



Beilage zur Wochenzeitung

Das Parlament

6. Dezember 2004

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 Frank Decker

Das parlamentarische System in den Ländern

10 Roland Johne

Bundesrat und parlamentarische Demokratie

18 Werner Reutter

Landesparlamente im kooperativen
Föderalismus

25 Klaus Stüwe

Konflikt und Konsens im Bundesrat

33 Sven Leunig

Länder- versus Parteiinteressen im Bundesrat
Realer Dualismus oder fiktive Differenzierung?

39 Uwe Kranenpohl

Funktionen des Bundesverfassungsgerichts



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.

Redaktion:

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Hans G. Bauer
Telefon: (0 18 88) 5 15-0

Internet:

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck:

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice:

Die Vertriebsabteilung
der Wochenzeitung **Das Parlament**,
Frankenallee 71 – 81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung **Das Parlament**
einschließlich Beilage zum Preis
von Euro 19,15 halbjährlich,
Jahresvorzugspreis Euro 34,90
einschließlich Mehrwertsteuer;
Kündigung drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammel-
mappen für die Beilage
zum Preis von Euro 3,58
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.
Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Das Erscheinungsbild des Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt seit Jahren Wissenschaft und Politik. Unstrittig ist, dass das föderale System zur Bewältigung der dringenden Zukunftsaufgaben reformiert werden muss. Zu diesem Zweck wurde eine Bundesstaatskommission eingerichtet, die im Dezember ihren Bericht vorlegen wird. Diskutiert wird über Richtung und Reichweite der Reformmaßnahmen. Die augenblickliche Debatte bewegt sich zwischen Beteiligungsföderalismus einerseits und Wettbewerbsföderalismus andererseits. Die Vertreter der ersteren Richtung berufen sich auf das Leitbild des Grundgesetzes, wonach gleichwertige Lebensverhältnisse anzustreben sind: Solidarität sei wichtiger als Wettbewerb. Für die Verfechter des Wettbewerbsföderalismus ist das Grundgesetz in dieser Frage offen; es ermögliche vielgestaltige Regelungen in den Ländern: Entflechtung der bundesstaatlichen Ordnung stärkt die Kompetenzen der Länder und Landtage, so ihr Credo. Ziel der Reformen sollte eine föderale Ordnung sein, die effizienter ist und den Wettbewerb um politische Lösungen ermöglicht.

■ Der Föderalismus bildet einen zentralen Eckpfeiler der demokratischen Ordnung in der Bundesrepublik. Die Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern hat dazu beigetragen, Macht zu begrenzen und zu kontrollieren. Die Feststellung, dass das föderale System zum Hindernis bei der Umsetzung von Reformen geworden ist, bedarf der Differenzierung. Ebenso scheint die These von der schwindenden Kompetenz und dem Einflussverlust der Länderparlamente nicht überzeugend zu sein. Diese unterliegen eher einem Funktionswandel, wie *Werner Reutter* feststellt. Dass eine Übertragung von Kompetenzen auf die Länder zwangsläufig eine Stärkung der Landesparlamente

nach sich zieht, muss nicht unbedingt zutreffen. Es könnte aber zu einer stärkeren Fragmentierung des politischen Systems in der Bundesrepublik führen. Die Frage kann zu Recht gestellt werden, ob das parlamentarische Regierungssystem auf Länderebene noch zeitgemäß ist. *Frank Decker* vertritt die These, dass durch die Einführung der Direktwahl der Bürgermeister/-innen in den Kommunen heute überall eine präsidientielle Regierungsform vorzufinden ist. Da die materielle Politik in den Ländern näher bei den Kommunen als bei der Bundespolitik anzusiedeln sei, spräche einiges für die Übertragung des präsidientlichen Systems auch auf die Länderebene.

■ Der Bundesrat ist eine weltweit einzigartige Einrichtung und ein besonderes Strukturelement des deutschen Föderalismus. Seine Mitglieder werden von den Regierungen der Länder entsandt; sie sind weisungsgebunden. Diese Struktur ist immer wieder gelobt worden, weil dadurch die Verwaltungserfahrung der Länder Eingang in den Gesetzgebungsprozess des Bundes findet. Neben diesen Vorteilen wird von Zeit zu Zeit gegenüber dem Bundesrat aber auch der Vorwurf der „Parteiopolitisation“ oder der „Blockadepolitik“ erhoben, und zwar immer dann, wenn die Mehrheitsverhältnisse in dieser Kammer von denen im Deutschen Bundestag abweichen. Dass sich die Realität differenzierter darstellt, zeigt *Klaus Stüwe*, der eine Bilanz des Abstimmungsverhaltens im Bundesrat von 1949 bis 2004 zieht. Von einer Blockadepolitik könne keine Rede sein. Die Vetomacht des Bundesrates führe nicht zu Blockaden, sondern zu konkordanzdemokratischen Prozessen. Ziel dieser Politik sei immer der Kompromiss, der aber in einer Mediendemokratie weniger spektakulär ist als Streit und Blockade. Auch der Vorwurf der Parteiopolitisation geht letztendlich ins Leere, wie *Sven Leunig* feststellt.

Ludwig Watzal ■

Das parlamentarische System in den Ländern Adäquate Regierungsform oder Auslaufmodell?

Länderverfassungsrecht im unitarischen Föderalismus

Mit Blick auf den unitarischen Charakter des deutschen Föderalismus ist es nicht weiter verwunderlich, dass auch die Verfassungen und Regierungsformen der Gliedstaaten eine nur geringe Variationsbreite aufweisen. Dies gilt zumindest, wenn man die Bundesrepublik mit Ländern wie den USA oder der Schweiz vergleicht, in deren föderalen Systemen der Gedanke der Vielgestaltigkeit eine weitaus größere Rolle spielt und bundesstaatliche Traditionen fest verankert sind. Die Homogenitätsthese muss allerdings sogleich eingeschränkt werden: Bezogen auf den Bund trifft sie nur auf das parlamentarische Regierungssystem der Länder und nicht auf die direktdemokratischen Verfahren zu, die heute in allen 16 Bundesländern verfassungsrechtlich festgeschrieben sind. Weniger dramatisch sind die Unterschiede im Bereich des Wahlrechts, in dem sich sämtliche Länder innerhalb des bundesgesetzlichen Verhältniswahlsystems bewegen, unterhalb dieser Ebene aber ebenfalls zahlreiche Variationen anzutreffen sind.

Dass die Länder rechtlich über einen durchaus weiten Spielraum bei der Gestaltung des eigenen Regierungssystems verfügen, ergibt sich aus dem so genannten Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, das ihre verfassungsmäßige Ordnung lediglich an die allgemeinen Grundsätze des „republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates“ bindet. Die Einführung weitergehender direktdemokratischer Elemente, als sie das Grundgesetz in Art. 29 vorsieht, ist durch diese Bestimmung ebenso gedeckt wie der mögliche Wechsel von der Verhältnis- zu einer reinen Mehrheitswahl.¹ Strittiger ist, ob das auch für eine Abkehr von der bestehenden parlamentarischen Regierungsform gilt. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in einem frühen Urteil so bestätigt, das der ganz überwiegenden Auffassung der Staatsrechtslehre entspricht.² Gestützt wird seine

Interpretation dadurch, dass Art. 17 der Weimarer Reichsverfassung das parlamentarische System für die Gliedstaaten seinerzeit ausdrücklich vorgeschrieben hat.³ Die Angleichung der institutionellen Strukturen der Länderpolitik wurde und wird in Deutschland also weniger durch die Verfassungsnorm als durch deren Praxis erzwungen. Die freiwillige Unitarisierung folgt hier dem, was auch in den materiellrechtlichen Bereichen ausschließlicher Länderzuständigkeit – zum Beispiel in der Schulpolitik – als „Parallelgesetzgebung“ der Länder geläufig ist.

Eigenarten der Länderpolitik

Verfassungsrechtler wie Brun-Otto Bryde oder Hans Herbert von Arnim konstatieren mit Blick auf die Verwaltungslastigkeit eine größere Nähe der Länderpolitik zur kommunalen als zur Bundesebene, die sich auch in der Organisation der Regierungssysteme ausdrücken müsse.⁴ Dieses Argument, das von Wilhelm Hennis⁵ und Theodor Eschenburg⁶ in ähnlicher Form bereits in den fünfziger Jahren vorgetragen wurde, hat an Plausibilität nichts eingebüßt. Nachdem die großen Komplexe der Landesgesetzgebung – die Organisation der Landesverwaltung und Gemeinden, des Rundfunks und des Schulwesens – seit langem abgearbeitet sind, ist die Neigung der Länder sogar noch gewachsen, in solche (Rand)gebiete der Gesetzge-

3 Vgl. Jörg Menzel, Landesverfassungsrecht. Verfassungs-
hoheit und Homogenität im grundgesetzlichen Bundesstaat,
Stuttgart u. a. 1995, S. 256.

4 Vgl. Brun-Otto Bryde, Verfassungsreform der Länder
unter bundesstaatlichem Unitarisierungsdruck, in: Hans
Eichel/Klaus Peter Möller (Hrsg.), 50 Jahre Verfassung des
Landes Hessen, Opladen–Wiesbaden 1997, S. 433–444; Hans
Herbert von Arnim, Vom schönen Schein der Demokratie.
Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei, München
2000.

5 Vgl. Wilhelm Hennis, Parlamentarische Opposition und
Industriegesellschaft. Zur Lage des parlamentarischen
Regierungssystems, in: Gesellschaft–Staat–Erziehung, 1 (1956),
S. 205–222, auch in: ders., Regieren im modernen Staat. Poli-
tikwissenschaftliche Abhandlungen I, Tübingen 1999, S. 1–23.

6 Vgl. Theodor Eschenburg, Parlamentarische Regierung in
den Ländern, in: ders., Zur politischen Praxis in der Bundes-
republik. Kritische Betrachtungen 1957 bis 1961, München
1964, S. 223–227.

1 Vgl. Stefan Storr, Verfassungsgebung in den Ländern. Zur
Verfassungsgebung unter den Rahmenbedingungen des
Grundgesetzes, Stuttgart u. a. 1995, S. 257 ff.

2 BVerfGE 9, 281.

bung vorzustoßen, deren Regelung man getrost den Kommunen überlassen könnte.⁷

Hennis und Eschenburg hatten die Eigenart der verwaltungsbezogenen Länderpolitik seinerzeit daran festgemacht, dass sie der parteipolitischen Auseinandersetzung auf weite Strecken entzogen sei. Hennis' Diktum, wonach es „keinen christlich-demokratischen Straßenbau und keine sozialdemokratische Wasserwirtschaft“ gebe, sollte den Sachverhalt auf den Punkt bringen. In dieser Generalisierung ist seine These zweifellos verfehlt. *Erstens* sind auch Verwaltungsentscheidungen ihrem Wesen nach nicht durchweg unpolitisch oder bloß technokratisch, so wie es der Begriff des „Vollzugs“ suggeriert. Vielmehr erfordern sie sachliche oder zeitliche Prioritätensetzungen, die den zuständigen Organen manche Gestaltungsfreiheit eröffnen.⁸ *Zweitens* gilt für einen Teil der den Ländern verbliebenen legislativen Restkompetenzen – insbesondere für die Schulpolitik –, dass sie sogar eminent politischen Charakter tragen und in der Vergangenheit stark ideologisiert worden sind. Die Folgen zeigen sich in den unterschiedlichen Schulsystemen bis heute. Und *drittens* lassen sich auch in anderen Bereichen der Landesgesetzgebung (etwa in der Struktur- oder Arbeitsmarktpolitik) unterschiedliche Profile ausmachen, je nachdem, ob die Regierungen von der Union oder der SPD gestellt werden.

Dennoch bleibt es im Großen und Ganzen richtig, dass sich Bund und Länder vom politischen Charakter ihres Aufgabenschnitts deutlich unterscheiden. Der Grad der parteipolitischen Durchdringung ist in der Landespolitik geringer, was eine umstandslose Übertragung des parlamentarischen Wettbewerbsmodells auf die Länderebene schwierig macht. Die Analogie zur kommunalen Politik liegt hier in der Tat auf der Hand. Besonders schlagend ist sie in den drei Stadtstaaten, die als Bundesländer zugleich Gemeinden sind und damit eine nochmals andere Aufgabenstruktur aufweisen als die Flächenländer. Von daher drängt sich die Frage auf, ob die Kommunen auch bei der Gestaltung des Regierungssystems ein geeignetes Vorbild sein könnten.

Betrachtet man dessen drei Hauptmerkmale – die Volksgesetzgebung, das Wahlrecht und das Verhältnis von Regierung und Parlament –, so zeigen sich die größten Übereinstimmungen zwischen den heutigen Länder- und Kommunalverfassungen im

ersten Bereich: bei der direkten Demokratie.⁹ Hier liegt zugleich die größte Differenz zur Bundesebene, auf der man sich auf die Einführung des direktdemokratischen Instruments bislang nicht einigen konnte. Ausschließlich dem Modell des Bundes verpflichtet bleiben die Länder hingegen bei der Gestaltung des Verhältnisses von Regierung und Parlament. Während die Kommunen nach dem Siegeszug der Süddeutschen Ratsverfassung sämtlich zur präsidentiellen Regierungsform übergegangen sind, hat das parlamentarische System hier weiterhin festen Bestand.

Das parlamentarische System in den Ländern: Divergenzen und Konvergenzen

Alle Landesverfassungen konstituieren heute rein parlamentarische Regierungssysteme mit einem Einkammerparlament und geschlossener Exekutive. Allein Bayern bildete hiervon bis 1998 eine Ausnahme, indem es sich neben dem Landtag einen Senat als Zweite Kammer leistete. Überlegungen, eine Zweite Kammer einzuführen, waren von den Verfassungsgebern auch in anderen Ländern (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein) angestellt worden, blieben aber allesamt ohne Erfolg. Dasselbe gilt für die in dem ursprünglichen rheinland-pfälzischen Verfassungsentwurf vorgesehene Einführung einer exekutiven Doppelspitze, die sich am semipräsidentiellen System der Weimarer Republik orientierte.¹⁰ Eine generelle Abkehr vom parlamentarischen System wurde nur in Baden-Württemberg kurzzeitig erwogen, das bei seiner Gründung 1952 bereits auf die Erfahrungen in anderen Bundesländern zurückblicken konnte. Hier hatte Theodor Eschenburg als damaliger Staatsrat im baden-württembergischen Innenministerium den Plan entwickelt, das Regierungssystem des neuen Südweststaates entlang einer Präsidialverfassung umzugestalten, deren Herzstück die Direktwahl des Ministerpräsidenten sein sollte.¹¹ Die CDU machte sich dies in den Verfassungsberatungen zu Eigen, konnte mit dem Vorschlag aber letztlich nicht durchdringen.

9 Vgl. Frank Decker, Die Regierungssysteme in den Ländern, in: ders. (Hrsg.), *Föderalismus an der Wegscheidung?*, Wiesbaden 2004, S. 176 ff.

10 Vgl. Sigrid Koch-Baumgarten, *Der Landtag von Rheinland-Pfalz. Vom Entscheidungsträger zum Politikvermittler?*, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), *Länderparlamentarismus in Deutschland*, Wiesbaden 2004, S. 332 f.

11 Vgl. Theodor Eschenburg, *Verfassung und Verwaltungsaufbau des Südweststaates*, Stuttgart 1952, S. 59 ff.

7 Vgl. Roland Sturm, *Föderalismus in Deutschland*, Opfaden 2001, S. 73.

8 So bereits Klaus P. Siegloch, *Kritik und Alternativen zum parlamentarischen Regierungssystem in den Bundesländern*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 3 (1972) 3, S. 370 ff.

Nimmt man allein die Verfassungsnorm, waren die Unterschiede in den Regierungsformen der Länder zunächst durchaus beträchtlich. Erst später sollte es im Zuge der übereinstimmenden Verfassungspraxis durch Verfassungsreformen zu einer Angleichung kommen. Siegfried Mielke hat in einer frühen Arbeit zum Länderparlamentarismus vier Modelle der parlamentarischen Regierungsform unterschieden, von denen sich drei – die Parlamentsregierung, die „echte“ parlamentarische Regierung und der „disziplinierte“ (abgeschwächte) Parlamentarismus – in den ursprünglichen Länderverfassungen wiederfanden.¹² Grundlage der Unterscheidung ist das Machtverhältnis zwischen Parlament und Regierung, das nach Mielke von folgenden Bedingungen abhängt: den Modalitäten der Parlamentsauflösung (durch die Regierung oder nur als Selbstauflösung), der Bestellung und Entlassung der Minister bzw. Senatoren (mit oder ohne Zustimmung des Parlaments) sowie der Möglichkeit des Regierungschefs, auch nach einem Misstrauensvotum oder einer verlorenen Landtagswahl im Amt zu bleiben. Es ist merkwürdig, dass diese Einteilung in einer neueren Veröffentlichung desselben Autors fast wortgleich übernommen wurde, obwohl sie von der Realität längst überholt ist.¹³ So haben zum Beispiel inzwischen alle Länderverfassungen das Selbstaufhebungsrecht eingeführt, wobei diese entweder mit absoluter (fünf Länder) oder mit Zweidrittelmehrheit erfolgen muss (elf Länder).

Etwas unübersichtlicher ist das Bild bei der Bestellung und Entlassung der Regierungsmitglieder. Abweichend vom Modell des Grundgesetzes sehen hier die meisten Verfassungen weiterhin eine Bestätigung des gesamten Kabinetts durch das Parlament vor; auch die Entlassung der Minister ist in einigen Fällen an dessen Zustimmung gebunden (so in Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und im Saarland). In Berlin und Bremen müssen die Senatoren vom Parlament vor ihrem Amtsantritt sogar einzeln bestätigt werden. (In Hamburg gilt dies seit der Verfassungsreform 1996 nur noch für im Laufe der Legislaturperiode neu bestellte Regierungsmitglieder.) Bremen und Hamburg sahen ursprünglich nicht einmal die Wahl des Senatspräsidenten bzw. Ersten Bürgermeisters durch die Bürgerschaft vor; dieser wurde vielmehr erst nach der Wahl des gesamten Senats als *primus inter pares* aus dessen Mitte bestellt. Die 1994 bzw. 1996 beschlossenen Verfassungsreformen haben mit dieser Tradition gebrochen.

12 Siegfried Mielke, *Länderparlamentarismus*, Bonn 1971, S. 14 f.

13 Vgl. ders./Werner Reutter, *Länderparlamentarismus in Deutschland – eine Bestandsaufnahme*, in: dies. (Anm. 10), S. 36 f.

Unterschiedliche Regelungen gibt es auch beim Misstrauensvotum.¹⁴ In den meisten Ländern richtet sich dieses wie im Bund allein gegen die Person des Regierungschefs, mit dessen Abwahl die Amtszeit aller übrigen Regierungsmitglieder endet. Dabei ist in der Regel die gleichzeitige Wahl eines Nachfolgers erforderlich (Ausnahmen in Berlin und Bremen). In fünf Ländern (Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland) ist ein Misstrauensvotum auch gegen einzelne Minister möglich, was man nach den negativen Weimarer Erfahrungen für das Grundgesetz ausdrücklich ausschließen wollte. Am anderen Ende der Skala steht Bayern, dessen Verfassung überhaupt kein förmliches Misstrauensvotum kennt. Allerdings muss der Ministerpräsident auch hier zurücktreten, „wenn die politischen Verhältnisse ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten zwischen ihm und dem Landtag unmöglich machen“ (Art. 44 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung).

Die bayerische Regelung ist insofern interessant, als die Verfassung des Freistaates dem Ministerpräsidenten nicht die anderswo übliche Richtlinienkompetenz einräumt, was ansonsten nur noch in Bremen und Berlin der Fall ist. Daran lässt sich zum einen ablesen, dass zwischen den Modalitäten der Bestellung bzw. Abberufung und der Richtlinienbefugnis kein zwingender Sachzusammenhang besteht; einige Landesverfassungen verweigern dem Regierungschef sogar die mit der Richtlinienkompetenz normalerweise einhergehende Organisationsgewalt, die hier entweder bei der gesamten Regierung liegt (Bremen, Hamburg) oder durch Regierung bzw. Regierungschef und Landtag gemeinsam ausgeübt wird (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz). Zum anderen macht es die überragende Bedeutung der Verfassungspraxis deutlich, in der sich die Prärogative des Regierungschefs auch gegen den Wortlaut der Verfassungen behauptet hat. So hatte zum Beispiel Hamburgs Bürgermeister Henning Voscherau das Recht, die Senatoren selbst auszuwählen, bereits vor der Verfassungsreform 1996 für sich beansprucht, die insofern nur die Konsequenzen aus der bestehenden Praxis zog.¹⁵ Umgekehrt

14 Vgl. Andrea Stiens, *Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im deutschen Bundesstaat der Gegenwart*, Berlin 1997, S. 149 ff.

15 Vgl. Julia von Blumenthal, *Freie und Hansestadt Hamburg. Das letzte Feierabendparlament*, in: S. Mielke/W. Reutter (Anm. 10), S. 216. Dies bedeutet keineswegs, dass die verbleibenden Unterschiede in der formalen Ausgestaltung der parlamentarischen Systeme allesamt irrelevant wären. Jenseits der genannten, die Regierungsbestellung und -abberufung betreffenden Merkmale differieren die Länderverfassungen z. B. in der Länge der Wahlperioden, den parlamentarischen Kontrollrechten, der Kompatibilität von Amt und Mandat, den Querverbindungen von parlamentarischer und Volksgesetzgebung sowie der Professionalisierung des

kommen die Ministerpräsidenten dort, wo sie über dieses Recht von Verfassungen wegen verfügen, nicht umhin, bei der Zusammenstellung des Kabinetts auf die Wünsche des Parlaments und der Abgeordneten Rücksicht zu nehmen. Auch hier reicht ihr faktischer Einfluss – wie man weiß – heute nur noch bis an die Grenze der eigenen Partei und Fraktion. Die Koalitionspartner sind bei der Besetzung der ihnen zugesprochenen Ressorts weitgehend souverän.

Parteiensystem und Regierungsformate

Damit wendet sich der Blick zur politischen Praxis. Wenn die Variationen der Regierungsform in der Verfassungswirklichkeit wenig sichtbar geworden sind, so liegen die Gründe dafür vor allem bei den Parteien, die das Funktionieren des parlamentarischen Systems in der Bundesrepublik im Sinne eines einheitlichen – am britischen Westminster-Parlamentarismus geschulten – Regierungsmodells geprägt und die bestehenden verfassungsrechtlichen Unterschiede darüber abgeschliffen haben.

Das mehrheitsdemokratische Modell, wie es in annähernder Reinform in Großbritannien vorzufinden ist, basiert auf dem Prinzip der alternierenden Regierung. Dass es sich auch in der Bundesrepublik frühzeitig durchsetzen konnte, lag nicht ursächlich in der Konzeption des Grundgesetzes begründet, im Gegenteil: Die Beratungsprotokolle des Parlamentarischen Rates belegen, wie fremd der „neue Dualismus“ den Verfassungsgebern seinerzeit gewesen ist.¹⁶ Entscheidend war vielmehr die Entwicklung des Parteiensystems, die bereits 1949 die Bildung einer Kleinen Koalition ermöglichte. Bei diesem Standardmodell der Regierung ist es auf der Bundesebene bis auf zwei Ausnahmen geblieben (absolute Mehrheit der Union 1957 bis 1961 und Große Koalition von Union und SPD von 1966 bis 1969). Ganz anders verlief die Entwicklung anfangs in den Ländern. Von den 35 Regierungen, die hier im Zeitraum 1946 bis 1955 existierten, wurden nur fünf von einer Partei gestellt, während in neun Fällen eine Kleine Koalition amtierte. Dem standen jedoch zehn Große Koalitionen und elf (!) Allparteienregierungen

Parlamentsbetriebs, um nur einige Beispiele zu nennen. Insofern ergibt sich ein durchaus vielfältiges Bild des deutschen Länderparlamentarismus, das die Betrachtung lohnt.

16 Vgl. Eberhard Schütt-Wetschky, Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, B 28/2000, S. 5–12.

ohne numerisch ernst zu nehmende Opposition gegenüber, die dem Prinzip der alternierenden Regierung widersprachen.¹⁷ Vor diesem Hintergrund war es nachvollziehbar, dass Autoren wie Hennis und Eschenburg die Weisheit des parlamentarischen Systems auf der gliedstaatlichen Ebene in Zweifel zogen und stattdessen die Einführung eines Proporz- oder Präsidialsystems propagierten, um alle relevanten Kräfte an der Wahrnehmung der Regierungsfunktion zu beteiligen.

Der Kritik an den vermeintlich „systemwidrigen“ Regierungsformaten wurde die Grundlage entzogen, als die Großen Koalitionen und Allparteienregierungen ab Mitte der fünfziger Jahre in rascher Folge verschwanden. Ihrem Höhepunkt strebte diese Entwicklung im April 1972 zu. Nach dem Ende der Großen Koalition in Baden-Württemberg gab es ab diesem Zeitpunkt in den Ländern nur noch Einparteienregierungen (acht Fälle) oder Kleine Koalitionen (drei Fälle), die alle entweder dem Regierungs- oder Oppositionslager des Bundes zuzurechnen waren. Zu einer „gemischten“ Koalition kam es erst wieder 1977 (CDU/FDP in Niedersachsen), zu einem vom mehrheitsdemokratischen Modell abweichenden Regierungsformat sogar erst 1981 (CDU-Minderheitssenat in Berlin).

Die Entwicklung des Parteiensystems hat dafür gesorgt, dass sich das auf dem Gegenüber von regierender Mehrheit und Opposition basierende Parlamentarismusverständnis des Westminster-Systems in der Bundesrepublik auch normativ durchsetzte. Angesichts der immer noch wirkungsmächtigen Tradition des konstitutionellen Gleichgewichtsdenkens war das keineswegs selbstverständlich.¹⁸ Die Rechtfertigung des neuen Dualismus bleibt bis heute eine notorische Herausforderung, der sich insbesondere die Politologen mit bewundernswerter Ausdauer stellen.¹⁹ Sie hat aber auch unter den Staatsrechtlern das Bedürfnis nach normativer Konkretisierung geweckt. Die Verfassungsreformprozesse in den Ländern boten dazu Gelegenheit. Nachdem sich Hamburg bereits 1971 entschlossen hatte, im neu eingefügten Art. 23a seiner Landesverfassung die Rolle der Opposition als „wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie“ anzuerkennen, wurden ab 1990 in weiteren elf Ländern – da-

17 Vgl. W. Hennis (Anm. 5).

18 Dazu jetzt ausführlich Frank Decker, Konstitutionelles versus parteidemokratisches Parlamentarismusverständnis? Bemerkungen zu einer überholten Dichotomie, in: Stefan Brink/Heinrich Amadeus Wolff (Hrsg.), *Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag*, Berlin 2004, S. 533–554.

19 Vgl. Werner J. Patzelt, Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 39 (1998) 4, S. 725–757.

runter alle neuen Bundesländer – entsprechende Klauseln eingefügt.²⁰ Lediglich Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland folgen hier weiter dem Grundgesetz, das auf eine solche Klarstellung bis heute verzichtet.

Es ist nicht ohne Ironie, dass die Verfassungsänderungen zu einem Zeitpunkt erfolgten, als das bundesdeutsche Parteiensystem in eine neue Phase der Fragmentierung eintrat. Die Erweiterung der alten Zweieinhalbparteienstruktur um Grüne und PDS sowie die gelegentlichen Wahlerfolge rechtsextremer bzw. -populistischer Parteien führten dazu, dass die Bildung einer Mehrheitskoalition nach dem vertrauten Muster in den neunziger Jahren schwieriger wurde. Existierten in der Hochzeit der Stabilität in den siebziger Jahren gerade mal drei Regierungsformate, so waren es von 1990 bis 2004 bereits zwölf. Von den insgesamt 224 Regierungsjahren in den Ländern entfielen in diesem Zeitraum 79 auf Unions- bzw. SPD-Alleinregierungen, 103 auf Kleine Koalitionen (in sieben verschiedenen Varianten), 34 auf Große Koalitionen und 8 auf Minderheitsregierungen. Die abweichenden Regierungsformate machten damit immerhin knapp ein Fünftel aller Fälle aus. Die Pluralisierung schlug sich auch darin nieder, dass in 65 Regierungsjahren „gemischte“ Koalitionen im Amt waren, die nicht den Mehrheitskonstellationen auf Bundesebene entsprachen.

Die Oppositionsregelungen in den Länderverfassungen nehmen sich vor diesem Hintergrund problematisch aus, gehen sie doch alle implizit von einer Einparteienregierung oder Kleinen Koalition als Regierungsmodell aus. Anderweitige Formate wie die Große Koalition oder eine parlamentarisch gestützte Minderheitsregierung lassen sich durch sie nicht einfangen. Bei der Großen Koalition fehlt es der Opposition an Masse, um ihre Alternativfunktion wahrzunehmen, da sie keine realistische Chance hat, die Regierung nach der kommenden Wahl abzulösen. Im Falle der Minderheitsregierung besteht das Problem darin, dass sich nicht alle Teile des Parlaments dem Lager der Regierung oder Opposition klar zuordnen lassen. Die in den meisten der Oppositionsartikel enthaltenen Legaldefinitionen charakterisieren Letztere scheinbar eindeutig als diejenigen Fraktionen und Mitglieder des Landtages, welche die Regierung nicht tragen bzw. stützen. Was „stützen“ bedeutet, ist in diesem Zusammenhang jedoch keineswegs klar. Versteht man darunter eine wie auch immer geregelte Form der Kooperation, würde der Oppositionsbegriff in der Tat keinen Sinn ergeben. Wie aber verhält es

sich, wenn der betreffende Teil die Regierung bloß „duldet“, indem er auf die Einbringung eines Misstrauensvotums verzichtet bzw. ein solches nicht befürwortet? In dieser Situation könnte die Regierung keineswegs sicher sein, dass sie für ihre Gesetzgebungsvorhaben im Parlament immer die notwendige Unterstützung findet.²¹

Die Mehrheitsfixierung des bundesdeutschen Parlamentarismus, die sich in den Oppositionsklauseln ausdrückt, ist verständlich, wenn man an die instabilen Regierungsverhältnisse der Weimarer Republik zurückdenkt. Minderheitskabinette wie in Skandinavien oder das in Südeuropa gelegentlich gepflegte Regieren mit wechselnden Mehrheiten sind der parlamentarischen Kultur der Bundesrepublik bis heute fremd geblieben. Einen schlagenden Beweis dafür lieferte das Schicksal der 1994 gebildeten Minderheitsregierung in Sachsen-Anhalt. Die von manchen Politologen gehegte Hoffnung, das „Magdeburger Modell“ könne eine Art Zukunftsmodell des parlamentarischen Systems in Ostdeutschland sein (mit möglichen Rückwirkungen auch auf die westlichen Bundesländer), hat sich bekanntlich nicht erfüllt. Für die Dogmatiker der Mehrheitsdemokratie lag im Scheitern des Experiments zweifellos eine Genugtuung, markierte eine lediglich geduldete Minderheitsregierung in ihren Augen doch den Sündenfall des parlamentarischen Systems schlechthin.²² Wenn dies der Fall wäre, würde sich allerdings die Frage stellen, warum das Modell in den europäischen Ländern so weit verbreitet ist und die normalen Mehrheitsregierungen zahlenmäßig sogar überwiegt.²³ Der Haupteinwand gegen das Duldungsmodell lautet, dass es die Zurechenbarkeit politischer Verantwortung erschwere, die im parlamentarischen System durch das klare Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition gewährleistet sei. Gewiss stellt es ein Problem dar, wenn die tolerierende Partei für die Politik der von ihr mitgetragenen Regierung nicht voll in Haftung genommen werden kann. Dieses Problem fällt aber auf der Länderebene nicht allzu schwer ins Gewicht, weil die verwaltungslastigen Aufgaben hier einen konsensuellen Politikstil eher gestatten als die ideologisch stärker polarisierte Bundespolitik. Dem stehen auf der anderen Seite die unbezweifelbaren Vorteile des Duldungsmodells gegenüber. Versäumt es die Minderheitsregierung, eine feste,

20 Vgl. Pascale Cancik, *Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen. Eine verfassungsrechtliche Analyse der neuen Oppositionsregelungen*, Berlin 2000, S. 80 ff.

21 Vgl. Sabine Kropp, *Oppositionsprinzip und Mehrheitsregel in den Landesverfassungen. Eine Analyse am Beispiel des Verfassungskonflikts in Sachsen-Anhalt*, in: ZParl, 28 (1997) 3, S. 373–390.

22 So Werner J. Patzelt/Roland Schirmer, *Parlamentarismusgründung in den neuen Bundesländern*, in: APuZ, B 27/96, S. 28.

23 Vgl. Sven Thomas, *Zur Handlungsfähigkeit von Minderheitsregierungen am Beispiel des „Magdeburger Modells“*, in: ZParl, 34 (2003) 4, S. 792.

koalitionsähnliche Zusammenarbeit mit einer oder mehreren Oppositionsparteien zu verabreden, so muss sie die parlamentarische Unterstützung für ihre Politik von Fall zu Fall erreichen. Dies führt dazu, dass der Einfluss der Fraktionen und einzelner Abgeordneter zunimmt. Der Effekt ist also derselbe wie in einem präsidentiellen System, in dem das Parlament durch seine unabhängige Stellung in der Lage ist, der Exekutive im Gesetzgebungsprozess auch faktisch Paroli zu bieten.²⁴

Alternativen zur parlamentarischen Regierungsform

Unter den möglichen Alternativen zum parlamentarischen System werden in der Literatur zwei besonders hervorgehoben: das Proporzmodell schweizerischer oder österreichischer Provenienz und das US-amerikanische Präsidialsystem. Das Proporz- oder Konkordanzmodell, das auf die Bildung einer Allparteienkoalition hinausläuft, wurde von Wilhelm Hennis bereits in den fünfziger Jahren als Regierungsform für die Gliedstaaten ins Spiel gebracht. Tatsächlich hatte es damals in einigen Ländern – am längsten in Baden-Württemberg – Bestand, ehe sich der mehrheitsdemokratische Parlamentarismus überall durchsetzte. Dass Hennis an seinem Vorschlag auch später festhielt,²⁵ weist ihn als streitbaren Kritiker aus, ist aber nicht unbedingt überzeugend. Schwierigkeiten, eine Mehrheitskoalition nach üblichem Muster zu bilden, die durch die Entwicklung des Parteiensystems erzeugt werden, ändern daran ebenso wenig wie die in den Ländern zwischenzeitlich eingeführten Verfahren der Volksgesetzgebung. Erstere heben die Wettbewerbslogik des parlamentarischen Systems ja noch nicht auf, und Letztere sind in den Verfassungen zu restriktiv ausgestaltet, als dass sie eine vergleichbare konsensuelle Wirkung auf die Entscheidungsprozesse entfalten könnten wie zum Beispiel in der Schweiz. Eine Allparteienregierung unter solchen Bedingungen würde das demokratische Prinzip praktisch suspendieren.

Eine besser geeignete Alternative zur parlamentarischen Regierungsform hält das präsidentielle Modell bereit. Hier kann man nicht nur auf die Vor-

schläge zurückgreifen, die Eschenburg seinerzeit für die baden-württembergische Landesverfassung gemacht hatte, sondern auch auf die Erfahrungen in den Kommunen, in denen die Direktwahl der Bürgermeister in den neunziger Jahren flächendeckend eingeführt worden ist. Für die Übertragung des präsidentiellen Systems auf die Länderebene lassen sich vor allem demokratische Gesichtspunkte ins Feld führen. Wenn die Hauptfunktion der Länder in der Durchführung der Bundesgesetze bzw. des europäischen Rechts liegt, scheint es nur folgerichtig, die Bürger an der Bestellung der mit den Verwaltungsaufgaben betrauten Exekutive unmittelbar zu beteiligen. Die Direktwahl der Ministerpräsidenten verspricht aus dieser Sicht zwei Vorteile. Zum einen würde sie die ehrliche Konsequenz aus der bestehenden Verfassungslage ziehen, die den Länderregierungschefs bereits heute eine herausgehobene Position zuweist. Zum anderen wäre sie mit einer Stärkung des – ja ebenfalls direkt gewählten – Parlaments verbunden, das den Regierungschef nun nicht mehr im Amt halten müsste und ihm somit unbefangener als bisher gegenüber treten könnte. Das präsidentielle System würde es den Abgeordneten also ermöglichen, einen Teil ihrer verloren gegangenen Kontrollfunktionen zurückzugewinnen. Dies hätte auch eine Wiederbelebung des unter dem Druck der „Fraktionsdisziplin“ verkümmerten freien Mandates zur Folge. Und wo sie über legislative Restkompetenzen verfügen, wären die Landtage nicht mehr genötigt, die faktische Gesetzgebungsarbeit allein der Regierung zu überlassen.

Die Funktionsweise des deutschen „Parteienbundesstaates“ hat allerdings zur Folge, dass die parlamentarische Abhängigkeit der Regierung auch bei einer Direktwahl des Ministerpräsidenten nicht restlos beseitigt werden kann. Die anzustrebende Regierungsform in den Bundesländern weist insofern in Richtung eines präsidentiell-parlamentarischen Mischsystems.²⁶ Ihr Ziel müsste es sein, durch geeignete institutionelle Vorkehrungen einen annähernden politischen Gleichklang zwischen Exekutive und Legislative zu ermöglichen. Der Regierungschef wird zwar direkt gewählt, bleibt aber in den Willen der jeweiligen Parlamentsmehrheit eingebunden. Dies könnte zum einen dadurch erfolgen, dass die Legislative das Recht behält, die Regierung(smitglieder) vor ihrem Amtsantritt zu bestätigen.²⁷ Zum anderen

24 Vgl. Nicole Bolleyer, Minderheitsparlamentarismus – eine akteurszentrierte Erweiterung der Parlamentarismus-Präsidentialismustypologie, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 11 (2001) 4, S. 1519–1546.

25 Vgl. Wilhelm Hennis, Die Chance einer ganz anderen Republik. Zur Verfassung des zukünftigen Deutschland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 3. 1990, auch in: ders., Auf den Weg in den Parteienstaat. Aufsätze aus vier Jahrzehnten, Stuttgart 1998, S. 93–106.

26 Einzelheiten bei Frank Decker, Direktwahl der Ministerpräsidenten?, in: Recht und Politik, 37 (2001) 3, S. 152–161.

27 In Eschenburgs Verfassungsentwurf für Baden-Württemberg ist sogar eine förmliche Wahl der Minister durch das Parlament vorgesehen, was in die Nähe der schweizerischen Kollegialregierungen führen würde. Vgl. Th. Eschenburg (Anm. 11), S. 66 f.

sollte der Regierungschef, wie beim kommunalen *recall* heute schon der Fall, auch aus politischen Gründen abberufen werden können – dies allerdings unter höheren Hürden als im normalen parlamentarischen System. Vorstellbar wären zum Beispiel ein spezielles Quorum und/oder eine automatische Verknüpfung von Abberufung und Parlamentsauflösung (mit anschließenden Neuwahlen). Letztere Vorkehrung findet man ebenfalls bereits bei Eschenburg. Ihre Konsequenz wäre auch, dass das heutige Selbstauflösungsrecht der Landtage nach Einführung der Direktwahl fallen müsste; stattdessen könnte man die Abwahl bzw. Auflösungsbefugnis dem plebiszitären Instrument übertragen. Im Übrigen sind sowohl das Proporzmodell als auch die präsidentielle Regierungsform mit den bestehenden Einrichtungen der Volksgesetzgebung in den Ländern besser kompatibel als das parlamentarische System – dies gilt zumindest für dessen mehrheitsdemokratische Variante. Ausschlaggebend dafür ist der durch sie beförderte Konsensualismus der parlamentarischen Entscheidungsprozesse, der den Funktionsweisen der direkten Demokratie entspricht. Eine Einführung der Direktwahl würde also keine Änderung bei den plebiszitären Verfahren erforderlich machen.

Auf absehbare Zeit wird der Direktwahlvorschlag sicherlich keine Realisierungschancen haben. Auch in der wissenschaftlichen Diskussion wurde die Idee ja erst in den neunziger Jahren wieder entdeckt und von Hans Herbert von Arnim²⁸ öffentlich lanciert. Die unter der Federführung von Arnims zustande gekommene „Frankfurter Intervention“ fand jedoch wenig Widerhall und blieb deshalb weitgehend folgenlos. Außerdem

²⁸ Vgl. Hans Herbert von Arnim, Wege aus der Krise des Parteienstaates. Thesen der „Frankfurter Intervention“, in: Recht und Politik, 31 (1995) 1, S. 16–26.

erfolgte sie zu einem Zeitpunkt, als man die Weichenstellung zugunsten des parlamentarischen Regierungssystems in den neuen Bundesländern, in denen die Gelegenheit für eine Reform noch am ehesten bestanden hätte, längst vorgenommen hatte.²⁹ An der schwachen Resonanz konnte auch der Siegeszug des präsidentiellen Modells auf der kommunalen Ebene nichts ändern. Ob sich die Verfassungsdiskussion in den neuen Ländern anders entwickelt hätte, wenn die Präsidentialisierung der Kommunalverfassungen im Westen früher erfolgt wäre, ist schwer zu sagen. Ein einziger Vorreiter hätte hier womöglich genügt, eine Welle auszulösen, und andere zur Nachahmung des präsidentiellen Modells animiert. So wie beim Wahlrecht und den plebiszitären Verfahren stützen die Reformer ihren Optimismus heute vornehmlich auf die direkte Demokratie. Die größten Chancen dürften sich dabei in den Stadtstaaten bieten, deren Affinität zur kommunalen Politik am stärksten ausgeprägt ist. So käme zum Beispiel die Dreieinhalbmillionen-Stadt Berlin automatisch in den Geltungsbereich der „präsidentiellen“ Kommunalverfassung eines gemeinsamen Bundeslandes Berlin-Brandenburg, wenn die Fusion mit dem Nachbar im zweiten Anlauf gelänge. Auch in Bremen und Hamburg³⁰ lassen die Umstände der jüngsten Bürgerschaftswahlen, deren Ausgang primär von der Persönlichkeit der beiden Bürgermeister (Henning Scherf und Ole von Beust) bestimmt wurde, den Übergang zu einem Präsidialsystem als folgerichtig erscheinen.

²⁹ Vgl. Carsten Giersch, Föderalismus und Länderparlamentarismus nach der deutschen Einheit, in: Peter R. Weilemann/Günter Buchstab/Hanns Jürgen Küsters (Hrsg.), Macht und Zeitkritik. Festschrift für Hans-Peter Schwarz zum 65. Geburtstag, München–Wien–Zürich 1999, S. 637–648.

³⁰ Vgl. Frank Decker, Direkte Demokratie auf hanseatisch. Warum das parlamentarische Regierungssystem im Stadtstaat überholt ist, in: MUT. Forum für Kultur, Politik und Geschichte, 442 (2004), S. 14–17.

Bundesrat und parlamentarische Demokratie

Die Länderkammer zwischen Entscheidungshemmnis und notwendigem Korrektiv in der Gesetzgebung

Der Bundesstaat steht auf dem Prüfstand. Spätestens seit dem zähen Ringen im Vermittlungsausschuss Ende 2003 um die Reformen auf dem Arbeitsmarkt, die Steuerreform und die Kommunalfinanzen richtet sich der Veränderungsdruck auch auf die Entscheidungsstrukturen im Bundesstaat. Die lange Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern um das Zuwanderungsgesetz und die Reform der Sozialversicherungssysteme sind weitere Beispiele für die Schwerfälligkeit des Systems. Die schon lange geübte Kritik an den Entscheidungsstrukturen des bundesstaatlichen Systems kulminiert angesichts des Reformstaus.¹

Die gegenseitige Abhängigkeit von Bund und Ländern im Gesetzgebungsprozess führt dazu, dass weder der Bund noch die Länder zu eigenständiger Politikgestaltung in der Lage sind. Die wesentlichen politischen und gesetzgeberischen Entscheidungen in der Bundesrepublik Deutschland bedürfen heute der Zustimmung des Bundesrates. Insbesondere dann, wenn die Oppositionsparteien des Bundestages über eine Mehrheit in der Länderkammer verfügen, wird Gesetzgebung zunehmend zu einem Regierungs- und Oppositionsparteien übergreifenden Aushandlungsprozess zwischen Bund und Ländern; dies sowohl im Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat als auch, bei absehbaren Dissonanzen, bereits in Verhandlungsrunden der Parteien im Vorfeld der Gesetzgebung.

Der Bundesrat im Verfassungsgefüge

Der Bundesrat ergänzt das parlamentarische Regierungssystem auf Bundesebene um die bundesstaatliche Komponente. Institutionell stellt er dem im Bundestag sich manifestierenden Demo-

kratieprinzip das Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes zur Seite.

Verfassungsprinzipien ergänzen einander, stehen aber auch in einem immanenten Spannungsverhältnis zueinander. So hat das Bundesstaatsprinzip eine die Demokratie erweiternde Wirkung, indem es eine zusätzliche politische Ebene konstituiert, in der den Wahlbürgern zusätzliche Teilhabe und Teilnahme am politischen Entscheidungsprozess in Form von Wahlen zu den Landesparlamenten eröffnet wird. Das Bundesstaats- oder föderale Prinzip schränkt andererseits aber auch den aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten Anspruch auf Durchgriff des Volkswillens in politische Entscheidungen ein: Dort, wo für die Bundesgesetzgebung die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist und dieser sie versagt, kann der durch den Bundestag artikulierte demokratische Wille des Wahlvolkes nicht zur Wirkung gelangen. Diese wechselseitige Einschränkung von Verfassungsprinzipien entspricht unserer Verfassung.

Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates in der Gesetzgebung sind Ausdruck seiner von der Verfassung gewollten Korrektivfunktion. Sie resultiert nicht zuletzt aus dem Zweck der Länderbeteiligung an der Gesetzgebung, Sachverstand und Erfahrungswerte aus der Gesetzesanwendung für die Rechtsfortbildung nutzbar zu machen. Das Bundesratsverfahren ist auf dieses Ziel hin strukturiert: Der exekutivischen Prägung der Bundesratsarbeit entsprechend erfolgt die Willensbildung eines Landes in den einzelnen Ressorts/Ministerien der Landesregierung. Hier kommt der Ministerialbürokratie eine primäre Bedeutung zu. Sie ist nicht nur Steuerungsinstrument der Regierung für die nachgeordneten Behörden der Landesverwaltung; in ihr konzentriert sich auch der Sachverstand für die Gesetzgebung, auf den Parlament und Regierung angewiesen sind. Diese fruchtbare Schnittstelle zwischen Gesetzesvollzug und Gesetzesarbeit, die für die Ministerien der Länder charakteristisch ist – der Bund verfügt über deutlich weniger Vollzugserfahrung –, soll über den Bundesrat insbesondere auch für die Gesetzgebung des Bundes nutzbar gemacht werden. Nicht zuletzt hierin findet die Regelung des Art. 76 Abs. 2 Satz 1

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.
1 Vgl. Rudolf Wassermann, Droht Gesetzgebungsstillstand? – Zur Vetomacht des Bundesrates, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), (2003), S. 331 f.; Hans-Jürgen Papier, Überholte Verfassung?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 27. 11. 2003, S. 8.

GG, wonach Gesetzentwürfe der Bundesregierung zunächst dem Bundesrat zur Stellungnahme zuzuleiten sind, bevor sie in den Bundestag gelangen, ihre inhaltliche Berechtigung.

Das Bundesratsverfahren kann Konfliktpotenzial nur begrenzt auflösen. Dort, wo der Konsens bzw. der Kompromiss in Aushandlungsprozessen nicht mehr herstellbar ist, landet der „Überschuss“ im Vermittlungsausschuss und, wenn auch dieser verfassungsrechtlich vorgesehene Konfliktschlichtungsmechanismus nicht mehr ausreicht, in Verhandlungsrunden der Parteien. Er verlagert sich dann in den außerkonstitutionellen Bereich, bis hin zu den Spitzengesprächen der Parteivorsitzenden auf Bundesebene. Bei politisch brisanten Fragen, wie der Gesundheitsreform Mitte 2003 oder dem zähen Verhandlungsmarathon des Vermittlungsausschusses Ende 2003, treten diese Entscheidungsmuster zunehmend zu Tage. Dies zeigt, dass die verfassungsrechtlichen Konfliktregelungsmechanismen in der Gesetzgebung ihre Grenze der Problemlösungsfähigkeit überschritten haben.

Nun nehmen bikamerale Systeme wie der deutsche Bundesstaat aufgrund der gewollten horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung eine Reduktion von Effizienz und politischer Verantwortlichkeit im Gesetzgebungsverfahren in Kauf. Zähe Entscheidungsprozesse zwischen Bundestag und Bundesrat, zwischen Bund und Ländern und den jeweils handelnden Parteien, sind nicht von vornherein systemwidrige Störfaktoren. Problematisch wird es erst, wenn in diesem notwendigen institutionellen Interessenausgleich Tendenzen von Entscheidungsunfähigkeit erkennbar werden.

Parlamentarische Demokratie und Bundesstaat

Die politische Entscheidungsfindung im parlamentarischen Bundesstaat folgt zwei divergierenden Systemen: den bundesstaatlichen Aushandlungserfordernissen zwischen Bund und Ländern einerseits, dem Parteienwettbewerb der parlamentarischen Demokratie andererseits.² Beide Entscheidungssysteme folgen unterschiedlichen Handlungslogiken: der Verhandlung auf der einen, der Konkurrenz auf der anderen Seite.

² Vgl. Gerhard Lehbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat – Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Opladen–Wiesbaden 2000³.

Die bundesstaatliche Entscheidungsstruktur erfordert den Interessenausgleich zwischen Bund und Ländern. Die Verflechtung von Kompetenzen, der Steuerverbund, die Mischfinanzierungen, die eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung implizieren, erfordern Abstimmungs- und Einigungsprozesse zwischen den staatlichen Ebenen, die in zahllosen Bund-Länder-Arbeitsgruppen bis hin zu den Fachministerkonferenzen von Bund und Ländern erfolgen. Auch der Gesetzgebung des Bundes geht in weiten Teilen ein solcher Vorabstimmungsprozess voraus. Bereits im Erarbeitungsstadium von Gesetzen auf der Referentenebene erfolgen erste fachliche Abgleichungen von Bund- und Länderinteressen, die ihre Fortsetzung im Bundesratsverfahren, nach Einbringung des Entwurfs in den Gesetzgebungsprozess, finden. Hier zeichnet sich bereits ab, ob Gesetzentwürfe unter den Ländern mehrheitsfähig sind, es werden Dissonanzen und ggf. weiterer Verhandlungsbedarf zwischen Bund und Ländern deutlich. Gesetzgebung ist damit Teil der für den Bundesstaat charakteristischen Verhandlungsdemokratie. Der Bundesrat ist deren konstitutioneller Teil im Gesetzgebungsprozess. Werden Bundestag und Bundesrat von unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheiten dominiert, tritt neben die Bund-Länder-geprägten Verhandlungen zusätzlich die parteipolitische Dimension.³ Notwendig ist eine Einigung zwischen Regierungsparteien und Opposition. Die bundesstaatliche Verhandlungsdemokratie wird so durch Einbeziehung zumindest der beiden großen Volksparteien zur Konsensdemokratie.

Dieses für den Bundesstaat deutscher Prägung charakteristische Strukturprinzip der Verhandlungs- und Konsensdemokratie steht in einem Spannungsverhältnis zum parlamentarischen Strukturmerkmal des Parteienwettbewerbs. Dessen Gestaltungsprinzip ist die Umsetzung des mit Wählervotum ausgestatteten Regierungsprogramms und letztlich die Ergebnisverantwortung der parlamentarischen Mehrheit. Kernelement ist die parlamentarische Mehrheitsregel, deren Wesen darin besteht, dass für politische Entscheidungen gerade kein Konsens der politischen Lager erforderlich ist.

Die Virulenz dieses Spannungsverhältnisses ist auch eine Folge der Verfassungsentwicklung. Die Entwicklung des föderativen Systems in den vergangenen Jahrzehnten hat sowohl das institutionelle Arrangement zwischen den Verfassungsorga-

³ Vgl. Sven Leunig, „Öl“ oder „Sand“ im Getriebe? Der Einfluss der Parteipolitik auf den Bundesrat als Veto-Spieler im Gesetzgebungsprozess, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), (2003) 4, S. 778–791. *Anmerkung der Redaktion:* Siehe auch den Beitrag des Autors in dieser Ausgabe.

nen auf Bundesebene als auch das Verhältnis zwischen Bund und Ländern verschoben. War der Bundesstaat in der ursprünglichen Fassung des Grundgesetzes von 1949 noch auf eine weitgehende Trennung von Bund und Ländern in der Kompetenzverteilung und Aufgabenwahrnehmung angelegt,⁴ so ist seither eine Wandlung des föderativen Systems hin zur Unitarisierung festzustellen. Die wesentlichen, gesetzgeberisch gestaltenden Aufgaben werden heute auf Bundesebene unter Mitwirkung der Länder wahrgenommen. Zahlreiche Änderungen des Grundgesetzes, in denen Kompetenzen von den Ländern auf den Bund übertragen wurden, die Verlagerung der Steuergesetzgebung auf den Bund, die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und 91b GG), sowie die ausufernde Mischfinanzierung von Bund und Ländern sind Ausdruck dieser Entwicklung. Hinzu kommt die extensive Wahrnehmung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 GG). Dieser Prozess hat zu einer zunehmenden Einschränkung eigenständiger Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der Länder geführt. Im Gegenzug haben sich die Länder diese Kompetenzerweiterung des Bundes stets mit einer verbindlichen Mitsprache über den Bundesrat entgelten lassen. Die Länderkammer, deren Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung in Form von zustimmungspflichtigen Gesetzen zu Beginn des Grundgesetzes auf wenige Bereiche begrenzt war, hat so in der bundesrepublikanischen Verfassungsgeschichte eine beispiellose Karriere gemacht. Der Handlungsschwerpunkt der Länder verlagerte sich im Zuge dieses Veränderungsprozesses zunehmend von eigenständiger landespolitischer Gestaltungsfreiheit hin zur Beteiligung an Entscheidungen des Bundes. Die Entwicklung von der Autonomie zur Partizipation ist das dominante Merkmal dieses Veränderungsprozesses des bundesdeutschen föderativen Gefüges.

Augenfällig wird die gewachsene Vetomacht des Bundesrates bei der Veränderung des Verhältnisses von Zustimmungs- und Einspruchsgesetzen. Der Verfassungsgeber von 1949 ist von Einspruchsgesetzen als Normalität und von der Zustimmungsbedürftigkeit als Ausnahme ausgegangen. Heute sind rund 60 Prozent der Gesetze zustimmungsbedürftig, wobei darin die wesentlichen, politisch bedeutsamen Gesetzesvorhaben enthalten sind.⁵

4 Vgl. Hartmut Bauer, Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), (2002), S. 837–845.

5 Vgl. Rudolf Dolzer, Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reform-

Strukturelle Entscheidungshemmnisse

Die bundesstaatliche Ordnung begründet sich heute weniger aus der traditionellen Sicht einer die regionalen, landsmannschaftlichen und kulturellen Eigenarten bewahrenden Organisationsform. Ihre Rechtfertigung und Legitimation basiert vielmehr auf ihren freiheitssichernden, durch Gewaltenteilung Macht begrenzenden, Vielfalt und Flexibilität ermöglichenden Funktionen. Die dezentrale Organisationsstruktur des Staates gewährleistet größere Sachnähe politischer Entscheidungen. Die Verteilung von Kompetenzen auf Bund und Länder ermöglicht flexible Problemlösungsstrategien; durch Wettbewerb und Experimentierfreude für alternative Politikinhalt soll Innovationspotenzial erschlossen werden.⁶

Die Realität dieser Vorzüge bundesstaatlicher Organisation erscheint unter den vorherrschenden strukturellen Gegebenheiten zumindest fragwürdig. Die Vermischung von Kompetenzen ermöglicht kaum eine Zuordnung von politischer Verantwortung. Der hohe Verflechtungsgrad des föderalen Verbundsystems führt zur Schwerfälligkeit des Entscheidungsprozesses. Hohe politische Entscheidungskosten, ausgedrückt in zeitlichem und administrativem Aufwand sowie in Abstrichen an inhaltlicher Reichweite der gefundenen Kompromisse, sind die Folge. Der Problemlösungsdruck, aufgrund des wirtschaftlichen und sozialen Anpassungsbedarfs an die Herausforderungen von Binnenkonjunktur, EU-Osterweiterung und Globalisierung ohnehin hoch und von den Parteien infolge eines sich überbietenden Wettbewerbs um die besten Konzepte weiter angeheizt, übersteigt sehr schnell die Verarbeitungskapazitäten des politisch-administrativen Entscheidungssystems. Dem Handlungsbedarf und der Erwartungshaltung in der Bevölkerung kann angesichts der Konsenshürden des bundesstaatlichen Systems oft nur unzureichend Rechnung getragen werden.⁷

So beziehen sich die Erfolgsmeldungen nach zähen Verhandlungen im Vermittlungsausschuss, wie Ende 2003 nach dem gefundenen Kompromiss über das „größte Paket“, das jemals dem Vermittlungsausschuss vorlag, auch weniger auf die Reichweite des verabschiedeten Gesetzespaketes. Als Erfolg gilt vielmehr bereits, dass überhaupt eine

bedarf, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 58 (1999), S. 14f.

6 Vgl. H. Bauer (Anm. 4), S. 838.

7 Vgl. Roland Lhotta, Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 43/2003, S. 16–22.

Entscheidung möglich war. Dieser wird allerdings von keiner Seite der Beteiligten uneingeschränkt Qualität attestiert. Der Kompromiss des Vermittlungsausschusses ist oftmals einer, der von den politischen Lagern gerade noch tragbar ist. Der der Verhandlungs- und Konsensdemokratie zugeschriebene Wert, sie gewährleiste, dass die wesentlichen politischen Lager einbezogen würden und dadurch gesellschaftliche Akzeptanz für politische Entscheidungen in höherem Maße gegeben sei, ist zumindest zweifelhaft.

Die Verhandlungen im Vermittlungsausschuss sind Gesetzgebung hinter verschlossenen Türen. Unter dem Gesichtspunkt der Transparenz von Gesetzgebung wird dies umso fragwürdiger, je mehr der Vermittlungsausschuss an Relevanz gewinnt. Ein Wesenszug des Verhandeln im Vermittlungsausschuss ist das Schnüren von Gesamtpaketen, das Zusammenführen mehrerer Gesetzesvorhaben zu einer Verhandlungsmasse. Die Entscheidungsfindung folgt dem Modus von Tauschgeschäften.

Das Kompromisspaket ist in der Regel nur in Gänze mehrheitsfähig; ein Aufschnüren ist nicht mehr möglich. Die Paketlösung bedeutet in vielen Fällen, dass das Paket, bestehend aus mehreren Gesetzen, zwar die Gesetzgebungshürden in Bundestag und Bundesrat nimmt, jedes einzelne Gesetz für sich genommen aber nicht von vornherein mit einer Mehrheit beider Kammern hätte rechnen können. Die politischen und parlamentarischen Mehrheiten sind von daher nicht in jedem Fall Mehrheiten aus fachlicher und politischer Überzeugung.

In die Verhandlungsmasse des Vermittlungsausschusses werden oft auch nicht zustimmungsbedürftige Gesetze hineingezogen. Das Regierungslager kann sich dem nicht immer entziehen, wenn die Gegenseite dies zur Bedingung für eine Kompromissfindung bei den zustimmungspflichtigen Vorlagen macht. Die Zahl der Gesetzesvorlagen, die nicht ohne Zustimmung des Bundesrates zustande kommen, erfährt damit faktisch eine Erweiterung.

Eine Gegenstrategie des Regierungslagers gegen eine immer weiter ausgreifende Mitbestimmung des Bundesrates besteht darin, Gesetzesvorlagen, bei denen eine Einigung mit den Ländern aussichtslos erscheint, in ihre zustimmungspflichtigen und nicht zustimmungspflichtigen Teile aufzusplitten. Bei absehbarem Scheitern der Gesamtvorlage im Bundesrat kann so zumindest der nicht zustimmungspflichtige Teil gegen den Willen der Länderkammer verabschiedet werden. Markantes Beispiel aus dem Regierungsprogramm der rot-grünen Bundesregierung ist das Lebenspartnerschaftsgesetz. Mit ihm sollte die gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaft der Ehe annähernd gleichgestellt werden. Der Gesetzentwurf, ursprünglich eine in sich

geschlossene, alle Aspekte bis hin zu Erbansprüchen und steuerlicher Besserstellung enthaltende Gesetzesvorlage, wurde bereits zu Beginn des Bundesratsverfahrens in zwei Gesetzesvorlagen aufgespalten, von denen die eine die zustimmungspflichtigen Regelungen, die andere die zustimmungsfreien enthielt. Zur Gesetzeskraft gelangte schließlich nur der nicht-zustimmungspflichtige Gesetzentwurf, mit dem im Wesentlichen das Rechtsinstitut der gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaft als solches geschaffen wurde. Der andere Teil, der weitergehende rechtliche Folgewirkungen enthielt, wanderte in den Vermittlungsausschuss, wo er zum Ende der letzten Wahlperiode des Bundestages der Diskontinuität zum Opfer fiel. Dieses Beispiel macht deutlich, dass sich die Veto-position des Bundesrates nicht nur in Zustimmungsverweigerung am Ende eines Gesetzgebungsverfahrens zeigt, sondern dass sie bereits im Vorfeld wirkt, bei der Frage, in welcher Form und mit welcher inhaltlichen Reichweite ein Gesetzesvorhaben überhaupt auf den Weg gebracht wird. Letztlich wirkt dies auch bis zum Unterlassen von Gesetzgebungsinitiativen der Bundesregierung. Von daher sind Statistiken über im Bundesrat verabschiedete oder gescheiterte Gesetze nur wenig aussagekräftig.

Ist der Vorwurf des Missbrauchs des Bundesrates als Mittel zur Blockade gerechtfertigt? Dem parlamentarischen Parteienwettbewerb liegt zugrunde, dass die Parteien alternative programmatische Lösungen erarbeiten und diese als Forderungen formulieren. Es entspricht dem Auftrag der Parteien, dass sie ihre Programmatik unter Inanspruchnahme der institutionellen Möglichkeiten umzusetzen versuchen. Dass die Oppositionsparteien des Bundestages dazu den Bundesrat nutzen, sofern sie dort über eine Mehrheit verfügen, entspricht der Handlungslogik des parlamentarischen Parteienwettbewerbs, der hier institutionell in die Verhandlungs- und Konsensdemokratie des Bundesstaates übergreift. Auf diesen institutionellen Übergriff sind die Parteien systemimmanent verwiesen, wollen sie ihrem Anspruch, im Parteienwettbewerb politische Alternativen durchzusetzen, gerecht werden. Die Grundanlage des Bundesrates, Interessenvertretung der Länder zu sein, nicht der Parteien, tritt gegebenenfalls hinter diese Handlungslogik zurück. Der Vorwurf missbräuchlicher Blockade durch den Bundesrat geht von daher sowohl politisch als auch verfassungsrechtlich fehl. Verfassungsrechtlich ist die Inanspruchnahme des Bundesrates als Instrument der Opposition nicht zu beanstanden.⁸ Die in ihm

⁸ Vgl. R. Dolzer (Anm. 5), S. 16; Roland Sturm, Zur Reform des Bundesrates. Lehren eines internationalen Vergleiches der Zweiten Kammern, in: APuZ, B 29–30/2003, S. 25 f.

handelnden Akteure der Länder sind zugleich Vertreter ihrer Parteien; unter dieser Prämisse sind sie in ihren Ländern gewählt worden. Für deren Handeln im Bundesrat die parteipolitische Komponente ausblenden zu wollen, hieße, die gegebenen Verfassungsspielräume zu verkennen. Das Blockadepotenzial resultiert vielmehr verfassungsimmanent aus dem Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer Konkurrenz- und bundesstaatlicher Verhandlungsdemokratie.

Unter diesem Blickwinkel des verfassungsimmanenten Verwiesenseins auf nichtkongruente Handlungslogiken wird auch das schlichte Argument, die Parteien sollten endlich zusammenfinden und gemeinsam zur Lösung der Probleme beitragen, den strukturell bedingten Handlungsprinzipien der Parteien nicht gerecht. Ein Sich-zusammenfinden von Regierungs- und Oppositionsparteien, unter mehr oder weniger weit gehendem Hintanstellen eigener Programmatik, widerspricht der Grundlage des parlamentarischen Parteienwettbewerbs. Schon jetzt wird beklagt, dass die Parteien in ihrer Programmatik zu wenig unterscheidbar seien. Zu Recht wird darauf verwiesen, dass in Wahlen nicht mehr über grundlegende Weichenstellungen entschieden wird, sondern nur noch über Nuancen einer faktischen Großen Koalition, worin auch einer der Gründe für allgemein niedrige Wahlbeteiligung zu suchen sei.⁹

Entparlamentarisierung als Problem

Der hohe Verflechtungsgrad des deutschen Bundesstaates hat in der Verfassungsentwicklung zu einer schleichenden Entmachtung der Parlamente, ihrer Gestaltungskraft und ihrer zentralen Rolle im politischen System geführt. Dies betrifft den Bundestag, insbesondere aber auch die Landesparlamente. Der exekutivisch geprägte Verbundföderalismus tangiert damit Grundprinzipien der Verfassung. Aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) resultiert, dass den direkt gewählten Parlamenten eine weitreichende materielle Regelungskompetenz zukommen muss. Auch der materielle Gehalt des Wahlrechts erodiert, wenn durch den Wahlakt die Grundlinien der Politik nicht mehr entscheidend geprägt werden können, sondern die Entscheidung des Wahlbürgers durch ein von gegenseitigen Abhängigkeiten geprägtes Verbundsystem konterkariert wird. Seiner Verantwortungszurechnung kann das Parlament nicht mehr gerecht werden, obwohl gerade dies der aus dem Demokratieprinzip resultierende Verfassungsauftrag ist. Je mehr der Vermittlungsausschuss zum

⁹ Vgl. H.-J. Papier (Anm. 1).

Instrument der Gesetzgebung wird, je mehr in außerkonstitutionellen Konsensrunden der Parteien vorentschieden und „nachgebessert“ wird, desto mehr gerät der Bundestag in die Rolle einer Ratifikationsinstanz für an anderer Stelle getroffene Entscheidungen. Zwar hat der Bundestag die Gesetzgebungsfunktion nicht alleine inne; er hat sie sich mit dem Bundesrat zu teilen. Wenn der zunehmende Verbund- und Beteiligungsföderalismus das Parlament aber zusehends aus dem Zentrum des Entscheidungsprozesses verdrängt, so tangiert dies das Demokratieprinzip der Verfassung, das in der zentralen Funktion des Parlaments seinen Ausdruck findet.¹⁰

Der hieraus resultierende, aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes abgeleitete verfassungspolitische Reformbedarf wird durch die Folgen des Verflechtungssystems für die Länder untermauert. Die Wandlung des Föderalismus von einem Kompetenz- bzw. Substanzföderalismus mit autonomer landespolitischer Gestaltungsfreiheit hin zu einem exekutivisch geprägten Beteiligungsföderalismus macht die Landesparlamente zu den Hauptverlierern dieses Veränderungsprozesses. Mit der Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen haben vor allem sie politische Gestaltungsrechte eingebüßt, während es den Landesregierungen gelungen ist, sich als Ausgleich für den Kompetenzverlust der Länder Beteiligungsrechte über den Bundesrat zu sichern. Ursprüngliche Gesetzgebungskompetenzen der Landesparlamente sind in Beteiligungsrechte der Landesregierungen übergegangen, was innerhalb der Länder zu einer Verschiebung der Gewaltenbalance zwischen Landesregierungen und Landtagen zu Lasten der Parlamente geführt hat.

Reformen

Dem bundesstaatlichen Gefüge sind in seiner derzeitigen Ausprägung strukturelle Entscheidungshemmnisse immanent. Ziel von Reformen muss die Erhöhung der Entscheidungsfähigkeit des Systems und damit der politischen Steuerungsfähigkeit des Staates sein. Eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung bedarf dabei nicht einer völligen Neukonzeption. Es geht vielmehr darum, an bestimmten Stellschrauben zu drehen und dadurch das Potenzial an Veto- und Blockadepositionen zu verringern, das Aufeinander-angewiesen-Sein von Bund und Ländern zu entzerren und die Entscheidungsfähigkeit des politischen Systems durch eine stärkere Trennung der Entscheidungsverantwortung zwischen Bund und Ländern zu erhöhen. Die

¹⁰ Vgl. ebd.

Analyse des Entscheidungsprozesses im parlamentarischen Bundesstaat hat gezeigt, dass Entscheidungshemmnisse insbesondere dadurch entstehen, dass eine zunehmend große Zahl von Gesetzgebungsvorhaben dem Diktum des Konsenses unterstellt ist: dem Konsens zwischen Bund und Ländern, dem Konsens zwischen Regierungsparteien und Opposition. Zur Erhöhung der Entscheidungs- und Steuerungsfähigkeit des Staates ist die Balance zwischen parlamentarischer Wettbewerbsdemokratie und bundesstaatlicher Verhandlungs- und Konsensdemokratie wieder stärker in Richtung Wettbewerbsdemokratie zu verschieben.

Diese Verschiebung soll zweierlei bewirken: Zum einen soll sie der Regierung und der sie tragenden parlamentarischen Mehrheit wieder mehr alleinige Entscheidungskompetenz zu geben. Dies setzt eine Verminderung der Ländermitsprache an bundespolitischen Entscheidungen voraus, mithin eine Zurückführung der Zustimmungserfordernisse des Bundesrates in der Gesetzgebung. Zum anderen bedeutet Stärkung der Wettbewerbsdemokratie, neben der Bundesebene auch die parlamentarischen Regierungssysteme der Länder wieder mit mehr Eigenständigkeit und Kompetenzen auszustatten. Die dazu erforderliche Entflechtung von Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern stärkt nicht nur die Entscheidungsfähigkeit des politischen Systems durch Abbau von Vetopositionen, sondern ermöglicht ein Innovationspotenzial durch die Konkurrenz alternativer Politikmodelle zwischen Bund und Ländern sowie unter den Ländern selbst. Kurzum: Es gilt, den Wettbewerbsgedanken auch im Föderalismus wieder stärker zur Geltung zu bringen. In diesem Sinne käme eine der ursprünglichen Ideen des Föderalismus wieder zum Vorschein: Föderalismus heißt Konkurrenz, nicht Konsens.

Mit einer Entflechtung von Kompetenz- und Entscheidungsstrukturen geht eine Erhöhung der Transparenz von Entscheidungsprozessen einher. Es wird auch für den Wähler klarer sichtbar, wer für welche Entscheidungen verantwortlich ist. Unter dem Gesichtspunkt des Demokratieprinzips erhalten die Parlamente in Bund und Ländern wieder eine zentralere Stellung im politischen System. Eine Re-Parlamentarisierung in diesem Sinne gibt den Parlamentswahlen respektive dem Wählervotum wieder die potenzielle Chance, eine Richtungsentscheidung zu sein.

Eine Entflechtung der bundesstaatlichen Strukturen wird in Wissenschaft und Publizistik breit diskutiert.¹¹ Vorschläge der Regierungen von Bund

11 Vgl. Udo Margedant, Die Föderalismusdiskussion in Deutschland, in: APuZ, B 29–30/2003, S. 6–13; Markus Möstl, Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern – Hintergrund, Stand und Bewertung der

und Ländern, aber auch der Landesparlamente, zeigen weitgehende Übereinstimmung in der grundsätzlichen Zielsetzung einer klareren Kompetenztrennung und Zuordnung von Verantwortlichkeiten.¹² Das Bundesverfassungsgericht hat in jüngsten Entscheidungen deutliche Tendenzen in Richtung einer klareren Trennung von Verantwortung zwischen Bund und Ländern erkennen lassen. So hat das Verfassungsgericht der von Bayern, Baden-Württemberg und Hessen angestregten Klage gegen den geltenden Länderfinanzausgleich zum Teil Recht gegeben.¹³ Der grundsätzliche Anspruch der Länder auf ein gewisses Maß an Finanzautonomie, die durch den Finanzausgleich nicht vollends nivelliert werden dürfe, wurde bestätigt. Auch in seiner Entscheidung zum Altenpflegegesetz¹⁴ hat das Bundesverfassungsgericht eine Stärkung der legislativen Kompetenzen der Länder vorgenommen, indem es die Kriterien der Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 GG für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes sehr restriktiv interpretiert hat. So ermächtigt das Kriterium der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ den Bundesgesetzgeber erst dann zu einer gesetzlichen Regelung, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet. Zur „Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit“ darf der Bundesgesetzgeber bundeseinheitliche Regelungen erst erlassen, wenn die Gesetzesvielfalt der Länder eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Altenpflegeentscheidung die Justitiabilität der Erforderlichkeitsklausel, entgegen früherer Rechtsprechung, wiederhergestellt. In seinem Urteil zur „Juniorprofessur“¹⁵ hat es an

aktuellen Reformdiskussion, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, (2003) 4, S. 297–315; Volker Haug, Die Föderalismusreform, in: DÖV, (2004), S. 190–197.

12 Vgl. Grundsatzbeschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz vom 27. 3. 2003 und 6. 5. 2004. Zur Position der Bundesregierung vgl. Bundesjustizministerin Brigitte Zypries, Reform der bundesstaatlichen Ordnung im Bereich der Gesetzgebung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, (2003), S. 265–268; zu den Reformvorschlägen der Landesparlamente: „Lübecker Erklärung“ des Föderalismuskonvents der Landesparlamente vom 31. März 2003; „Quedlinburger Erklärung“ der Landtagspräsidentenkonferenz vom 18. 5. 2004, in: Hessischer Landtag, Drs. 16/2414.

13 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. 11. 1999, BVerfGE 101/158; dazu in: NJW, (2000), S. 1097.

14 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. 10. 2002, BVerfGE 106/62; dazu in: NJW, (2003), S. 41; Heike Jochum, in: NJW, (2003), S. 28; Otto Depenheuer, Vom „Bedürfnis“ zur „Erforderlichkeit“, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, (2003) 2, S. 177–189.

15 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. 7. 2004, 2 BvF 2/02, Urteil unter: (www.BVerfG.de).

diese die Länderrechte betonende Rechtsprechung angeknüpft. Der Bundesgesetzgeber habe mit dem, durch das Urteil für verfassungswidrig erklärten, fünften Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes durch weitgehende Detailregelungen seine Gesetzgebungskompetenz aus Art. 75 GG überschritten, da in der Rahmengesetzgebung den Ländern „ein eigener Bereich politischer Gestaltung von substanziellem Gewicht“ verbleiben müsse. Die Rahmengesetzgebung des Bundes sei „auf inhaltliche Konkretisierung und Gestaltung durch die Länder angelegt“. Mit diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht die 1994 eingefügte Klarstellung in Art. 75 Abs. 1 GG, dass Rahmenvorschriften des Bundes grundsätzlich zur Ausfüllung an den Landesgesetzgeber gerichtet sind, für die Gesetzgebungspraxis nochmals betont und angemahnt.

Die von Bundestag und Bundesrat im Oktober 2003 eingesetzte „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“¹⁶ hat sich der Neujustierung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung grundlegend angenommen. Nachdem die Grundgesetz-Reform nach der Deutschen Einheit¹⁷ – neben der verfassungsrechtlichen Absicherung der Länder-Mitsprache in der Europapolitik (Art. 23 GG) – in Bezug auf die Kompetenzordnung lediglich Arrondierungen erbracht hat, soll hier der Durchbruch gelingen. Ein zentraler Ansatzpunkt in der laufenden Föderalismusreform-Debatte ist die Rückverlagerung von Kompetenzen aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen (Art. 74, 74a GG) auf die Länder. Maßstab ist die kritische Überprüfung, ob es tatsächlich in allen dort genannten Gesetzgebungsmaterien einer bundeseinheitlichen gesetzlichen Regelung bedarf.

Die Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 GG) hat sich in der Praxis allzu oft nicht auf die Setzung eines Rahmens für eine darauf aufbauende Detailgesetzgebung der Länder beschränkt, sondern hat sich als Einfallstor für eine detaillierte Bundesgesetzgebung erwiesen. Die Rahmengesetzgebung – hier geht es unter anderem um das öffentliche Dienstrecht, das Hochschulwesen und

den Naturschutz – sollte auf eine echte Grundsatzgesetzgebung zurückgeführt bzw. als Gesetzgebungskategorie vollends abgeschafft werden.

Hinzu kommt eine Entflechtung der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, 91b GG, insbesondere Hochschulbau und regionale Wirtschaftsförderung). In diesen Gemeinschaftsaufgaben manifestiert sich der hohe Verhandlungs- und Konsensbedarf, mithin die Schwerfälligkeit der Entscheidungsprozesse sowie die Verwischung von Verantwortlichkeiten.

Ein auslösendes Moment des Zustimmungserfordernisses des Bundesrates ist die Regelung von Verwaltungsverfahren als Teil des Gesetzes, selbst wenn dessen materieller Regelungsgehalt die Zustimmung des Bundesrates nicht erfordern würde. Das Zustimmungserfordernis erstreckt sich dann auf das gesamte Gesetz (Einheitstheorie des Bundesverfassungsgerichts). Hier empfiehlt es sich, dieses die Zustimmungsbedürftigkeit auslösende Moment der Art. 84, 85 GG auf substanzielle Änderungen der Verwaltungsorganisation oder die Errichtung neuer Verwaltungseinheiten zu begrenzen.

Eine Ergänzung bzw. Modifizierung der bestehenden Verfassungssystematik ist in einem Zugriffsrecht der Länder zu sehen, bestehende bundesgesetzliche Regelungen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung durch Landesrecht zu ersetzen, welches der Bundesregelung vorgeht.¹⁸ Würde einerseits die Experimentierfreudigkeit im bundesstaatlichen System gestärkt, so erforderte eine solche Verfassungsregelung andererseits die zumindest teilweise Aufgabe des Verfassungsgrundsatzes des Vorrangs der Bundesgesetzgebung.

Eine Neujustierung der bundesstaatlichen Struktur knüpft in der wissenschaftlichen und politischen Debatte zumeist an das Erfordernis von Grundgesetzänderungen an. Dies ist zunächst richtig und geboten, um grundlegende Reformen zu erreichen. Zu wenig Aufmerksamkeit erfährt demgegenüber das Entflechtungspotenzial, welches unterhalb der Ebene der Verfassungsänderung liegt.

Ein solches Element zur Stärkung eigener Gestaltungsfreiheit der Länder sind die so genannten Öffnungsklauseln in Bundesgesetzen. Öffnungsklauseln können den Ländern Raum für freie Gestaltung eröffnen oder vom Bundesgesetz abweichende, alternative Landesregelungen ermöglichen (Experimentierklauseln).

16 Dokumente und Protokolle zur Bundesstaatskommission unter: (www.Bundesrat.de); zur Arbeit der Kommission und den Konfliktpunkten im Überblick, vgl. Wolfgang Rensch, Was macht die Föderalismuskommission? In: FAZ vom 8. 3. 2004, S. 8; Michael Kloepfer, Bemerkungen zur Föderalismusreform, in: DÖV, (2004), S. 566–571.

17 Vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, Bundestags-Drs. 12/6000 vom 5. 11. 1993. Zur damaligen Verfassungsdebatte vgl. die Dokumentation von Kirsten Schmalenbach (Hrsg.), Föderalismus und Unitarismus in der Bundesrepublik Deutschland. Die Reform des Grundgesetzes von 1994, Schriften des Landtags Nordrhein-Westfalen, Band 10, Düsseldorf 1998.

18 Vgl. Grundsatzbeschlüsse (Anm. 12); ein solches Zugriffsrecht findet sich ebenfalls bereits in den Empfehlungen der Kommission „Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit“ der Bertelsmann-Stiftung, Entflechtung 2005 – Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus, Gütersloh 2000.

Eine Entflechtung der Kompetenzordnung unterhalb der Schwelle von Verfassungsänderungen würde schlicht auch durch Verzicht auf bundesgesetzliche Regelungen ermöglicht. Genau hier gibt es allerdings ein Grundproblem, wie es sich in der politischen und gesetzgeberischen Praxis vielfach gezeigt hat: die mangelnde Bereitschaft der Akteure zu Veränderungen. Die Debatte des letzten Jahres um die Rückübertragung der Gesetzgebungszuständigkeit für die Vermögenssteuer auf die Länder, deren Ertrag ohnehin ausschließlich den Ländern zufließt, ist nur eines der Beispiele. Das Ergebnis war die Beibehaltung des Status quo einer bundesgesetzlichen Regelung. Die seinerzeitige politische Auseinandersetzung um die Öffnung der Beamtenbesoldung für die Gesetzgebung der Länder, soweit es die Bediensteten der Landesverwaltung betrifft, ist ein weiteres. Herausgekommen ist ein Kompromiss, der sich auf die Freigabe für Landesregelungen in Bezug auf das Weihnachts- und Urlaubsgeld beschränkt. Es bleibt abzuwarten, ob der Bundesstaatskommission hier der Durchbruch gelingt. Nun ist die Frage, ob bundeseinheitliche Regelung oder Freigabe für die Länder, jeweils sachbezogen abzuwägen; eine bemerkenswerte Erkenntnis dieser Debatten besteht jedoch darin, dass die Auseinandersetzung über diese Frage nicht ausschließlich zwischen Bund und Ländern verläuft, jeweils für sich die gesetzgeberische Zuständigkeit zu reklamieren, sondern mindestens ebenso zwischen den Ländern selbst. Es tritt neben den klassischen Bund-Länder-Konflikt um Zuständigkeiten der Konflikt der Länder untereinander. Unter den Ländern ist der Wille, bestimmte Sachbereiche in die eigene Zuständigkeit zu übernehmen, oftmals nicht mehrheitsfähig.

Als Motivation einer solchen Haltung unter den Ländern erweist sich die Befürchtung, bei einer Öffnung des Wettbewerbs anderen Ländern zu unterliegen. Dabei geht es nicht nur um den Schutz vor eigenen Nachteilen, sondern auch um die Verhinderung von Gestaltungsspielraum andernorts. Plakativ gesprochen: Wenn das eigene Land einen zusätzlichen Gestaltungsspielraum nicht zum eigenen Vorteil nutzen kann, so sollen andere Länder diesen auch nicht nutzen dürfen. Die Beibehaltung des Status quo hoher Politikverflechtung, des Aufeinander-angewiesen-Seins von Bund und Ländern und der Länder untereinander, wird so zum Instrument, den Wettbewerb alternativer Politikmodelle möglichst zu verhindern. Es bestätigt sich hier die in der Wissenschaft als Folge des hohen Verflechtungsgrades formulierte „Politikverflechtungs-Falle“¹⁹, nach der die beteiligten

politischen Akteure Veränderungen solange zu verhindern suchen, wie sie sich als Profiteure des bestehenden Zustandes sehen, und sei es im negativen Sinne der Verhinderung von Gestaltungsfreiheit andernorts.

Nun mag es gute Gründe für eine solche Reserviertheit der Länder geben. Sie liegen vor allem in der asymmetrischen Struktur des deutschen Föderalismus begründet. So wird aus der Unterscheidung von so genannten „armen“ und „reichen“ Ländern eine unterschiedliche Leistungsfähigkeit abgeleitet, die angesichts der generellen Finanzlage fragwürdig erscheint. Zum anderen ergibt sich ein Leistungsgefälle zwischen den alten und neuen Bundesländern, welches die Bereitschaft zum Wettbewerb seitens der neuen Länder nicht sonderlich ausgeprägt erscheinen lässt. Die aufgezeigte Haltung vieler Länder, Wettbewerb eher zu scheuen, trifft sicherlich nicht für alle Politikbereiche zu. Sie kann aber als ernüchterndes Indiz dafür gelten, wie weit föderale Entflechtung realisierbar erscheint.

Eine auf mehr Eigenständigkeit zielende Reform des Bundesstaates muss deshalb an den gegebenen Strukturen ansetzen, d. h. Ungleichheiten der Leistungsfähigkeit der Länder berücksichtigen. Eigenständigkeit und Wettbewerb unter den Ländern bietet sich deshalb dort an, wo alternative Politikentwürfe gegenübergestellt werden können, ohne dass ein ruinöser Wettbewerb um Finanzierungsquellen erfolgt. Zwar gilt es auch, die finanzielle Eigenständigkeit der Länder zu erhöhen, ein Grundniveau an bundesstaatlichem Finanzausgleich muss gleichwohl erhalten bleiben. Ziel der Modernisierung des Föderalismus kann es von daher nicht sein, einen Paradigmenwechsel vom nivellierenden Verbundföderalismus hin zum „Jedem-das-Seine“-Föderalismus zu vollziehen. Ziel muss es vielmehr sein, einen solidarischen Wettbewerbsföderalismus zu etablieren, der Eigenständigkeit und solidarischen Ausgleich verbindet. In dieser Balance kann das Wettbewerbspotenzial, das sich aus einer Änderung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung ergibt, sich aber auch unterhalb der Verfassungsebene bereits jetzt erschließen lässt, als Chance gesehen werden; auch von Ländern, die einer solchen Entwicklung mit Vorbehalten begegnen. Eine solche Reform hat direkte Auswirkungen auf den Gesetzgebungsprozess im Bundesstaat. Die Stellung und Funktion des Bundesrates im politischen System, die Verringerung des Blockadepotenzials und die Erhöhung der Entscheidungsfähigkeit des Systems stehen in unmittelbarer Abhängigkeit von diesen Veränderungen.

19 Vgl. Fritz W. Scharpf, Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), (1985), S. 323–356.

Landesparlamente im kooperativen Föderalismus

Den Landesparlamenten in Deutschland wird gemeinhin ein geringer, nicht selten sogar vernachlässigbarer Stellenwert im politischen System der Bundesrepublik Deutschland zugewiesen.¹ Danach besitzen die Landtage der Flächenländer, die Bürgerschaften in Bremen und Hamburg und das Abgeordnetenhaus Berlin keinen nennenswerten Anteil an der Staatsführung; bestenfalls wird ihnen eine „Laborfunktion“ für die Bundespolitik eingeräumt.

Zurückgeführt wird diese eingeschränkte Bedeutung von Landesparlamenten im Wesentlichen auf vier Faktoren: auf die Funktionsweise parlamentarischer Regierungssysteme; auf die Mechanismen des kooperativen Föderalismus und der Politikverflechtung, welche die Landesregierungen privilegieren und den Landesparlamenten eine gestaltungsorientierte Gesetzgebung verschließen; auf Unitarisierungstendenzen und den Aufbau europäischer Institutionen;² und schließlich auf eine Selbstentmachtung von Landesparlamenten, die ihre Kompetenzen nicht ausschöpfen. Perspektivisch kann dies nur in einer prinzipiellen Legitimationskrise des Länderparlamentarismus in Deutschland münden, wofür die sinkende Beteiligung bei Landtagswahlen auch Hinweise liefert. Politik und Wissenschaft haben vielfach auf diese Probleme reagiert und sowohl eine „Parlamentarisierung“ des Bundesstaates als auch eine klarere Kompetenztrennung zwischen Bund und Gliedstaaten und eine Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Ländern gefordert. Mit der (vermeintlichen Rück-)Übertragung von Kompetenzen auf die Länder, so die Hoffnung, erhalten Landesparlamente größeren Einfluss und können zwangsläufig eine der „Idee“ des Parlamentarismus wieder angemessene Rolle einnehmen.³

Ich danke Peter Rütters sowie Dieter Dubowik für Hinweise und Kritik.

1 Der Aufsatz fußt zum Teil auf: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte – Struktur – Funktionen, Opladen 2004.

2 Vgl. Uwe Thaysen, Parlamentarismus vor dem Hintergrund der europäischen Integration. Die deutschen Landesparlamente: „Hauptverlierer“ ohne Alternative, in: Politische Bildung, 35 (2002) 4, S. 82–93; Roland Johné, Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union. Parlamentarische Mitwirkung im europäischen Mehrebenensystem, Baden-Baden 2000; Peter Straub/Rudolf Hrbek (Hrsg.), Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU, Baden-Baden 1998.

3 Vgl. Siegfried Mielke/Werner Reutter, Länderparlamentarismus in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme, in:

Nun lässt sich nicht bestreiten, dass Landesparlamente über beschränkte Funktionen verfügen. Dennoch fällt auf, dass der Bewertungsmaßstab der Kritik selten offen gelegt wird. Zumeist wird lediglich behauptet, dass ein kontinuierlicher Kompetenz- und Einflussverlust stattgefunden habe, ohne zu prüfen, ob und inwieweit denn Landesparlamente in den fünfziger Jahren so viel mehr Einfluss und Gestaltungsmacht hatten. Ebenso häufig ist der Kritik ein emphatischer Parlamentarismusbegriff unterlegt, nach dem Landesparlamente Bundestage „en miniature“ sein sollten,⁴ wobei weniger die bundesparlamentarische Wirklichkeit als ein idealisiertes Bild von Volksvertretung als Maßstab dient. Gemeint ist damit eine Vorstellung, nach der Parlamente „dualistisch der Regierung [gegenüberstehen], um auf diese Weise in wünschenswerter Gewaltenteilung das Regierungshandeln kontrollieren zu können; und im übrigen bestehe der Kern von Parlamentsmacht im Gesetzgebungsprivileg, mithin in der Rolle als Legislative“⁵. Mit solchen Prämissen lässt sich das verfassungsgemäße Funktionieren als grundlegendes Strukturproblem parlamentarischer Regierungssysteme interpretieren.

Ähnliches gilt für den Umstand, dass Landesparlamente im Bundesstaat über ein spezifisches Funktionsprofil verfügen müssen. Zumeist wird ihre Performanz an „normalen“ nationalen Parlamenten, d. h. in diesem Fall dem Bundestag, gemessen. Die aus dem Föderalismus resultierenden Beschränkungen für Landesparlamente werden unter diesen Voraussetzungen nicht als Folgen verfassungsrechtlicher Vorgaben verstanden, die einen eigenständigen Parlamentarismustypus begründen (könnten), sondern stellen sich als der „Idee“ des

dies. (Anm. 1), S. 19–21; Herbert Schneider, Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik, Opladen 1979; Franz Greß/Ronald Huth, Die Landesparlamente. Gesetzgebungsorgane in den deutschen Ländern, Heidelberg 1998; Uwe Thaysen, Der deutsche Föderalismus zwischen zwei Konventen. Zur Reform des deutschen Bundesstaates um die Jahrtausendwende, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 29–30/2003, S. 14–23.

4 Vgl. H. Schneider, ebd., S. 122–125.

5 Werner J. Patzelt, Parlamente und ihre Funktionen, in: ders. (Hrsg.), Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich, Wiesbaden 2003, S. 27; vgl. auch ders., Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem, in: Politische Vierteljahresschrift, 39 (1998) 4, S. 725–757.

Parlamentarismus widersprechende Funktionsdefizite dar. Zwei Konsequenzen werden dabei in einschlägigen Untersuchungen besonders betont: Zum einen schränke der kooperative Föderalismus deutscher Prägung die landesparlamentarischen Legislativfunktionen ein. Der Bund habe in diesem Bereich alle relevanten Kompetenzen an sich gezogen und so weit ausgeschöpft, dass Landesparlamente als Legislativen keine Rolle mehr spielten. Das muss eine am „alten Dualismus“ orientierte Vorstellung, die in der Gesetzgebung ein „Wesensmerkmal“ jedes Parlaments sieht, besonders verstören. Zweitens ist die Kontrollfunktion betroffen. Politikverflechtung und Exekutivföderalismus privilegieren die Landesregierungen, die sich damit der Kontrolle der Parlamente entziehen könnten. Manfred Friedrich sieht im Auseinandertreten der Kompetenzspektren von Landesexekutiven und -legislativen sogar die Ursache für einen „Ausfall des *responsible government*“, weil Landesregierungen „zu den ‚großen‘ politischen Fragen Stellung nehmen . . . müssen, während sich das Landesparlament in provinzieller Enge festgehalten“ sieht.⁶ Die weitere Analyse wird zeigen, ob und inwieweit die landesparlamentarische Praxis diesen kritischen Vermutungen entspricht.

Strukturen von Landesparlamenten

Landtage, Bürgerschaften und das Berliner Abgeordnetenhaus sind Teil landesparlamentarischer Regierungssysteme, wobei sie nach Abschaffung des Bayerischen Senats alle eine unikamerale Struktur aufweisen. Daran ändern auch Unterschiede zwischen den Landesparlamenten nichts, deren gesetzliche Größe zwischen 51 (Saarland) und 201 Abgeordnete (NRW) variiert, wobei die Vertretungsrelationen mit der Größe des Landes korrespondieren: In den einwohnerstarken (Flächen-)Ländern müssen sich die Wahlberechtigten mit weniger Repräsentanten zufrieden geben, wobei die Tendenz im Zeitablauf fallend ist. Einige Länder haben die Zahl der Mandate reduziert (z. B. Berlin) und/oder die Wahlperiode auf fünf Jahre verlängert.⁷

Doch insgesamt haben die Funktionsimperative der parlamentarischen Regierungssysteme eine Homogenisierung der Binnenstrukturen von Landesparla-

menten verursacht.⁸ In allen Ländern hängt die Exekutive vom Vertrauen einer sie tragenden Mehrheit ab, wobei, von Variationen abgesehen,⁹ die Volksvertretungen vier Substrukturen umfassen:

- die für die Binnenorganisation und den Ablauf betrauten Organe (Präsidenten, Präsidium, Ältestenrat);
- die Fraktionen bzw. Gruppen und ihre Arbeitskreise;
- die ständigen oder speziellen Ausschüsse sowie
- das Plenum.

Die jeweilige Gestaltung der Beziehungen zwischen sachorientierter Arbeit in den Ausschüssen, den politischen Abstimmungsprozessen in den Fraktionen und den öffentlichen Debatten im Plenum gibt dabei den Landesparlamenten ihre spezifische Prägung und Kontur.

Folgerichtig variieren auch die Sitzungsfrequenzen. So tagte das Plenum des saarländischen Landtages zwischen 1965 und 1999 durchschnittlich 15-mal pro Jahr, während der Bayerische Landtag zwischen 1970 und 1990 jährlich über 30-mal einberufen wurde. Auch das Verhältnis von Plenar- zu Ausschusssitzungen zeigt landesspezifische Ausprägungen: Die Ausschüsse in Rheinland-Pfalz wurden 7-mal häufiger als das Plenum einberufen, in Berlin war dies sogar fast 15-mal häufiger der Fall. Hinzu kommt, dass sich im Zeitablauf ebenfalls Veränderungen zeigen. Denn die Zahl der Sitzungen (von Plenum und Ausschüssen) hat sich in den Landesparlamenten keineswegs verringert. Im Gegenteil: In Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Hessen folgten den vergleichsweise hohen Sitzungsfrequenzen der ersten beiden Wahlperioden ein Rückgang bis Mitte bzw. Ende der sechziger und ein leichter Aufschwung Anfang/Mitte der siebziger Jahre, der sich in den neunziger Jahren wiederholte. Diese Entwicklungen bestätigen, dass die Landesparlamente – wie der Bundestag – im Wesentlichen als Arbeitsparlamente fungieren und widersprechen der immer wieder vorgebrachten These eines kontinuierlichen Kompetenz- und Bedeutungsverlustes.

3. Funktionen von Landesparlamenten

Welche Funktionen Parlamente in welcher Form und in welchem Ausmaß erbringen sollen, lässt

6 Manfred Friedrich, Entwicklung und gegenwärtige Lage des parlamentarischen Systems in den Ländern, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Ein Handbuch, Berlin 1989, S. 1712 f.; vgl. Heiderose Kilper/Roland Lhotta, *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1996, S. 198–202.

7 Vgl. S. Mielke/W. Reutter (Anm. 3), S. 38–40.

8 Vgl. ebd., S. 38 f.

9 Vgl. Roland Lhotta/Jörn Ketelhut, *Bremen: Parlamentarismus im Zwei-Städte-Staat*, in: S. Mielke/W. Reutter (Anm. 1), S. 185; Julia von Blumenthal, *Freie und Hansestadt Hamburg: Das letzte Feierabendparlament*, in: ebd., S. 212 f.

sich zwar allgemein benennen, doch nicht objektiv bestimmen, weil divergierende verfassungsrechtliche und politische Rahmenbedingungen berücksichtigt werden müssen. Der Verweis auf gängige Funktionskataloge, die im Übrigen unterschiedlich ausfallen, kann insoweit nur heuristischen Charakter besitzen. Die folgende Analyse beschränkt sich daher auf ausgewählte Aufgabenbereiche.

Wahlfunktionen

Sieht man von den in allen Ländern bestehenden direktdemokratischen Möglichkeiten ab, die allerdings keine Personalplebiszite umfassen, sind Landesparlamente die Institutionen, die Trägern öffentlicher Herrschaft durch Wahl oder Bestellung Legitimität verleihen. Dazu gehört die Wahl von Datenschutzbeauftragten ebenso wie von Landesverfassungsrichter/innen oder von Mitgliedern der Landesrundfunkräte etc.¹⁰ Das ist eine Aufgabe, die Landesparlamente in der Regel ohne großes Aufsehen erledigen; erst Konflikte provozieren mediale Aufmerksamkeit, wodurch das öffentliche Bild einseitig von Negativbeispielen geprägt wird.

Die nach Walter Bagehot wichtigste Funktion eines Parlaments besteht dabei darin, eine Regierung einzusetzen und im Amt zu halten.¹¹ Verfassungsrechtlich ist dies in den Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet: Zumeist ist eine Wahl des Regierungschefs zu Beginn einer Legislaturperiode vorgeschrieben, in Berlin, Hamburg (bis 1996) und Schleswig-Holstein (bis 1990) kann bzw. konnte die Regierung über das Ende einer Legislaturperiode hinaus im Amt bleiben.¹² Alle neuen Bundesländer sowie Schleswig-Holstein haben die weitere Regierungsbildung dem Ministerpräsidenten allein überantwortet; häufig ist jedoch eine Zustimmung des Landtages für die Regierung vorgeschrieben (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland),¹³ in Bremen und Berlin sind die Regierungsmitglieder sogar individuell vom Landesparlament zu wählen.¹⁴ Das konstruktive

Misstrauensvotum ist keineswegs in allen Landesverfassungen verankert: In Bayern „muss“ der Ministerpräsident zurücktreten, wenn „die politischen Verhältnisse ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten zwischen ihm und dem Landtag unmöglich machen“ (Art. 44 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung), in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland sind einfache Misstrauensvoten zulässig. Abweichend vom Grundgesetz ist in allen Landesverfassungen auch das Recht zur Selbstauflösung vorgesehen, in nicht wenigen Fällen kann der Regierungschef gescheiterte Vertrauensfragen mit einer Auflösung des Parlaments beantworten (vgl. *Tabelle 1*).

Diese verfassungsrechtlichen Unterschiede haben die Gewaltenbalancierung und die Fähigkeit der Parlamente zur Regierungsbestellung und -stabilisierung nicht wesentlich beeinflusst. Im Einzelfall entfalteten sie sicherlich Wirkung (bspw. konnte der Hamburger Senat 1986 als Minderheitsregierung im Amt bleiben¹⁵). Doch die für die Regierungsbildung maßgeblichen Akteure sind die Parteien. Nur dadurch lässt sich erklären, dass zum Beispiel in Berlin seit 1951 bereits 13 und in Bremen seit 1947 lediglich fünf Regierungschefs amtierten. Auch die Möglichkeit des einfachen Misstrauensvotums hat in Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland keineswegs zu kurzlebigen Regierungen oder destruktiven Mehrheitsbildungen geführt (vgl. *Tabelle 2*, S. 22).

Ebenso gibt es eine beachtliche Bandbreite betreffend die Zahl und die Amtsdauer von Regierungen. Die Stabilität von Landesregierungen ist dabei, wie erwähnt, nicht vorwiegend oder gar alleine durch die Landesparlamente bestimmt. Auch sind fehlende Bestätigungen von Regierungen oder Misstrauensvoten – seien sie konstruktiv oder negativ – seltene Ausnahmen.¹⁶ Regierungswechsel nach Wahlen oder in laufenden Legislaturperioden setzen bei entsprechenden Wahlergebnissen Parteiabsprachen voraus. Dies darf allerdings nicht dazu verleiten, die Landesparlamente, d. h. in diesem Fall die Mehrheitsfraktionen, als Randfiguren ohne Einfluss anzusehen. Informales Mitregieren von Mehrheitsfraktionen auch in Personalfragen erfolgt in der Regel nicht öffentlich;¹⁷ und eine Regierung muss relevante Interessen und Stimmungen in den sie tragenden Fraktionen berücksichtigen, will sie Abstimmungsniederlagen

¹⁰ Vgl. J. von Blumenthal (Anm. 9), S. 198.

¹¹ Vgl. Herbert Schneider, Ministerpräsidenten. Profil eines politischen Amtes im deutschen Föderalismus, Opladen 2001, S. 95–100.

¹² Vgl. Manfred Schwarzmeier, Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag, Wiesbaden 2001.

¹⁰ Zu Wahlfunktionen von Landesparlamenten vgl. H. Schneider (Anm. 3), S. 31–38; F. Greß/R. Huth (Anm. 3), S. 36–40.

¹¹ Vgl. Walter Bagehot, *The English Constitution* [zuerst 1867]. With an Introduction by Richard Crossman, London 1993, S. 153 f.

¹² Auf Länderregierungen wird hier nicht eingegangen, vgl. Sabine Kropp, *Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen*, Opladen 2001. Im Übrigen besteht in Bremen und Hamburg Inkompatibilität zwischen Amt und Mandat; in NRW muss der Ministerpräsident aus dem Parlament kommen.

¹³ In Einzelfällen bedürfen spätere Berufungen und Entlassungen der Zustimmung der Landtage.

¹⁴ Vgl. S. Mielke/W. Reutter (Anm. 3), S. 40 f.

Tabelle 1: Parlament und Regierung in den Landesverfassungen (Stand 2003)

	Misstrauensvotum / konstruktives Misstrauensvotum	Einfluss der Landesparlamente auf Ernennung / Entlassung von Ministern	Auflösung des Landesparlaments
BW	konstruktives Misstrauensvotum	Bestätigung der Regierung	Selbstauflösung, bei gescheiterter Regierungsbildung; durch Volksabstimmung
BAY	Rücktritt, wenn vertrauensvolle Zusammenarbeit unmöglich	Zustimmung zur Berufung und Entlassung der Minister und Staatssekretäre	Selbstauflösung, Auflösung bei gescheiterter Regierungsbildung; Volksentscheid
BER	Misstrauensvotum (21 Tage gültig)	Einzelwahl der (oder Abwahl einzelner) Senatoren	Selbstauflösung; Volksentscheid
BRB	konstruktives Misstrauensvotum	–	Selbstauflösung, Auflösung möglich nach gescheiterter Vertrauensfrage und bei gescheiterter Regierungsbildung
HB	konstruktives Misstrauensvotum	Einzelwahl der (oder Abwahl einzelner) Senatoren	Selbstauflösung; Volksentscheid
HH	konstruktives Misstrauensvotum	Zustimmung für Senat (später Einzelwahl)	Selbstauflösung, Auflösung möglich nach gescheiterter Vertrauensfrage
HES	Misstrauensvotum	Vertrauen des Landtags erforderlich; Zustimmung zur Entlassung	Selbstauflösung, automatische Auflösung, wenn Regierungsbildung nach Misstrauensvotum scheitert
MV	konstruktives Misstrauensvotum	–	Selbstauflösung, Auflösung möglich nach gescheiterter Regierungsbildung und automatisch nach gescheiterter Vertrauens- frage (wenn Landtag keine neue Regierung wählt)
NDS	konstruktives Misstrauensvotum	Bestätigung durch Landtag, spätere Entlassung und Berufung Einzelbestätigung	Selbstauflösung, möglich nach gescheiterter Regierungsbildung
NRW	konstruktives Misstrauensvotum	–	Selbstauflösung, Auflösung möglich, wenn vom Landtag abgelehntes Gesetz per Volksentscheid angenommen wird
RP	Misstrauensvotum	Bestätigung durch Landtag, Zustimmung bei Entlassung	Selbstauflösung, per Volksentscheid
SLD	Misstrauensvotum	Entlassung und Ernennung mit Zustimmung des Landtags	Selbstauflösung, bei gescheiterter Regierungsbildung durch Landtagsbeschluss
SN	konstruktives Misstrauensvotum	–	Selbstauflösung, bei gescheiterter Regierungsbildung
SAT	konstruktives Misstrauensvotum	–	Selbstauflösung, bei gescheiterter Regierungsbildung durch Landtagsbeschluss; bei gescheiterter Vertrauensfrage
SH	konstruktives Misstrauensvotum	–	Selbstauflösung, bei gescheiterter Vertrauensfrage
TH	konstruktives Misstrauensvotum	–	Selbstauflösung, bei gescheiterter Vertrauensfrage

BW = Baden-Württemberg, BAY = Bayern, BER = Berlin, BRB = Brandenburg, HB = Bremen, HH = Hamburg, HES = Hessen, MV = Mecklenburg-Vorpommern, NDS = Niedersachsen, NRW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SLD = Saarland, SAN = Sachsen, SAT = Sachsen-Anhalt, SH = Schleswig-Holstein, TH = Thüringen.

Quelle: Rainer Bovermann, Die Landesparlamente – Machtverlust, Funktionswandel und Reform, in: Politische Bildung, 25 (2002) 4, S. 69; eigene Ergänzungen und Aktualisierungen.

oder gar „Palastrevolten“ vermeiden.¹⁸ Doch insgesamt haben die Landesparlamente diese Funktion im Rahmen des verfassungsrechtlich Möglichen und vor dem Hintergrund des „neuen Dualismus“ durchaus zufrieden stellend – jeden-

18 Vgl. Gisela Riescher/Bernt Gebauer, Der baden-württembergische Landtag, in: S. Mielke/W. Reutter (Anm. 1), S. 71 f.; Werner Reutter, Das Abgeordnetenhaus von Berlin: Ein Stadtstaatenparlament im Bundesstaat, in: ebd., S. 127; Alf Mintzel/Barbara Wasner, Landesparlamentarismus in Bayern, in: ebd., S. 95 f.

Tabelle 2: Landesregierungen in Deutschland nach 1945 (Stand: Dez. 2003)

	Zeitraum	Jahre	Wahl-	Regierungschefs ^{a)}		Regierungen ^{b)}		Koalitions-
			perioden	Anzahl	Jahre im Amt (Durchschnitt)	Anzahl	Jahre im Amt (Durchschnitt)	wechsel ^{c)}
			Anzahl	Anzahl		Anzahl		Anzahl
BW	1952–2003	51	13	6	8,5	18	2,8	7
BAY	1946–2003	57	15	8	7,1	13	4,4	6
BER	1951–2003	52	15	13	4,1	23	2,3	9
BRB	1990–2003	13	3	2	6,5	5	2,6	3
HB	1946–2003	57	15	5	11,2	15	3,7	5
HH	1946–2003	57	17	11	5,2	17	3,4	10
HES	1946–2003	57	16	8	7,1	17	3,4	9
MV	1990–2003	13	4	3	4,3	4	3,3	2
NDS	1947–2003	56	15	10	5,6	23	2,4	17
NRW	1947–2003	56	13	7	8,0	16	3,5	9
RP	1947–2003	56	14	6	9,3	19	2,9	5
SLD	1947–2003	56	13	9	6,2	22	2,5	14
SN	1990–2003	13	3	2	6,5	3	4,3	0
SAT	1990–2003	13	4	5	2,6	5	2,6	3
SH	1947–2003	56	15	11	5,1	19	2,9	11
TH	1990–2003	13	3	3	4,3	4	3,3	3

a) Gezählt wurden Personen (nicht Amtsperioden), d.h., wieder gewählte Regierungschefs wurden nur einmal gezählt; amtierte derselbe Regierungschef nicht ununterbrochen, ging er zweimal in die Statistik ein (bspw. Eberhard Diepgen, der 1989 von Walter Momper abgelöst und 1991 wieder gewählt wurde); b) Regierungen aufgrund von Neubestellungen zu Beginn einer Legislaturperiode, aufgrund von Koalitionswechseln oder aufgrund von Wechseln des Regierungschefs (bei gleicher Koalitionskonstellation); c) Wechsel in der Koalitionszusammensetzung.

Quelle: Meine Zusammenstellung aufgrund von: www.election.de (Stand: Juli 2004) sowie der Beiträge in S. Mielke/W. Reutter (Anm. 1).

falls nicht schlechter als der Bundestag – erfüllen können.¹⁹

Gesetzgebung

Gesetzgebung gilt als „klassische“ Funktion von Parlamenten.²⁰ Umso gewichtiger ist, dass Landesparlamenten gerade in diesem Bereich der bedeutendste Kompetenzverlust attestiert wird.²¹ Obschon im Grundgesetz die Kompetenzvermutung bei dieser Staatsfunktion bei den Ländern liegt (Art. 70 GG), wird Gesetzgebung ganz überwiegend vom Bund ausgeübt, was naturgemäß den legislativen Gestaltungsspielraum der Gliedstaaten

eingrenzt. Insbesondere die Haushaltsplanung, das parlamentarische „Königsrecht“, ist bis zu geschätzten 95 Prozent im Vorhinein festgelegt und einer landesparlamentarischen Entscheidung entzogen.²² Hinzu kommt, dass Landesparlamente vielfach nur noch als Notare fungieren; häufig bleibt ihnen lediglich, die von der jeweiligen Landesregierung mit dem Bund und anderen Ländern ausgehandelten Kompromisse zu notifizieren.²³

Dennoch sind Landesparlamente natürlich weiterhin gesetzgeberisch aktiv (vgl. *Tabelle 3*). So mussten die ostdeutschen Länder Anfang der neunziger Jahre die Grundlagen für die Landesstaatlichkeit schaffen,²⁴ auch wenn sich dieser legislative Aktivismus in der zweiten und dritten Wahlperiode erschöpfte. Doch folgt diese Entwicklung den Mustern der Landesparlamente der alten Bundesrepublik, in denen die Gesetzgebungstätigkeit keineswegs kontinuierlich zurückgegangen ist. Im Gegenteil: Die Landesparlamente in Rheinland-

19 Selbstredend schließt das nicht Versuche von Bundesparteien aus, auf Koalitionsverhandlungen in den Ländern Einfluss zu nehmen, doch scheinen sich auch diesbezüglich Regionalisierungstendenzen zu verstärken, vgl. Roland Sturm, *Party Competition and the Federal System: The Lehmbruch Hypothesis Revisited*, in: Charlie Jeffery (Hrsg.), *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, London 1999, S. 197–216.

20 Vgl. Klaus von Beyme, *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen 1997; Wolfgang Ismayr, *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 2000, S. 216 ff.

21 Vgl. Uwe Jun, *Landesparlamente*, in: Jürgen Bellers/Raban Graf von Westphalen (Hrsg.), *Parlamentslehre. Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter*, München 1993, S. 492–499; H. Schneider (Anm. 3), S. 47–53; F. Greß/R. Huth (Anm. 3), S. 40–46; Manfred Friedrich, *Landesparlamente in der Bundesrepublik*, Opladen 1975, S. 51–66.

22 So H. Schneider (Anm. 3), S. 42; F. Greß/R. Huth (Anm. 3), S. 46, nennen „lediglich“ 90 Prozent.

23 Vgl. z. B. A. Mintzel/B. Wasner (Anm. 18), S. 99–101.

24 Vgl. Werner J. Patzelt, *Länderparlamentarismus in Deutschland – Sachsen; Petra Dobner, Der Landtag von Sachsen-Anhalt; Malte Lübker/Suzanne S. Schüttemeyer, Der Brandenburgische Landtag; Viktoria Kaina/Sabine Kropp, Der Thüringer Landtag; Stefan Ewert/Detlef Jahn/Hubertus Buchstein, Landesparlamentarismus in Mecklenburg-Vorpommern*, alle in: S. Mielke/W. Reutter (Anm. 1), *passim*.

Tabelle 3: Verabschiedete Gesetze in ausgewählten Bundesländern und im Bundestag (jeweils pro Wahlperiode)

Periode	HES (1946– 2003)	MV (1990– 2002)	NRW (1947– 2000)	RP (1946– 2001)	SN (1990– 1999)	SH (1947– 2000)	TH (1990– 1999)	BTag (1949– 2002)
1. WP	186	195	96	267	198	107	189	545
2. WP	134	95	105	112	154	106	135	507
3. WP	96	74	110	64	-	82	-	424
4. WP	83	-	92	78	-	72	-	427
5. WP	73	-	82	93	-	56	-	453
6. WP	121	-	154	127	-	96	-	335
7. WP	151	-	135	135	-	82	-	516
8. WP	111	-	108	79	-	68	-	354
9. WP	72	-	119	57	-	53	-	139
10. WP	15	-	108	70	-	65	-	320
11. WP	52	-	144	81	-	4	-	359
12. WP	94	-	97	122	-	85	-	507
13. WP	123	-	-	115	-	107	-	566
14. WP	101	-	-	-	-	99	-	559
15. WP	127	-	-	-	-	-	-	-
Ø pro WP	102,6	121,3	112,5	107,7	176,0	77,3	162,0	429,4
Pro Jahr	27,0	30,3	25,5	25,5	39,1	20,4	36,0	113,4

Quelle: S. Mielke/W. Reutter (Anm. 3), S. 42.

Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Hessen verzeichneten legislative Zyklen, teilweise verursacht von landes- (Regierungswechsel) und von bundespolitischen Änderungen, die um das bereits Mitte oder Ende der fünfziger Jahre erreichte Niveau oszillierten oder später wieder zu einem Anstieg führten. Wie für parlamentarische Regierungssysteme üblich, wurde dabei die Mehrzahl der Gesetze von den Landesregierungen ins Parlament eingebracht, was in aller Regel auch erfolgreich war.²⁵ Allerdings geht der bei weitem größte Anteil der Landesgesetze auf Bundesregelungen zurück, die Ausführungs- oder Anpassungsgesetze erfordern. Gestaltungsorientierte Neuschöpfungen sind eine Seltenheit.²⁶ Insgesamt heißt dies jedoch, dass die Landesparlamente ihre Gesetzgebungsaufgaben so erfüllen, wie die verfassungsrechtlichen und politischen Rahmenbedingungen erwarten lassen. Damit verwandelt sich die Klage über einen kontinuierlichen Kompetenz- und Bedeutungsverlust in die theoretische Frage, ob regionale Vertretungskörperschaften mit ihrem

limitierten legislativen Gestaltungsauftrag noch der „Idee“ des Parlamentarismus entsprechen.

Kontrolle von Regierung und Exekutive

Parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung umfasst ein ganzes Bündel von Maßnahmen und Möglichkeiten, die mit unterschiedlichen Wirkungen und Zielen ausgestattet sind.²⁷ Das erschwert eine zusammenfassende Bewertung der Kontrolltätigkeit von Landesparlamenten und hat zu divergierenden Einschätzungen beigetragen. Einerseits wird die Kontrolle der Exekutive als die wichtigste Aufgabe von Landesparlamenten überhaupt betrachtet.²⁸ Tatsächlich verfügen Landesparlamente über eine Vielzahl von Kontrollrechten und -instrumenten, wobei andererseits das grundsätzliche Dilemma auftaucht, dass effektive Kontrolle parlamentarische Mehrheiten erfordert, daher zumeist informell und nicht öffentlich stattfindet, während formale und öffentliche Kontrolle der parlamentarischen Minderheit häufig ohne Wirkung bleibt. Das schließt ein, dass die schärfsten Waffen zur Kontrolle der Regierung – Haushaltsplanung und Abwahl bzw. Neuwahl einer Regierung – den „geborenen Kontrollinstanzen“, d. h. den Oppositionsfractionen, praktisch nicht zur Verfügung stehen. Vor diesem Grunddi-

25 Die in den Landesverfassungen zwischenzeitlich vorhandenen direktdemokratischen Möglichkeiten konnten bisher das Monopol der Parlamente zum Gesetzesbeschluss nicht infrage stellen. Vgl. Otmar Jung, Daten zu Volksentscheiden auf Landesebene (1946–1992), in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 24 (1993) 1, S. 5–13.; Ralph Kampwirth, Der ernüchterte Souverän. Bilanz und Perspektiven der direkten Demokratie in den 16 Bundesländern und auf Kommunalebene, in: ZParl, 34 (2003) 4, S. 657–671.

26 Vgl. Uwe Andersen/Rainer Bovermann, Der Landtag von Nordrhein-Westfalen, in: S. Mielke/W. Reutter (Anm. 1), S. 322–324; W. J. Patzelt (Anm. 24), S. 410–412; S. Ewert u. a. (Anm. 24), S. 269–270; A. Mintzel/B. Wasner (Anm. 18), S. 100f.; H. Schneider (Anm. 3), S. 49f.

27 Vgl. Winfried Steffani, Formen, Verfahren und Wirkungen parlamentarischer Kontrolle, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Baden-Baden 1989, S. 1325–1367; M. Schwarzmeier (Anm. 17).

28 Vgl. Uwe Jun (Anm. 21), S. 502; vgl. auch M. Friedrich (Anm. 21) S. 11–41; F. Greß/R. Huth (Anm. 3), S. 46–51.

lemma parlamentarischer Kontrolle stehen selbstredend auch die Landesparlamente.²⁹

Eine rein formale Betrachtung weist den Landesparlamenten in diesem Bereich überraschenderweise eher einen Kompetenzgewinn zu,³⁰ wobei natürlich zu berücksichtigen ist, dass informelle Formen der Kontrolle, die vornehmlich durch Regierungsfraktionen ausgeübt werden, unberücksichtigt bleiben. Doch immerhin setzen Landesparlamente ihre Kontrollmittel regelmäßig ein, auch wenn zwischen den Landesparlamenten deutliche Unterschiede existieren. Darüber hinaus zeigt sich, dass die Kontrollmittel im Zeitablauf verstärkt zum Einsatz kommen. Diese Unterschiede und Änderungen haben diverse Ursachen: Neben rechtlichen Änderungen lässt sich der generelle Anstieg ab Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre auf den Einzug der Grünen in die Parlamente zurückführen. Ihr Selbstverständnis als Fundamentalopposition ließ sie Kontrollmittel extensiv nutzen, was andere Parteien ebenfalls veranlasste, sich in dieser Hinsicht zu profilieren. Schließlich tragen das eher an einer klassischen Gewaltenteilung orientierte Parlamentsverständnis ostdeutscher Abgeordneter sowie große Koalitionen dazu bei, traditionelle Interorgan-Kontrollen zu reaktivieren,³¹ was Mechanismen des „alten Dualismus“ mitunter aufscheinen lässt. Nicht vergessen werden dürfen Untersuchungsausschüsse und das gerade für die Sach- und Leistungskontrolle wichtige Petitionswesen. Untersuchungsausschüsse können zur Aufklärung von Sachverhalten beitragen und sogar zum Sturz von Regierungen führen, so etwa in Berlin 1981 oder in Schleswig-Holstein 1987/88. Doch sind sie keineswegs, wie vielfach behauptet, die schärfste Waffe des Parlaments. Mit dem stetig anwachsenden Petitionswesen haben sich die Landesparlamente darüber hinaus eine unabhängige Informationsquelle verschafft, die ihnen erlaubt, die Folgen und die Ausführung von Gesetzen zu prüfen.

Insgesamt bestätigt sich damit, dass die Kontrolle der Exekutive zu den wichtigsten Aufgaben von Landesparlamenten zählt. Doch sind diesem Kontrollpotenzial gleichzeitig Grenzen gesetzt, die typisch für professionalisierte parlamentarische Regierungssysteme sind: Eine politische Richtungskontrolle der Regierungsarbeit ist nur einge-

schränkt und informell möglich, und das Verhalten von Mitgliedern der Landesregierung im Bundesrat ist ebenso wenig effektiv durch Länderparlamente zu beeinflussen wie durch die im Rahmen der Bund-Länder-Kooperation erfolgten Absprachen und Vereinbarungen.

Bilanz und Ausblick

Diese Analyse relativiert einige der landläufigen Auffassungen über den Länderparlamentarismus in Deutschland. Zuerst: Landesparlamente verfügen immer noch über relevante Kompetenzen und sind für die Konstituierung eigenständiger Landesstaatlichkeit unerlässlich. Diese zweifellos nicht sonderlich aufregende Feststellung spricht die landesparlamentarische Praxis von Kritik keineswegs frei. Doch verweist sie immerhin darauf, dass ein Bewertungsmaßstab verfehlt ist, der den landesparlamentarischen Alltag an idealisierten Vorstellungen eines „alten Dualismus“ bemisst. Auf einer solchen Grundlage transformiert sich das verfassungsrechtlich ordnungsgemäße Funktionieren zu einem Strukturproblem. Auch ist die Klage über einen Einflussverlust von Regionalparlamenten weder neu noch auf Deutschland beschränkt, wie etwa die Debatte in den USA über „declining state legislatures“ zeigt. Es scheint daher treffender, die Landesparlamente als einen eigenständigen Parlamentarismustyp zu verstehen, der durch die Funktionsprinzipien des kooperativen Föderalismus und des *party government* doppelt beschränkt wird. Auch haben die Landesparlamente keineswegs einen kontinuierlichen Macht- und Einflussverlust erfahren, sondern unterliegen vielmehr einem Funktionswandel. Die zweifellos beschränkten legislativen Kompetenzen wurden teilweise ergänzt und kompensiert durch Kompetenzgewinne in anderen Bereichen.

Schließlich ist vor Hoffnungen zu warnen, eine Übertragung von Kompetenzen auf die Länder – wie etwa in der Lübecker Erklärung vom 31. März 2003 gefordert und gegenwärtig in der Bundestaatskommission diskutiert – zöge zwangsläufig eine Stärkung der Landesparlamente nach sich. Das muss – unter den Bedingungen von Politikverflechtung und Exekutivföderalismus – keineswegs der Fall sein. Hinzu kommt: Eine damit angestrebte stärkere „Parlamentarisierung“ wäre wohl nur auf Kosten einer weiteren Fragmentierung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland zu realisieren.

29 Vgl. H. Schneider (Anm. 3), S. 38–47.

30 Peter Raschke/Jens Kalke, Quantitative Analyse der Landtagstätigkeiten, in: ZParl, 25 (1994) 1, S. 32–48; Theo Schiller, Der Hessische Landtag, S. 241, Sigrid Koch-Baumgarten, Der Landtag von Rheinland Pfalz: Vom Entscheidungsträger zum Politikvermittler?, S. 350, beide in: S. Mielke/W. Reutter (Anm. 1).

31 Vgl. V. Kaina/S. Kropp (Anm. 24), S. 494–498; W. Reutter (Anm. 18), S. 131.

Konflikt und Konsens im Bundesrat

Eine Bilanz (1949–2004)

„Der Bundesrat ist das Langweiligste gewesen, was man hat erfinden können, wo einen immer gleich Müdigkeit überfiel, weil alles schon vorher ‚ausgekocht‘ war.“¹ So die Einschätzung von Klaus Schütz, ehemals Regierender Bürgermeister von Berlin, anlässlich des 40. Gründungsjubiläums des Bundesrats im Jahr 1989. In der Tat führte der Bundesrat über viele Jahre hinweg ein relativ beschauliches Dasein. Helmut Herles hat die Atmosphäre einmal folgendermaßen beschrieben: „Im Bundesrat dominiert leises Kammerpiel. (...) Selten nur wird ein Zwischenruf gemacht, Beifall wird kaum gependet, in der Regel nicht. Der größte Gefühlsausbruch ist die Heiterkeit.“²

Am 22. März 2002 konnte von Langeweile keine Rede sein. Fünf Stunden lang wurde unter dem Vorsitz des damaligen Bundesratspräsidenten Klaus Wowereit (SPD) lebhaft über die Vor- und Nachteile des Einwanderungsgesetzes der rot-grünen Koalition debattiert. Wegen der parteipolitischen Pattsituation im Bundesrat kam es auf die Stimmen des von einer Großen Koalition aus SPD und CDU regierten Landes Brandenburg an. Brandenburgs Innenminister Jörg Schönbohm (CDU) hatte angekündigt, das Gesetz abzulehnen. Ministerpräsident Manfred Stolpe (SPD) wollte dagegen für den Entwurf stimmen. Im Saal konnte man buchstäblich eine Stecknadel fallen hören, als Wowereit das Land Brandenburg zur Stimmabgabe aufrief: „Ja“ – „Nein“. Wowereit fragte nach, wertete dann das „Ja“ des brandenburgischen Ministerpräsidenten als Zustimmung. Nun brach ein Tumult los. „Das ist unmöglich!“, „Verfassungsbruch!“³, tönte es aus den Reihen der unionsregierten Länder. Der Bundesratspräsident hatte Mühe, sich unter den lautstarken Zurufen wieder Gehör zu verschaffen. Kurz darauf verließen die Vertreter der CDU/CSU-regierten Länder unter Protest den Saal.⁴

1 Klaus Schütz, zit. in: Heiderose Kilper/Roland Lhotta, *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1996, S. 112.

2 Helmut Herles, *Typisch deutsch: Der Bundesrat*, Bonn 1981, S. 231.

3 Dokumentiert in: *Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ)* vom 19. 12. 2002, S. 2.

4 Das Bundesverfassungsgericht erklärte Wowereits Entscheidung später für verfassungswidrig. Vgl. 2 BvF 1/02.

In der Geschichte des Bundesrats war dieser Vorfall ein einzigartiges Spektakel. Neu war freilich nicht die parteipolitische Konfrontation – im Gegenteil: Die parteipolitische Durchdringung des Bundesrats ist seit langem üblich. Vor 1998 klagte Helmut Kohl (CDU), dass die SPD seine Reformen im Bundesrat verhindere. Jetzt – der Bundeskanzler heißt mittlerweile Gerhard Schröder (SPD) und die Union hat die Mehrheit im Bundesrat – sieht die rot-grüne Koalition die „Länderkammer“ als Ursache von Politikblockaden. Ob Zuwanderung, Renten-, Steuer- oder Gesundheitsreform – wer nach Gründen für den allseits beklagten „Reformstau“ in Deutschland sucht, landet früher oder später auch beim Bundesrat. Die Politik reagiert auf diese Gemengelage derzeit in zweierlei Hinsicht: Zum einen sucht die Regierung das Gespräch mit der Opposition, um im Wege einer informellen „Großen Koalition“ die Zustimmung der Bundesratsmehrheit für notwendige Reformprojekte zu sichern. Zum anderen wird immer öfter über eine Verringerung der Kompetenzen oder sogar über eine strukturelle Reform des „Veto-Organs“⁵ Bundesrat selbst nachgedacht.

Im Folgenden soll untersucht werden, warum der Bundesrat immer stärker parteipolitisch funktionalisiert wird und welche Folgen dies für den politischen Prozess hat.

Die besondere Architektur des Bundesrats

Der Bundesrat ist eine weltweit einzigartige Institution und insofern ein besonderes Strukturmerkmal des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Zwar haben alle föderalistisch verfassten Staaten ein Zwei-Kammer-Parlament, aber nirgendwo sonst sind die zweiten Kammern nach jenem Prinzip konstruiert, für das sich der Parlamentarische Rat im Jahr 1949 entschieden hat: nach dem so genannten „Bundesratsprinzip“. Danach besteht der Bundesrat aus Mitgliedern der

5 Volker Kauder, *Mehr Macht für die Bundesländer*, in: *Focus*, 25 (2003), S. 54.

Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen (Art. 51 I GG). Im Gegensatz etwa zum Senat der USA, der sich aus direkt gewählten Abgeordneten mit freiem Mandat zusammensetzt, sind die 69 Mitglieder des Bundesrats weisungsgelassen. Und im Unterschied zum österreichischen Modell wird der deutsche Bundesrat eben nicht von den Länderparlamenten beschiedt, sondern von den Regierungen der Länder.

Aus gutem Grund ist diese besondere Struktur des Bundesrats immer wieder gelobt worden. Durch die Landesregierungen findet die Verwaltungserfahrung der Länder Eingang in den Gesetzgebungsprozess des Bundes. Außerdem verkörpert der Bundesrat, anders als der Deutsche Bundestag, der innerhalb der Ausschüsse und besonders innerhalb der Fraktionen stark hierarchisiert ist, eine relativ abgeschlossene, kollegial arbeitende „Oligarchie“⁶.

Das Bundesratssystem hat aber auch potenziell problematische Folgen für den politischen Prozess. Denn auf den Bundesrat wirkt sich unmittelbar ein weiteres Strukturmerkmal der Bundesrepublik aus: die Kombination des Bundesstaats mit der über Art. 21 Grundgesetz gesicherten Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung.⁷ Durch die Kombination von Parteiendemokratie und Föderalismus kommt es in Deutschland faktisch zu einem Dauerwahlkampf. Bekanntlich muss ja nicht nur der Bundestag, sondern müssen auch die Landtage und Kommunalorgane durch periodisch stattfindende Wahlen demokratisch legitimiert werden. Allein in den Jahren 2002 und 2003, also in nur 24 Monaten, wurden insgesamt elf Wahlen durchgeführt. Darunter waren eine Bundestags-, sechs Landtags- und vier Kommunalwahlen. Mit anderen Worten: Fast immer befinden sich die politischen Parteien irgendwo im Bundesgebiet im Wahlkampf.

Die Häufung von Wahlen hat einige Folgen, die sich nicht unbedingt positiv auf das Gemeinwesen auswirken. So ruft der Dauerwahlkampf „den für Wahlkampfzeiten typischen Zustand fieberhafter Erregung hervor und bekräftigt die Neigung zu relativ kurzfristiger Politik, vor allem die Neigung zu einer am nächsten Wahltermin ausgerichteten Politik. Das aber erschwert die Planung und Durchführung langfristiger Vorhaben.“⁸

6 Klaus von Beyme, Die Funktionen des Bundesrates, in: Bundesrat (Hrsg.), Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, Bad Honnef 1974, S. 386.

7 Vgl. Konrad Hesse, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962; Gerhard Lehbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart 1976 (Wiesbaden 2000); Fritz W. Scharpf, Der Bundesrat und die Kooperation auf dritter Ebene, in: Bundesrat (Hrsg.), Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden 1989, S. 121–162.

8 Manfred G. Schmidt, Thesen zur Reformpolitik im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland, ZeS-Arbeitspapier Nr. 4/2000, Bremen 2000.

Eine weitere Folge ergibt sich aus der Tatsache, dass das Grundgesetz die politische Partizipation im Bund auf die nur alle vier Jahre stattfindenden Bundestagswahlen beschränkt hat. Während dieser vier Jahre sind deshalb die Landtagswahlen, neben der Europawahl, die einzige Möglichkeit, Zufriedenheit oder Unzufriedenheit mit der Bundesregierung zu artikulieren. Landtagswahlen haben aus diesem Grunde immer mehr den Charakter von „Testwahlen“ angenommen und fungieren als Stimmungsbarometer für die Bundespolitik. Sie begünstigen insofern ein Sanktionsverhalten des Wählers. In der Regel kommt es bei Landtagswahlen zu Stimmenverlusten für die im Bund regierenden Parteien. Seit dem Amtsantritt von Bundeskanzler Gerhard Schröder im Jahr 1998 musste sich seine rot-grüne Regierung bis Ende 2004 insgesamt 24 Mal dem Test in den Ländern stellen. Dabei hatten SPD und Bündnis 90/Die Grünen – von wenigen Ausnahmen abgesehen – zum Teil drastische Stimmeneinbußen hinzunehmen.

Nach der Bundestagswahl von 2002, welche die rot-grüne Koalition knapp gewann, setzte sich dieser Trend noch dramatischer fort. Vor allem die SPD musste im Zuge einschneidender Reformprojekte (Stichwort: „Hartz IV“) deutliche Stimmenverluste in den Ländern verkraften. Alles in allem hat sie seit 1998 in fünf Ländern (Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt) die Regierung an die CDU verloren. Dem stand lediglich der Wechsel in Berlin von einer CDU/SPD-Koalition zu einem Bündnis aus SPD und PDS gegenüber. Dadurch büßte das rot-grüne Lager insgesamt 21 Stimmen im Bundesrat ein. CDU/CSU und FDP erging es übrigens nach dem Amtsantritt Helmut Kohls im Jahr 1982 nicht anders. Auch sie erlitten im Verlauf ihrer Regierungszeit Stimmeneinbußen in den Ländern. Allerdings verlief dieser Prozess damals längerfristiger und weniger dramatisch als später bei Rot-Grün.

Die Folgen der Sanktionswahl können beträchtlich sein. „Indem sie nämlich Gelegenheit bieten, die jeweilige Bundesregierung schon während der Legislaturperiode abzumachen, vermindern die Landtagswahlen anscheinend den Sanktionsanreiz bei der nachfolgenden Bundestagswahl. Mit Blick auf den rechtsextremen Protest hatte das bislang den erfreulichen Effekt, dass dessen Vertreter aus dem Bundestag herausgehalten werden konnten.“⁹ Allerdings war das Sanktionswahlverhalten wohl mit ein Grund dafür, dass die Bundesregierungen bis 1998 immer wieder im Amt bestätigt wurden.

9 Frank Decker/Julia von Blumenthal, Die bundespolitische Durchdringung der Landtagswahlen. Eine empirische Analyse von 1970 bis 2001, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), (2002) 1, S. 145.

Ein zweiter Effekt der Sanktionswahl ist, dass es in den vergangenen Jahren immer öfter zum Phänomen unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat gekommen ist. Denn der Ausgang von Landtagswahlen entscheidet ja nicht nur über die Zusammensetzung der betreffenden Landesregierung, sondern auch über die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat.¹⁰

Zwischen 1949 und 1969 waren die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in Bundesrat und Bundestag noch weitgehend identisch. Die Bundeskanzler Adenauer, Erhard und Kiesinger mussten sich zu keiner Zeit mit opponierenden Mehrheiten im Bundesrat auseinander setzen. Unterschiedliche Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat gab es dann erstmals während der Regierungszeit der sozialliberalen Koalition 1969 bis 1982.¹¹ Mit dem Amtsantritt Kohls 1982 waren die Mehrheiten zunächst wieder identisch, bis im Juni 1990 die Regierungswechsel in Berlin und Niedersachsen erstmals der SPD-Opposition für fünf Monate eine Mehrheit im Bundesrat einbrachten. Schon im November 1990 führte der Beitritt der ostdeutschen, überwiegend CDUgeführten Bundesländer wieder zu einem Wechsel der Mehrheitsverhältnisse zugunsten der Union. Auch diese Mehrheit hielt nur kurze Zeit, denn weitere Regierungswechsel in Hessen, Rheinland-Pfalz und Hamburg führten Anfang 1991 erneut für sechs Monate zu einer Mehrheit der SPD-Opposition. Die Mehrheit der Stimmen bekamen die SPD-regierten Länder erst wieder im Januar 1996 bis zum Ende der Regierung Kohl.

Nach dem Regierungswechsel von 1998 konnte Bundeskanzler Schröder anfangs mit einer eigenen SPD-Mehrheit im Bundesrat rechnen. Diese Phase dauerte allerdings nur knappe drei Jahre. Seit den Regierungswechseln in Hessen, Hamburg, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen verfügen die CDU/CSU-geführten Landesregierungen wieder über eine absolute Stimmenmehrheit.¹² Dazu kommen die Großen Koalitionen in Bremen, Brandenburg und Sachsen mit insgesamt elf Stimmen. Große Koalitionen enthalten sich üblicherweise bei strittigen Entscheidungen. Da aber Enthaltungen wie Gegenstimmen wirken, kann die Union momentan das Blockadepotenzial des Bundesrates voll nutzen.

10 Zu den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat ausführlich Roland Sturm, *Föderalismus in Deutschland*, Berlin 1999, S. 64f.

11 Allenfalls zwischen Oktober 1969 und Juni 1972 konnte die Regierung Brandt mit der Unterstützung so genannter „M-Länder“ rechnen, also von Landesregierungen, die auf Bundesebene sowohl der Regierung als auch der Opposition angehörten.

12 Vgl. F. Decker/J. v. Blumenthal (Anm. 9).

Es bleibt somit zweierlei festzuhalten: Das Bundesratsystem, also die über den Bundesrat gesicherte Mitwirkung der Länderregierungen an der Gesetzgebung des Bundes, hat zum einen dazu geführt, dass jede Landtagswahl auch beträchtliches bundespolitisches Gewicht hat. Zum anderen ist das Auseinanderfallen von Bundestag- und Bundesratsmehrheit seit 1969 fast schon zu einem Regelfall geworden. Eine solche Analyse kann für den politischen Prozess komplizierte Konstellationen ergeben, insbesondere dann, wenn die Bundesregierung bei ihren Politikvorhaben auf die Zustimmung der Länderkammer angewiesen ist.

Das Gewicht der Zustimmungsgesetze

Nicht alle Gesetze sind von der Vetomacht der Länderkammer gleichermaßen betroffen. Bei einfachen Gesetzen kann der Bundesrat das Zustandekommen zwar verzögern, aber nicht endgültig verhindern. Der Bundestag ist hier in der Lage, das Veto der Länderkammer zu überstimmen. Das politische Gewicht des Bundesrates ergibt sich hauptsächlich aus dem Mitwirkungsrecht bei einer zweiten Gruppe von Gesetzen, den so genannten Zustimmungsgesetzen. Gesetze, durch welche die Interessen der Länder in besonderer Weise berührt werden, können nämlich nur in Kraft treten, wenn ihnen der Bundesrat ausdrücklich zustimmt. Bei einem endgültigen Nein des Bundesrates sind solche Gesetze gescheitert. Die Ablehnung durch den Bundesrat kann vom Bundestag nicht überstimmt werden. Bundestag und Bundesregierung können lediglich durch Anrufung des Vermittlungsausschusses einen Einigungsversuch unternehmen.

Wann ein Gesetz die Zustimmung des Bundesrates benötigt, ist zu einem großen Teil im Grundgesetz geregelt. Nach Art. 79 II GG gehören dazu zunächst die Änderungen des Grundgesetzes selbst. Die meisten Zustimmungsgesetze ergeben sich jedoch aus Art. 84 I GG. Denn jedes Bundesgesetz, das in die Verwaltungshoheit der Länder eingreift – und sei es nur durch eine einzige Regelung dieser Art –, bedarf danach insgesamt der Zustimmung des Bundesrats. Das gilt z. B. schon dann, wenn den Länderbehörden bestimmte Zuständigkeitsregelungen, Vordrucke, Fristen oder Verwaltungsgebühren vorgeschrieben werden. Wegen solcher Einzelbestimmungen können dann auch Gesetze zustimmungsbedürftig sein, die in ihrem Kernbereich keine Länderinteressen

berühren. Eine dritte größere Gruppe von Zustimmungsgesetzen bilden die Gesetze, die das Finanzaufkommen der Länder berühren, z. B. zur Lohn- und Einkommensteuer. Und viertens schließlich sind auch die so genannten Gemeinschaftsaufgaben Zustimmungsgesetze. Diese wurden erst 1969 eingeführt und ermöglichten eine Mitwirkung des Bundes in bestimmten Länderangelegenheiten, wenn diese Aufgaben von den Ländern nicht alleine erfüllt werden konnten. Dazu gehört der Neubau und Ausbau von Hochschulen, die Verbesserung der regionalen Agrar- oder Wirtschaftsstruktur sowie der Küstenschutz.

Vor allem durch die Einführung dieser Gemeinschaftsaufgaben wurde die Zahl der Zustimmungsgesetze erheblich erweitert. Denn durch sie erhielt der Bund ein Mitspracherecht in ursprünglichen Länderangelegenheiten, und die Eigenständigkeit der Länder wurde erheblich eingeschränkt. Die Länder haben auf derartige Kompetenzverschiebungen zugunsten des Bundes immer mit der gleichen defensiven Strategie geantwortet: Ist die Notwendigkeit von Kompetenzverlagerungen nach oben nicht abzuweisen – etwa aus Geldmangel bei den Ländern –, dann drängen die Länder darauf, dass wenigstens ihre Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung gewährleistet bleibt.¹³ Und dies geschieht über den Bundesrat. Das stellt zwar keinen ebenbürtigen Ersatz für eine eigenständige Landesgesetzgebung dar, aber zumindest bietet der Bundesrat für die Landesregierungen in ihrer Gesamtheit eine gewisse Kompensation.

Mit den Kompetenzverlagerungen von den Ländern auf den Bund nahm also fast automatisch auch die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze zu. Zählt man die Gesetzesbeschlüsse seit 1949, dann ergibt sich ein Gesamtanteil von Zustimmungsgesetzen von genau 53,2 Prozent.¹⁴ Das heißt, dass der Bundesrat im Schnitt bei über der Hälfte aller Gesetzesvorhaben ein absolutes Vetorecht besitzt. Weitere zehn Prozent blieben übrigens in dieser Hinsicht umstritten. Seit langem herrscht zwischen Bundestag und Bundesrat ein „verfassungsrechtlicher Grabenkrieg“¹⁵ um die Grenzen der Zustimmungsbedürftigkeit.

Alles in allem reicht daher die potenzielle Vetomacht des Bundesrats so weit, dass gegen ihn das Land kaum regierbar scheint. Bei den Zustim-

mungsgesetzen ist der Bundesregierung als dem politischen Machtzentrum im parlamentarischen System ein starkes Machtkorrektiv zur Seite gestellt. Die klassische horizontale Gewaltenteilung wird um ein zusätzliches Moment erweitert.¹⁶ Mit Recht wurde von einem „überragenden Einfluß“¹⁷ des Bundesrates auf die Gesetzgebung des Bundes gesprochen.

Dessen sind sich natürlich auch die politischen Akteure bewusst. Spätestens seit dem Machtwechsel von 1969, als in Bundesrat und Bundestag erstmals unterschiedliche parteipolitische Mehrheiten existierten, wirkte sich die Machtposition des Bundesrates auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesregierung aus. Denn von nun an konnte der Bundesrat nicht mehr nur zur Durchsetzung von Länderinteressen gegenüber dem Bund, sondern auch in einer parteipolitischen Dimension als „institutioneller Vetospieler“¹⁸ funktionalisiert werden.

Schon 1969 hatte der ehemalige Kanzler Kiesinger gedroht, der Bundesrat werde „ein wichtiges Instrument für die Opposition“¹⁹ sein. Tatsächlich verlagerte sich die Oppositionspolitik von CDU und CSU in der Folgezeit nicht selten auf den Bundesrat, über den sich Vorhaben der Regierungen Brandt und Schmidt aufhalten, verändern oder endgültig verhindern ließen. Im Streit um den Abtreibungsparagrafen, die Ostverträge oder das Kriegsdienstverweigerungsgesetz trugen die unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat einen parteipolitischen Großkonflikt aus. Der Vermittlungsausschuss tagte immer häufiger. War er bis dahin nur zu höchstens zehn Prozent aller Gesetzesbeschlüsse angerufen worden, so stieg die Vermittlungsquote zwischen der 7. und 9. Legislaturperiode (1972–1980) auf über 20 Prozent an.²⁰

Noch konsequenter hat später die SPD die Vetomacht des Bundesrats genutzt. Zwischen 1996 und 1998 war die Regierung Kohl zur wirtschaftspolitischen Handlungsunfähigkeit verurteilt, weil ihr die oppositionelle SPD mit Blick auf die Bundestagswahl von 1998 zu keinen politischen Erfolgen mehr verhelfen wollte. Der damalige sozialdemo-

16 Vgl. Heiderose Kilper/Roland Lhotta, *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1996, S. 124.

17 Uwe Thaysen, *Mehrheitsfindung im Föderalismus. Thesen zum Konsensualismus der westdeutschen Politik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, B 35/85, S. 4.

18 Vgl. George Tsebelis, *Decision Making in Political Systems: Veto-Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multi-Cameralism and Multi-Partyism*, in: *British Journal of Political Science (BJPS)*, 25 (1995), S. 289–325.

19 Zit. in: Gerhard Lehbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart u. a. 1976, S. 133.

20 Vgl. Gebhard Ziller, *Auch bei unterschiedlichen Konstellationen funktioniert alles ziemlich reibungslos*, in: *Das Parlament* vom 18. 9. 1998, S. 14.

13 Vgl. Dieter Grimm, *Das Grundgesetz nach 50 Jahren – Versuch einer staatsrechtlichen Würdigung*, in: *Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Bewahrung und Herausforderung. Die Verfassung vor der Zukunft*, Opladen 1999, S. 53.

14 Vgl. *Bundesrat (Hrsg.), Handbuch für das Geschäftsjahr 2003/2004*, Baden-Baden 2004, S. 307.

15 Friedrich Karl Fromme, *Gesetzgebung im Widerstreit*, Stuttgart 1976, S. 154.

kratische Parteivorsitzende Oskar Lafontaine schwor die Ministerpräsidenten der SPD-regierten Länder darauf ein, mit ihrer Bundesratsmehrheit gegen die Steuerreform der Regierung Kohl zu stimmen. Die christlich-liberale Koalition sollte den Wählern in Ohnmacht und Schwäche vorgeführt werden. Dieses Kalkül ging bekanntlich auf.

Auch gegenüber der rot-grünen Koalition unter Bundeskanzler Schröder zeigt die CDU/CSU-Opposition mittlerweile mit ihrer Bundesratsmehrheit die Krallen. Die oben beschriebene Abstimmung um das Zuwanderungsgesetz bildete gewissermaßen den Auftakt. Wenig später gewann die CDU die Wahlen in Sachsen-Anhalt und erhielt endgültig die Stimmenmehrheit im Bundesrat. Allein am 31. Mai 2002 stoppten die unionsgeführten Länder 14 Gesetze der rot-grünen Koalition.²¹

Die Blockadebilanz

Parteilpolitisch motivierte Blockadesituationen gibt es im Bundesrat also seit langem. Glaubt man den Schlagzeilen der Zeitungen, so gewinnt man den Eindruck, als ob eine solche Blockadepolitik zum politischen Alltag gehöre, sobald die Opposition über eine Mehrheit im Bundesrat verfügt. Wie aber sieht die tatsächliche Blockadebilanz des Bundesrats seit 1949 aus? Kann man wirklich von einer dauernden Vetohaltung des Bundesrats sprechen oder blieben die Blockaden begrenzt?

Als Ergebnis der statistischen Bestandsaufnahme ist zunächst festzuhalten, dass der Deutsche Bundestag von 1949 bis September 2003 insgesamt 6 107 Gesetzesbeschlüsse an den Bundesrat weitergeleitet hat. Davon gehörten 3 184 (53,2 Prozent) zur Gruppe der Zustimmungsgesetze, bei denen der Bundesrat ein absolutes Vetorecht hat. Zählt man nun die Gesetzesbeschlüsse des Bundestags, die aufgrund eines Vetos des Bundesrats endgültig gescheitert sind, so kommt man auf 66. Mit anderen Worten: Der Bundesrat hat in den 54 Jahren seines Bestehens gerade einmal 1,08 Prozent der Gesetzesbeschlüsse endgültig blockiert. Fast 99 Prozent aller bisher ergangenen Gesetze hat der Bundesrat im Sinne der Bundestagsmehrheit passieren lassen. Selbst wenn man nur die Zustimmungsgesetze berücksichtigt, bleibt es bei einem niedrigen Anteil der Vetoaktionen im Umfang von nur 2,1 Prozent. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den dem Bundesrat zugeleiteten Rechtsverordnungen.²²

²¹ Vgl. Das Parlament vom 14. 6. 2002, S. 9.

²² Zwischen 1949 und September 2003 wurden dem Bundesrat 7 425 Rechtsverordnungen zugeleitet; in 53 Fällen (0,7 Prozent) hat der Bundesrat seine Zustimmung versagt.

Geht man der Frage nach, ob es in Zeiten divergierender Mehrheiten in Bundesrat und Bundestag zu höheren Blockadequoten gekommen ist, ergibt sich kein so eindeutiges Bild, wie man vielleicht erwartet hätte. Tatsächlich hat es in einigen Legislaturperioden mehr Vetosituationen gegeben als in anderen. So wurde die sozialliberale Koalition unter Bundeskanzler Schmidt in der achten Legislaturperiode von dem CDU/CSU-dominierten Bundesrat etwas öfter blockiert. Die Vetoquote blieb mit 2,5 Prozent aber dennoch relativ niedrig. Die Regierung Kohl wurde nach 1990 ebenfalls etwas häufiger von einer SPD-dominierten Länderkammer gestoppt. Aber auch hier betrug der höchste Vetoanteil in der 12. Legislaturperiode lediglich 1,8 Prozent. Selbst in Zeiten unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheiten stieg die Ablehnungsquote nie über 2,5 Prozent. Von einer andauernden Blockadehaltung der Länderkammer kann somit keine Rede sein, ebenso wenig von einer tendenziellen Zunahme der Blockaden.

Wie aber erklärt sich eine solche Bilanz? Alles in allem haben wohl fünf Gründe dazu geführt, dass die Zahl der am Bundesrat gescheiterten Gesetze so niedrig geblieben ist. *Erstens* war in der Vergangenheit häufig ein Einlenken der Regierungsmehrheit gegenüber der Bundesratsmehrheit zu registrieren, entweder schon im Vorfeld des Gesetzgebungsprozesses oder später im Vermittlungsverfahren. Jede Bundesregierung, die unbedingt ein wichtiges Gesetz durchsetzen will, wird auf akzeptable Änderungsvorschläge der Ländermehrheit eingehen. Dies war bisher bei den meisten Verfassungsänderungen der Fall.

Zweitens war in der Vergangenheit vielfach das Bemühen der Regierungsmehrheit zu beobachten, in Gesetzen möglichst auf Regelungen zu verzichten, die eine Zustimmungspflicht begründen könnten. Eine derartige Strategie konnte man z. B. 1996 bei der Behandlung einer Reform des Bundessozialhilferechts einerseits und der Arbeitslosenhilfe andererseits feststellen. Die Regierung Kohl entschied sich damals für die Aufspaltung beider sozialpolitischen Materien in zwei Gesetzentwürfe. Auch die rot-grüne Bundesregierung konstruierte im Frühjahr 2001 ein recht kunstvolles Gesetzgebungspaket, um das „Lebenspartnerschaftsgesetz“ ohne Konsens mit den unionsgeführten Ländern durch den Bundesrat zu bringen.

In einigen Fällen ist es der Bundesregierung *drittens* gelungen, durch bestimmte Zusagen an einzelne Länder die Phalanx der Oppositionsländer zu durchbrechen oder neutrale Stimmen für sich zu gewinnen. So stimmte Berlins Regierender Bür-

germeister Diepgen (CDU) 1999 der rot-grünen Steuerreform zu, weil ihm im Gegenzug Finanzierungszusagen für den Berliner Landeshaushalt gemacht wurden.

Viertens sind Gesetzesvorhaben, die eine Bundesratsmehrheit eigentlich ablehnen möchte, nicht selten mit anderen, für sie akzeptablen, populären oder dringlichen Inhalten verkettet. Dies war z. B. das Problem der CDU/CSU-Bundesratsmehrheit in den siebziger Jahren, als sie ein strukturell unliebsames Steuerreformgesetz der sozialliberalen Koalition hinnehmen musste, um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, sie blockiere damit verbundene populäre Steuersenkungen.²³

Fünftens schließlich kann eine opponierende Bundesratsmehrheit nicht immer blockieren, wenn sie dies eigentlich möchte. „Allzu peinlich“, so Wolfgang Rudzio, würde bei einer permanenten Blockade das „demokratische Legitimationsdefizit“²⁴ des Bundesrats wirken.

Der Bundesrat hat sich also in den vergangenen 55 Jahren eher als Konkordanz- denn als Konfliktorgan erwiesen. Die Vetomacht des Bundesrats führte weniger zu Blockaden als vielmehr zu politischen Prozessen, die stark in eine konkordanzdemokratische Richtung tendierten. Wenn der Opposition die Möglichkeit gegeben ist, über den Bundesrat in der Bundespolitik mitzureden, werden zur Konfliktregelung regelmäßig Wege des Aushandelns beschritten, an deren Ende meist ein Kompromiss der maßgeblichen politischen Kräfte steht.²⁵ Parteiorientierte Konflikte zwischen Bundestag und Bundesrat engten insofern zwar oftmals die Gestaltungsmöglichkeiten der Regierung ein, jedoch führten selbst unterschiedliche Mehrheiten nicht notwendig zu einer Blockade in der Bundespolitik.

Probleme

Die statistische Bilanz verdeckt indessen eine Reihe von Problemen, die sich mit quantitativen Methoden allein nicht erfassen lassen. Das erste Problem hängt mit der konkordanzdemokratischen Seite des Bundesrates zusammen. Anhänger konkordanzdemokratischer Traditionen führen an, dass Verhandlung und Einigung in der Regel gemeinwohlförderliche Politikentscheidungen pro-

23 Vgl. Heinz Laufer, Der Bundesrat als Instrument der Opposition?, in: ZParl, (1970), S. 334 f.

24 Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2000, S. 327.

25 Vgl. G. Lehbruch (Anm. 19), S. 133 ff.

duzierten.²⁶ Eine Garantie dafür gibt es allerdings nicht. Vielmehr führen hohe Konsensbildungserfordernisse nicht selten dazu, dass bestimmte Reformen nicht oder nur unzureichend angepackt werden und dass eine nicht unerhebliche Anzahl von Reformvorhaben schon im Vorfeld des Willensbildungsprozesses scheitert. Verstärkt wird dies durch das Verhalten der politischen Parteien. Diese neigen bei ihrem Streben nach Stimmenmaximierung dazu, den Konflikt gegenüber der Kooperation zu betonen. Akteurerwartungen über etwaige langfristige Implikationen für die eigene Wiederwahl können zu einer „strategischen Nichteinigung“ führen. Gemeinsam erreichbare Problemlösungspotenziale werden somit oftmals nur unzureichend genutzt.

Selbst wenn die Konkordanzmechanismen funktionieren, führt ein Ausgleich zwischen zwei Akteuren nicht automatisch zu einem guten Ergebnis. Gerade dann, wenn die Regierungsmehrheit und eine opponierende Bundesratsmehrheit sich bei einem wichtigen Gesetz auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner einigen, bleibt von der Substanz eines möglicherweise sinnvollen Vorhabens manchmal nur noch wenig übrig. Solche Gesetze zeichnen sich dann durch ein kompliziertes Regelwerk und die Berücksichtigung vieler Ausnahmetatbestände aus. Konkordanzmechanismen führen also mitunter zu einer Verwässerung von Normen, was sich nicht unbedingt günstig auf notwendige Innovationen auswirkt.

Zum anderen kann natürlich auch die Blockade von Gesetzen zum Problem werden. Die Statistik sagt ja nichts darüber, welche Qualität die von einem Bundesratsveto verhinderten Gesetze hatten. Noch weniger sagt sie etwas darüber aus, ob Blockaden aus echtem Gemeinwohlinteresse oder aus parteitaktischen Motiven heraus erfolgen. Gerade über den letzten Punkt lässt sich trefflich streiten, denn keiner wird bei einer Bundesratsmehrheit zugeben, ein Gesetz lediglich aus Wahlkampfgründen abzulehnen.

Ein Blick in die Drucksachen des Bundesrates offenbart, dass es sich seit Anfang der siebziger Jahre bei vielen blockierten Gesetzen um zentrale Politikvorhaben der jeweiligen Regierung handelte. So waren unter den zehn Gesetzen, welche die SPD unter der Ägide Lafontaines in der letzten Amtsperiode Helmut Kohls blockierte, so wichtige Reformprojekte wie die Renten-, die Steuer- und die Gesundheitsreform. Ungeachtet der Tatsache, dass es sich in jedem Fall um notwendige und längst überfällige Reformvorhaben

26 Vgl. Arend Lijphart, Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven-London 1999, S. 160–284.

handelte, kam eine Einigung nicht zustande. Und dieselben zentralen Politikbereiche sind es – freilich unter umgekehrten parteipolitischen Vorzeichen –, in denen derzeit die Regierung Schröder auf die Zustimmung des Bundesrats angewiesen ist.

Nicht nur für den Gesetzgebungsprozess und damit für die Politikfähigkeit der Bundesrepublik, sondern auch für die beteiligten Akteure haben die Konsens- und Konfliktmechanismen des Bundesrates Folgen. Die Opposition scheint auf den ersten Blick zu den Nutznießern der Bundesratsmacht zu gehören. Schließlich gibt ihr die Verfassung damit ein effektives Kontrollinstrument in die Hand. Auf den zweiten Blick offenbaren sich jedoch auch einige Risiken. Denn die Einbindung via Bundesrat in das materielle Regierungsgeschehen verschafft den Oppositionsparteien zwar Einfluss und Entscheidungsteilhabe – dies aber um den Preis der politischen Mitverantwortung. Wenn die Opposition – gewissermaßen in einer informellen Großen Koalition – für Korrekturen sorgt, trägt sie dazu bei, dass die Regierung in den Augen der Wähler keine allzu großen Fehler macht. Damit gibt die Opposition jedoch ihre Alternativfunktion zum Teil auf und steht vor dem Problem, den Wählern zu vermitteln, wozu überhaupt ein Regierungswechsel notwendig sein sollte.

Nicht weniger problematisch sind die Folgen der Bundesratsmacht allerdings für die Regierungskoalition. Wie groß der Anteil der Opposition an einem Gesetzesvorhaben auch sein mag – es bleibt die Regierung, die für das Ergebnis in erster Linie geradestehen muss. Die Oppositionsmehrheit im Bundesrat hat demgegenüber den strategischen Vorteil, dass sie ihre faktische Mitwirkung – falls erforderlich – hinter dem breiten Rücken der Regierung verstecken kann.²⁷

Reform des Bundesrats?

Rechtfertigt diese Bilanz eine Reform des Bundesrats? Darüber, dass der deutsche Föderalismus insgesamt reformbedürftig ist, besteht in Wissenschaft und Politik Übereinstimmung. SPD und CDU/CSU befassen sich seit Herbst 2003 in einer „Gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ mit der Frage der Föderalismusreform. Ende 2004 will die Kommission ihre Vorschläge vorlegen. Welche Folgen die

²⁷ Vgl. F. Decker/J. von Blumenthal (Anm. 9), S. 145.

Reformdiskussion für den Bundesrat haben wird, ist derzeit noch offen.²⁸

Noch in den siebziger Jahren galt der Bundesrat als durchaus effizientes Element eines Bund-Länder-Verhandlungssystems. Dagegen wurden in den neunziger Jahren Stimmen laut, die das Blockadepotenzial des Bundesrats beklagten. Konkordanz und „Verhandeln“ galten nunmehr als Gegenpol zu effizientem Regieren. Stattdessen wurde für die Wahrnehmung echter Regierungsverantwortung nach dem Vorbild etwa des angelsächsischen konkurrenzdemokratischen Regierungssystems plädiert.²⁹

Hans-Olaf Henkel, der frühere Präsident des BDI, forderte 1998 die Abschaffung der Zustimmungsgesetze.³⁰ Die Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit“ machte im Jahr 2000 den Vorschlag, für Abstimmungen im Bundesrat von dem Erfordernis der absoluten Mehrheit aller Bundesratsstimmen (Art. 52 III GG) abzugehen und Entscheidungen im Bundesrat künftig mit relativer Mehrheit zu treffen.³¹ Die Regierung Schröder schloss sich diesem Vorschlag an. Im Jahr 2002 regte eine Expertenkommission unter der Leitung des Liberalen Otto Graf Lambsdorff an, die Mitglieder des Bundesrates künftig von den Landtagen wählen zu lassen und ihnen bei der Abstimmung die freie Stimmenabgabe zu gewähren.³²

Derartige Reformmaßnahmen hätten erhebliche Konsequenzen für die politische Stellung des Bundesrats. So würde ihn z. B. die völlige Abschaffung der Zustimmungsgesetze auf ein bloß suspensives Veto beschränken. Der Bundestag könnte alle Einsprüche der Länderkammer zurückweisen. Die Korrektivfunktion des Bundesrates wäre faktisch beseitigt, so dass man sich gerade unter Effizienzaspekten fragen müsste, wozu man dieses Staatsorgan dann überhaupt noch braucht. Man denke nur an das Schicksal des Bayerischen Senats, der 1999 als Ergebnis eines Volksentscheids abgeschafft wurde.

²⁸ Vgl. Roland Sturm, Vorbilder für eine Bundesratsreform? Lehren aus den Erfahrungen der Verfassungspraxis Zweiter Kammern, in: ZParl, (2002) 1, S. 166–179.

²⁹ Vgl. Hartmut Klatt, Plädoyer für einen Wettbewerbsföderalismus, in: Rainhard C. Meier-Walser/Gerhard Hirscher (Hrsg.), Krise und Reform des Föderalismus, München 1999, S. 64–78; Rainer-Olaf Schultze, Föderalismusreform in Deutschland. Widersprüche – Ansätze – Hoffnungen, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZfP), (1999) 2, S. 173–194.

³⁰ Vgl. Olaf Henkel, in: FAZ vom 2. 1. 1998, S. 13.

³¹ Vgl. Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit“, Entflechtung 2005, Gütersloh 2000, S. 30.

³² Vgl. Friedrich-Naumann-Stiftung, Für einen reformfähigen Bundesstaat: Landtage stärken, Bundesrat erneuern. Vorschläge einer Expertenkommission unter Vorsitz von Dr. Otto Graf Lambsdorff, Berlin 2002.

Ein Reformmodell, das eine indirekte Wahl und ein freies Mandat der Bundesratsmitglieder anstrebt, schafft den Bundesrat in seiner bisherigen Form ab und ersetzt ihn faktisch durch einen Senat nach amerikanischem Vorbild. Eine Senatslösung würde aber leicht dazu führen, dass die zweite Kammer ein bloß verkleinertes Abbild des Bundestages darstellt. Es käme zu genau denselben parteipolitischen Konflikten, die bereits primär die Arbeit des Bundestages kennzeichnen.

Bevor man daher über eine institutionelle Reform des Bundesrats nachdenkt, sollten zunächst diejenigen Entwicklungen gebremst werden, die überhaupt erst zu der derzeitigen Situation geführt haben. Dazu gehört zum einen die Vielzahl der Landtagswahltermine. Seit der Wiedervereinigung gibt es in Deutschland nicht mehr 11, sondern 16 Landtagswahlen, die faktisch einen Dauerwahlkampf verursachen. Eine Reduzierung der Zahl der Bundesländer durch die Fusion einiger kleinerer Länder ergibt also nicht nur aus ökonomischer Sicht Sinn. Da es in der Frage der Länderneugliederung allerdings kaum überwindbare Widerstände gibt, könnte man zumindest darüber nachdenken, die Wahltermine so zu koordinieren, dass sich Landtagswahlkämpfe auf ein paar Termine in der Legislaturperiode des Bundestags beschränken. Der FDP-Vorsitzende Guido Westerwelle hat bereits den Vorschlag gemacht, nach US-amerikanischem Vorbild einen einzigen, für Bund, Länder und Kommunen gemeinsamen Wahltag im Jahr festzulegen. Die Parteien müssten dann nicht ständig Wahlkampf betreiben, und sie bräuchten auch nicht permanent den Wettbewerb mit dem politischen Gegner betonen. Dabei wäre freilich die Gefahr in Kauf zu nehmen, dass dann die Landtagswahlen verstärkt durch bundespolitische Faktoren bestimmt würden.

Zum anderen sollte die im Jahr 1969 begonnene Fehlentwicklung rückgängig gemacht werden, die den Ländern eigenständige Kompetenzen genommen und sie vordergründig durch Zustimmungsgesetze im Bundesrat kompensiert hat. Die Aushöhlung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder ist eine der Hauptursachen für die Zunahme der Zustimmungsgesetze und damit zugleich für die

Stärkung der Vetomacht des Bundesrats. Wünschenswert wäre daher nicht unbedingt eine Abmagerungskur für den Bundesrat, sondern eine Stärkung der Länderparlamente. Die Gesetzgebungskompetenzen der Länder könnten auf vielen Gebieten verbessert werden, z. B. im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Die fraktionsübergreifende Enquete-Kommission „Föderalismus“ des Bayerischen Landtags hat hierzu bereits im Jahr 2002 eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet.³³ Freilich ist eine solche Stärkung der Länderparlamente nicht einfach. Viele kleine, finanzschwache Länder sind an einer Stärkung ihrer legislativen Kompetenzen gar nicht wirklich interessiert.

Der Grundwiderspruch zwischen parlamentarischem Mehrheitsentscheid und föderativer Konsensfindung, den Gerhard Lehbruch im Bundesrat diagnostizierte,³⁴ wird sich ohnehin nicht aufheben lassen. Trotz seiner föderal angelegten Struktur bleibt der Bundesrat ein politisches Organ, in dem sich eben föderale und parteienstaatliche Elemente überlagern. Nach Art. 21 GG wirken die politischen Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Das Engagement der Parteien ist deshalb auch im Bundesrat legitim. Unterhalb der Schwelle der hochpolitischen Fragen erlebt man im Bundesrat ohnehin „gemischte Mehrheiten“. Insbesondere wird die parteipolitische Orientierung oft von landespolitischen oder regionalen Interessen in den Hintergrund gedrängt. Angesichts dieser zusätzlichen Konfliktlinien ist es eigentlich erstaunlich, dass es im Bundesrat in den vergangenen 55 Jahren nur ausnahmsweise zu Blockaden gekommen ist. Alles in allem haben sich die Konsensmechanismen offensichtlich besser bewährt, als dies in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Das mag daran liegen, dass Streit und Blockade in der Mediendemokratie weit mehr Aufsehen erregen als Einigung und Kompromiss. Aber der Alltag im Bundesrat ist eben wenig spektakulär. Er ist eher langweilig.

³³ Vgl. Bayerischer Landtag (Hrsg.), Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente. Bericht der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags, Stamsried 2002.

³⁴ Vgl. G. Lehbruch (Anm. 19).

Länder- versus Parteiinteressen im Bundesrat Realer Dualismus oder fiktive Differenzierung?

Der Streit um die „Parteiopolitisierung“ des Bundesrates ist, auch wenn die gegenwärtigen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat ihn wieder einmal auf die politische Agenda bringen, nicht neu. Bereits zu Zeiten der sozial-liberalen Regierung Schmidt/Genscher Mitte der siebziger Jahre haben es die von den Oppositionsparteien im Bund regierten Länder mit ihrer Stimmenmehrheit im Bundesrat erfolgreich verstanden, eine Reihe von hochpolitischen Gesetzen im Sinne ihrer (Bundes-)Parteien zu verändern. Dabei stand zunächst die Frage im Mittelpunkt der Diskussion, ob die Landesregierungen ihr Stimmverhalten im Bundesrat überhaupt parteipolitisch begründen dürften und sich nicht vielmehr auf „Landesinteressen“ zu beschränken hätten.¹ In der zweiten und dritten Phase divergierender Mehrheiten von 1990/91 bis 1998 und sodann seit 1999 schien diese Frage grundsätzlich zugunsten eines – auch – parteipolitisch agierenden Bundesrats entschieden, jedenfalls soweit es die Staatsrechtslehre betraf.² Erstaunlicherweise wurde diese Wende von Teilen der Politikwissenschaft und der „veröffentlichten Meinung“ nicht mitvollzogen. So finden sich noch in aktuellen Beiträgen in Fachzeitschriften Aussagen wie „Während der Bundesrat Länderinteressen vertreten und sich seine Vetomacht auf Fragen, die den Kernbereich der Länderinteressen berühren, beschränken soll, vertritt er zumindest in wichtigen Sachfragen regelmäßig Parteiinteressen“³, und Sätze wie „Länderinteressen, die zu wahren der Bundesrat eigentlich die Aufgabe hat,

stehen bei dessen Arbeit selten im Vordergrund – sondern Parteibeschlüsse“⁴ sind bei Medienvertretern nicht selten anzutreffen. Zwar geht es in der seit Mitte der neunziger Jahre andauernden Diskussion vor allem um die drohende „Blockade“ der Bundesgesetzgebung durch einen „oppositionellen“ Bundesrat.⁵ Kennzeichen beider Debatten ist aber nach wie vor, dass von der Existenz quasi „objektiver“ Länderinteressen ausgegangen wird, die von (bundes)parteipolitischen Interessen der Landesregierungen verdrängt zu werden drohen.⁶

Angesichts dessen, dass sich in den Landesverfassungen naturgemäß keinerlei Aussagen über die jeweiligen Interessen eines Landes finden lassen, verbleibt die Definitionshoheit über diese bei den Landesregierungen. Damit stellt sich die Frage, ob sich aus der Perspektive der ihrerseits aus Parteien zusammengesetzten Landesregierungen nicht auch solche Entscheidungen als dem Landesinteresse gemäß definieren lassen, die dem ersten Augenschein nach (bundes)parteipolitischer Natur sind. Diese Frage steht im Mittelpunkt der folgenden Überlegungen.

Die Beteiligung des Bundesrates an der Gesetzgebung

Über den Bundesrat „wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes (...) mit“⁷. Unter den „Ländern“ sind, wie aus Art. 51 I 1 GG hervorgeht, wiederum die Landesregierungen zu verstehen. Die beiden Elemente ihrer Mitwirkung sind in den Artikeln 76 ff. (Gesetzgebung) bzw. 84 II und IV, 114 und vor allem Art. 80 (Verwaltung) konkretisiert. Relevant in unserem

Professor Stefan Immerfall und Dr. Gudrun Heinrich sei herzlich für hilfreiche Anmerkungen und Anregungen gedankt.

1 Der Diskurs findet sich pointiert in den Beiträgen des damaligen Parlamentarischen Geschäftsführers der SPD-Bundestagsfraktion, Gerhard Jahn, und des damaligen Beauftragten des Landes Rheinland-Pfalz, Roman Herzog, wieder, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 7 (1976) 3, S. 293.

2 So der Tenor der überwiegenden Zahl aller Veröffentlichungen zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, vgl. z. B. Ulrich Battis/Christoph Gusy, Einführung in das Staatsrecht, Heidelberg 1991³, § 4 Rdnr. 166; Roman Herzog, Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1987, Bd. II, § 44 Rdnr. 16 ff.

3 Gerd Andreas Strohmeier, Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau: Wie viele Vetospieler braucht das Land?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 51/2003, S. 20.

4 Sebastian Lovenz, Einen New Deal denken, in: Freitag vom 4. 10. 2002.

5 Vgl. Henning Böhne, Die blockierte Republik, Hamburg 1998.

6 Vgl. Alfred Rührmair, Der Bundesrat zwischen Verfassungsauftrag, Politik und Länderinteressen, Reihe: Beiträge zum Parlamentsrecht, Band 50, Berlin 2001; Uwe Jun, § 14 Der Bundesrat, in: Raban Graf von Westphalen (Hrsg.), Deutsches Regierungssystem, München – Wien 2001, S. 339 – 362.

7 Art. 50 GG.

Zusammenhang ist vor allem die Beteiligung des Bundesrates an der Gesetzgebung.

Der Bundesrat verfügt über ein Initiativrecht und ist zu allen Gesetzesinitiativen der Bundesregierung zu hören (Art. 76 GG). Hat der Bundestag einen Gesetzesbeschluss gefasst, so ist dieser dem Bundesrat vorzulegen, der – je nach Charakter des Gesetzes – entweder Einspruch einlegen oder die Zustimmung verweigern kann. In letzterem Fall ist ein solches Gesetz endgültig gescheitert (Art. 77 GG).

Die Entscheidung, ob eine Initiative in den Bundesrat eingebracht, Einspruch gegen einen Gesetzesbeschluss eingelegt oder einem Beschluss die Zustimmung verweigert werden soll, wird – wie alle Beschlüsse des Bundesrates – mit der Mehrheit seiner Stimmen gefällt, wobei die Stimmen eines Landes einheitlich abgegeben werden müssen (Art. 52 III GG).⁸ Das heißt, es obliegt der einzelnen Landesregierung, sich im Vorfeld der Abstimmung intern darüber zu verständigen, welches Votum sie im Plenum des Bundesrates abgeben will. Der Streit über die Parteipolitisierung des Bundesrates entzündete sich daran, inwieweit eine Landesregierung sich bei dieser Entscheidungsfindung allein von so genannten „Landesinteressen“ leiten lassen müsse oder ob sie (auch) die (bundes)politischen Interessen der sie bildenden Parteien berücksichtigen dürfe.

Das Grundgesetz selbst schweigt sich über die Motive, die die Landesregierungen zu ihren jeweiligen Entscheidungen bewegen können, wohlweislich aus. Einmal abgesehen davon, dass eine solche Festlegung verfassungsstrukturell nicht üblich wäre, würde sich darüber hinaus die Frage stellen, ob und inwieweit diese Motive abstrakt zu definieren wären.

Der Bundesrat als Hüter der Länderinteressen

Dass ein Staatsorgan, das sich aus Vertretern der Landesregierungen zusammensetzt, primär die Interessen dieser Länder in die Bundesgesetzgebung einbringen soll, war und ist unbestritten. Gleichwohl ist der Bundesrat kein „Gemeinschaftsorgan der Länder zur Vertretung ihrer Länderinteressen“; er soll vielmehr „Bundes- und Länderinteressen in möglichst Übereinstimmung“ bringen.⁹ Die Länder müssen also sowohl ihre eigenen Interessen als auch die des Bundes „im

⁸ Die einzelnen Länder verfügen – je nach Bevölkerungszahl – über drei bis sechs Stimmen, Art. 51 II GG.

⁹ Karl-Heinz Seifert/Dieter Hömig, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Taschenkommentar, Baden-Baden 1994⁵, Artikel 50, Rdnr. 2.

Blick“ haben. In jedem Fall stellt sich die Frage, welches diese „Landesinteressen“ sind, und vor allem, wer darüber entscheidet, was im Interesse eines Landes liegt, und was nicht.

Verfolgt man die Diskussion der letzten 30 Jahre, so kann man den Eindruck gewinnen, es gäbe tatsächlich quasi „objektive“ Landesinteressen. Danach lassen sich zwei Arten von Landesinteressen unterscheiden:

– *landesspezifische Interessen*: Diese werden zum einen im Wesentlichen an den wirtschaftsgeographischen Bedingungen eines Landes festgemacht. Handelt es sich um ein Küstenland, so wird es Interesse an der Förderung des Schiffbaues durch den Bund haben. Ist der Weinbau ein besonderer Wirtschaftsfaktor, so sind beispielsweise umweltpolitische Maßnahmen, die diesen möglicherweise einschränken, nicht im Sinne des Landes, und so weiter.¹⁰ Zum anderen ist die finanzielle Situation eines Landes ein wesentlicher Bestimmungsfaktor seines Interesses: Sind die Landeskassen leer, wird es sich verstärkt um Bundesmittel bemühen. Ein „reiches“ Land hingegen wird eher darauf achten (können), den „goldenen Zügeln“ des Bundes zu entgehen, die ihm die Annahme der häufig mit konkreten wirtschafts- oder fiskalpolitischen Auflagen verbundenen Mittel anlegen würde. Aufgrund dieser – im wörtlichen Sinne – in der „Natur“ des Landes oder aber seiner Wirtschaftsstruktur liegenden Gründe kam und kommt es auch immer wieder zu Interessenkoalitionen zwischen den Ländern.

– *föderale Interessen*: Damit sind diejenigen Interessen gemeint, die allen Ländern im Verhältnis zum Bund gemein sind. Da ist zunächst das Interesse aller Länder, Bundesgesetze mit finanziellen Auswirkungen – sprich: Ausgabenerhöhungen – für ihre Landeskassen oder die ihrer Kommunen zu vermeiden. Hier stehen sie zumeist geschlossen dem Bund gegenüber. Sodann sind alle Konflikte über die Auslegung der jeweiligen Kompetenzen von Bund und Ländern zu nennen, die, werden sie nicht politisch entschieden, letztlich als klassische Bund-Länder-Konflikte vor dem Bundesverfassungsgericht enden. Auch Konflikte über die Ausdehnung von Bundeskompetenzen zu Lasten der Länder wären denkbar, sind in der Praxis allerdings überraschend selten – bekanntlich hat ja nicht zuletzt die bereitwillige Überantwortung legislativer Kompetenzen der Länder an den Bund zur Ausdehnung der Zustimmungsgesetze geführt.

Gleichwohl bleiben diese Kriterien zum einen notwendigerweise abstrakt, sie bedürfen der steten

¹⁰ Vgl. in diesem Sinne R. Herzog (Anm. 1), S. 300.

Konkretisierung dessen, was im jeweiligen Einzelfall als Landesinteresse zu verstehen ist. Hinzu kommt, dass nicht selten Kollisionen zwischen einzelnen Landesinteressen denkbar sind, die gelöst werden müssen. Insofern muss es zwangsläufig der jeweiligen Landesregierung und den sie stützenden Fraktionen überlassen bleiben, die „abstrakten Hülsen“ der Landesinteressen auszufüllen und einen Ausgleich im jeweils aktuellen Fall ihrer Stellungnahme zu einem Bundesgesetz herzustellen.

Parteipolitik im Bundesrat

Ungeachtet dessen, dass letztendlich die Landesregierungen allein darüber entscheiden, was das Landesinteresse im konkreten Fall ist, wird dieses in der Diskussion doch stets klar von so genannten „parteipolitischen Interessen“ unterschieden. Was aber sind „parteipolitische Interessen“?

Angesichts dessen, dass sich der Vorwurf, im Bundesrat Parteipolitik zu betreiben, naturgemäß an die Landesregierungen richten muss, können damit nur die Interessen der jeweiligen Landesparteien gemeint sein, die diese Regierungen stellen. Aufgrund des auf Bundes- und Landesebene weitgehend kongruenten Parteiensystems in Deutschland¹¹ und der engen Verzahnung der jeweiligen Bundes- und Landesparteiorganisationen wird diesen tatsächlich aber nicht etwa vorgeworfen, „Landesparteipolitik“ zu betreiben. Eine solche scheint es weder in der Vorstellungswelt vieler Publizisten und Politiker, Staatsrechtler und Politologen noch in der Praxis zu geben, worüber noch zu reden sein wird.¹² Insofern ist beim Vorwurf der „Parteipolitik“ vielmehr stets unausgesprochen die „Bundes“-Parteipolitik gemeint. Diese zu betreiben, so der Vorwurf der Kritiker, sei nicht Sache der Landesregierungen bzw. ihrer Parteien. Ebenso wenig legi-

11 Regionalparteien mit konstanter Vertretung in den Länderparlamenten ohne – zumindest angestrebte – Repräsentanz im Bundestag gibt es mit Ausnahme des Südschleswigschen Wählerverbandes (SSW), der die dänische Minderheit in Schleswig-Holstein vertritt, in Deutschland praktisch nicht. Anderen Gruppen, wie der STATT-Partei in Hamburg oder dem Bündnis „Arbeit für Bremen“, war bislang nur ein kurzes parlamentarisches Leben beschieden. CSU und PDS dagegen sind im hier verstandenen Sinne keine Regionalparteien, da sie dezidiert bundespolitischen Einfluss anstreben und auch nicht ausschließlich die Interessen einer bestimmten Region vertreten wollen.

12 So ist es wohl geradezu symptomatisch, dass sich dieser Begriff nicht im Duden finden lässt und auch eine willkürliche Internet-Recherche nur ein einziges (!) Suchergebnis zutage fördert.

tim sei es, wenn die Bundeszentralen der Parteien versuchten, ihre Landesparteien im Sinne ihrer politischen Vorstellungen zu instrumentalisieren.

Gleichwohl scheint mit dieser Kritik, obgleich stets allgemein formuliert, keineswegs die gesamte „Parteipolitik“ gemeint zu sein, wie man bei genauer Betrachtung der Debatten der siebziger und neunziger Jahren feststellen kann. Verwerflich, so gewinnt man den Eindruck, ist nur der Versuch der jeweiligen Bundestagsopposition, bei divergierenden Mehrheiten¹³ „die politischen Vorstellungen, für die sie einen Mehrheitsauftrag in den Wahlen nicht erlangen konnte, auf dem Umweg über den Bundesrat durchzusetzen“¹⁴. Schon die Begründung von der Mehrheitsmeinung des Bundestags abweichender Positionen durch den Bundesrat mit anderen parteipolitischen Grundauffassungen missfiel den Kritikern.¹⁵ Dass natürlich auch die jeweilige Bundestagsmehrheit versucht, „ihre“ Länder hinter sich zu scharen, scheint weitaus weniger anrühlich und wird höchstens dann kritisiert, wenn die „R-Länder“ (also diejenigen, deren Regierungen ausschließlich aus Parteien bestehen, die im Bund die Regierung stellen) dabei eigene „Landesinteressen“ im oben definierten Sinne außer Acht lassen. Dabei spielt es auch keine Rolle, welche Mehrheitsverhältnisse vorherrschen – dass die SPD/FDP-Koalition in den siebziger Jahren versucht hat, die R-Länder auf ihre Seite zu ziehen, wurde ebenso selten kritisiert wie das „regierungsfreundliche“ Verhalten der R-Länder während der ersten beiden Amtszeiten Bundeskanzler Helmut Kohls, als von 1983 bis 1990 gleichgerichtete Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat herrschten.¹⁶

Auf der anderen Seite scheint auch die Orientierung der O-Länder (also jener Länder, in denen die Regierung ausschließlich von Parteien gestellt wird, die sich in der Bundestagsopposition befinden) dann nicht problematisch zu sein, wenn sie

13 Zwischen 1972 und 1982 besaßen die von den damaligen Oppositionsparteien CDU und CSU geführten Landesregierungen eine absolute bzw. relative (1. 3. 1977 – 21. 6. 1978) Mehrheit. Eine fortlaufend aktualisierte Darstellung der Mehrheitsverhältnisse seit 1949 findet sich auf <http://de.geocities.com/svenleunig/>.

14 So der ehemalige SPD-Justizminister G. Jahn (Anm. 1), 293.

15 Vgl. ebd., S. 294.

16 Dass diese parteiinterne Koordination im Übrigen keineswegs immer gelingt, steht auf einem anderen Blatt und soll in diesem Zusammenhang nicht eingehender diskutiert werden. Verwiesen sei hier nur auf die ausführlichen Fallstudien in Sven Leunig, *Föderale Verhandlungen. Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung im Gesetzgebungsprozess*, Frankfurt/M. – New York 2003, sowie zusammenfassend ders., *Öl oder Sand im Getriebe? Der Einfluss der Parteipolitik auf den Bundesrat als Veto-Player im Gesetzgebungsverfahren*, in: ZParl, 34 (2003) 4, S. 778 – 791.

sich aus eben diesen Gründen für eine Gesetzesvorlage der Bundesregierung aussprechen. Dies mag auf den ersten Blick unwahrscheinlich sein, geht man von einem konfrontativen Oppositionsstil aus. Entsprechende Untersuchungen haben allerdings gezeigt, dass in der Bundesrepublik ein kooperativer Politikstil der Opposition – und damit häufig auch der O-Länder – überwiegt, bei dem eine Unterstützung der Bundesregierung, zumal in weitgehend unstrittigen und wenig öffentlichkeitswirksamen Fällen, nicht selten ist.¹⁷

Das Verhältnis von Parteipolitik und Länderinteressen

Wie bereits ausgeführt, wurde den Ländern im Verlauf der Diskussion zumindest in der staatsrechtlichen Literatur und ebenso in Teilen der Politikwissenschaft durchaus zugestanden, ihre Entscheidungen auch parteipolitisch begründen zu dürfen. Hieß es zu Beginn der Debatte noch, Grundlage der Entscheidungen im Bundesrat müssten „die besonderen Erfahrungen, Einsichten, Bedürfnisse der Verwaltung“ sowie „das besondere Verhältnis zwischen Bund und Ländern“ sein¹⁸ und der Bundesrat habe als „Hüter der partikularistischen Länderinteressen“¹⁹ zu wirken, argumentierte die Gegenseite mit der – bereits erwähnten – Realität des kongruenten Parteienstaats, in dem sich der Parteienwettbewerb im Bund naturgemäß auch auf die Entscheidungsfindung im Bundesrat auswirken müsse.²⁰ „Eine Verfassung“, so der damalige Beauftragte des Landes Rheinland-Pfalz im Bundesrat, Roman Herzog, „die ein Verfassungsorgan wie den Bundesrat aus Landesministern, d. h. aus hohen Landespolitikern (...), zusammensetzt (...), nimmt zumindest in Kauf (...), dass dieses Organ dann in bestimmten Bereichen (...) politisch entscheidet“²¹, wobei unter „politischen“ Entscheidungen hier parteipolitische zu verstehen sind. Überdies sei der Bundesrat zwar aus Ländern zusammengesetzt, gleichwohl aber ein „Bundesorgan“, das – bei aller Berücksichtigung landespolitischer Interessen – immer auch die Auswirkungen seiner Beschlüsse

17 Vgl. Klaus von Beyme, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen–Wiesbaden 2001, S. 299 ff.

18 G. Jahn (Anm. 1), S. 294.

19 Hans Hugo Klein, *Parteipolitik im Bundesrat*, in: *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*, (1971), S. 325 ff.

20 Vgl. Heidrun Abromeit, *Die Funktion des Bundesrates und der Streit um seine Politisierung*, in: *ZParl*, 13 (1982) 4, S. 465.

21 R. Herzog (Anm. 1), S. 302.

auf den Bund im Auge haben müsse. Diese Position setzte sich in der Staatsrechtslehre schließlich durch.²²

Parteipolitik im Landesinteresse

Obwohl also das Verhältnis zwischen Landesinteressen und Parteipolitik etwas „entspannter“ wurde, hielten Forschung, Politik und öffentliche Meinung weiter an der grundsätzlichen Unterscheidung von beidem fest – und das, obwohl es nicht an Stimmen gefehlt hatte, die schon früh auf das Problem dieser Differenzierung hingewiesen hatten.²³

Zum einen muss man sich vor Augen führen, dass in vielen Fällen, in denen den Ländern parteipolitische Positionierungen vorgeworfen werden, zumindest auch originäre Landesinteressen im oben definierten Sinn vorliegen. So gibt es kaum ein Gesetz, das nicht direkt oder indirekt Kosten für die Länder erzeugt. Dies wird zum Beispiel beim jüngst verabschiedeten und zuvor parteipolitisch umstrittenen Zuwanderungsgesetz deutlich. Zwar wurde die ablehnende Haltung der CDU- bzw. CSU-geführten Länder gegenüber dem Gesetzentwurf tatsächlich überwiegend mit grundsätzlichen programmatischen Positionen ihrer Parteien begründet. Gleichwohl lassen sich bei genauer Betrachtung auch bei diesem scheinbar eindeutig bundespolitischen Thema originäre Landesinteressen erkennen, die auch deutlich gemacht wurden: So wies der saarländische Ministerpräsident Müller (CDU) in seiner Rede im Bundestag anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes darauf hin, dass auch die Frage, in welchem Maße sich Bund und Länder die Kosten der Integration teilen, eine Rolle bei den Verhandlungen gespielt habe.²⁴

Aber selbst wenn man diesem Punkt im Rahmen der gesamten Debatte einen eher marginalen Stellenwert zumisst, bildet der Aspekt der finanziellen Betroffenheit der Länder doch eine Brücke zur generellen Legitimierung parteipolitischer Begründungen von Länderpositionen. Die Beachtung der finanziellen Interessen des Landes resultiert schließlich aus der Verpflichtung jeder Landesregierung, die Bedürfnisse seiner Bevölkerung in

22 Vgl. Frank Borchardt, *Die Zulässigkeit parteipolitischen Verhaltens im Bundesrat*, Münster–Hamburg–London 2002.

23 Vgl. dazu die Argumentation von R. Herzog (Anm. 1), S. 300 f.

24 Vgl. Peter Müller, *Es ist ein Zuwanderungsbegrenzungs-gesetz*. Dokumentation der Debatte zum Abschluss der Verhandlungen über das Zuwanderungsgesetz. 118. Sitzung des 15. Deutschen Bundestages am 1. Juli 2004, in: *Das Parlament* vom 5. 7. 2004, S. 23.

ihrer Gesamtheit zu berücksichtigen. Dies weist auf die Verantwortlichkeit der Landesregierung zunächst gegenüber den sie stützenden Fraktionen bzw. Parteien im Landtag und dieser wiederum gegenüber ihren Wählern hin. Auch hier ist eine Argumentation im Rahmen der Zuwanderungsdebatte von Interesse: In der Begründung seines Stimmverhaltens im Bundesrat am 22. März 2002 wies der Innenminister des Landes Brandenburg, Jörg Schönbohm (CDU), darauf hin, das Land sei auch insofern von den Regelungen des Zuwanderungsgesetzes betroffen, als dieses Auswirkungen auf „die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, Kriminalität und Ausländerextremismus“²⁵ habe. Die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit kann man gewiss nicht als „spezifisches“, originäres Interesse des Landes Brandenburg oder auch nur allgemeines, föderales Landesinteresse verstehen. Die Betroffenheit des Landes wird vielmehr nur verständlich, wenn man die Gesamtverantwortung einer Landesregierung für die Bedürfnisse ihrer Bevölkerung als Bestimmungsfaktor des Landesinteresses betrachtet.²⁶ Dies bestätigte auch Schönbohm mit seiner Schlussbemerkung, es ginge „bei diesem Gesetz (. . .) nicht um spezifische Landesinteressen Brandenburgs, aus denen sich eine Abstimmung in der einen oder anderen Weise begründen ließe; es geht um die Frage, wie über ein Gesetz, das auf Bundesebene und für unser Land Bedeutung hat, abgestimmt wird“²⁷.

Woran kann, woran muss sich die Landesregierung bei der Bewertung der positiven oder negativen Folgen eines Gesetzes auf ihre Bürger orientieren? Im Sinne einer konsistenten Regierungspolitik kann dies hier sinnvollerweise nur ihre generelle Programmatik sein, niedergelegt in ihrer Regierungserklärung, basierend auf dem Programm bzw. den Programmen der sie bildenden Partei(en). Zwar trifft es zu, dass speziell die Regierungserklärungen der Landesregierungen sich im Wesentlichen auf die Bereiche beziehen, die in die Kompetenz der Länder fallen. Gleichwohl lassen sich daraus aber auch Konsequenzen für die Positionierung der Landesregierungen im Bundesrat

25 Rede des Innenministers des Landes Brandenburg Jörg Schönbohm (CDU) zum Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) im Bundesrat (22. 3. 2002), in: www.documentArchiv.de/brd/2002/rede_schoenbohm_zu_wanderungsgesetz.html.

26 Roman Herzog drückte dies in seinem Beitrag 1976 unter Bezug auf die damals diskutierte Frage des Schwangerschaftsabbruchs noch anschaulicher aus, indem er feststellte: „Keiner von uns hätte sich etwa in der Frage des § 218 oder in anderen hochpolitischen Fragen als Ministerpräsident eines Landes vor seinen Wählern sehen lassen können, wenn er ja gesagt hätte.“ (Anm. 1), S. 203.

27 Anm. 25.

ziehen: Eine Landesregierung, die ihre Wirtschaftspolitik an liberalen Grundsätzen orientiert, wird dirigistischen Maßnahmen in einem Bundesgesetz kaum zustimmen können. Eine Partei, die in ihrem Land durch entsprechende Maßnahmen beispielsweise der Integration der dort lebenden ausländischen Mitbürger den Vorzug vor der Aufnahme neuer Immigranten gibt, kann im Bundesrat schlechterdings einem weiteren Zuzug von Ausländern nicht zustimmen, ohne bei ihren Wählern unglaubwürdig zu werden. Hinzu kommt, dass aufgrund der proaktiv gestellten Frage bei Zustimmungsgesetzen die Enthaltung eines Landes bei vermeintlich die Länder nicht betreffenden Gesetzen faktisch die Zustimmung zu dem betreffenden Gesetz bedeuten würde.²⁸ Die O-Länder müssten also einem Gesetz zustimmen, das ihre Regierungsmitglieder als Parteivertreter ablehnen bzw. damit auch die Mehrheit ihrer Landeswählerschaft nicht wollen kann!

Schließlich enthalten die Wahlprogramme der Parteien zu Landtagswahlen nicht selten dezidiert bundespolitische Forderungen, die – unabhängig davon, ob der Wähler diesen Unterschied nun erkennt oder nicht – durch die Landesregierung selbst bei einem Wahlerfolg nicht umsetzbar wären, weil sie in die Kompetenz des Bundes fallen. Ein Beispiel dafür sind die in allen Wahlprogrammen der niedersächsischen Grünen seit 1978 erhobenen atompolitischen Forderungen (Stopp der Wiederaufbereitungspläne, Kein Endlager in Schacht Konrad etc.). Die Landesparteien formulieren also schon in ihren Wahlprogrammen bundespolitische Positionen, nicht zuletzt, um ihren Wählern das Vorgehen einer von ihnen gebildeten Regierung im Bundesrat bereits vor der Wahl zu verdeutlichen. Auch an diesen Festlegungen wird eine Landespartei und die von ihr gegebenenfalls gebildete Regierung gemessen; hinter diese kann sie nicht zurück.

Dass die in diesen Landeswahlprogrammen erhobenen Forderungen und formulierten Positionen mit denen ihrer jeweiligen Bundesparteien, jedenfalls soweit sie sich auf bundespolitische Themen beziehen, weitgehend identisch sein werden, wird niemanden erstaunen. Daraus nun den Schluss zu ziehen, die Landesregierungen betrieben Bundespolitik, ist nach dem bisher Gesagten nicht über-

28 Vgl. in diesem Sinne auch Everhardt Franßen, der feststellt: „Mit seiner Zustimmung zu einem zustimmungsbedürftigen Gesetzesbeschluss des Bundestages übernimmt der Bundesrat die politische Mitverantwortung für den gesamten Inhalt des so zustande gekommenen Gesetzes.“ Ders., Der Vermittlungsausschuss – politischer Schlichter zwischen Bundestag und Bundesrat?, in: Hans Jochen/Helmut Simon (Hrsg.), Die Freiheit des Anderen. Festschrift für Martin Hirsch, Baden-Baden 1981, S. 275.

zeugend.²⁹ Damit wird zugleich der Argumentation der Gegner einer parteipolitischen Ausrichtung der Landesregierungen im Bundesrat der Wind aus den Segeln genommen: Landesregierungen betreiben, wenn sie sich an der Programmatik ihrer Landesparteien orientieren, Landes- und nicht „Bundesparteipolitik“. Die Ausrichtung an landesparteipolitischen Interessen kann aber sehr wohl als notwendiger und legitimer Teil der Bestimmung der Landesinteressen betrachtet werden. Damit fällt die bisherige Differenzierung zwischen „Landes“- und „Parteiinteressen“ praktisch weg – es sei denn, eine Landesregierung würde sich tatsächlich ihren eigenen programmatischen Erklärungen widersprechend im Sinne ihrer Bundespartei verhalten. Ob und wie oft dies der Fall (gewesen) ist, bliebe anhand von Fallstudien zu klären.

Fazit

Natürlich soll das bisher Dargestellte nicht verschleiern, dass es sehr wohl stets Versuche seitens der Bundesparteien von SPD und CDU gegeben hat, ihre jeweilige parteipolitische Mehrheit im Bundesrat zur Durchsetzung von Zielen einzusetzen, die sie als Bundestagsopposition nicht erreichen konnten. Dies war unter Helmut Kohl in den siebziger Jahren ebenso der Fall wie in den neunziger Jahren bei Oskar Lafontaine. Auch Angela Merkel bemüht sich immer wieder um einen „Schulterschluss“ der CDU/CSU-geführten Länder zur Beeinflussung von Gesetzen der rot-grünen Bundesregierung. Dass dies freilich nur dann erfolversprechend ist, wenn keine strukturellen oder föderalen Landesinteressen dagegen sprechen, zeigt zuletzt der gescheiterte Versuch, eine geschlossene Front der Oppositionsländer gegen

29 Dies gilt umso mehr, als Landesparteien in einzelnen Bereichen durchaus andere Positionen als ihre Bundespartei einnehmen können. Ein gutes Beispiel lässt sich – wiederum in der Atompolitik – in den Beschlüssen der baden-württembergischen SPD Ende der siebziger Jahre sehen, die – anders als die damalige SPD-Bundesregierung – bereits dezidiert den Ausstieg aus der Atomenergie forderte, eine Position, die sich in der Bundes-SPD erst nach dem Regierungswechsel 1982 durchsetzen konnte.

über der Steuerreform 2000 zu Stande zu bringen. Andererseits belegt das gemeinsame Vorgehen der O-Länder bei der Gesundheitsreform 2003 und den Arbeitsmarktformen 2003/04 ebenso wie beim bereits genannten Zuwanderungsgesetz, dass es durchaus möglich ist, das Verhalten von Bundestagsopposition und O-Ländern zu koordinieren. Dass darf aber nicht zu dem Schluss verleiten, man habe es – auch in Fällen, in denen keine strukturellen oder föderalen Landesinteressen vorliegen – mit der systemwidrigen Übernahme bundespolitischer Forderungen durch die Landesparteien zu tun. Vielmehr ist hier von einer – wenig überraschenden – Übereinstimmung der Ziele von Bundes- und Landespartei auszugehen. Der immer noch vielfach postulierte Dualismus zwischen Landes- und Parteiinteressen beruht also in dieser Hinsicht auf einer im Grunde fiktiven Differenzierung, die sich bei genauerer Betrachtung aufgrund der Definitionshoheit der Landesregierungen über „ihr“ Landesinteresse als nicht haltbar erweist. Es gibt keine „objektive“ Unterscheidbarkeit von Landes- und Parteiinteressen – vielmehr sind es die Landesregierungen selbst, die in jedem Einzelfall abwägen müssen, was im Interesse ihres Landes liegt. Dies kann aus spezifischen oder föderalen Faktoren resultieren, aber ebenso auch aus der Programmatik der Landesparteien. Damit bleibt die Beachtung der Landesinteressen im bisherigen Verständnis gewahrt, wie auch die langjährige Praxis im Bundesrat gezeigt hat. Wissenschaft, Publizistik und Parteien sollten sich aber von dem lange gepflegten und – soweit es die Parteien betrifft – aus strategischen Überlegungen heraus von Zeit zu Zeit immer wieder gern gezeichneten Bild eines Interessendualismus zwischen Landes- und Parteiinteressen verabschieden. Dies würde vor allem der politischen Kultur unseres Landes zugute kommen: Es wäre ein Schritt dahin, die Bürger mit der Realität unseres politischen Systems wieder etwas zu versöhnen und könnte den von Werner Patzelt so anschaulich dargestellten „latenten Verfassungskonflikt“³⁰ auflösen helfen – die Vorstellung eines ständig von Parteien missbrauchten Verfassungsorgans ist dazu gewiss nicht angetan.

30 Vgl. Werner J. Patzelt, Politikverdrossenheit, populäres Parlamentsverständnis und die Aufgaben der politischen Bildung, in: APuZ, B 7–8/99, S. 31–38.

Funktionen des Bundesverfassungsgerichts

Eine politikwissenschaftliche Analyse

Dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) wird in Meinungsumfragen – und nahezu unbeeinflusst von der öffentlichen Diskussion um kontroverse Entscheidungen des Gerichts – unter den staatlichen Institutionen stets das höchste Vertrauen entgegengebracht.¹ Doch nicht allein durch diese außergewöhnliche Legitimation ist das BVerfG als Verfassungsorgan ein so bedeutsamer Akteur im zentralen politischen Entscheidungssystem der Bundesrepublik Deutschland, dass – etwas provokant – bereits die „Karlsruher Republik“ beschworen wurde.²

Trotz dieser zutreffenden Beschreibung des zentralen Stellenwerts der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland bleiben die eigentlichen Aufgaben des BVerfG im politischen System seltsam schemenhaft. Auch ein Blick über die Grenzen offenbart, dass zwar die Verfassungsrechtsprechung inzwischen in den meisten liberalen Demokratien ein potenter politischer Akteur ist,³ doch konstatieren Martin Shapiro und Alec Stone – beide auf diesem Gebiet als führend ausgewiesen – lakonisch: „Indeed, comparativists rarely know anything about law and courts.“⁴

Es ist also zu klären, welche Funktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit im politischen System Deutschlands zuzuschreiben sind. In der folgenden Untersuchung wird ein politikwissenschaftlicher Ansatz vertreten. Aus staatsrechtlicher Perspektive wird man manchen Befund möglicherweise anders bewerten.

1 Vgl. Hans Vorländer/Gary S. Schaal, Integration durch Institutionenvertrauen?, in: Hans Vorländer (Hrsg.), Integration durch Verfassung, Wiesbaden 2002, S. 357–364.

2 Gary S. Schaal u. a., Die Karlsruher Republik, Bonn 2000.

3 Vgl. Alexander von Brünneck, Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien, Baden-Baden 1992. Dies gilt auch für solche Systeme, die sich eher in der Traditionslinie einer Volkssouveränität Rousseau'scher Prägung sehen. Vgl. Uwe Kranenpohl, Rousseau vs. Hamilton? Volksgesetzgebung und Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerstreit, in: Karl Schmitt (Hrsg.), Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, Baden-Baden 2003, S. 160 f.

4 Martin Shapiro/Alec Stone, The New Constitutional Politics of Europe, in: Comparative Political Studies, 26 (1993/94), S. 397.

Aufgabenbereiche des BVerfG

Ein erster Ansatzpunkt, die Funktionen des BVerfG zutreffend zu beschreiben, besteht darin, Karlsruhe zwischen den Polen „Recht“ und „Politik“ zu verorten. Dabei wird in der Staatsrechtslehre zwar die politische Beschaffenheit der zu entscheidenden Fragen eingeräumt, aber zugleich der „unpolitische“ Gerichtscharakter der Institution – und daraus folgend das „unpolitische“ Wesen der Entscheidungsverfahren selbst – betont. In ähnliche Richtungen weisen auch Funktionsbeschreibungen wie „Hüter der Verfassung“.

Doch verdeutlichen zahlreiche Studien zur „Verrechtlichung“, „Justizialisierung“ und „Juridifizierung“ von Politik sowie zum Problem der „Politisierung der Justiz“,⁵ dass der Ort des BVerfG durch eine Trennung der Sphären „Recht“ und „Politik“ nicht empirisch zutreffend beschrieben werden kann. Dieser Versuch ist zum Scheitern verurteilt: Einerseits versuchen politische Akteure (z. B. die im Gesetzgebungsverfahren unterlegene Opposition) oftmals, politische Streitfragen im Gewande der Verfassungsstreitigkeit weiterzuführen.⁶ Andererseits schieben diese Akteure mitunter unpopuläre Entscheidungen „vor sich her“ und warten auf „Programmformulierungen“ durch das BVerfG.⁷

Schlüssig hat Konrad Hesse postuliert, das BVerfG habe „Anteil an der Staatsleitung“,⁸ was in der Staatsrechtslehre heftig kritisiert wurde. Aber die Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit ist gerade nicht mit der einer Fachgerichtsbarkeit für ein

5 Vgl. Axel Görlitz (Hrsg.), Politische Justiz, Baden-Baden 1996; Christoph Gusy, Parlamentarischer Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht, Berlin 1985; Christine Landfried, Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber, Baden-Baden 1984.

6 Vgl. Klaus Stüwe, Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht, Baden-Baden 1997; *Anmerkung der Redaktion*: Siehe auch den Beitrag von K. Stüwe in diesem Heft.

7 Vgl. Rüdiger Voigt, Recht – Spielball der Politik?, Baden-Baden 2000⁴, S. 139–181.

8 Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1995²⁰, S. 278 (Rn. 669).

spezifisches Rechtsgebiet gleichzusetzen, da es im verfassungsprozessualen Verfahren letztlich ums „große Ganze“, den Rahmen allen staatlichen Handelns, die Steuerung des gesamten Gemeinwesens geht. Die im Begriff „Staatsleitung“ angesprochene Mitsteuerungsfunktion der Verfassungsrechtsprechung ist somit auch empirisch festzustellen. Sogar die mitunter anzutreffende Kritik, Karlsruhe drohe seinen institutionellen Charakter als Gericht zu „sprengen“, verweist implizit auf diese „Mitsteuerungsfunktion“. Ein politikwissenschaftlicher Funktionenkatalog für die Verfassungsrechtsprechung vermag deshalb durchaus Anleihen bei anderen Strukturen des politischen Systems und den ihnen zugeschriebenen Aufgaben zu nehmen.

Kontrolle

Kontrolle ist die offensichtliche Funktion der Verfassungsrechtsprechung. Sie hat als „Hüter der Verfassung“ die Aufgabe, die Einhaltung derselben zu kontrollieren. Primärer Adressat der Kontrolle sind die politischen Akteure. Deutlich ist dies bei den Verfahrensarten des Organstreits oder der föderativen Streitigkeiten, in denen Verfassungsorgane bzw. Bund und Länder miteinander über die Verletzung ihrer Rechte streiten. Politische Akteure sind aber auch bei den Normenkontrollen sowie bei den direkt oder indirekt gegen ein Gesetz gerichteten Verfassungsbeschwerden Hauptadressaten der Kontrolle, wenn die Verfassungsgerichtsbarkeit das Handeln des Gesetzgebers auf seine Verfassungsmäßigkeit untersucht.

Angesichts ihrer umfassenden Kontrollkompetenzen – insbesondere in Form der Normverwerfung – lässt sich die Verfassungsrechtsprechung unschwer als mächtiger Vetospieler identifizieren.⁹ Allerdings widerlegen die meisten Studien zum BVerfG die These einer über den Einzelfall hinausgehenden „Politisierung“ und erklären die „reformkritische“ Entscheidungspraxis der siebziger Jahre primär als Resultante der von Karlsruhe verwandten Interpretationsmethoden und seiner vorhergehenden Entscheidungspraxis, an der es aus „organisatorischem Konservatismus“ festhielt.¹⁰

9 So ging auch die deutsche Forschung früh der Frage nach, ob das BVerfG eine „Gegenmacht“ zum Gesetzgeber sei. Vgl. Ludger Helms, Entwicklungslinien der Verfassungsgerichtsbarkeit in der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland, in: Eckhard Jesse/Konrad Löw (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999, S. 155–157.

10 Vgl. Ingwer Ebsen, Das Bundesverfassungsgericht als Element gesellschaftlicher Selbstregulierung, Berlin 1985;

Allerdings beschränkt sich die Kontrollfunktion des BVerfG nicht auf die Kontrolle des Gesetzgebers. Ähnliches erfolgt – trotz der unablässig wiederholten Formel, das BVerfG sei keine „Superrevisionsinstanz“¹¹ – auch gegenüber der Rechtsprechung der Fachgerichte. Daneben werden auch gesellschaftliche Akteure einer Kontrolle ihres Handelns unterzogen (etwa durch die „Drittwirkung der Grundrechte“). Der Zugriff erfolgt hier aber üblicherweise durch das Handeln bzw. Unterlassen staatlicher Organe (d.h. der Verwaltung, v. a. aber der Gerichtsbarkeit).

Dabei ist die Kontrollfunktion aber kein Zweck an sich, sondern dient dazu, unangemessene Eingriffe in individuelle Freiheiten zu unterbinden. Ihr Zweck ist damit primär das Offenhalten des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses und der Schutz der Verfassungsordnung. Dabei beschränkt sich die Erfüllung der Funktion nicht auf Kontrolle durch nachträgliche Aufsicht, sondern erfolgt auch antizipativ durch die bloße Existenz der Verfassungsrechtsprechung und die in der Vergangenheit dokumentierte Bereitschaft, ihre Kompetenzen auch auszuschöpfen.

Normbezogene Funktionen

Die bereits angesprochene Normenkontrolle ist differenziert zu betrachten. Einerseits ist zwischen der Kontrolle einfachen Gesetzesrechts am Maßstab der Konstitution und der Auslegung der oft höchst interpretationsbedürftigen Verfassungsnormen zu unterscheiden. Andererseits ist zu beachten, dass sich das BVerfG keineswegs auf die Kontrolle von Normen beschränkt, sondern mitunter auch aktiv an der Fortentwicklung der Rechts- und Verfassungsordnung mitwirkt.

Normkontrolle und -formulierung

Im Verfahren der abstrakten und konkreten Normenkontrolle, aber auch im Zuge zahlreicher Verfassungsbeschwerden prüft das BVerfG formal, ob eine Norm mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Eine umfangreiche Kritik am „Ersatzgesetzgeber“

Göttrik Wewer, Das Bundesverfassungsgericht – eine Gegenregierung?, in: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik, Opladen 1991, S. 310–335. Deutlich kritischer lediglich: Gerhard Biehler, Sozialliberale Reformgesetzgebung und Bundesverfassungsgericht, Baden-Baden 1990. Einen Sonderfall bildet: Hans Lietzmann, Das Bundesverfassungsgericht, Opladen 1988, der der Verfassung – und somit auch der Verfassungsgerichtsbarkeit – die Aufgabe einer Verschleierung und Pazifizierung gesellschaftlicher Antagonismen zuschreibt.

11 BVerfGE 7, 198 (207) (Lüth).

in Karlsruhe, der anstelle der eigentlich zuständigen Institutionen normformulierend tätig werde, verweist aber auch auf die normsetzende Funktion der Verfassungsrechtsprechung.

In wenigen, dafür aber meist aufsehenerregenden Einzelfällen geschieht dies explizit durch Installation einer Ersatznorm.¹² Oft macht das BVerfG aber von seiner Normverwerfungscompetenz gar keinen Gebrauch, sondern erklärt im Zuge der „verfassungskonformen Auslegung“ eine spezifische Interpretation der Norm für verbindlich. Damit wird es letztlich rechtssetzend tätig. Denn Justiz und Verwaltung ist damit vorgegeben, wie die Norm anzuwenden ist, und dem Gesetzgeber ist der mögliche Gestaltungsspielraum, den eine bloße Nichtigerklärung geboten hätte, entzogen. Eine Variante stellen Unvereinbarkeitserklärungen dar, die mit einem Appell an den Gesetzgeber versehen sind, bestimmte Regelungen als bald zu verabschieden, um einen verfassungsgemäßen Zustand herzustellen. Diese werden in jüngster Zeit mit immer kürzeren Fristen an den Gesetzgeber verbunden.¹³ Normformulierend wird Karlsruhe schließlich auch dann tätig, wenn es lediglich einen Vorschlag zur Schlichtung macht.¹⁴

Dabei sind Normverwerfung und Normformulierung im Bereich der einfachen Gesetzgebung komplementäre Erscheinungsformen der gleichen Funktion. Der rechtssetzende Charakter der verfassungskonformen Auslegung unterstreicht diese Janusköpfigkeit. Aber selbst wenn die Verfassungsrechtsprechung sich darauf beschränkt zu prüfen, ob der Gesetzgeber bei der Verabschiedung der Norm gegen die Verfassung verstoßen bzw. die Bedeutung ihrer Normen „verkannt“ hat, vollzieht sie mitunter die Anpassung der Rechtsordnung an einen inzwischen eingetretenen Wandel des Rechtsverständnisses in Gesellschaft, Rechtswissenschaft oder auch im BVerfG selbst.¹⁵

Verfassungsanpassung

Die Verfassungsgerichtsbarkeit erfüllt neben der bloßen Normenkontrolle auch die Funktion der Verfassungsanpassung, denn jede Verfassung, so kodifiziert und rigide sie auch sein mag, weist eine gewisse Inkohärenz auf:

– Viele ihrer Rechtsbegriffe sind relativ allgemein und deutungs offen.

12 Vgl. BVerfGE 39,1 (Schwangerschaftsabbruch I) oder BVerfGE 84, 9 (Ehenamen).

13 Vgl. BVerfGE 101, 158 (Finanzausgleich III) oder BVerfGE 105, 73 (Pensionsbesteuerung).

14 Vgl. BVerfGE 104, 305 („LER“-Schlichtungsvorschlag).

15 Vgl. Manfred Schwarzmeier, *Parlamentarische Mitsteuerung*, Wiesbaden 2001.

– Manche Fragen konnten angesichts der Mehrheitsverhältnisse in den verfassungsgebenden Organen nicht entschieden werden, sondern wurden lediglich durch „dilatatorische Formelkompromisse“¹⁶ überbrückt.

– Nicht selten ergeben sich zwischen einzelnen Verfassungsnormen logische Inkonsistenzen oder gar Widersprüche.

– Mitunter sind auch ganze Problembereiche nicht geregelt, weil die Fragen bei der Verabschiedung der Verfassung noch gar nicht bekannt waren oder sie bewusst „ausgeklammert“ wurden.

Im politischen Prozess können somit Situationen eintreten, in denen solche offen gebliebenen Fragen entschieden, d. h. Normkonkurrenzen geklärt bzw. Verfassungslücken geschlossen werden müssen. Eine Anpassungsbedürftigkeit der Verfassung kann sich darüber hinaus auch durch sozialen Wandel, also veränderte Konstellationen in Gesellschaft, Politik und Rechtssystem, ergeben. Dies kann sowohl in der Änderung von „objektiven“ Problemlagen als auch in der Modifikation von Werturteilen der Akteure begründet sein.¹⁷

Politische Systeme mit kodifizierter Verfassung können dies nur begrenzt durch veränderte Staatspraxis, stattdessen bietet sich üblicherweise der Weg einer formellen Verfassungsänderung an. Je nach Rigidität der Verfassung ist dieser aber mitunter kaum praktikabel (so etwa in den USA, wo die Hürden so hoch sind, dass die Verfassung seit 1791 lediglich 19-mal geändert wurde). Der hierdurch verursachte Druck, andere Wege der Verfassungsanpassung zu entwickeln, mag dazu beigetragen haben, dem *Supreme Court* die Rolle eines „immerwährenden Verfassungskonvents“ als Repräsentationsorgan „aufgeklärter Präferenzen“ zuzuschreiben.¹⁸

Für das relativ rigide Grundgesetz¹⁹ übernimmt neben dem verfassungsändernden Gesetzgeber vor allem das BVerfG die Funktion der Verfassungsanpassung.²⁰ Diese erfolgt auf vierfachem Wege:

– Durch die *Konkretisierung* von Verfassungsnormen werden Lücken geschlossen und die Bedeu-

16 Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin 1928, S. 31.

17 Vgl. Brun-Otto Bryde, *Verfassungsentwicklung*, Baden-Baden 1982, S. 285–289.

18 Ulrich R. Haltern, *Verfassungsgerichtsbarkeit*, Demokratie und Mißtrauen, Berlin 1998, S. 253–256.

19 Vgl. B.-O. Bryde (Anm. 17), S. 42–58.

20 Die relativ hohen formalen Hürden der Verfassungsänderung in der Bundesrepublik Deutschland gehen allerdings mit einer relativ großen Zahl von erfolgten Änderungen einher. So wurde das GG seit 1949 51-mal geändert, wovon knapp 200 Regelungen betroffen waren. Vgl. Andreas Busch, *Das oft geänderte Grundgesetz*, in: Wolfgang Merkel/ders. (Hrsg.), *Demokratie in Ost und West*, Frankfurt/M., S. 553 f.

tungsvariabilität eingeschränkt. Dies ist insbesondere bei Kompetenz- und Verfahrensvorschriften der Staatsorgane der Fall, etwa beim „Wesentlichkeitsgrundsatz“²¹.

– *Fortbildung* im Sinne einer Öffnung von Normen für neue Bedeutungen praktiziert das BVerfG dagegen besonders bei Regelungen, die das gesellschaftliche Leben betreffen,²² etwa bei der Herleitung eines Grundrechts auf „informationelle Selbstbestimmung“ aus dem Schutz der Menschenwürde.²³

– Eine Variante ist die *Aktualisierung* von Normen im Sinne der Wiederbelebung ihrer Bedeutung durch neue Problemlagen, wenn etwa Fragen der Religionsfreiheit durch (in dieser Deutlichkeit) neu auftretende Glaubensbekundungen oder auch die Minderheitsposition der etablierten Kirchen in Ostdeutschland neue Relevanz gewinnen.²⁴

– Nicht übersehen werden darf schließlich die *Neuinterpretation* von Normen, die den bisher „gültigen“ Sinn wegen eingetretener Veränderungen modifiziert und bisweilen in sein Gegenteil verwandelt.²⁵ Dabei wird ein Wandel meist mit tatsächlichen Änderungen begründet, obwohl ihm eigentlich eine Wertungsänderung durch Gesellschaft und BVerfG zugrunde liegt.²⁶

Aus den vielfältigen Reaktionsmöglichkeiten erklärt sich auch ein gewisser „Vorteil“, den die Verfassungsgerichtsbarkeit auf Grund der Verfassungsanpassung gegenüber dem verfassungsändernden Gesetzgeber genießt: Im Zuge der Aktualisierung oder Neuinterpretation kann sie „geschmeidiger“ auf Veränderungen reagieren, als es Bundestag und Bundesrat angesichts hoher formaler Hürden oft möglich ist.

Gesellschaftspolitische Funktionen

Schon die Funktion der Verfassungsrechtsprechung, Normen angesichts eingetretener Veränderungen anzupassen, weist deutlich darauf hin, dass ihre Aufgaben über den engeren staatlichen Bereich hinausweisen und in die Gesellschaft hin-

21 BVerfGE 49, 89 (Kalkar I).

22 Vgl. B.-O. Bryde (Anm. 17), S. 279.

23 BVerfGE 65, 1 (Volkszählung).

24 Vgl. BVerfGE 108, 282 (Kopftuch Ludin) oder BVerfGE 104, 305 („LER“-Schlichtungsvorschlag).

25 Vgl. BVerfGE 90, 145 (Cannabis) oder BVerfGE 92, 1 (Sitzblockaden II).

26 Vgl. B.-O. Bryde (Anm. 17), S. 285 f.

einwirken. In ihrer Entscheidungspraxis sind deshalb zahlreiche Elemente festzustellen, die sich über den engeren Bereich der Politik hinaus auf das soziale Leben richten.

Integration

Gerade im Gefolge einiger sehr umstrittener Entscheidungen ist dem BVerfG seit Mitte der neunziger Jahre wieder verstärkt die Aufgabe zugewiesen worden, für den „sozialen Kitt“ der Gesellschaft Sorge zu tragen.²⁷ Damit wurde eine ältere, bis auf Rudolf Smend zurückgehende Diskussion über die Absicherung der gesellschaftlichen Wertordnung durch Verfassung und Verfassungsrechtsprechung aufgenommen. In dieser Perspektive hat die Verfassungsgerichtsbarkeit primär die Aufgabe, Wertentscheidungen der Verfassung anhand konkreter Fälle zu „aktualisieren“.²⁸ Rudolf Smends Formel, „das Grundgesetz gilt, wie das BVerfG es auslegt“²⁹, verweist das Gericht damit auf eine aktive implementierende Rolle.

Dieses „enge“ Integrationskonzept hat aber vielfältige Kritik erfahren. Nach Gary S. Schaal ist es deshalb erforderlich, den Integrationsbegriff aus der engen Smend'schen Bedeutung zu lösen und insgesamt vier Integrationsmodi zu unterscheiden:³⁰

– *Integration qua Wertekonsens*: Das auf Smend zurückgehende Wertaktualisierungsmodell sieht gesellschaftliches Zusammenleben in einer Demokratie nur dann als möglich an, wenn durch die Verfassung eine vorkonstitutionelle Wertordnung „kodifiziert“ wird.³¹ Aufgabe der Verfassung – und der Verfassungsrechtsprechung als ausführender Instanz – ist es, diese Wertentscheidungen durch Aktualisierung in ihrem Wesensbestand zu stabilisieren. Damit bindet sie den politischen Prozess an die normative Basis des Systems, also seine Legitimationsgrundlage, zurück. Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist in dieser Perspektive primär als „Hüter des (vorkonstitutionellen) Wertekonsens“ anzusehen.

27 Vgl. Gunnar Folke Schuppert/Christian Bumke (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens, Baden-Baden 2000.

28 Vgl. Gary S. Schaal, Integration durch Verfassung und Verfassungsrechtsprechung?, Berlin 2000, S. 108–135.

29 Rudolf Smend, Festvortrag zur Feier des zehnjährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts am 26. Januar 1962, in: Bundesverfassungsgericht (Hrsg.), Das Bundesverfassungsgericht 1951–1971, Karlsruhe 1971, S. 16.

30 Vgl. Gary S. Schaal, Vier normative Konzepte von Integration qua Verfassung, in: H. Vorländer/ders. (Anm. 1), S. 71–99.

31 Vgl. Rudolf Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, München 1928.

– *Integration qua Neutralität*: Demgegenüber geht die (klassisch-)liberale Perspektive davon aus, die Wertvorstellungen in einer Gesellschaft seien so plural, dass ein gesellschaftlicher Konsens gleichsam nur über einige „Basis-Spielregeln“ prozeduraler Art hergestellt werden könne. Diese sichern allein die Offenheit des pluralistischen Willensbildungsprozesses und definieren einige zentrale, nicht entziehbare Individualrechte zum Schutz der individuellen Freiheit. Der Verfassungsrechtsprechung ist hier die Rolle eines „Schiedsrichters“ zugewiesen, der – um eine Anleihe beim Fußball zu nehmen –, das Spiel laufen lässt, d. h. mitunter auch kleinere Regelverstöße hinnimmt und nur eingreift, wenn es zu „entgleisen“ droht.

– *Integration qua Diskurs*: Dieser Modus versucht eine Verbindung zwischen den beiden ersten Grundgedanken, indem er die Verfassungsrechtsprechung als Teil eines deliberativen Verfahrens zur (konsensualen) Verständigung über die Wertgrundlagen des Systems versteht. Diese ist somit „Forum“ eines konsensorientierten Verständigungsprozesses.

– *Integration qua Konflikt*: Dieser Modus betont vor allem, dass der vom Diskursmodell unterstellte Konsens bei unüberbrückbaren Differenzen nicht zu erreichen ist. So verbindet er das Diskurs- und das Neutralitätsmodell auf einer zweiten Ebene gleichsam erneut: Zum einen wacht die Verfassungsgerichtsbarkeit über die Einhaltung der Verfahrensregeln, wodurch der Willensbildungsprozess einerseits offen gehalten, andererseits aber auch zum Zwecke der friedlichen Einhegung des Wertekonflikts verregelt wird. Zum anderen ist die Verfassungsrechtsprechung auch ein Forum für den Austrag und die Darstellung jener Wertkonflikte, die nicht konsensfähig und deshalb von Gesellschaft und politischem System „auszuhalten“ sind. Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist in dieser Perspektive somit einerseits Schiedsrichter, andererseits stellt sie durch ihre Verfahren auch das Spielfeld bereit.

Alle vier Integrationsmodi können keinen Ausschließlichkeitsanspruch erheben. Sie sind in der Realität kaum analytisch sauber voneinander zu trennen, denn stets ergänzen sich mehrere, wenn nicht alle Modi gegenseitig: So sind die Regeln, die den politischen Prozess offen halten, Kern des Modus „Neutralität“, Voraussetzung für die Modi „Diskurs“ und „Konflikt“, schließlich aber auch als Teil der Legitimationsgrundlage Gegenstand des Modus „Wertekonsens“. Diese Vielschichtigkeit erlaubt es dem BVerfG, an der Förderung des Werte- und Verfassungskonsenses mitzuwirken, indem es „integrationsgefährdende“ Normen kas-

siert bzw. „integrationsfördernde“ neu oder fortentwickelt.

Zudem kann die Verfassungsrechtsprechung als Institution autoritativer Verfassungsinterpretation durch ihre Entscheidungen integrieren, indem sie Rechtssicherheit herstellt, wenn sie eine mögliche Interpretation als – zumindest vorläufig – „geltend“ verbindlich macht. Damit schließt sie den Diskurs aber nicht ab, denn es kann weiterhin kontrovers erörtert werden, ob ihre Entscheidung „richtig“ gewesen ist.

Integrativ kann das BVerfG zudem durch den Inhalt seiner Entscheidungen wirken. Besonders deutlich wird dies, wenn es Vermittlungsvorschläge vorlegt.³² Meist bleibt die vermittelnde Funktion der Entscheidungspraxis dagegen hinter dem kontradiktorischen Charakter der Verfahren verborgen, doch kann eine „ausgleichende“ Wirkung auch in vielen Entscheidungen der konfliktreichen siebziger Jahre nachgewiesen werden, da die Position der letztlich unterlegenen Seite oftmals angemessen gewürdigt wurde.³³ Insofern verweist Karlsruhe in seiner Entscheidungspraxis auch auf die im politisch-sozialen Diskurs „auszuhaltenden“ Differenzen. Das BVerfG setzt die Integrationsfunktion somit in vielfältiger Weise unter Ansprechung verschiedener Integrationsmodi um, so dass diese unterschiedlichen „Integrationskonzepte“ nicht als einander ausschließend betrachtet werden dürfen.

Legitimation

Eher prozedural ist dagegen die Legitimationsfunktion der Verfassungsrechtsprechung angelegt. Denn die Verfassungsgerichtsbarkeit verdeutlicht durch ihre bloße Existenz und Spruchpraxis den rechtsstaatlichen Charakter der Verfassung, deren Vorrang gegenüber den Gesetzen sowie die Einhegung politischer Macht. Auch die allgemeine Meinung in der Bevölkerung, im Falle einer vermeintlichen Ungerechtigkeit immer noch „nach Karlsruhe gehen“ zu können, versinnbildlicht dieses Prinzip und dokumentiert zudem eine gewaltige soziale Entlastungsfunktion als gesellschaftliche „Klagemauer“³⁴. So ist das BVerfG auch Seismograph für soziale Missstände, signalisiert durch seine Verfahren und die Gegenstände, die an es herangetragen werden.

32 Vgl. Hans-Peter Schneider, Richter oder Schlichter?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 49/99, S. 9–19; Roland Lhotta, Vermitteln statt Richten, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 12 (2002), S. 1073–1098.

33 Vgl. I. Ebsen (Anm. 10); ders., Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts zum politischen Grundkonsens, in: G. F. Schuppert/Chr. Bumke (Anm. 27), S. 83–109.

34 Erhard Blankenburg, Die Verfassungsbeschwerde – Nebenbühne der Politik und Klagemauer von Bürgern, in: Kritische Justiz, 31 (1998), S. 203–218.

Tabelle: Funktionen der Verfassungsrechtsprechung im politischen System Deutschlands

Funktion	Umsetzung
Kontrolle	<ul style="list-style-type: none"> ● Kontrolle politischer und gesellschaftlicher Akteure (insbesondere des Gesetzgebers)
Normkontrolle und -formulierung	<ul style="list-style-type: none"> ● restriktive Verwerfung verfassungswidriger Normen ● aktive Anpassung der Rechtsordnung an die Verfassung
Verfassungsanpassung	<ul style="list-style-type: none"> ● Konkretisierung, Aktualisierung, Neuinterpretation und Fortbildung der Verfassung
Integration	<ul style="list-style-type: none"> ● Rechtssicherheit durch autoritative Interpretation der Verfassung ● Offenhalten des politischen Prozesses ● Aktualisierung der Wertentscheidungen der Verfassung ● Konfliktregelung (Befriedung oder Feststellung von Differenzen)
Legitimation	<ul style="list-style-type: none"> ● Verdeutlichung des Vorrangs der Verfassung ● „Seismograph“ für soziale Missstände
Thematisierung	<ul style="list-style-type: none"> ● Agenda-Setter für Politik, Gerichte und Rechtswissenschaft ● Strukturierung des rechtswissenschaftlichen Diskurses ● Signalfunktion gegenüber Politik, Recht und Gesellschaft
intrakonstitutionelle Prerogative	<ul style="list-style-type: none"> ● „Ersatzgesetzgebung“, wenn die eigentlich zuständigen Institutionen nicht agieren (dabei „Entschärfung“ durch Notwendigkeit von Folgebereitschaft)
Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> ● Verknüpfung und „Übersetzung“ der Diskurse von Politik, Recht und Gesellschaft

Quelle: Eigene Darstellung.

Thematisierung

Schließlich darf nicht übersehen werden, dass die Verfassungsrechtsprechung in starkem Maße die politische und gesellschaftliche Tagesordnung bestimmt. Als Agenda-Setter fungiert das BVerfG gegenüber der Politik z. B. durch die Folgen seiner Entscheidungen, wenn es ein Gesetz aufhebt oder Gesetzgebungsaufträge erteilt. Die politische Tagesordnung vermag es aber auch über Appellentscheidungen, Entscheidungsbegründungen und Sondervoten zu beeinflussen. Schließlich signalisiert es über seine Annahmepaxis auch die Relevanz einer Frage, denn wenn Karlsruhe eine Verfassungsbeschwerde annimmt oder sogar eine mündliche Verhandlung anberaumt, unterstreicht es die Bedeutung des Gegenstandes – unabhängig von der letztendlichen Entscheidung. So vermag das BVerfG dazu beizutragen, dass ein Anliegen die „Aufmerksamkeitsschwelle“ des öffentlichen Diskurses überwindet.

Thematisierend wirkt die Verfassungsrechtsprechung aber auch gegenüber dem Rechtssystem und der Verwaltung: nicht allein durch die direkten Folgen seiner Entscheidung, sondern vor allem durch seine Argumentation und damit die Strukturierung des rechtswissenschaftlichen Diskurses bis hin zur Beeinflussung der „herrschenden Meinung“ – sogar das Wort vom „Bundesverfassungsgerichtspositivismus“³⁵ ist schon gefallen. Schließlich kann Karlsruhe durch seine Spruchpraxis auch gegenüber der Gesellschaft die Virulenz eines Problems verdeutlichen. Dies kann bis zu einer verfassungsrechtlichen bzw. -politischen Staatsbürgerkunde reichen, wenn Bürger auch in Phasen

35 Bernhard Schlink, Die Entthronung der Staatsrechtswissenschaft durch die Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Der Staat, 28 (1989), S. 162.

allgemeiner Erregung vom Gericht auf die Ziele und Garantien einer freiheitlichen Demokratie hingewiesen werden.

„Intrakonstitutionelle Prerogative“ als Reservefunktion

In der Kontroverse um das BVerfG als „Ersatzgesetzgeber“ wird mitunter darauf hingewiesen, dass die Verfassungsrechtsprechung bisweilen nur für die eigentlich zum Handeln aufgerufenen Institutionen „in die Bresche“ springe und längst überfällige Reformen initiiere.³⁶ In Anlehnung an John Lockes Charakterisierung der Prerogative als „*Power of doing public good without a Rule*“³⁷ soll diese Funktion einer (zumindest perzipierten bzw. behaupteten) Notwendigkeit von „Ersatzgesetzgebung“ als „intrakonstitutionelle Prerogative“ bezeichnet werden. Es könnte eingewandt werden, die Benennung sei irreführend, da das BVerfG nicht außerhalb der Verfassung handle und diese Funktion – wenn überhaupt – lediglich substitutiv ausgeübt wird. Allerdings ist zu bedenken:

– Einen Ersatzcharakter im Sinne einer Aktivität, wenn die zuständigen Institutionen nicht handeln, hat die Prerogative schon bei Locke, so dass „Substitution“ für Prerogative konstitutiv ist – andernfalls handelt es sich um eine absolute Herrschaft. Sie greift ein, wenn andere Organe nicht handeln können oder wollen. Das gilt selbstverständlich erst recht für das BVerfG, denn ohne die

36 Vgl. A. v. Brünneck (Anm. 3), S. 177 f.

37 John Locke, Two Treatises of Government, hrsg. von Peter Laslett, Cambridge 1960, S. 396 (II/ § 166).

Passivität anderer Institutionen ergäbe sich gar kein Gelegenheitsfenster für sein Handeln.

– Wenn das BVerfG entsprechend agiert, handelt es innerhalb der Verfassungsordnung „unbeschränkt“. Denn seine Aktivitäten können innerhalb des von der Verfassung konstituierten Institutionengefüges nicht zurückgewiesen, blockiert oder aufgehoben – sehr wohl aber kritisiert – werden.

– Neben der Kritikmöglichkeit begründet eine weitere Tatsache den relativ unproblematischen Charakter dieser intrakonstitutionellen Prärogativgewalt. Da das BVerfG über keinerlei Mittel verfügt, seine Entscheidungen bei fehlender Folgebereitschaft der politischen und gesellschaftlichen Akteure durchzusetzen, ist sie deutlich eingehengt. Insofern muss die Verfassungsrechtsprechung, wenn sie zur Prärogative greift, überzeugen und den Diskurs suchen. Denn ihre einzige, in einem tief greifenden Konflikt aktivierbare und relevante Machtressource besteht – anders als bei Locke – lediglich in der Bereitschaft der der Entscheidung direkt oder indirekt Unterworfenen, dieser Folge zu leisten.

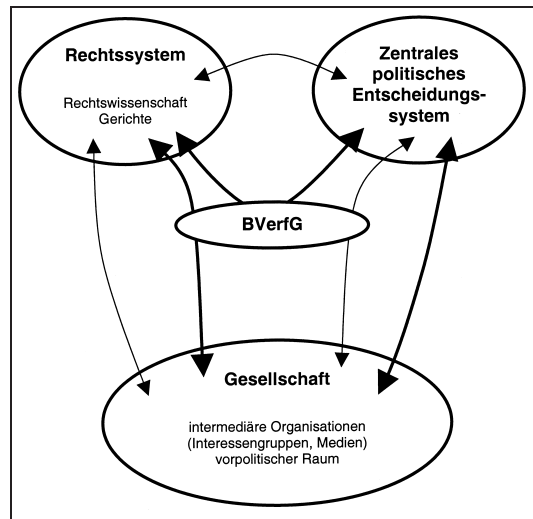
Verknüpfung unterschiedlicher Arenen

Die Kommunikationsfunktion ist eine „Meta-Funktion“, denn sie sichert das grundlegende Funktionieren des politischen Systems. Ausgangspunkt ist die Tatsache, dass moderne Gesellschaften hochgradig arbeitsteilig ausdifferenziert sind und sich in ihren Subsystemen eigenständige Kommunikationscodes ausgebildet haben, die sich tendenziell gegeneinander abschotten.³⁸ Gerade weil die Verfassungsrechtsprechung im „Graubereich“ zwischen Recht und Politik agiert, ist es ihre Aufgabe, die beiden Bereiche effizient zu verbinden. Es sorgt für eine sachgerechte „Übersetzung“ wechselseitig relevanter Probleme und ermöglicht so erst eine sinnvolle Abstimmung³⁹ – insofern ist eine strikte Trennung von Recht und Politik auch nicht wünschenswert. Das BVerfG bildet gleichsam eine hocheffiziente Schnittstelle, die politische Konflikte in (verfassungs)rechtliche Diskurse „transkribiert“, durch seine Entscheidungen aber auch Inhalte der rechtswissenschaftlichen Debatte

38 Vgl. Niklas Luhmann, *Soziale Systeme*, Frankfurt/M. 1984, S. 197f.

39 Vgl. Thomas Gawron/Ralf Rogowski, *Drei Seiten des Bundesverfassungsgerichts*, in: B. Blanke/H. Wollmann (Anm. 10), S. 341–345.

Schaubild: Das BVerfG als „Schnittstelle“ zwischen politischem, juristischem und gesellschaftlichem Diskurs



Die Stärke der Pfeile entspricht der Bedeutung und Intensität der Kommunikationsflüsse.

Quelle: Eigene Darstellung.

in die politische Arena „überspielt“⁴⁰. Dabei besitzt die Verfassungsgerichtsbarkeit freilich kein „Übersetzungsmonopol“, sondern garantiert nur eine, allerdings hoch effiziente, Kopplung.

Die Verfassungsrechtsprechung verbindet aber nicht allein Recht und Politik, sondern auch das Rechtssystem (Rechtswissenschaft und Gerichtsbarkeit) mit der Gesellschaft. Dagegen tritt die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Kommunikation zwischen Gesellschaft und Politik deutlich zurück, da Parteien, organisierte Interessen und Massenmedien, aber auch die lokal verankerten Parlamentarier diese Übermittlungsleistungen insgesamt erfolgreich bewerkstelligen können. Hier wirkt Karlsruhe vor allem substitutiv als „Dolmetscher“ kaum organisierbarer Anliegen ohne Lobby (z. B. von Strafgefangenen) und durch seine gesellschaftliche Seismographenfunktion. So kommuniziert das BVerfG mit der Gesellschaft nur exemplarisch und fast immer medial vermittelt.

Das BVerfG als Mittler zwischen „Recht“ und „Politik“

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass das BVerfG im politischen System Deutschlands vielfältige Funktionen einnimmt (vgl. die Tabelle auf S. 44).

40 Vgl. R. Voigt (Anm. 7), S. 20.

Diese beschränken sich nicht allein auf die rechtliche Kontrolle politischen Handelns, sondern wirken über den Bereich des zentralen politischen Entscheidungssystems hinaus auf die Gesellschaft.

So überprüft das BVerfG im Rahmen der Kontrollfunktion zwar primär das Handeln politischer Institutionen (insbesondere im Bereich der Gesetzgebung), verzichtet aber nicht prinzipiell auf die Kontrolle gesellschaftlicher Akteure. Es beschränkt sich auch nicht auf die Überprüfung von Normen auf ihre Verfassungskonformität, sondern wirkt durch ein differenziertes Entscheidungsinstrumentarium aktiv an der Fortbildung der Rechtsordnung mit. Gar nicht zu überschätzen ist – trotz der zahlreichen Änderungen des Grundgesetzes – die Bedeutung des BVerfG bei der Anpassung der Verfassung an veränderte Problemlagen. Zudem übernimmt die Verfassungsrechtsprechung auch eine gesamtgesellschaftliche Integrationsfunktion, indem sie die Offenheit des politischen Prozesses sichert, den Wertekonsens gegebenenfalls reaktualisiert und ein Forum für verfassungspolitische Diskurse bereitstellt. Nicht übersehen werden darf auch die „Entlastungsfunktion“, die das BVerfG durch seine Existenz und sein Renommee für das politische System erfüllt. Andererseits vermag es durch seine Thematisierungsfunktion auch Probleme auf die politische, juristische und gesellschaftliche Tagesordnung zu setzen, die bis dahin nicht die Aufmerksamkeitsschwelle des öffentlichen Diskurses zu überwinden vermochten. Mitunter agiert das BVerfG auch als „Ersatzgesetzgeber“, wobei aber zu beachten ist, dass es sich dabei nur durchsetzen kann, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind: Einerseits muss Untätigkeit oder Entscheidungsunfähigkeit der eigentlich zuständigen Institutionen Karlsruhe ein „Gelegenheitsfenster“ geöffnet haben, andererseits ist es noch mehr als andere Institutionen für seine Entscheidungen auf ausreichende Folgebereitschaft in Staat und Gesellschaft angewiesen.

Dieser Funktionenkatalog weist dabei eindeutig über den Bereich des „Rechts“ und damit den Charakter der Institution als Gericht hinaus, so dass zu kurz griffe, wer das BVerfG lediglich als „Rechtsprechungsautomaten“ für Verfassungsfra-

gen ansähe. Es gehört aber nicht in den Bereich der „Politik“, wie dies etwa der Begriff der „Dritten Kammer“⁴¹ suggeriert: Das BVerfG streift den Charakter einer Institution des rechtswissenschaftlichen Diskurses nicht vollständig ab, denn auch weiterhin sind in seinen Verfahren lediglich Argumente „gültig“, die auch im rechtswissenschaftlichen Diskurs zulässig sind. Somit besteht die zentrale Funktion der Verfassungsrechtsprechung gerade darin, die in hochdifferenzierten Gesellschaften stets prekäre Kommunikation zwischen den in eigentümlichen Codes kommunizierenden Subsystemen aufrechtzuerhalten und zu intensivieren. Dabei verknüpft sie insbesondere Politik und Rechtssystem (Fachgerichtsbarkeiten und rechtswissenschaftliche Diskurse), aber auch Gesellschaft und Rechtssystem miteinander.

Diese Übersetzungsfunktion kann nur gelingen, wenn die Verfassungsrechtsprechung selbst über ausreichende Legitimation in den Subsystemen verfügt, d. h. als „Vermittlungsinstitution“ an- und ernst genommen wird. Das BVerfG hat sich in fünf Jahrzehnten zwar ein großes Renommee erarbeitet, doch haben die Kontroversen der neunziger Jahre auch gezeigt, dass diese Legitimation durch die Spruchpraxis selbst stets latent gefährdet ist. Schon die Erörterungen zur Integrationsfunktion verdeutlichen, dass es sich gleichsam um ein multidimensionales Optimierungsprogramm handelt, dessen Output sich angesichts der sich in ihrer Zielsetzung teilweise gegenseitig ausschließenden Einzelprogramme stets aufs Neue in der sozialen Realität bewähren muss. Jedoch ist es gerade diese „Schwäche“, die den Charme und letztlich auch die Stärke der Verfassungsrechtsprechung ausmacht: Denn das BVerfG kann nur dadurch Folgebereitschaft finden, dass es seine Entscheidungen in die unterschiedlichen Diskurse einpasst, d. h. sich „Legitimation durch Kommunikation“⁴² verschafft.

41 Rüdiger Zuck, Das Bundesverfassungsgericht als Dritte Kammer, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 11 (1978), S. 189–195.

42 Heinrich Oberreuter, Legitimation durch Kommunikation, in: Jürgen W. Falter u. a. (Hrsg.), Politische Willensbildung und Interessenvermittlung, Opladen 1984, S. 238–253.

Frank Decker

Dr. rer. pol., Dipl.-Politologe, geb. 1964; Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Bonn.

Anschrift: Seminar für Politische Wissenschaft, Lenéstr. 27, 53113 Bonn.

E-Mail: Frank.Decker@Uni-Bonn.De

Veröffentlichungen u.a.: (Hrsg.) Föderalismus an der Weggscheide?, Wiesbaden 2004; Der neue Rechtspopulismus, Wiesbaden 2004.

Roland Johne

Dr. phil., geb. 1964; Studium der Politikwissenschaft, des Staats- und Verwaltungsrecht und der neueren Geschichte; Persönlicher Referent des Hessischen Ministers des Innern und für Sport.

Anschrift: Häuserstraße 10, 61440 Oberursel.

E-Mail: Roland.Johne@t-online.de

Veröffentlichungen u.a.: Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozess der Europäischen Union, Baden-Baden 2000; Die Landtage vor der Herausforderung Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/2000.

Werner Reutter

Dr. phil., geb. 1958; Privatdozent an der Humboldt-Universität zu Berlin; zur Zeit DAAD Visiting Professor an der University of Minnesota/USA.

Anschrift: University of Minnesota, Department of Political Science, 267–19th Avenue South, Minneapolis, MN 55455–0410, USA.

E-Mail: wreutter@polisci.umn.edu

Veröffentlichungen u.a.: (Hrsg.) Germany on the Road to Normalcy: Policies and Politics of the Red-Green Federal Government (1998–2002), New York 2004; (Hrsg. zus. mit Siegfried Mielke) Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte – Struktur – Funktionen, Opladen 2004.

Klaus Stüwe

Dr. phil. habil., Privatdozent; z. Zt. Vertreter des Lehrstuhls für Politikwissenschaft I (Politische Systemlehre und Vergleichende Politikwissenschaft) an der Universität Eichstätt-Ingolstadt.

Anschrift: Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt, Geschichts- und Gesellschaftswissenschaftliche Fakultät, Universitätsallee 1, 85072 Eichstätt.

E-Mail: klaus.stuewe@ku-eichstaett.de

Veröffentlichungen u.a.: Die Großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schröder, Wiesbaden 2002; Die Inszenierung des Neubeginns. Antrittsreden von Regierungschefs in den USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland, Wiesbaden 2004.

Sven Leunig

Dr. phil., geb. 1967; Lehrbeauftragter an der Friedrich-Schiller-Universität Jena und der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

Anschrift: Klosterberge-Privatweg 5, 39104 Magdeburg.

E-Mail: aundsl@compuserve.de

Veröffentlichungen u.a.: Verfassungsverhandlungen in Thüringen 1991 bis 1993. Reihe: Heidelberger Studien zur Entstehung von Verfassungen nach 1945, hrsg. von Frank R. Pfetsch, Frankfurt/M. 1996; Föderale Verhandlungen. Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung im Gesetzgebungsprozess, Frankfurt/M. 2003.

Uwe Kranenpohl

Dr. phil., geb. 1966; wiss. Assistent an der Universität Passau.

Anschrift: Lehrstuhl für Politikwissenschaft I, Universität Passau, 94030 Passau.

E-Mail: kranenpohl@uni-passau.de

Veröffentlichungen u.a.: Mächtig oder machtlos? Kleine Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 bis 1994, Opladen–Wiesbaden 1999; (zus. mit Heinrich Oberreuter) Die politischen Parteien in Deutschland, München 2000²⁶; (zus. mit Heinrich Oberreuter und Martin Sebaldt) Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, Wiesbaden 2002²; Verkürzen Verfassungsrichter Volksrechte? in: Geschichte–Wirtschaft–Politik, 52 (2003).

Nächste Ausgabe

Barbara Kavemann

Kooperation zum Schutz vor Gewalt in Ehe und Beziehungen

Hans-Joachim Lenz

Männer als Opfer von Gewalt

Beate Leopold/Katja Grieger

Gewaltprävention durch Arbeit mit Minderjährigen in der Prostitution

Alexandra Geisler

Hintergründe des Menschenhandels mit Frauen aus Osteuropa in die Prostitution

Christiane Howe

Milliardengeschäft illegale Prostitution

Frank Decker

Das parlamentarische System in den Ländern Adäquate Regierungsform oder Auslaufmodell?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50–51/2004, S. 3–9

■ Der unitarische Charakter des deutschen Föderalismus schlägt sich auch in der Ausgestaltung der Regierungssysteme in den Bundesländern nieder, die sowohl im Verhältnis zum Bund als auch untereinander starke Übereinstimmungen aufweisen. Ursprünglich bestehende Variationen der parlamentarischen Regierungsform wurden im Laufe der Zeit durch Verfassungsreformen eingeebnet, nachdem sich die Regierungspraxis schon vorher dem mehrheitsdemokratischen Parlamentarismusmodell angeglichen hatte, das auf der Bundesebene etabliert worden war. Der Fortbestand der parlamentarischen Regierungsform ist insofern erstaunlich, als die materielle Politik in den Ländern größere Nähe zur kommunalen als zur Bundespolitik aufweist. In den Kommunen sind aber nach der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister heute überall präsidentielle Regierungsformen vorzufinden. Von daher drängt sich die Frage auf, ob das parlamentarische System in den Ländern noch zeitgemäß ist. Dies gilt zumal für die drei Stadtstaaten, die sich als Vorreiter einer Reform am ehesten anbieten würden.

Roland Johné

Bundesrat und parlamentarische Demokratie

Die Länderkammer zwischen Entscheidungshemmnis und notwendigem Korrektiv in der Gesetzgebung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50–51/2004, S. 10–17

■ Der Bundesrat steht im Spannungsfeld zwischen bundesstaatlicher Verhandlungsdemokratie und parlamentarischer Wettbewerbsdemokratie. Welche Wirkungen resultieren aus dieser Stellung des Bundesrates in der Praxis des Gesetzgebungsverfahrens? Der Beitrag geht diesen Auswirkungen nach und zeigt auf, dass der Blockadevorwurf an die Parteien nicht zutrifft; vielmehr sind Tendenzen zur Entscheidungsblockade im derzeitigen bundesstaatlichen Gefüge dem System immanent. Der daraus resultierende Reformbedarf der bundesstaatlichen Ordnung, aber auch die Hindernisse, die sich einer Bundesstaatsreform im politischen Prozess entgegenstellen, werden praxisbezogen herausgearbeitet. Eine auf mehr Eigenständigkeit zielende Reform des Bundesstaates muss deshalb an den gegebenen Strukturen ansetzen, d. h. die Ungleichheiten der Leistungsfähigkeit der Länder berücksichtigen.

Werner Reutter

Landesparlamente im kooperativen Föderalismus

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50–51/2004, S. 18–24

■ Den Landesparlamenten wird gemeinhin ein vernachlässigbarer Stellenwert im politischen System der Bundesrepublik Deutschland und ein kontinuierlicher Kompetenz- und Einflussverlust zugeschrieben. Eine nähere Analyse zeigt jedoch, dass die Landesparlamente ihre Funktionen unter den verfassungsrechtlichen und politischen Bedingungen durchaus erfüllen konnten und eher von einem Funktionswandel zu sprechen ist. Die zweifellos beschränkten legislativen Kompetenzen wurden teilweise ergänzt und kompensiert durch Kompetenzgewinne in anderen Bereichen. Unter solchen Prämissen ist die geforderte Aufwertung der Landesparlamente – obschon in demokratietheoretischer Hinsicht berechtigt – für das politische System nicht ohne Kosten zu haben.

Klaus Stüwe

Konflikt und Konsens im Bundesrat

Eine Bilanz (1949–2004)

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50–51/2004, S. 25–32

■ Wer nach Gründen für den allseits beklagten „Reformstau“ in Deutschland sucht, landet früher oder später auch beim Bundesrat. Die parteipolitische Durchdringung der Länderkammer, so der Vorwurf, führe immer öfter zu Politikblockaden. Doch eine Auswertung der statistischen Daten seit 1949 zeigt, dass von einer permanenten Blockadepolitik des Bundesrats nicht die Rede sein kann. Seine Vetomacht führte weniger zu Blockaden als vielmehr zu konkordanzdemokratischen Prozessen. Solche Konkordanzmechanismen produzieren zwar nicht automatisch vorteilhafte Ergebnisse, aber bevor über eine Reform des Bundesrats nachgedacht wird, sollten zunächst diejenigen Entwicklungen gebremst werden, die zu seiner Aufwertung geführt haben. Dazu gehören der Dauerkampfbefehl der politischen Parteien und die Zunahme der Zustimmungsgesetze.

Sven Leunig

Länder- versus Parteiinteressen im Bundesrat Realer Dualismus oder fiktive Differenzierung?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50–51/2004, S. 33–38

■ Im Streit um die so genannte „Parteipolitisation“ des Bundesrates steht der Vorwurf im Vordergrund, die Länder würden im Bundesrat Partei- anstelle von Länderinteressen vertreten. Dabei wird in der bisherigen Diskussion der Frage nach dem Vorhandensein einer eigenständigen „Landespartei“ zu wenig Beachtung geschenkt. Geht man von der Existenz einer solchen aus, so lässt sich folgern, dass die in der Regierung befindlichen Landesparteien angesichts ihrer Verantwortlichkeit gegenüber ihren Wählern sogar gezwungen sind, ihre Entscheidungen im Bundesrat anhand der Vorgaben ihrer Landesparteiprogramme auszurichten, sofern dem keine spezifischen Landesinteressen entgegenstehen. Damit können Parteiinteressen sehr wohl auch Landesinteressen sein – der Vorwurf, die Landesregierungen betrieben systemwidrig Parteipolitik, geht damit von einer fiktiven Differenzierung aus und letztendlich ins Leere.

Uwe Kranenpohl

Funktionen des Bundesverfassungsgerichts

Eine politikwissenschaftliche Analyse

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50–51/2004, S. 39–46

■ Dem BVerfG wird in Meinungsumfragen höchstes Vertrauen entgegengebracht. Gleichwohl bleiben seine Aufgaben im politischen System seltsam schemenhaft. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive sind der Verfassungsrechtsprechung jedoch vielfältige Funktionen zuzuschreiben: Hierzu zählen vor allem die Kontrolle politischer Akteure und die Normenkontrolle, daneben agiert die Verfassungsgerichtsbarkeit aber auch normformulierend und wirkt bei der Anpassung der Verfassung an veränderte Verhältnisse mit. Zum Erhalt des „Kitts der Gesellschaft“ trägt das BVerfG auch durch seine Integrations-, Legitimations- und Thematisierungsfunktion bei. Substitutiv übernimmt es zudem mitunter die Aufgaben anderer Staatsorgane. Zentrale Aufgabe der Verfassungsrechtsprechung ist aber die Verknüpfung der unterschiedlichen Diskurse von Politik, Jurisprudenz und Gesellschaft.