrufungsbegehren der Bundesregierung vom Vermittlungsausschuß nicht behandelt zu werden, da es auf andere Weise seine Erledigung gefunden hatte (vgl. BR-Sitzungsbericht 1953 S. 361 B).						
Als Gesetz						
5.5.1 verkündet	63	56	47	35	29	230
5.5.2 nicht verkündet	9	6	2	2	7	26
<b>6 Versagung der Zustimmung</b>						
6.1 Zustimmung versagt	11	9 <sup>1)</sup>	6	7 <sup>1)</sup>	10 <sup>1)</sup>	43
6.2 Gesetz nach anschließendem Vermittlungsverfahren verkündet	3	5	4	4	8	24
6.3 Gesetz nicht verkündet	8	4	2	3	2	19
<b>7 Einsprüche des Bundesrates</b>						
7.1 Anzahl der Einsprüche Einspruch vom Bundestag	1 <sup>2)</sup>	1 <sup>2)</sup>	3 <sup>2)</sup>	—	— <sup>2)</sup>	5
7.2 zurückgewiesen	—	1	1	—	—	2
7.3 nicht zurückgewiesen	1	—	2	—	—	3
<b>8 Verordnungen</b>	425	586	490	1073	1296	3870
8.1 Zustimmung versagt	7	13	7	2	2	31
8.2 anderweitig erledigt oder nicht verkündet	23	26	16	104	178	347
8.3 verkündet	395	547	467	967	1116	3492
<sup>1)</sup> Bei fünf Gesetzen (je zwei in der zweiten und vierten, einem in der fünften Legislaturperiode) wurde die Zustimmung ein weiteres Mal versagt (dies ist dann möglich, wenn nach der ersten Versagung der Zustimmung von einem anderen Verfassungsorgan noch der Vermittlungsausschuß angerufen wurde). <sup>2)</sup> In sieben weiteren Fällen, und zwar bei je einem Gesetz in der ersten, zweiten und dritten, bei vier Gesetzen in der fünften Legislaturperiode wurde die Einlegung des Einspruchs vorsorglich beschlossen.						
<b>9 Verwaltungsvorschriften</b>	110	70	54	72	60	366
9.1 Zustimmung versagt	2	1	—	—	—	3
9.2 anderweitig erledigt oder nicht verkündet	7	19	3	23	2	54
9.3 verkündet	101	50	51	49	58	309
<b>10 Entscheidungen nach Art. 129 Abs. 1 Satz 1 GG</b>	8	1	—	—	—	9
10.1 kein Einvernehmen	1	1	—	—	—	2
10.2 verkündet	7	—	—	—	—	7
<b>11 Sonstige Vorlagen</b>	292	281	264	383	487	1707

**D. Das Verhältnis von Politikern und Beamten in den Ausschüssen betrug  
in den Jahren <sup>1)</sup>**

	1950	1955	1960	1965	1969
Agrarausschuß	1 : 3	1 : 5	1 : 9	1 : 5	1 : 3
Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik	1 : 3	1 : 4	1 : 2	1 : 2	1 :
Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten	—	—	—	—	—
Ausschuß für Fragen der europäischen Gemeinschaften	—	—	—	—	1 : 12
Finanzausschuß	1 : 0,7	1 : 0,9	1 : 0,8	1 : 0,4	1 : 1
Ausschuß für Flüchtlingsfragen	1 : 3	1 : 6	1 : 7	1 : 3	1 : 6
Ausschuß für gesamtdeutsche Fragen	—	—	—	—	—
Ausschuß für Gesundheitswesen	—	—	—	1 : 3	1 : 19
Ausschuß für innere Angelegenheiten	1 : 4	1 : 14	1 : 10	1 : 25	1 : 21
Ausschuß für Kulturfragen	1 : 1	1 : 7	1 : 13	1 : 25	0 : 73
Rechtsausschuß	1 : 3	1 : 4	1 : 4	1 : 4	1 : 9
Ausschuß für Verkehr und Post	1 : 3	1 : 4	1 : 5	1 : 8	1 : 7
Ausschuß für Verteidigung	—	—	—	—	—
Ausschuß für Wiederaufbau und Wohnungswesen	1 : 23	1 : 3	1 : 3	1 : 4	1 : 7
Wirtschaftsausschuß	1 : 25	1 : 3	1 : 3	1 : 4	1 : 5

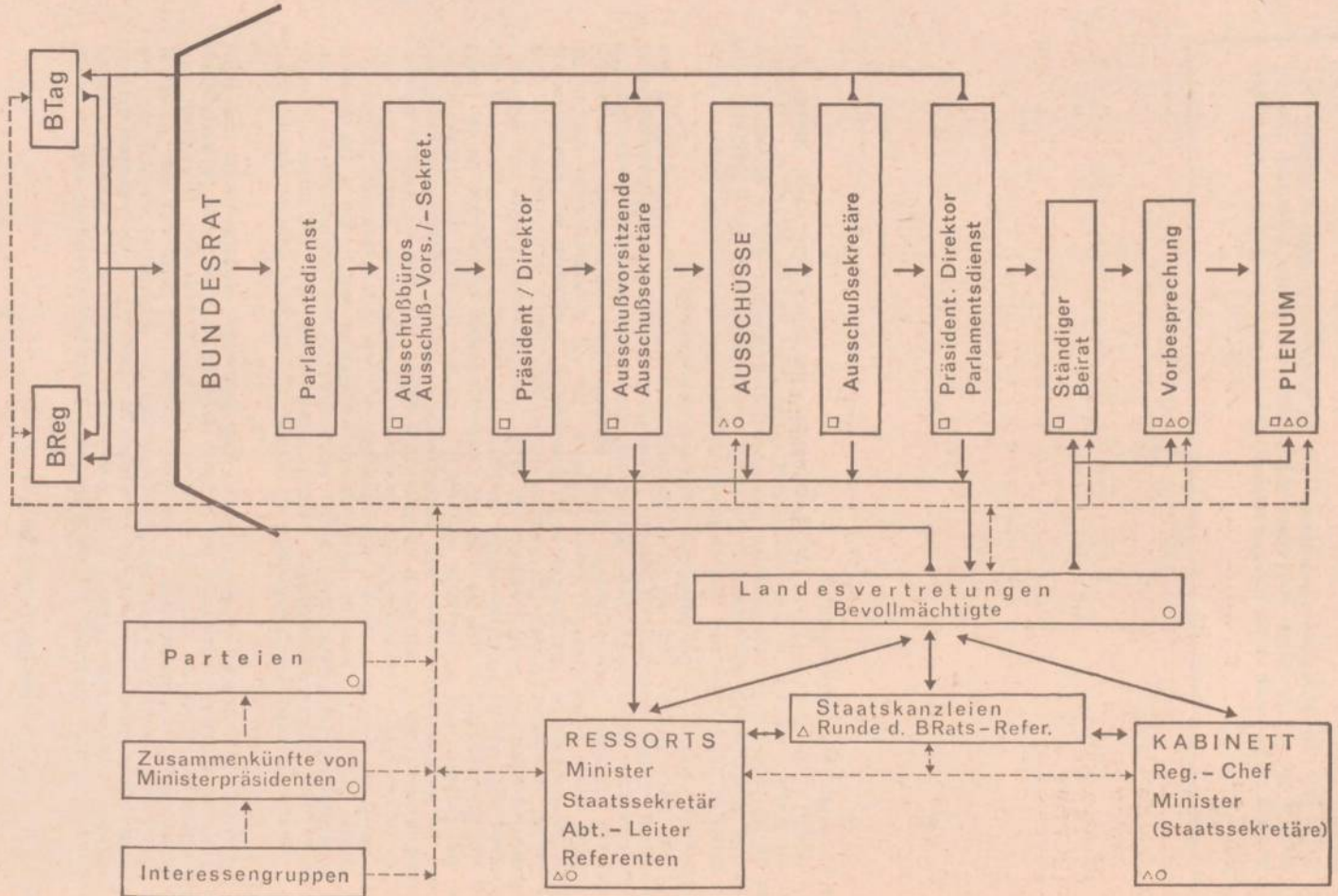
<sup>1)</sup> ohne Staatssekretäre

**E. Organisationsplan des Bundesrates**



Agrarausschuß	Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik	Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten	Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften
Finanzausschuß	Ausschuß für Innerdeutsche Beziehungen	Ausschuß für Innere Angelegenheiten	Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit
Ausschuß für Kulturfragen	Rechtsausschuß	Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen	Ausschuß für Verkehr und Post
	Ausschuß für Verteidigung	Wirtschaftsausschuß	
Parlamentsdienst, Presse		Verwaltung	Stenographischer Dienst

# F. ARBEITSWEISE UND ENTSCHEIDUNGSPROZESS IM BUNDESRAT



**Legende:**

- = Formelles Informationssystem
- - - = Informelles Informationssystem
- = Routine (Formelle) Entscheidung
- △ = Bürokratische Entscheidung
- = Politische Entscheidung

## Heinz Laufer: DER BUNDESRAT · Untersuchungen über Zusammensetzung, Arbeitsweise, politische Rolle und Reformprobleme

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4/72

Die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland befindet sich in einem tiefgreifenden Wandel. Der Bundesrat ist seit Herbst 1969 durch die Divergenz seiner Mehrheitskonstellation und derjenigen im Bundestag in das öffentliche Interesse gerückt wie kaum zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik. Die vorliegende Analyse setzt bei der Problematik des Föderalismus in der Gegenwart an und untersucht den Bundesrat unter folgenden Aspekten: wer tritt in dieser föderativen Institution als Akteur auf; wie läuft der Entscheidungsprozeß ab; welchen Stellenwert nimmt die Länderkammer im politischen System ein; welche Reformen sind notwendig, wünschenswert und möglich?

Die Zusammensetzung des Bundesrates ist wegen der strengen verfassungsrechtlichen Bestimmungen politikwissenschaftlich relativ uninteressant; die wichtigsten handelnden Amtsträger im Bundesrat sind einzelne Ministerpräsidenten, Bevollmächtigte einzelner Länder beim Bund, besonders profilierte Landesminister, der Direktor des Bundesrates sowie der eine oder andere Ausschußsekretär. Die Ausschüsse des Bundesrates werden in der Regel von Beamten der Landesministerialbürokratie gebildet. Der Entscheidungsprozeß ist im Bundesrat weitgehend formaler Art. Die vielfältigen Kompetenzen im Rechtssetzungsprozeß der Bundesrepublik werden organisatorisch-technisch von den Beamten des Sekretariats, materialiter von den Beamten der Landesministerien und Staatskanzleien, politisch von den Landeskabinetten gehandhabt. In der Regel vollziehen sich die Entscheidungen des Bundesrates außerhalb seiner Organe: in den Kabinettsitzungen der Landesregierungen, in Ad-hoc-Zusammenkünften von Ministerpräsidenten, in Parteigremien, in Landesvertretungen, durch Rund-Telephonate. Die inhaltliche Struktur der Entscheidungen ist vorwiegend korrigierend und konservierend im Sinne eines ‚bürokratischen Konservatismus‘. Nur in Ausnahmefällen werden im Bundesrat politische Entscheidungen gefällt, nämlich dann, wenn durch Verfassungsänderungen das föderativ-politische Machtverhältnis berührt wird oder wenn über die Gestaltung politisch-existentieller Bereiche divergierende parteipolitische Zielkonzeptionen bestehen. Dann besteht auch die — verfassungsrechtlich zulässige — Möglichkeit, den Bundesrat als Instrument der Bundestagsopposition zu verwenden.

Arbeitsweise, organisatorische und politische Struktur des Bundesrates geben zu mannigfacher Kritik Anlaß, sie erfordern Reformen verschiedener Art. Die Reformprobleme und die zu ihrer Lösung vorliegenden und diskutierten Modelle, die im einzelnen dargestellt werden, müssen im größeren Kontext einer notwendigen Reform des föderativen Systems der Bundesrepublik gesehen werden, vor allem unter dem Aspekt der Neugliederung des Bundesgebietes.

### Berichtigung:

In der B 1—2/72 muß es bei der Dokumentation zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts (S. 31, 13. Zeile von oben, letzter Satz des ersten Absatzes) heißen: „Auch in einer ‚streitbaren Demokratie‘ sei die Staatsraison kein unbedingt vorrangiger Wert.“