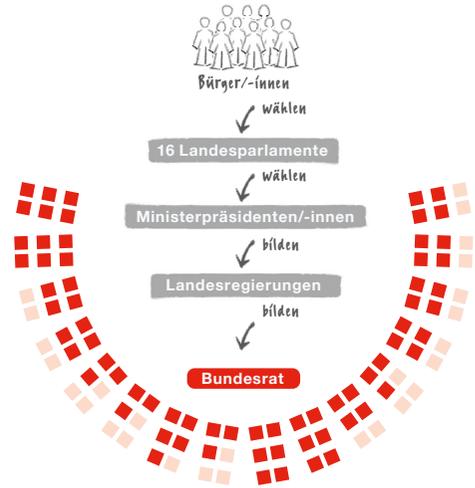


Bundesrat



Herausgeberin: Bundeszentrale für politische Bildung/bpb
 Autor: Antonios Souris; 1. Auflage: Mai 2023
 Gestaltung/ Illustrationen: Mohr Design; bpb.de/spicker

Was ist der Bundesrat?

Der Bundesrat ist neben dem Bundestag, dem Bundespräsidenten, der Bundesregierung und dem Bundesverfassungsgericht eines der fünf **ständigen Verfassungsorgane des Bundes**. Der Bundesrat ist Ausdruck des **föderalen Staatsaufbaus Deutschlands**. In Artikel 50 legt das Grundgesetz (GG) nämlich fest: „Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit.“

Wie setzt sich der Bundesrat zusammen?

Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der **16 Landesregierungen** (Art. 51 Absatz 1 GG). Es gibt deshalb keine „Bundesratswahlen“ in Deutschland. Jede **Landtagswahl** kann aber seine Zusammensetzung verändern.

Durch seine Zusammensetzung ist der Bundesrat weder der Landes- noch der Bundesebene oder einer einzigen staatlichen Gewalt zuzuordnen:

- **Landespolitiker/-innen betreiben im Bundesrat Bundespolitik.**
- **Der Bundesrat ist ein Gesetzgebungsorgan, also Teil der Legislative (gesetzgebende Gewalt), das sich aus Vertretern/-innen der Exekutive (ausübende Gewalt) zusammensetzt.**

i *Der Bundesrat als föderatives Verfassungsorgan auf Bundesebene ist eine deutsche Besonderheit mit langer Tradition. Bereits im 19. Jahrhundert konnte die Verfassung des Norddeutschen Bundes – dem ersten Bundesstaat auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik – einen Bundesrat, der sich aus Mitgliedern der Einzelstaaten zusammensetzte.*

Wie funktioniert der Bundesrat?

Der Bundesrat tagt in einem **Drei-Wochen-Rhythmus**. Die Bundesratsentscheidungen werden in den insgesamt 16 Fachausschüssen vorbereitet. Die Mitglieder der Fachausschüsse sind die Fachminister/-innen in den Landesregierungen (z. B. Finanzausschuss: Landesfinanzminister/-innen). Jedes Land hat in jedem Ausschuss eine Stimme. Für die Positionen des Landes sind die Minister/-innen als Ausschussmitglieder verantwortlich.

„Ausschusswoche“
 Prüfung der Vorlagen durch die Fachausschüsse, Erarbeitung von Entscheidungsempfehlungen

„Koordinierungswoche“
 Fachliche und politische Koordinierung innerhalb der und zwischen den Landesregierungen auf Grundlage der Ausschussempfehlungen

„Plenarwoche“
 Letzte politische Absprachen, finale Entscheidungen in Plenarsitzung (vollzählige Versammlung möglichst aller Mitglieder) am Freitag

Auf Grundlage der Ausschussempfehlungen trifft das **Bundesratsplenum** die finalen Entscheidungen. Dort gilt die **Stimmengewichtung nach Zahl der Einwohner/-innen** (→ S. 1 und Übersicht S. 6). Jede Landesregierung muss vor den Plenarsitzungen zu allen auf der Tagesordnung stehenden Punkten eine gemeinsame Haltung festlegen, weil sie ihre Stimmen nur **einheitlich** abgeben darf. Beschlüsse des Bundesrats benötigen eine **absolute Mehrheit von 35 der 69 Stimmen**. Grundgesetzänderungen benötigen eine Zweidrittelmehrheit von 46 der 69 Stimmen.

Mehrheiten hängen auch von den **Parteizugehörigkeiten in den Landesregierungen** ab. Die Mitglieder des Bundesrats repräsentieren ihre Länder, sind aber gleichzeitig Parteipolitiker/-innen. Daher finden im Bundesrat auch parteipolitische

Zusammensetzung des Bundesrats nach Art. 51 Abs. 2 GG

Stimmen	Einwohner/-innen	Land
je 6	> 7 Mio.	Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen
je 5	> 6 Mio.	Hessen
je 4	> 2 Mio.	Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen
je 3	< 2 Mio.	Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland

Auseinandersetzungen statt. Die Landesregierungen schließen sich entsprechend ihrer Partei zusammen, um gemeinsame Positionen zu vertreten (→ **i**). Wenn die Bundesregierung keine Mehrheit im Bundesrat hat, was inzwischen die Regel ist (→ S. 8), können ihre Vorhaben dort von den anderen Parteien ausgebremst oder blockiert werden. Der Bundesrat steht daher regelmäßig vor der Herausforderung, die auf Kooperation und Übereinkunft ausgerichtete Zusammenarbeit von Bund und Ländern einerseits und den Wettbewerb zwischen den Parteien andererseits miteinander in Einklang bringen zu müssen.

i A-, B- und G-Koordination

Die Arbeitsweise des Bundesrats setzt eine umfangreiche Koordinierung zwischen den Landesregierungen voraus. Dabei spielen Parteien eine zentrale Rolle. So spricht man sich entsprechend der Parteizugehörigkeit in informellen Koordinationsrunden ab, die mit „A“ (SPD) und „B“ (CDU/CSU = „Union“) abgekürzt werden. Wenn z. B. die SPD-geführten Länder eine gemeinsame Position vertreten, spricht man von einer „A-Linie“. Durch ihre Beteiligung an zahlreichen Landesregierungen haben die Grünen inzwischen eine eigene „G“-Koordination etabliert.

Was macht der Bundesrat?

Der Bundesrat entscheidet über hunderte Vorlagen pro Jahr, die ihm von der Bundesregierung, dem Bundestag und der Europäischen Union (EU) zugeleitet werden:

- **Der Bundesrat gibt zu Gesetzentwürfen der Bundesregierung noch vor dem Bundestag eine Stellungnahme ab. Die Bundesregierung formuliert dann eine Gegenäußerung. Gesetzentwurf, Stellungnahme und Gegenäußerung werden beim Bundestag eingebracht. Nachdem dieser den Gesetzentwurf beschlossen hat, wird er erneut dem Bundesrat zugeleitet. Das weitere Verfahren hängt davon ab, ob es sich um ein Zustimmungs- oder Einspruchsgesetz handelt (→ **i**).**
- **Zahlreichen Rechtsverordnungen der Bundesregierung muss der Bundesrat zustimmen. Dies kann er von bestimmten Änderungen abhängig machen, ohne die die Verordnung nicht in Kraft tritt. Dasselbe gilt für Allgemeine Verwaltungsvorschriften.**
- **Zu EU-Vorlagen kann der Bundesrat Stellungnahmen verabschieden und diese entweder der Bundesregierung oder direkt der Europäischen Kommission zuleiten (→ S. 7).**

i *Bestimmte Gesetze benötigen die Zustimmung des Bundesrats, um in Kraft zu treten (Zustimmungsgesetze). Darunter fallen Gesetze, die das Grundgesetz ändern (dieses muss der Bundesrat sogar mit Zweidrittelmehrheit zustimmen), und solche, die Auswirkungen auf die Finanzen der Länder haben oder in ihre Verwaltungshoheit eingreifen. Bei Einspruchsgesetzen kann der Bundesrat Einspruch einlegen, der allerdings vom Bundestag aufgehoben werden kann (→ Spicker Nr. 23: Deutscher Bundestag, S. 7).*

Der Bundesrat kann aber auch selbst aktiv werden und eigene Initiativen anstoßen. Dazu stehen ihm folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

- **Der Bundesrat ist neben der Bundesregierung und dem Bundestag eines von drei initiativberechtigten Organen auf Bundesebene. Er kann deshalb eigene Gesetzentwürfe beschließen und den anderen beiden zuleiten.**
- **Mit rechtlich unverbindlichen Entschließungen kann der Bundesrat seine Perspektive darlegen, auf Probleme hinweisen und Lösungsvorschläge anstoßen.**
- **Der Bundesrat kann Entwürfe für Rechtsverordnungen beschließen und der Bundesregierung zuleiten.**

i Gesetzesverfahren in Zahlen

Zwischen 1949 und 2021 gingen elf Prozent der beschlossenen Gesetze in Deutschland auf den Bundesrat zurück (74 Prozent auf die Bundesregierung und 15 Prozent auf den Bundestag). Bei den letztlich verkündeten Gesetzen handelt es sich in 51 Prozent der Fälle um Einspruchsgesetze, 49 Prozent entfielen auf Zustimmungsgesetze. Seit der Föderalismusreform 2006 ist der Anteil der Einspruchsgesetze gestiegen.

Wie ist der Vorsitz des Bundesrats geregelt?

Der Bundesrat wählt nach einer festgelegten Reihenfolge jährlich eine/-n der Ministerpräsidenten/-innen zu seinem Präsidenten. Dies ist eines der höchsten Staatsämter in Deutschland. Im politischen Alltag ist der Bundesratsvorsitz vor allem mit repräsentativen Aufgaben verbunden. Ist der Bundespräsident verhindert, nimmt der Bundesratspräsident seine Befugnisse wahr (Art. 57 GG).

Was macht der Vermittlungsausschuss?

Bei Uneinigkeit in einem Gesetzgebungsverfahren wird auf Antrag von Bundesrat, Bundestag oder Bundesregierung der Vermittlungsausschuss (VA) tätig:

- **Der Bundesrat kann den VA zu allen vom Bundestag beschlossenen Gesetzen einschalten.**
- **Der Bundestag und die Bundesregierung können den VA nur dann einschalten, wenn der Bundesrat einem zustimmungspflichtigen Gesetz seine Zustimmung versagt.**

Der VA setzt sich aus je 16 Mitgliedern von Bundesrat und Bundestag zusammen. Für den Bundesrat entsendet jede Landesregierung ein Mitglied. Der Bundestag benennt seine Mitglieder gemäß den Fraktionsstärken. Der VA soll in vertraulichen Sitzungen Kompromisse aushandeln und **Vorschläge zur Streitbeilegung** formulieren. Die Kompromissvorschläge des VA müssen von Bundesrat und Bundestag bestätigt werden.

Der Bundesrat in der Europapolitik

Im „Europaartikel“ 23 GG sind die europapolitischen Mitwirkungsrechte des Bundesrats verfassungsrechtlich verbrieft:

- **Der Bundesrat wird in EU-Angelegenheiten von der Bundesregierung frühstmöglich und umfassend informiert.**
- **Die vom Bundesrat beschlossenen Stellungnahmen zu EU-Vorlagen müssen bei der Festlegung der deutschen Verhandlungsposition berücksichtigt werden.**
- **Bei EU-Gesetzgebungsverfahren in der schulischen Bildung, der Kultur und beim Rundfunk kann der Bundesrat Beauftragte benennen, die die Verhandlungsführung der deutschen Delegation in den EU-Gremien übernehmen.**

Neuere Entwicklungen und Reformbedarfe

Infolge des inzwischen zersplitterten Parteiensystems verengen sich die Gestaltungsspielräume für politische Mehrheiten im Bundesrat. Weil dort eine absolute Mehrheit nötig ist und es zudem **„Bundesratsklauseln“** (→ **i**) gibt, kontrollieren SPD, CDU/CSU und die Grünen jeweils genug Länderstimmen, um Entscheidungen zu blockieren. Diese Vetomacht erschwert politische Veränderungen. Es wird daher diskutiert, ob eine **einfache Mehrheit** (also mehr Ja- als Nein-Stimmen) ausreichen sollte. Enthaltungen würden dann nicht mehr als Nein-Stimmen zählen.

i Bundesratsklauseln

In Deutschland sind Koalitionsregierungen aus zwei oder mehr Parteien die Regel. In die Koalitionsverträge auf Landesebene werden „Bundesratsklauseln“ eingefügt. Diese besagen, dass sich das Land im Bundesratsplenum enthalten muss, falls die Koalition keine gemeinsame Position findet.

Im Bundesratsplenum wird per Handzeichen abgestimmt: Hand heben bedeutet Zustimmung. Andernfalls wird die Hand unten gelassen. Dadurch ist nicht ersichtlich, ob das Land dagegen ist oder sich enthält. Außer bei Grundgesetzänderungen geben die Mitschriften der Sitzungen (stenografische Protokolle) keine Auskunft über das Stimmverhalten der Länder. Die Landesregierungen veröffentlichten inzwischen ihre Stimmlisten, die jedoch nur mit Vorwissen verständlich sind. Damit Bürger/-innen die Position ihrer Landesregierung schnell und einfach nachvollziehen können, erscheint eine transparente und einheitliche **Dokumentation des Stimmverhaltens** in den Mitschriften des Bundesrats sinnvoll.