

Bundesrat und Bundesstaat

Der Bundesrat der
Bundesrepublik Deutschland



Bundesrat

Inhalt

➤ Der Bundesstaat	
Föderatives Verfassungsorgan	5
Föderalismus – Einheit in Vielfalt	6
Vorteile des Bundesstaates gegenüber dem Einheitsstaat	9
Nachteile des Bundesstaates?	11
Staatsform mit Zukunft	11
Aufgabenverteilung und Verflechtungen	12
➤ Organisation und Arbeitsweise	
Sitz des Bundesrates – Das Plenum	16
Die Stimmenverteilung	18
Die Mitglieder	19
Präsident und Präsidium	20
Die Abstimmungen	22
Die Plenarsitzung	24
Die Ausschüsse	26
Die Europakammer – Verkleinerter Bundesrat	27
Der Vermittlungsausschuss	28
Die Arbeitsweise des Bundesrates	31
➤ Die Aufgaben des Bundesrates	
Der Bundesrat – Ein Organ des Bundes	38
Aktive und gestaltende Tätigkeiten	38
1. Stellungnahme zu Regierungsentwürfen	38
2. Anrufung des Vermittlungsausschusses	39
3. Entscheidung über Zustimmungsgesetze	40
4. Mitwirkung bei Einspruchsgesetzen	43
5. Eigene Gesetzentwürfe	44
6. Rechtsverordnungen	44
7. Zustimmung zu Allgemeinen Verwaltungsvorschriften	46
8. Mitwirken in europäischen Angelegenheiten	46
9. Mitwirken in auswärtigen Angelegenheiten	50
10. Informationsanspruch gegenüber der Bundesregierung	50
11. Weitere Aufgaben – Besetzung von Ämtern	52
➤ Die Stellung des Bundesrates	
Demokratische Grundordnung – Gewaltenteilung	56
Entscheiden als föderatives Verfassungsorgan	56
Entscheiden als politisches Verfassungsorgan	59
Gegengewicht mit Kontrollfunktion gegenüber der Bundesregierung	61
Gegengewicht mit Korrektivfunktion gegenüber dem Bundestag	62
Bundeskammer der Länder und Länderkammer des Bundes	66
In guter Tradition – Vorgänger des Bundesrates	66

Die Wappen der 16 Länder



Baden-
Württemberg
Fläche: 35.748 km²



Bayern
Fläche: 70.542 km²



Berlin
Fläche: 891 km²



Brandenburg
Fläche: 29.655 km²



Bremen
Fläche: 419 km²



Hamburg
Fläche: 755 km²



Hessen
Fläche: 21.116 km²



Mecklenburg-
Vorpommern
Fläche: 23.295 km²



Niedersachsen
Fläche: 47.710 km²



Nordrhein-
Westfalen
Fläche: 34.112 km²



Rheinland-Pfalz
Fläche: 19.858 km²



Saarland
Fläche: 2.571 km²



Sachsen
Fläche: 18.450 km²



Sachsen-Anhalt
Fläche: 20.454 km²

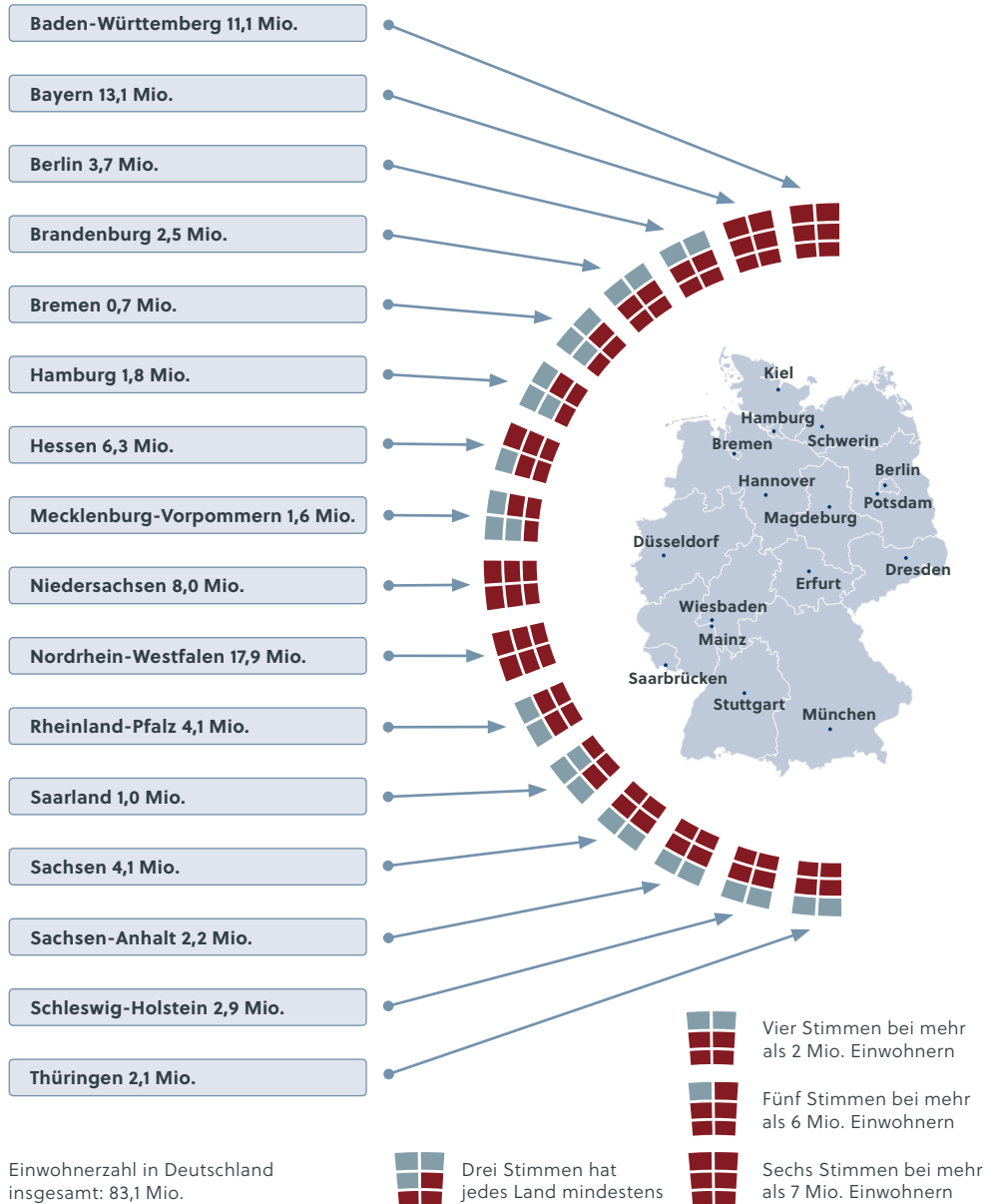


Schleswig-Holstein
Fläche: 15.804 km²



Thüringen
Fläche: 16.202 km²

Die Stimmenverteilung im Bundesrat insgesamt 69 Stimmen



Bundesrat und Bundesstaat

Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland

Autor: Dr. Konrad Reuter

Herausgeber: Bundesrat, Presse und Kommunikation

Berlin 2020 – 15. Auflage

Im Sinne der besseren Lesbarkeit wird in dieser Broschüre die männliche bzw. weibliche Sprachform bei personenbezogenen Substantiven und Pronomen nicht konsequent verwendet. Dies impliziert jedoch keine Benachteiligung des jeweils anderen Geschlechts. Wir bitten um Verständnis.



Der Bundesstaat

Seinen Sinn und seine Bedeutung erhält der Bundesrat durch die Bundesstaatlichkeit Deutschlands. Deshalb beginnt diese Broschüre mit einer Beschreibung der Grundzüge des Föderalismus.





Dabei werden die Vor- und Nachteile gegenüber einem Einheitsstaat diskutiert. Die doppelte Gewaltenteilung wird als wesentlicher Wirkmechanismus im demokratischen Bundesstaat herausgestellt.



Die fünf ständigen Verfassungsorgane des Bundes

- Bundespräsident
- Bundestag
- Bundesregierung
- **Bundesrat**
- Bundesverfassungsgericht



Föderatives Verfassungsorgan

Der Bundesrat ist eines der fünf ständigen Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland. Neben Bundespräsident, Bundestag, Bundesregierung und Bundesverfassungsgericht ist er als Vertretung der Länder das föderative Bundesorgan. Er entscheidet mit über die Politik des Bundes. Damit bildet er ein Gegengewicht zu den politischen Zentralorganen Bundestag und Bundesregierung und ist zugleich Bindeglied zwischen Bund und Ländern. Das Grundgesetz umschreibt seine Stellung und Funktion in Artikel 50, der seit 1992 ausdrücklich auch die europäische Dimension der Politik berücksichtigt:

Die Bedeutung dieser Verfassungsbestimmung erschließt sich am besten, wenn man zunächst ihren Hintergrund betrachtet: die Gliederung des Staates in Bund und Länder – den Föderalismus in der besonderen Form, die er in Deutschland hat. Der Föderalismus war und ist in Deutschland die staatliche Organisationsform, die staatliche Einheit schafft, ihr zugleich aber innere Grenzen setzt und so eine Übersteigerung des Einheitsgedankens verhindert. Die Norm ist zugleich Ausdruck der bundesstaatlichen und damit föderativen Ordnung des Grundgesetzes, wie sie in Artikel 20 Abs.1 GG festgelegt wird:

► Artikel 50 GG

„Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit.“

► Artikel 20 Abs.1 GG

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“

Föderalismus

Einheit in Vielfalt

Der Begriff Föderalismus (von lat. foedus „Bund“, „Bündnis“ und „Treuvertrag“) bezeichnet ein Organisationsprinzip, bei dem grundsätzlich gleichberechtigte und eigenständige staatliche Einheiten zu einer übergreifenden politischen Gesamtheit zusammengeschlossen sind. Die intensivste Form einer solchen Vereinigung ist der Bundesstaat: Mehrere Einzelstaaten bilden durch ein Bündnis einen Gesamtstaat (Bund, Union, Föderation) unter Aufrechterhaltung einer eigenen Staatsqualität (Länder, Kantone, Gliedstaaten) und handeln nach den Bündnisregelungen sowohl vereinigt als Gesamtstaat wie jeder für sich als insoweit eigenständiger Gliedstaat. Davon unterscheidet sich als schwächere föderative Vereinigung der Staatenbund (Konföderation), bei dem die Einzelstaaten ihre volle Unabhängigkeit (Souveränität) behalten und ihre Verbindung als solche deshalb kein Staat ist. Ein Beispiel für einen solchen Staatenbund ist der Deutsche Bund von 1815 bis 1866.

Den Gegensatz zu diesen Föderalismusformen bildet der Einheitsstaat (Zentralstaat, unitarischer Staat), in dem es keine selbstständigen Teile mit Staatsqualität, sondern nur Verwaltungsuntergliederungen (Bezirke, Provinzen, Departements) gibt. Im Bundesstaat ist der Gesamtstaat für diejenigen Politikbereiche zuständig, die einheitlich geregelt werden sollen. Darauf muss er sich aber auch beschränken; denn

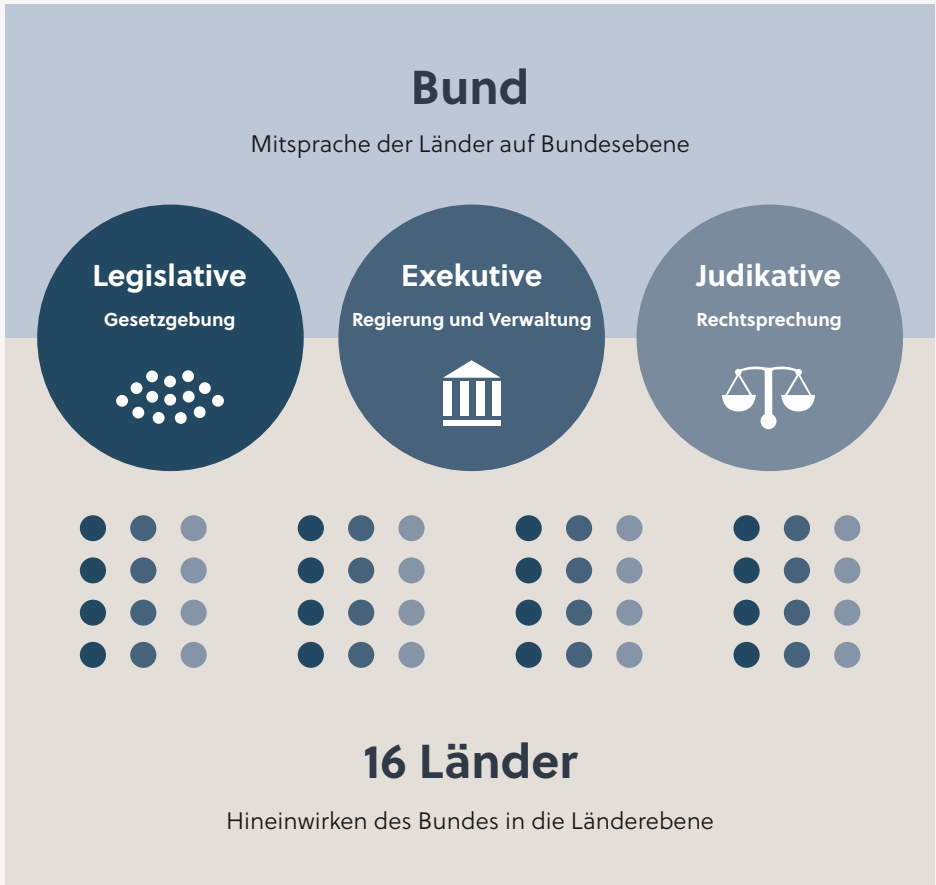
alle anderen Angelegenheiten sind und bleiben Sache der einzelnen Gliedstaaten. So ist im Bundesstaat vieles einheitlich, vieles aber auch unterschiedlich. Die Grundregel jedes echten Bundesstaates lautet: Einheit in Vielfalt.

Moderne Staatsform

Als Urheber/Verfasser des Grundgesetzes entschied sich der Parlamentarische Rat 1949 für die Weiterführung des in Deutschland traditionellen föderativen Staatsprinzips, weil es zusätzlich zur klassischen Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative („horizontale Gewaltenteilung“) eine weitere Aufteilung staatlicher Macht zwischen Bund und Ländern („vertikale Gewaltenteilung“) bedeutet und mit dieser doppelten Gewaltenteilung einem Machtmissbrauch wirksam vorbeugt wird. Dieses Grundprinzip erklärt die Verfassung in seinem Kern sogar für unantastbar und unabänderlich.

► **Artikel 79 Abs. 3 GG bestimmt:**
„Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.“

Doppelte Gewaltenteilung im Bundesstaat



Solange das Grundgesetz gilt, muss die föderative Struktur in ihren Grundsätzen erhalten bleiben. Reformen der Beziehungen von Bund und Ländern sind dadurch allerdings nicht ausgeschlossen. Tatsächlich hat es seit Bestehen der Bundesrepublik

Deutschland schon mehrere Föderalismusreformen gegeben, um die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern an die sich verändernde Lebenswirklichkeit anzupassen sowie die bestehenden Verflechtungen zu modernisieren.



Vorteile des Bundesstaates gegenüber dem Einheitsstaat

Machtverteilung

Zur horizontalen Trennung der Staatsgewalten in Legislative, Exekutive und Judikative kommt im Bundesstaat die vertikale Gewaltenteilung zwischen dem Gesamtstaat und den Gliedstaaten hinzu. Machtverteilung bedeutet Machtkontrolle und Schutz vor Machtmissbrauch.

Mehr Demokratie

Die Gliederung in kleinere staatliche Einheiten erleichtert die Überschaubarkeit und Verstehbarkeit staatlichen Handelns und fördert damit die aktive Anteilnahme und Mitbestimmung. Die Bürgerinnen und Bürger können außerdem ihr Wahlrecht als das urdemokratische Entscheidungsrecht doppelt einsetzen, denn im Bundesstaat werden das Parlament des Gesamtstaates und die Parlamente der Gliedstaaten gewählt.

Führungsalternativen

Chancen und Wettbewerb der politischen Parteien werden dadurch gefördert, dass sie trotz Minderheitsposition im Gesamtstaat die politische Verantwortung in Gliedstaaten übernehmen und so ihre Leistungs- und Führungsfähigkeit erproben und beweisen können.

Aufgabennähe

Die staatlichen Organe sind regionalen Problemen im Bundesstaat näher als im Einheitsstaat. Vergessene, ferne „Provinzen“ gibt es nicht.

Bürgernähe

Die Bürgerinnen und Bürger haben kurze Wege zu den staatlichen Stellen. Sie können eher Kontakt zu Politikern und Behörden bekommen als im Einheitsstaat mit einer anonymen, fernen Zentrale.

Wettbewerb

Die Gliedstaaten stehen zueinander zwangsläufig im Wettbewerb um Ideen und Konzepte (Gestaltungsföderalismus). Konkurrenz belebt. Erfahrungsaustausch fördert den Fortschritt und beugt bundesweiten Fehlentwicklungen vor.

Solidarität

Bund und Länder sind zu bundesfreundlichem Verhalten, zur Bundestreue verpflichtet: zum Zusammenwirken, zur Rücksichtnahme und zur gegenseitigen Unterstützung. Daraus ergibt sich ein Anspruch der Länder auf Unterstützung zugunsten ihrer Bürgerinnen und Bürger.

Ausgleich

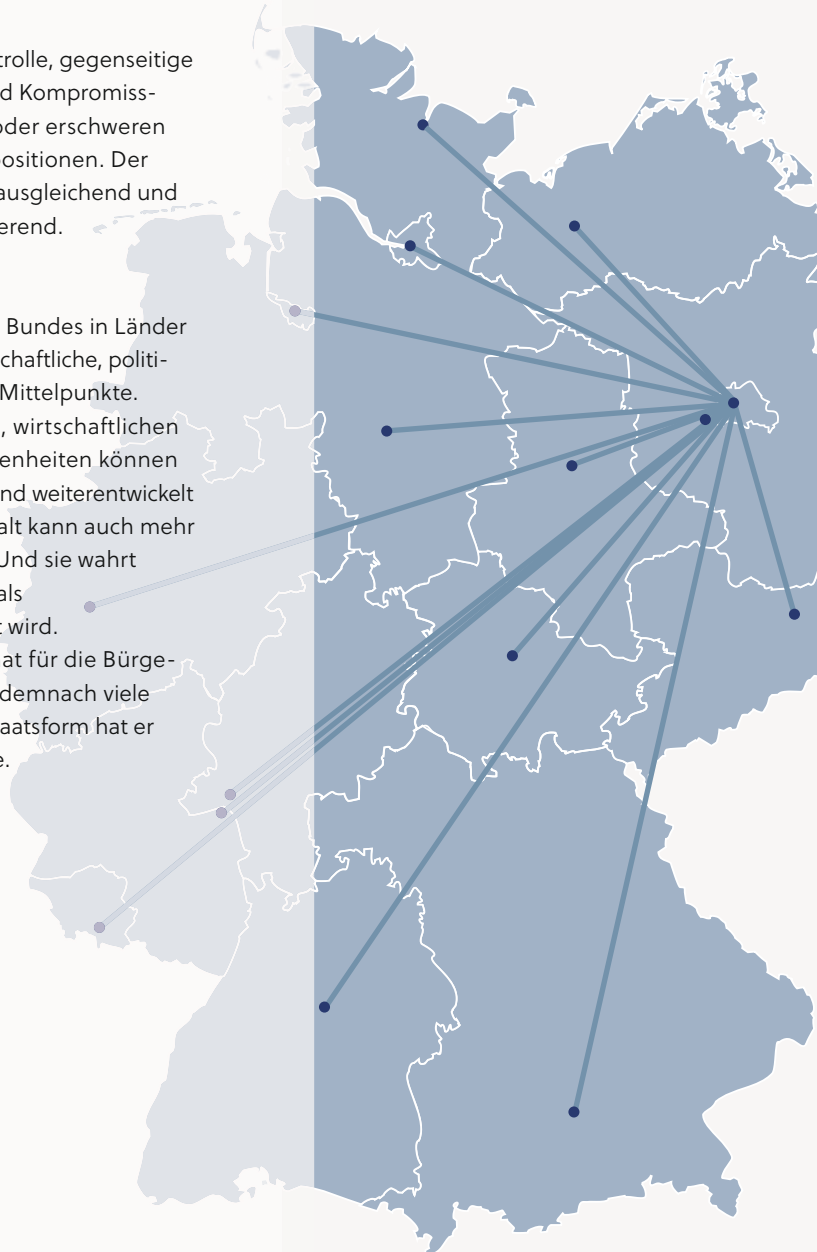
Wechselseitige Kontrolle, gegenseitige Rücksichtnahme und Kompromisszwang verhindern oder erschweren zumindest Extrempositionen. Der Föderalismus wirkt ausgleichend und damit auch stabilisierend.

Vielfalt

Die Gliederung des Bundes in Länder garantiert viele wirtschaftliche, politische und kulturelle Mittelpunkte.

Die geschichtlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Eigenheiten können so besser erhalten und weiterentwickelt werden. Diese Vielfalt kann auch mehr Freiheit bedeuten. Und sie wahrt das, was landläufig als „Heimat“ bezeichnet wird.

Der Föderalismus hat für die Bürgerinnen und Bürger demnach viele Vorteile. Wie jede Staatsform hat er aber auch Nachteile.



Nachteile des Bundesstaates?

Uneinheitlich

Die Eigenständigkeit der Länder führt zwangsläufig zu Unterschieden. Vielfalt ist das Gegenteil von Einheitlichkeit. Es können Schwierigkeiten entstehen, zum Beispiel für Schülerinnen und Schüler beim Wohnungswechsel in ein anderes Land. Einheitlichkeit ist aber kein Wert an sich – eine bundeseinheitliche Regelung kann auch schlecht sein.

Abstimmungsprozesse

Parlamente, Regierungen und Verwaltungen von Bund und Ländern müssen auf Anstöße, Entscheidungen oder Zustimmungen warten und langwierige Verhandlungen miteinander führen, um zu gemeinsamen Lösungen zu kommen. Dieser Abstimmungsprozess kostet Zeit.

Komplex

Die Machtverteilung zwischen Bund und Ländern bedeutet: Zusammenwirken, Rücksichtnahme, gegenseitige Kontrolle und wechselseitige Begrenzung. Die in dieser Weise verflochtene Staatstätigkeit ist komplex und manchmal für die Bürgerinnen und Bürger schwer zu überschauen.

Kosten

Die einzelnen Parlamente, Regierungen und Verwaltungen werden gemeinhin insgesamt für teurer gehalten als die entsprechenden Stellen in einem Einheitsstaat. Ob diese Annahme aber stimmt, ist fraglich, denn die Einrichtungen der Länder könnten in einem Einheitsstaat nicht ersatzlos wegfallen. Und ob zentrale Mammutbehörden mit flächendeckendem Unterbau dann wirklich billiger wären, ist offen.

Staatsform mit Zukunft

Der Föderalismus hat in Deutschland eine lange historische Tradition und ist nicht zuletzt wegen seiner Anpassungsfähigkeit auch im 21. Jahrhundert eine zeitgemäße Staatsform. Neben Deutschland haben zahlreiche andere Länder eine bundesstaatliche Ordnung, wobei sie sich im Einzelnen stark unterscheiden. So sind Kanada, die USA, Mexiko, Brasilien, Argentinien, Australien, Indien, Russland, Österreich, Belgien und die Schweiz Bundesstaaten.

Selbst so zentralistische Staaten wie Frankreich, Spanien und Italien sind dazu übergegangen, ihre Länder zu regionalisieren, was zwar nicht Föderalismus bedeutet, aber doch in seine Richtung zielt. Und eines ist sicher: Ein Vereinigtes Europa wird nicht als Zentralstaat, sondern nur als föderativer Zusammenschluss entstehen können. Gerade für Europa ist der Föderalismus also eine Staatsform mit Zukunft.

Aufgabenverteilung und Verflechtungen

Aufteilung und Verflechtung

Das Grundgesetz weist dem Bund und den Ländern auf den Gebieten der Legislative, Exekutive und Judikative jeweils bestimmte Aufgaben zu. Verallgemeinernd kann man sagen, dass für die Gesetzgebung auf den meisten Gebieten der Bund die Zuständigkeit hat, die Verwaltung grundsätzlich Ländersache ist und die Rechtsprechung zwischen Bund und Ländern eng verzahnt ist. Zwar haben auch die Länder wichtige Gesetzgebungskompetenzen, so vor allem für die Landesverfassung, die Kultur-, Wissenschafts- und Bildungspolitik mit Schulen und Hochschulen, für das Gemeinderecht und die Polizei. Und auch der Bund hat in einigen Bereichen eine voll ausgebaute Verwaltung, zum Beispiel für den Auswärtigen Dienst, die Bundeswehr und die Arbeitsvermittlung.

Generell gilt das Prinzip: Gesetzgebung ist weitestgehend Sache des Bundes, Verwaltung ist im Allgemeinen Angelegenheit der Länder.

Diese Aufgabenverteilung gibt dem Bund eine starke Stellung, denn mit der umfassenden Gesetzgebungshoheit kann er bundeseinheitliche Normen für alle Länder und alle Bürger setzen. Aber das Grundgesetz

sieht einen Ausgleich vor: Die Länder haben über den Bundesrat Einfluss auf den Bund und seine Aufgabenwahrnehmung.

Der Bundesrat verbindet

Der Bundesrat ist das Bindeglied zwischen Bund und Ländern. Er sorgt dafür, dass es trotz der bundesbetonten Aufgabenverteilung nicht zu einer unauflösbaren Gegensätzlichkeit, einem Dualismus, zwischen dem Gesamtstaat und den Gliedstaaten kommt. Auch eine „Bundesmüdigkeit“ der Länder lässt er nicht zu. Diese Mittlerfunktion des Bundesrates ist bestimmend für seine verfassungsrechtliche Stellung und seine Zusammensetzung:

► Der Bundesrat ist ein Verfassungsorgan des Bundes, aber er besteht aus Vertretern der Länder. Durch seine Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung erhalten die Länder einen gewissen Ausgleich für den weitgehenden Verlust eigener Gesetzgebungszuständigkeit und darüber hinaus Mitsprache bei der Verwaltung des Bundes sowie Einfluss auf Angelegenheiten der Europäischen Union.


► Der Bundesrat ist ein Organ der Bundeslegislative, aber er besteht aus Mitgliedern der Landesexekutive. So werden die Regierungs- und Verwaltungserfahrungen der Länder unmittelbar in die Gesetzgebung des Bundes eingebracht.





Organisation und Arbeitsweise

Wer sitzt im Bundesrat, wer darf dort beraten, wer darf abstimmen? Wie verlaufen Entscheidungsprozesse? Dieses Kapitel stellt die verschiedenen

The image shows a blurred interior of a conference room. In the foreground, there is a wooden desk with a black microphone. In the background, another person is seated at a desk, also with a microphone. The room has large windows and a modern, minimalist design with light-colored wood paneling.

Mitglieder und Organe des Bundesrates vor. Es beschreibt den Arbeitsalltag des Verfassungsorgans. Der Bundesrat hat einen ganz eigenen Rhythmus und Stil.

Sitz des Bundesrates

Das Plenum

Seit dem 1. August 2000 hat der Bundesrat seinen Sitz in Berlin, im Gebäude des ehemaligen Preußischen Herrenhauses in der Leipziger Straße 3–4. Zuvor tagte er im Bonner Bundeshaus; und zwar genau in dem Plenarsaal, in dem der Parlamentarische Rat 1949 das Grundgesetz erarbeitet hatte. Heute unterhält der Bundesrat in Bonn nur noch eine kleine Außenstelle.

Der Bundesrat, das ist die Vollversammlung, das Plenum. Die Zusammensetzung ergibt sich aus Artikel 51 des Grundgesetzes:

► **Artikel 51 Abs.1 Satz 1 GG**
„Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen.“

Nur wer in einer Landesregierung Sitz und Stimme hat, kann also Mitglied des Bundesrates sein. Wer von den Regierungsmitgliedern in den Bundesrat entsandt wird, das entscheidet die Regierung selbst. Jedes Land kann aber nur so viele ordentliche Mitglieder für den Bundesrat benennen, wie es dort Stimmen hat. Die übrigen Mitglieder der Landesregierungen werden üblicherweise jedoch zu stellvertretenden Mitgliedern des Bundesrates bestellt, so dass in der Praxis alle Regierungsmitglieder dem Bundesrat angehören. Da die

Geschäftsordnung des Bundesrates den stellvertretenden Mitgliedern dieselben Rechte wie den ordentlichen einräumt, sind alle etwa 170 Benannten praktisch gleichberechtigt. Der Bundesrat ist ein „Parlament der Länderregierungen“. Die Opposition in den einzelnen Ländern hat keine Möglichkeit, sich im Bundesrat unmittelbar Gehör zu verschaffen.

„Ewiges Organ“

Bundesrats-Wahlen gibt es nicht. Der Bundesrat kennt deshalb auch keine Wahlperioden. Er ist verfassungsrechtlich gesehen ein ewiges Organ, das sich aufgrund der Landtagswahlen von Zeit zu Zeit erneuert. Die Wahlen zum Landesparlament haben dadurch stets auch eine bundespolitische Bedeutung. Die Wählerinnen und Wähler entscheiden zwar in erster Linie über die Zusammensetzung des Landtages und darüber, wer im Lande regieren soll; indirekt wird damit aber zugleich festgelegt, wer im Bundesrat Sitz und Stimme erhält. Denn die Mehrheit im Landesparlament bestimmt die Landesregierung, die ihrerseits die Bundesratsmitglieder aus ihrer Mitte bestellt. So erhält der Bundesrat auch seine demokratische Legitimation, denn seine Zusammensetzung ist durch Wahlen, durch den Willen des Volkes bestimmt. Die Staatsgewalt, die der Bundesrat ausübt, geht vom Volke aus.

Sitze im Bundesrat durch Länderwahlen

Wählerinnen und Wähler des Landes

Landesparlament

Landesregierung

Bundesrat



Die Länder haben je nach Größe der Bevölkerung 3, 4, 5 oder 6 Stimmen im Bundesrat.

Die Stimmenverteilung

Staaten und Einwohnerinnen und Einwohner

Müssen im föderativen Bundesorgan alle Gliedstaaten gleich stark vertreten sein oder ist es demokratischer, wenn die Einwohnerzahl über das Stimmengewicht der einzelnen Länder entscheidet? Der Parlamentarische Rat entschied sich 1949 dafür, eine abgestufte Gleichheit der Länder in die Verfassung aufzunehmen: Je nach Einwohnerzahl hatten die Länder danach drei, vier oder fünf Stimmen. Damit folgte er der Verfassungstradition Deutschlands, wonach die Gliedstaaten auch schon im Bundesrat von 1871 und später im Reichsrat ein abgestuftes Stimmengewicht hatten. Zugleich stellte er sicher, dass die großen Länder die kleinen nicht überstimmen können. Denn im Vergleich zu ihrer Einwohnerzahl erhielten die kleinen Länder ein großes Stimmengewicht.

Der vom Parlamentarischen Rat beschlossene Artikel 51 Abs. 2 GG war deshalb ein Kompromiss zwischen der Forderung nach Gleichbehandlung der Länder und dem demokratischen Ideal, dass das Stimmengewicht exakt die Bevölkerung repräsentieren soll.

Neuregelung im vereinigten Deutschland

Der Beitritt der Länder der ehemaligen DDR erforderte eine neue Ausbalancierung der Stimmengewichte zwischen kleinen, mittleren und größeren Ländern.

Die vier größten Länder sollten zumindest ihre Sperrminorität gegen Verfassungsänderungen – mehr als ein Drittel der Stimmen – behalten. Deshalb wurde Artikel 51 Abs. 2 des Grundgesetzes im Einigungsvertrag vom 31. August 1990 geändert.

Es gibt seither eine vierte Stimmenstufe, nach der Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen haben.

► Artikel 51 Abs. 2 GG

„Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen.“

Die Stimmenzahl der einzelnen Länder ergibt sich aus der Grafik im vorderen Umschlag dieser Broschüre. Insgesamt hat der Bundesrat 69 Stimmen und demzufolge 69 ordentliche Mitglieder.

Die für die Beschlussfassung erforderliche absolute Mehrheit beträgt demnach 35 Stimmen. Für die mitunter notwendige Zweidrittelmehrheit braucht es im Bundesrat 46 Stimmen.

Die Mitglieder

Nur Regierungsmitglieder

Mitglieder des Bundesrates können nur die Ministerpräsidenten und Minister der Länder bzw. die Bürgermeister und Senatoren der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sein. Wenn Staatssekretäre im Landeskabinettsitz und Stimme haben, dann dürfen auch sie dem Bundesrat angehören. Die Mitgliedschaft wird durch Beschluss der Landesregierung begründet; sie endet automatisch mit dem Ausscheiden aus der Regierung oder wenn die Landesregierung die Abberufung beschließt.

Doppelfunktion

Alle Mitglieder des Bundesrates haben also eine Doppelfunktion wahrzunehmen. Sie üben ein Landesamt und zugleich ein Bundesamt aus; sie sind Landespolitiker und Bundespolitiker. Die Bundesratsmitglieder tragen deshalb eine umfassende politische Verantwortung. Sie können bei ihren landespolitischen Aktivitäten die bundespolitischen Auswirkungen nicht übergehen und sie spüren die Folgen ihrer Bundespolitik unmittelbar in ihrem Landesministerium.

Das Mandat

Da jedes Land seine Stimmen im Bundesrat einheitlich abgeben muss, sind die einzelnen Mitglieder insoweit nicht frei. Die Mitgliedschaft im Bundesrat ist also kein freies Mandat, aber auch kein imperatives Mandat. Die Bundesratsmitglieder handeln nach einer einheitlichen, im Kabinettsitz gemeinsam erarbeiteten Grundlinie. Sie vertreten ihr Land.

Veto-Position für jedes Mitglied

Kommt im Kabinettsitz keine Einigung über die Stimmabgabe zustande und wird deshalb von den Landesvertretern im Bundesrat unterschiedlich abgestimmt, ist die Abstimmung des Landes ungültig. Daraus ergibt sich eine Veto-Position für die Abstimmenden, denn jedes Mitglied kann einer Ja-Abstimmung seines Landes die Wirkung für das Zustandekommen der absoluten Beschlussmehrheit nehmen, indem es anders abstimmt.

Ihre Arbeit im Bundesrat wird den Bundesratsmitgliedern nicht vergütet. Sie erhalten als Aufwandsentschädigung lediglich Tagegelder und Erstattung ihrer Reisekosten.

Rederecht im Bundestag

Ein wichtiges Recht oder gar Vorrecht haben die Bundesratsmitglieder nach Artikel 43 des Grundgesetzes: Sie können an allen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse teilnehmen und müssen dort jederzeit gehört werden. Vertretungshalber dürfen sie auch „Beauftragte“ in den Bundestag schicken. Die Abgeordneten des Bundestages haben solche Unterrichts- und Darstellungsmöglichkeiten im Bundesrat nicht. In der Praxis wird dieses Recht umfassend wahrgenommen und ist ein wesentlicher Teil der Zusammenarbeit mit dem Bundestag. Unzulässig ist eine Doppelmitgliedschaft in Bundesrat und Bundestag. Beide Ämter sind unvereinbar, also inkompatibel.

Präsident und Präsidium

Wenn es um ihren höchsten Repräsentanten geht, sind alle Länder im Bundesrat gleichberechtigt: Der Bundesrat wählt jedes Jahr einen anderen Regierungschef in dieses Amt; die Reihenfolge bestimmt sich nach der Einwohnerzahl der Länder. Das Land mit den meisten Einwohnern macht den Anfang. So sieht es eine Vereinbarung vor, auf die sich die Ministerpräsidenten 1950 in Königstein/Taunus geeinigt haben. Auf diese Weise kann jedes Land einmal in 16 Jahren den Präsidenten stellen. Außerdem sorgt die Regelung dafür, dass die Besetzung des Amtes nicht wechselnden Mehrheitsverhältnissen und parteipolitischen Erwägungen unterliegt.

Hauptaufgabe des Präsidenten ist es, die Plenarsitzungen des Bundesrates einzu-berufen und zu leiten. Er vertritt die Bundesrepublik Deutschland rechtlich in allen Angelegenheiten des Bundesrates. Dem Bundesratspräsidenten stehen zwei Vizepräsidenten zur Seite, die ihn bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen und im Verhinderungsfall vertreten. Zum ersten Vizepräsidenten wird immer der Präsident des vorangegangenen Amtsjahres gewählt, zum zweiten der des nachfolgenden Jahres. Das insofern vereinbarte Wahlverfahren ermöglicht eine dreijährige Mitgliedschaft im Präsidium und damit eine gewisse Kontinuität für die Amtsführung.

Der Bundesratspräsident ist oberste Dienstbehörde der Beschäftigten des Bundesrates. Das Sekretariat des Bundesrates mit etwa 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern hat vor allem die Aufgabe, die Vorbereitung und Durchführung der Plenar- und Ausschusssitzungen zu unterstützen. Es untersteht der Direktorin des Bundesrates.

Befugnisse des Staatsoberhauptes

Neben seiner Verantwortung für den Bundesrat weist das Grundgesetz dem Präsidenten des Bundesrates auch außerhalb dieses Hauses eine besondere Aufgabe zu:

► Artikel 57 GG

„Die Befugnisse des Bundespräsidenten werden im Falle seiner Verhinderung oder bei vorzeitiger Erledigung des Amtes durch den Präsidenten des Bundesrates wahrgenommen.“

Insbesondere bei Auslandsaufenthalten und Urlaubsabwesenheit des Bundespräsidenten sind Vertretungen notwendig. Sache des Bundesratspräsidenten ist es dann, zum Beispiel Gesetze auszufertigen, Beglaubigungsschreiben ausländischer Botschafter entgegenzunehmen sowie Bundesbeamte zu ernennen und zu entlassen.

Protokollarisch gilt der Bundesratspräsident wegen dieser Vertreterfunktion oft als „Nr. 2“ nach dem Bundespräsidenten. Eine verbindliche Festlegung der protokollarischen Rangordnung gibt es jedoch in der Bundesrepublik Deutschland nicht. Tatsächlich ist es deshalb offen, wie die höchsten Repräsentanten der Verfassungsorgane Bundesrat, Deutscher Bundestag, Bundesregierung und Bundesverfassungsgericht nach dem protokollarisch unstrittig höchsten Repräsentanten, dem Bundespräsidenten, rangieren.

Haushalt des Bundesrates

Das Präsidium des Bundesrates, also der Präsident und die zwei Vizepräsidenten gemeinsam, sind für den Entwurf des Haushaltsplans des Bundesrates verantwortlich. Im Gesamthaushalt des Bundes von etwa 362 Milliarden Euro – im Jahr 2020 – ist der „Einzelplan 03 – Bundesrat“ mit rund 39 Millionen einer der kleinsten.

Ständiger Beirat

Beim Präsidium besteht der Ständige Beirat, den die sechzehn Bevollmächtigten der Länder beim Bund bilden. Vergleichbar mit dem Ältestenrat anderer Parlamente, ist dieses Gremium beratend für Präsident und Präsidium tätig. Es hat vor allem aber wichtige Informations- und Koordinationsaufgaben wahrzunehmen.

Der Ständige Beirat wird von einem Vertreter der Bundesregierung regelmäßig mittwochs im Anschluss an die Kabinettsitzungen über die Beratungen und Beschlüsse der Bundesregierung informiert.

Landesvertretungen

Jedes Land unterhält in der Bundeshauptstadt eine Vertretung beim Bund zur Wahrnehmung von Landesinteressen bei Bundesrat, Bundestag, Bundesregierung und anderen ansässigen Stellen.

An der Spitze der Behörde steht der oder die Bevollmächtigte des Landes beim Bund. Wenn die Bevollmächtigten in ihrem Land Regierungsmitglied sind, dann werden sie üblicherweise auch Mitglied des Bundesrates.

Die Abstimmungen

Jedes Land kann seine Stimmen nur einheitlich abgeben, so schreibt es das Grundgesetz vor. Die Landesregierungen müssen sich also vor den Abstimmungen im Bundesrat darüber einigen, wie die Stimmen abgegeben werden sollen. Insbesondere für Koalitionsregierungen kann das Abstimmungsverhalten im Bundesrat zu schweren Belastungen führen und sogar zur Zerreißprobe werden.

Weisung durch die Landesregierung

Im Bundesrat soll der Wille des Landes und nicht der des einzelnen Mitglieds zum Ausdruck kommen. Die vorgeschriebene einheitliche Stimmabgabe verhindert außerdem, dass sich die Stimmen eines Landes womöglich gegenseitig aufheben. Weisungen für die Stimmabgabe kann nur die Landesregierung beschließen. Der Ministerpräsident als Inhaber der landesrechtlichen Richtlinienkompetenz oder der Landtag sind dazu nach dem Grundgesetz nicht befugt. Die Landesregierungen sind aber auch insoweit parlamentarisch verantwortlich und könnten vom Landesparlament wegen ihrer Haltung im Bundesrat gestürzt werden.

Stimmabgabe

Die Stimmen eines Landes werden durch seine Bundesratsmitglieder abgegeben. Wer aus dem Kreis dieser Vertreter abstimmt, entscheiden die Regierungen in

der Regel im Vorfeld einer Bundesrats-sitzung oder die Vertreter selbst während der laufenden Plenarsitzung. Üblicherweise stimmt jeweils nur ein Mitglied als Stimmführer für jedes Land ab. In den allermeisten Fällen wird durch Beschluss der Landesregierung festgelegt, wie die Stimmen abgegeben werden sollen. Manchmal räumt das Kabinett dem Stimmführer aber auch Ermessensfreiheit ein, damit er sich mit anderen Ländern abstimmen kann, die Möglichkeit zu vermitteln-den Standpunkten behält oder neue, erst nach der Kabinettsitzung eintretende Umstände berücksichtigen kann.

Das Grundgesetz erwartet die einheitliche Stimmabgabe. Zur Praxis der Stimmabgabe macht es keine Vorgaben. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb 2002 entschieden, dass der Stimmabgabe des Stimmfhrers jederzeit durch ein anderes Bundesratsmitglied desselben Landes widersprochen werden kann. In einem solchen Fall ist die bis dahin bestan-dene Stimmfhrerschaft hinfällig. Der Bundesratspräsident nimmt somit in der Sitzung die Stimme eines einzelnen Mit-glieds als Stimmabgabe für das ganze Land entgegen, sofern nicht ein anderes Mitglied des jeweiligen Landes abwei-chend abstimmt. Wird uneinheitlich abge-stimmt, so ist die Abstimmung dieses Landes ungültig; der gespaltene Landes-wille wird im Abstimmungsergebnis des Bundesrates nicht berücksichtigt.

Beschlüsse nur mit absoluter Mehrheit

Ein neutrales Verhalten durch Stimmenthaltung – wie sie Koalitionsvereinbarungen für politische Streitfälle üblicherweise vorsehen – ist im Bundesrat im Grunde genommen nicht möglich. Beschlüsse können nämlich im Bundesrat nach Artikel 52 Abs.3 des Grundgesetzes nur mit absoluter Mehrheit, bei Verfassungsänderungen sogar nur mit zwei Dritteln der Gesamtstimmen gefasst werden. Stimmenthaltung wirkt sich deshalb wie ein Nein aus – und dessen inhaltliche Bedeutung hängt von der jeweiligen Fassung der Abstimmungsfrage ab.

Abstimmungen

Im Bundesrat wird in der Regel durch Handaufheben abgestimmt. Wegen der vielen Abstimmungen, die in jeder Sitzung durchzuführen sind, stellt der Bundesratspräsident im Allgemeinen nur die Ja-Stimmen und damit die Mehrheit bzw. Minderheit fest. Die Gegenstimmen und Stimmenthaltungen, die für die absolute Mehrheit ohne Bedeutung sind, werden also nicht ausgezählt. Bei Verfassungsänderungen und anderen besonders wichtigen Entscheidungen erfolgt die Abstimmung durch Aufruf der Länder. Sie geben dann in alphabetischer Reihenfolge ihre Stimmen durch Zuruf ab. In diesem Fall wird ihr Stimmverhalten im Sitzungsbericht festgehalten. Geheime Abstimmungen kennt die Geschäftsordnung des Bundesrates nicht.



Die Plenarsitzung

Freitags um 9.30 Uhr, im Abstand von meistens drei Wochen, tritt der Bundesrat zu seinen öffentlichen Plenarsitzungen zusammen. Die Mitglieder nehmen im Plenarsaal des Bundesrates in 16 Sitzblöcken Platz. Fraktionen gibt es nicht. Die Sitze sind nach dem Alphabet der Ländernamen angeordnet – so wie die Länderwappen, die die Stirnwand des Saales schmücken. Den Mitgliedern gegenüber sitzen in der Mitte, etwas erhöht, die Präsidentin oder der Präsident, die Schriftführerin oder der Schriftführer und die Direktorin oder der Direktor des Bundesrates. Rechts vom Präsidium sitzen Mitglieder und Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung, links Beamtinnen und Beamte des Bundesrates. Gesprochen wird vom Rednerpult.

Tagesordnung

Das in aller Regel umfangreiche Sitzungsprogramm – 40, 50, manchmal mehr als 80 Tagesordnungspunkte – wird konzentriert abgearbeitet. Auf die Debatten und einzelnen Reden folgen in aller Regel umfangreiche Abstimmungen. Um Zeit zu sparen und die Zahl der Einzelabstimmungen nicht ausufern zu lassen, wird die Abstimmung über mehrere Beratungsgegenstände möglichst zusammengefasst.

Eine Redezeitbegrenzung gibt es im Bundesrat nicht. Dennoch hält sich die Dauer der Reden in einem angemessenen Rahmen. Oft werden Reden unter Verzicht auf den mündlichen Vortrag „zu Protokoll

gegeben“. In den meisten Fällen dauert eine Bundesratssitzung zwischen drei und vier Stunden.

Sachlich

Die Stimmung während der Plenarsitzungen ist auffallend ruhig und diszipliniert. Hitzige Debatten, lautstarke Wortgefechte oder auch Applaus sind unüblich. Der Grund: Im Bundesrat kann Stimmen- und Stimmungsaufwand bei der Besonderheit seiner Entscheidungsprozeduren nichts oder nur sehr wenig bewirken. Sachlichkeit wird deshalb ganz großgeschrieben. Die Geschäftsordnung setzt Entgegenkommen und Rücksichtnahme in Verfahrensdingen als selbstverständlich voraus. Zu zahlreichen Angelegenheiten, die bei Parlamenten sonst geregelt sind, hat sie auf Normen ganz verzichtet. Die Übung des Hauses ist der Orientierungsmaßstab. Es gilt, sich bei der Abwicklung der Geschäfte zu arrangieren und nicht auf Konfrontation zu setzen, da ohne eine Regelung auch keine Entscheidung durch Kampfabstimmung möglich ist.

Sorgfältige Vorbereitung der Abstimmungen

Trotz des ruhigen Tons geht es in den Sitzungen alles andere als gemächlich zu. Die Vielzahl an Vorlagen, die üblicherweise auf den Tagesordnungen stehen, erfordert einen sehr stringenten Ablauf. Insbesondere die Abstimmungen erfolgen so schnell, dass ihnen selbst sachkundige Zuschauer auf der Tribüne kaum folgen können.



Die Ausschüsse

Das Herzstück der parlamentarischen Tätigkeit ist die Arbeit in den Ausschüssen. Jede Vorlage, gleichgültig, ob sie von der Bundesregierung, vom Bundestag oder von einem Land kommt, wird zuerst einmal in den Ausschüssen beraten. Fachlich versierte Landesministerinnen und Landesminister bzw. in ihrem Auftrag handelnde Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter prüfen die Vorlagen gründlich.

Zuständigkeiten

Jedes Land entsendet in jeden Ausschuss ein Mitglied und besitzt dort eine Stimme. Der Bundesrat hat 16 Ausschüsse. Die Aufgabenverteilung entspricht im Wesentlichen der Zuständigkeitsverteilung der Bundesministerien.

Fachausschüsse

In den Ausschüssen für Auswärtige Angelegenheiten und für Verteidigung sind die Länder in der Regel durch die Regierungschefs vertreten; sie werden deshalb als „politische Ausschüsse“ bezeichnet. In den Fachausschüssen, wie zum Beispiel jene für Wirtschaft oder Finanzen, sitzen hingegen die zuständigen Landesminister. Alle Ausschussmitglieder können sich durch Beauftragte, das sind fachkundige Ministerialbeamte oder -angestellte, vertreten lassen. In der Praxis tagen die Fachausschüsse fast immer in Beamtenbesetzung. Die Beauftragten können während der Sitzung wechseln, so dass bei jedem einzelnen Tagesordnungspunkt die entsprechenden Experten der Länder beteiligt sind.

Politische Entscheidungen

Selbstverständlich treffen die Ausschüsse politische Entscheidungen. Im Vordergrund steht aber die Arbeit in der Sache; es geht um praktische Millimeterarbeit. Die Ausschüsse beraten die Vorlagen bis ins letzte Detail. Hier können die Länder die Gesetzgebung des Bundes und die Vorschriften der Europäischen Union mitgestalten, kontrollieren und verbessern.

Der gute Ruf, den die Arbeit der Bundesratsausschüsse hat, geht auf das Fachwissen in den Ausschüssen zurück, welches aus den Erfahrungen der Landesexekutive beim Gesetzesvollzug resultiert.

Dialog zwischen Bund und Ländern

In den Ausschüssen vollzieht sich auch ein Teil des ständigen Dialogs zwischen Bund und Ländern. Denn die Mitglieder der Bundesregierung haben das Recht und auf Verlangen des Bundesrates die Pflicht, an den Ausschusssitzungen – wie auch an den Plenarsitzungen – teilzunehmen. Sie müssen jederzeit gehört werden.

An den Beratungen können auch Beauftragte der Bundesregierung, also Bedienstete aus den Bundesministerien, teilnehmen. So sitzen sich in den Ausschüssen des Bundesrates die jeweiligen Experten der Bundesexekutive und der Länderexekutiven gegenüber. Die Sitzungen sind nicht öffentlich. Die Diskretion soll eine offene und freimütige Aussprache ermöglichen.

- ▶ **Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz (AV)**
- ▶ **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik (AIS)**
- ▶ **Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten (AA)**
- ▶ **Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU)**
- ▶ **Ausschuss für Familie und Senioren (FS)**
- ▶ **Finanzausschuss (Fz)**
- ▶ **Ausschuss für Frauen und Jugend (FJ)**
- ▶ **Gesundheitsausschuss (G)**
- ▶ **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)**
- ▶ **Ausschuss für Kulturfragen (K)**
- ▶ **Rechtsausschuss (R)**
- ▶ **Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung (Wo)**
- ▶ **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)**
- ▶ **Verkehrsausschuss (Vk)**
- ▶ **Ausschuss für Verteidigung (V)**
- ▶ **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

Die Europakammer Verkleinerter Bundesrat

Beschlüsse, die Rechtswirkungen nach außen entfalten sollen, müssen von der Vollversammlung des Bundesrates gefasst werden. Davon gibt es eine Ausnahme: Nach Artikel 52 Abs. 3a des Grundgesetzes kann der Bundesrat für Angelegenheiten der Europäischen Union eine Europakammer bilden, deren Beschlüsse als Beschlüsse des Bundesrates gelten. Sie berät eilbedürftige und vertrauliche Vorlagen, die Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union betreffen. Die Europakammer hat bisher nur selten getagt. Beschlüsse können hier aber auch ohne Sitzung, im

Umfrageverfahren, gefasst werden. Die Kammer wird nur tätig, wenn der Präsident des Bundesrates sie ausdrücklich einschaltet. Durch sie sollen Sondersitzungen des Bundesrates vermieden werden.

Die Verhandlungen sind öffentlich; bei vertraulichen Beratungsgegenständen kann die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Jedes Land entsendet nur ein Regierungsmitglied in die Kammer. Es hat dort aber ebenso viele Stimmen wie im Plenum. Die Europakammer ist also ein verkleinerter Bundesrat für Sonderfälle.

Der Vermittlungsausschuss

Brücke zwischen Bundestag und Bundesrat

Die Gesetze kommen im Zusammenwirken von Bundestag und Bundesrat zustande. Knapp 40 Prozent von ihnen – die Zustimmungsgesetze – können nur in Kraft treten, wenn sich beide Häuser einig sind. Stehen dem Meinungsverschiedenheiten entgegen, dann ist es Aufgabe des Vermittlungsausschusses, einen Kompromiss zwischen den beiden Institutionen auszuloten.

Gemeinsamer Ausschuss von Bundestag und Bundesrat

Der Vermittlungsausschuss ist ein gemeinsamer Ausschuss von Bundestag und Bundesrat, in dem beide Häuser gleich stark vertreten sind: Jedes Land hat einen Sitz. Bei 16 Ländern besteht der Ausschuss also aus 32 Mitgliedern. Die 16 Plätze des Bundestages verteilen sich auf seine Fraktionen entsprechend ihrer jeweiligen Stärke. Für jedes Mitglied wird ein persönlicher Stellvertreter bestellt, der an den Sitzungen aber nur im Vertretungsfalle teilnehmen darf.

Jede Fraktion und die einzelnen Länder können ihre Vertreter höchstens viermal im Laufe einer Wahlperiode des Bundestages auswechseln. Die Sitzungen sind streng vertraulich. Die Vorsitzenden sind jeweils ein Bundesratsmitglied und ein Bundestagsabgeordneter. Sie leiten im vierteljährlichen Wechsel die Sitzungen und vertreten sich gegenseitig.

Parteilpolitische Mehrheitsverhältnisse

Die Mitglieder des Ausschusses sind nicht an Weisungen gebunden. Gleichwohl spielen landespolitische und parteipolitische Mehrheitsverhältnisse bei den Verhandlungen des Vermittlungsausschusses eine Rolle. Denn erfolgreich ist der Vermittlungsausschuss nur, wenn seine Vorschläge am Ende von Bundestag und Bundesrat angenommen werden.

Wann vermittelt wird

Der Ausschuss kann nur tätig werden, wenn er zu einem bestimmten Gesetz vom Bundesrat, vom Bundestag oder von der Bundesregierung angerufen wird. Da die letzte Entscheidung im Gesetzgebungsverfahren beim Bundesrat liegt, ist er typischerweise auch derjenige, der den Vermittlungsausschuss anruft. Er kann ein Vermittlungsverfahren zu allen vom Bundestag beschlossenen Gesetzen verlangen. Bundestag und Bundesregierung können den Ausschuss nur einschalten, wenn der Bundesrat einem Zustimmungsgesetz zuvor die Zustimmung verweigert hat. Bei diesen Gesetzen kann es deshalb unter Umständen drei Vermittlungsverfahren nacheinander geben. Mehr aber auch nicht, weil jedes Verfassungsorgan den Ausschuss nur einmal zum selben Gesetz anrufen darf. Der Vermittlungsausschuss beschließt mit Mehrheit. Hinter einem Einigungsvorschlag – so heißen alle Beschlüsse des Ausschusses – brauchen also keineswegs alle Mitglieder zu stehen.

Ein Vermittlungsverfahren kann nach der Geschäftsordnung vier Resultate haben:

- ▶ Der Ausschuss empfiehlt, den Gesetzesbeschluss des Bundestages zu ändern, also vom Bundesrat nicht akzeptierte Vorschriften umzuformulieren, zu ergänzen oder zu streichen.
- ▶ Der Gesetzesbeschluss des Bundestages wird bestätigt. Änderungsvorschläge des Bundesrates werden dann also abgelehnt.
- ▶ Es wird vorgeschlagen, der Bundestag möge seinen Gesetzesbeschluss wieder aufheben. In einem solchen Fall hat der Bundesrat ein Gesetz insgesamt abgelehnt und hat sich damit im Vermittlungsausschuss durchgesetzt.
- ▶ Das Verfahren wird ohne Einigungsvorschlag abgeschlossen. Dies kommt zum Beispiel vor, wenn wegen Stimmgleichheit keine Mehrheitsentscheidung im Ausschuss möglich war.

Der Vermittlungsausschuss kann nur Vorschläge zur Beilegung von Konflikten zwischen Bundesrat und Bundestag machen, nicht jedoch Gesetze selbst beschließen. Er ist kein „Überparlament“.



Der Vermittlungsausschuss

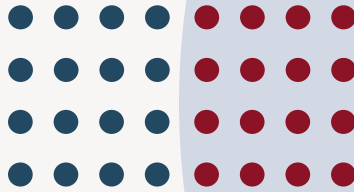
Kompromisse finden

Brücken
bauen

Einigung
erzielen



Bundestag



Bundesrat

Offen
sprechen

Fair
verhandeln

Die Arbeitsweise des Bundesrates

Zwei Faktoren prägen den Arbeitsstil des Bundesrates und unterscheiden ihn von dem anderer gesetzgebender Körperschaften: die Doppelfunktion seiner Mitglieder und die Fristen, die den meisten Entscheidungen gesetzt sind. Die Bundesratsarbeit wird deshalb zu einem großen Teil nicht an seinem Sitz, sondern in den Länderhauptstädten geleistet, und sie steht unter ständigem Zeitdruck.

Kurze Beratungsfristen

Die Beratungsfristen des Bundesrates für Gesetze sind sehr kurz. In der Regel liegen sie bei sechs Wochen für die Gesetzentwürfe der Bundesregierung im ersten Durchgang und drei Wochen für die Gesetzesbeschlüsse des Bundestages im zweiten Durchgang. Einsprüche kann er binnen zwei Wochen erheben. Die engen Fristen verlangen einen straffen Arbeitsrhythmus. Ist eine Vorlage besonders umfangreich, kann der Bundesrat ausnahmsweise eine Beratungszeit von neun Wochen verlangen. Ebenfalls neun Wochen hat er für Stellungnahmen zu Vorlagen zur Änderung des Grundgesetzes und zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union oder zwischenstaatliche Einrichtungen.

Etwa 11 Sitzungen jährlich

Die Plenarsitzungen finden im Abstand von drei Wochen etwa 11 Mal jährlich immer freitags statt. Die Termine werden

unter Berücksichtigung der Sitzungswochen des Bundestages für jedes Kalenderjahr im Voraus festgelegt. Vor jeder Sitzung leiten Bundesregierung und Bundestag ihre Vorlagen entsprechend der jeweiligen Beratungsfrist von sechs bzw. drei Wochen dem Bundesrat zu. Dort werden sie unverzüglich den betroffenen Ausschüssen zugewiesen, gedruckt und den Mitgliedern zugeleitet. Zwei Wochen vor der Plenarsitzung müssen die Ausschüsse ihre Beratungen abgeschlossen haben. Ihnen bleibt deshalb wenig Zeit, sich mit den Vorlagen zu befassen. Zur Vorbereitung der Beratung von Gesetzentwürfen der Bundesregierung haben sie drei Wochen, für Gesetzesbeschlüsse des Bundestages nicht einmal eine Woche.

Vorarbeiten auf Länderebene

Diese sehr kurzen Fristen sind nur deshalb akzeptabel, weil sich die Mitglieder und zuständigen Referenten der Länderministerien vorher aus anderen Quellen informieren. Das ist entscheidend. Denn vor der Ausschusssitzung im Bundesrat muss die Haltung des Landes zwischen den Landesministerien abgestimmt werden. Bei politischen Fragen muss sich auch das Landeskabinett mit den Grundzügen der Vorlage befassen. Die eigentlichen Entscheidungen können jedoch erst in den Ausschüssen des Bundesrates richtig vorbereitet werden.

Politische Entscheidung bei den Länderregierungen

Die Ausschussmitglieder und ihre Beauftragten (Beamtinnen und Beamte) erarbeiten in intensiven Beratungen die Empfehlungen für das Plenum. Vom Sekretär des federführenden Ausschusses in einer Empfehlungsdrucksache zusammengestellt, bilden sie die Grundlage für die weiteren Entscheidungen in den Länderhauptstädten. Formell haben sich die Länderkabinette jetzt mit allen Vorlagen und Empfehlungen zu befassen, die auf der Tagesordnung des Bundesrates stehen. In der Praxis sind jedoch andere Gremien auf Beamtenebene vorgeschaltet, so dass nur bedeutsame oder strittige Angelegenheiten im Kabinett entschieden werden. Es legt fest, ob die Bundesratsmitglieder im Einzelfall an Weisungen gebunden werden, wie abzustimmen ist und welche zusätzlichen Anträge gestellt werden sollen.

Suche nach Verbündeten

Im Lichte der Kabinettsberatungen besprechen die Bundesratsreferenten der Landesvertretungen mit den Ausschusssekretären des Bundesrates das Plenum noch einmal zwei Tage vor der eigentlichen Sitzung. In diesem Stadium bemühen sich die einzelnen Länder über diverse Kanäle intensiv darum, Verbündete für die eigene Haltung zu gewinnen.

Unmittelbar vor der Plenarsitzung findet eine kurze vertrauliche Besprechung der Bundesratsmitglieder statt, die Vorbesprechung.

Beschlüsse und Drucksachen

In der öffentlichen Sitzung fasst der Bundesrat zu den einzelnen Vorlagen Beschlüsse. Noch am Sitzungstag gehen diese an die Bundesregierung oder sonst zuständigen Stellen und werden danach ebenso wie der Sitzungsbericht als Drucksache – auch im Internet – veröffentlicht. In der darauffolgenden Woche beginnen üblicherweise schon die Ausschussberatungen für die nächste Plenarsitzung.







Die Aufgaben des Bundesrates

Der Bundesrat hat den Verfassungsauftrag, an der Gesetzgebung, Verwaltung und Europapolitik des Bundes mitzuwirken. Welche Aufgaben das im



Einzelnen sind, regelt das Grundgesetz in seinen Einzelbestimmungen. Das folgende Kapitel nennt und beschreibt diese Aufgaben.



Der Bundesrat

Ein Organ des Bundes

Der Bundesrat ist ein Organ der Bundespolitik. Obwohl oft als Länderkammer bezeichnet, ist er gerade kein Länderorgan. Als Bundesorgan nimmt der Bundesrat ausschließlich Bundeskompetenzen wahr.

Bundes- und Länderaufgaben

Für die Aufgaben der Länder ist der Bundesrat nicht zuständig. Er ist also auch kein Koordinierungsgremium für Probleme und Anliegen, die die Länder vielleicht einheitlich regeln oder miteinander abstimmen möchten, wie beispielsweise die

Ferientermine für die Schulen. Sich hierüber abzustimmen ist sinnvoll. Eine solche „Ferienordnung“ wird aber allein von der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder ohne Beteiligung des Bundesrates vereinbart. Fachministerkonferenzen gibt es für alle Ministerien und als Konferenz der Ministerpräsidenten auch für die Regierungschefs der Länder. Eine institutionelle Verbindung zwischen den Fachministerkonferenzen und dem Bundesrat besteht nicht.

Aktive und gestaltende Tätigkeiten

Staatstätigkeit des Bundes

Die Aufgaben des Bundesrates betreffen die nationale Gesetzgebung, die Verwaltung und die Europapolitik, also die gesamte gestaltende Staatstätigkeit des Bundes. Das Grundgesetz spricht in Artikel 50 von Mitwirkung des Bundesrates.

Damit meint es aber nicht nur unterstützende und beratende, sondern auch aktive und gestaltende Tätigkeiten sowie gegebenenfalls die Alleinentscheidung. Maßgebend ist, wie die Verfassung die Mitwirkung im Einzelnen geregelt hat.

1. Stellungnahme zu Regierungsentwürfen

Der Bundesrat hat das „erste Wort“ bei Regierungsentwürfen

In der Bundesrepublik Deutschland gehen die meisten Gesetze auf die Bundes-

regierung zurück. Zu diesen Regierungsentwürfen hat der Bundesrat das erste Wort in der parlamentarischen Behandlung. Das Grundgesetz schreibt vor, dass

die Bundesregierung ihre Gesetzentwürfe zunächst dem Bundesrat zuzuleiten hat. Nur der Entwurf des Haushaltsplans ist Bundesrat und Bundestag gleichzeitig vorzulegen. Der Bundesrat ist berechtigt, innerhalb von sechs Wochen, in bestimmten Fällen in drei oder neun Wochen, zu diesen Vorlagen Stellung zu nehmen. Von diesem Recht macht der Bundesrat fast ausnahmslos Gebrauch. Regierungsentwürfe zu prüfen und über seine Stellungnahme auf ihre Änderung hinzuwirken, macht einen Großteil der Bundesratsarbeit aus. Die Erfahrungen und Erkenntnisse, die die Länder aus dem Gesetzesvollzug haben – und fast alle Gesetze werden von ihnen vollzogen –, fließen über diesen „ersten Durchgang“ in die Bundesgesetzgebung ein. Die Exekutive der Länder führt hier einen intensiven Fachdialog mit der Exekutive des Bundes. Die Kontrollfunktion des Bundesrates im föderativen Staatsaufbau wird an dieser Stelle besonders deutlich.

Der Bundesrat prüft die Gesetzentwürfe in seinen Ausschüssen unter allen in Betracht kommenden Gesichtspunkten: verfassungsrechtlich, fachlich, finanziell und politisch. Sehr oft werden Änderungen, Ergänzungen oder Alternativen vorgeschlagen. Mitunter lautet die Stellungnahme auch „keine Einwendungen“, und nur selten kommt es zu keinem Votum.

Die Stellungnahme des Bundesrates bindet die Bundesregierung und den Bundestag in diesem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens noch nicht. Aber dieses erste Wort ist ein wichtiges Signal dafür, wie im zweiten Durchgang das letzte Wort des Bundesrates ausfallen wird. Deshalb können die Stellungnahmen nicht ignoriert werden. Die Bundesregierung legt ihre Ansicht dazu schriftlich in einer Gegenäußerung dar. Gesetzentwurf, Stellungnahme und Gegenäußerung werden dann beim Bundestag eingebracht.

2. Anrufung des Vermittlungsausschusses

Alle vom Bundestag gefassten Gesetzesbeschlüsse sind vom Präsidenten des Bundestages dem Bundesrat zuzuleiten. Auch in diesem „zweiten Durchgang“ beraten zunächst die Ausschüsse. Sie prüfen dabei insbesondere, ob die Stellungnahme des „ersten Durchgangs“ berücksichtigt

wurde und ob der Bundestag Änderungen beschlossen hat. Beruht der Gesetzesbeschluss des Bundestages auf einem Gesetzentwurf des Bundestages – also einer Fraktionsinitiative –, so gibt es dazu nur den zweiten Durchgang, der diese Bezeichnung dann zu Unrecht trägt.

Ist der Bundesrat mit einer vom Bundestag verabschiedeten Gesetzesfassung nicht einverstanden, so kann er innerhalb von drei Wochen den Vermittlungsausschuss anrufen. In dem Anrufungsbegehren, das das Plenum mit absoluter Mehrheit

beschließen muss, werden dann konkrete Änderungsvorschläge mit ausführlicher Begründung gemacht. Der Bundesrat kann den Vermittlungsausschuss allerdings auch allgemein mit dem Ziel der grundlegenden Überarbeitung anrufen.

3. Entscheidung über Zustimmungsgesetze

Gesetze, die die Interessen der Länder in besonderer Weise berühren, können nur in Kraft treten, wenn ihnen der Bundesrat ausdrücklich zustimmt. Bei einem endgültigen Nein des Bundesrates sind solche Gesetze gescheitert. Seine Ablehnung kann vom Bundestag nicht überstimmt werden. Bundestag und Bundesregierung können lediglich durch Anrufung des Vermittlungsausschusses einen Einigungsversuch unternehmen. Bei den Zustimmungsgesetzen müssen sich Bundestag und Bundesrat also einig sein, wenn ein Gesetz zustande kommen soll.

Welche Gesetze die Zustimmung des Bundesrates brauchen, ergibt sich aus dem Grundgesetz. Es lassen sich drei Gruppen bilden:

► Gesetze, die die Verfassung ändern oder Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen. Sie benötigen eine mit Zweidrittelmehrheit beschlossene Zustimmung des Bundesrates.

► Gesetze, die in bestimmter Weise Auswirkungen auf die Finanzen der Länder haben. Hierunter fallen vor allem Gesetze über Steuern, an deren Aufkommen die Länder oder Gemeinden beteiligt sind: zum Beispiel die Lohn- und Einkommensteuer, die Mehrwertsteuer und die Körperschaftsteuer.

► Gesetze, die in die Verwaltungshoheit der Länder eingreifen.

Eine einzige Regelung kann die Zustimmung des Bundesrates zum Gesetz insgesamt auslösen, zum Beispiel dann, wenn sie das Finanzaufkommen der Länder berührt. Gleiches gilt, wenn den Ländern bestimmte Zuständigkeitsregelungen, Vordrucke, Fristen oder neue Behörden durch Bundesgesetz vorgeschrieben werden, ohne dass sie landesrechtliche Abweichungen treffen können. Wegen solcher Einzelbestimmungen können deshalb auch Gesetze zustimmungsbedürftig sein, die in ihrem Kernbereich keine Länderinteressen berühren.

Schritte des Gesetzgebungsverfahrens nach dem Grundgesetz

Gesetzesinitiative	Schritte des Verfahrens	Ausfertigung
 <p>Bundesregierung</p>	<p>Gesetzentwurf</p>	
 <p>Bundesrat</p>	<p>Stellungnahme des Bundesrates</p>	 <p>Bundespräsident</p>
 <p>Bundestag</p>	<p>Gesetzesbeschluss des Bundestages</p>	 <p>Gesetz</p>
	<p>Zweiter Durchgang im Bundesrat</p>	
	<p>Vermittlungsverfahren</p>	
	<p>Erneute Beratung im Bundestag / im Bundesrat</p>	
	<p>Zustandekommen / Scheitern eines Gesetzes</p>	
	<p>Gegenzeichnung</p>	

Eine detaillierte Gesamtdarstellung zu den Schritten des Gesetzgebungsverfahrens finden Sie im Innenumschlag am Ende dieser Broschüre.

Zustimmungsbedürftig oder nicht?

Der Bundesrat kann das Ja oder Nein zu einem Gesetz nur als Ganzes beschließen; eine teilweise Ablehnung, also das Herausstreichen von Einzelbestimmungen, ist nicht zulässig.

Ist strittig, ob ein Gesetz die Zustimmung des Bundesrates braucht oder nicht, dann entscheidet darüber zunächst der Bundespräsident bei der Verkündung des Gesetzes. Bestehen in der Frage weiterhin Meinungsverschiedenheiten, dann muss das Bundesverfassungsgericht darüber entscheiden. Es müsste auch darüber entscheiden, ob im Einzelfall das Zustimmungsrecht des Bundesrates unzulässig umgangen wurde.

Mitunter werden Gesetze, die nur wegen der Verfahrensregelungen zustimmungsbedürftig sind, aufgeteilt: in ein zustimmungsbedürftiges Verfahrensgesetz und ein nicht zustimmungsbedürftiges Sachgesetz. Der Bundesrat kann dann gegen das Sachgesetz allenfalls einen Einspruch einlegen, der im Bundestag aber überstimbar ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können solche Aufteilungen im Rahmen des gesetzgeberischen Ermessens vorgenommen werden. Wo dieses Ermessen endet, hat das Bundesverfassungsgericht bisher noch nicht konkret zu entscheiden gehabt.

Der Bundesrat geht davon aus, dass die Grenzen jedenfalls dann überschritten sind, wenn die Gesetze aufgrund ihres Regelungsinhalts zu einer gesetzgebungstechnischen Einheit miteinander verbunden werden müssen.

Bedeutsamkeit

Der verfassungspolitische Rang und die Bedeutung des Bundesrates ergeben sich hauptsächlich aus dem Mitentscheidungsrecht bei den Zustimmungsgesetzen.

Dieses Recht verleiht dem Bundesrat großen Einfluss auf die Gesetzgebung, denn in der Praxis sind knapp 40 Prozent der Bundesgesetze Zustimmungsgesetze. Hier kann der Bundestag also nicht allein Recht setzen, sondern muss bei seinen Entscheidungen den Bundesrat berücksichtigen.

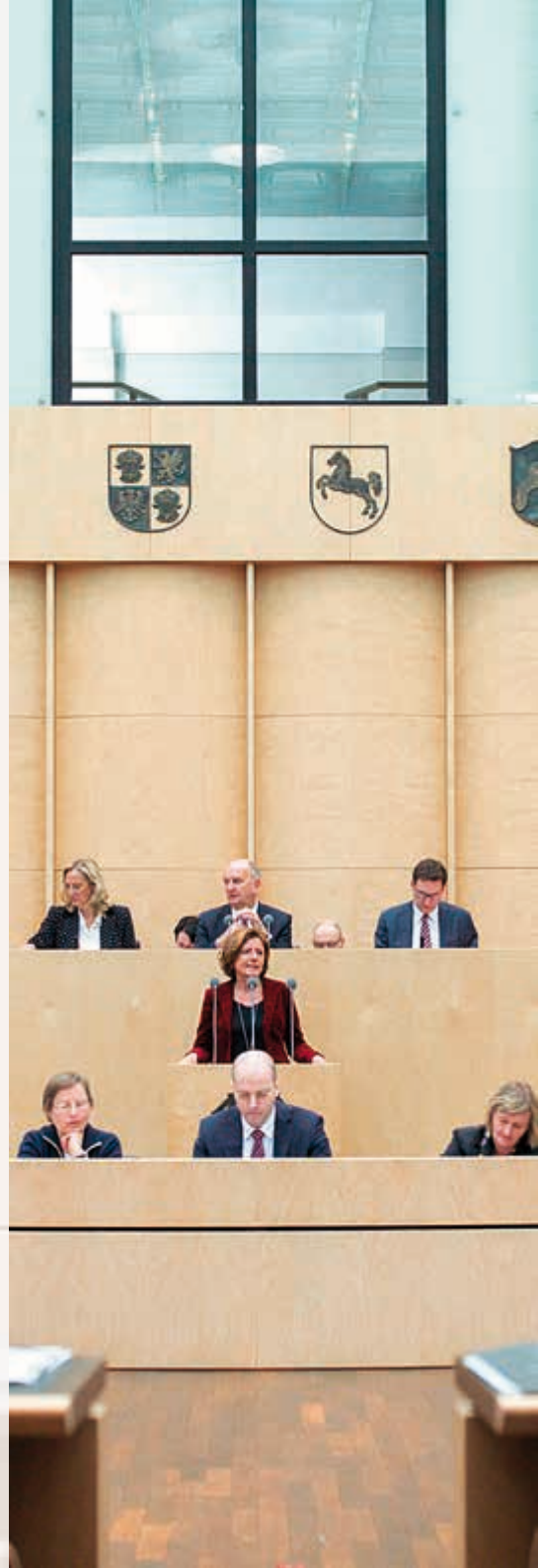
Aber auch dieser kann in der Sache allein nichts bewirken: Sein „Nein“ wirkt nur verhindernd, nicht aber gestaltend. Beide Häuser sind deshalb gehalten, einen Interessenausgleich zu finden. Sie sollten gegenseitiges Verständnis und wechselseitige Rücksichtnahme aufbringen und als politische Gebote im Bundesstaat anerkennen. Dies geschieht auch: Tatsächlich sind nur sehr wenige Gesetze am Bundesrat gescheitert.

4. Mitwirkung bei Einspruchsgesetzen

Der Bundesrat ist auch am Zustandekommen der nicht zustimmungsbedürftigen Gesetze beteiligt – den Einspruchsgesetzen. Hier kann er aber nur als nachdrücklicher Mahner gegenüber dem Bundestag auftreten. Wenn der Bundesrat nach Abschluss des Vermittlungsverfahrens innerhalb von zwei Wochen einen Einspruch einlegt, dann muss der Bundestag nochmals beraten. Teilt der Bundestag die Bedenken des Bundesrates nicht, dann kann er einen vom Bundesrat mit absoluter Mehrheit beschlossenen Einspruch mit der absoluten Mehrheit seiner Stimmen (der sogenannten Kanzlermehrheit) zurückweisen.

Hat der Bundesrat den Einspruch mit Zweidrittelmehrheit beschlossen, so ist zu seiner Zurückweisung eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen notwendig, die mindestens die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages ausmachen muss.

Wird der Einspruch zurückgewiesen, dann kann das Gesetz verkündet werden. Findet sich im Bundestag die zur Zurückweisung des Einspruchs erforderliche Mehrheit jedoch nicht, dann ist das Gesetz ebenso gescheitert, wie wenn der Bundesrat einem Zustimmungsgesetz die Zustimmung endgültig versagt.



5. Eigene Gesetzentwürfe

Der Bundesrat hat das Recht, eigene Gesetzentwürfe beim Bundestag einzubringen. Die Vorlagen werden der Bundesregierung zugestellt, um ihr die Möglichkeit einer Stellungnahme zu geben. Innerhalb von sechs Wochen, in besonderen Fällen in drei oder in neun Wochen, sind sie dann an den Bundestag weiterzuleiten.

Er berät die Gesetzentwürfe der Länder nach dem gleichen Verfahren wie Gesetzentwürfe der Bundesregierung und Initiativen aus der Mitte des Bundestages. Dabei ist er in seiner Beschlussfassung frei und kann deshalb die Verabschiedung als Gesetz auch ablehnen. In diesem Fall kann der Bundesrat den Vermittlungsausschuss allerdings nicht anrufen. Das mag mit ausschlaggebend dafür sein, dass der

Bundesrat nur wenige Gesetzesinitiativen beschließt. Dennoch gehen wichtige gesetzliche Errungenschaften auf den Bundesrat zurück, wie in jüngerer Zeit die Gesetzesverschärfungen gegen Raser und der sogenannte Gafferparagraf. Für den gesetzlichen Mindestlohn gab der Bundesrat den Anstoß.

In den letzten Jahren hat die Zahl der Gesetzentwürfe des Bundesrates zugenommen. Ergänzend zu den Gesetzesinitiativen gibt der Bundesrat auch über Entschließungen politische Anstöße. Entschließungen sind Ersuchen, die sich in der Regel an die Bundesregierung richten, um auf Probleme aufmerksam zu machen, die noch nicht ausreichend gelöst sind. Der Bundesrat nutzt dieses Instrument intensiv.

6. Rechtsverordnungen

Neben Gesetzen bestimmen Verordnungen das gesellschaftliche Miteinander. Ein Beispiel, das jeder kennt, ist die Straßenverkehrs-Ordnung. Sie hat der Bundesverkehrsminister mit Zustimmung des Bundesrates erlassen. Der Bundestag ist bei Verordnungen in der Regel gar nicht beteiligt.

Kontrolle und Mitentscheidung

Rechtsverordnungen sind allgemein verbindliche Vorschriften zur Durchführung der Gesetze. Damit stehen sie für die

Verwaltung des Bundes. Die meisten Rechtsverordnungen der Bundesregierung benötigen die Zustimmung des Bundesrates. Ihre Beratung macht einen Großteil seiner Arbeit aus, auch wenn Verordnungen verglichen mit Gesetzen politisch oft deutlich weniger im Fokus stehen. In den meisten Fällen erteilt der Bundesrat seine Zustimmung „nach Maßgabe“ bestimmter Änderungen. Damit die Verordnung in Kraft treten kann, muss die Bundesregierung die Änderungen des Bundesrates umsetzen. Alternativ kann sie nur auf den



Erlass der Rechtsverordnung verzichten. Eine Anrufung des Vermittlungsausschusses ist nicht möglich. Über sein Zustimmungsgerecht kann der Bundesrat den Inhalt von Rechtsverordnungen also gleichberechtigt mitbestimmen.

Seit der Verfassungsänderung von 1994 hat der Bundesrat ein formelles Antragsrecht für Rechtsverordnungen. Er kann der Bundesregierung Vorlagen für den Erlass

von Rechtsverordnungen, die seiner Zustimmung bedürfen, zuleiten.

Die Vielfalt dieses Tätigkeitsbereichs verdeutlichen einige Verordnungstitel: Beispiele hierfür sind Entwürfe zur Änderung der Baunutzungsverordnung, Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, Fahrzeug-Zulassungsverordnung und Arbeitsschutzverordnung.

7. Zustimmung zu Allgemeinen Verwaltungsvorschriften

Ebenso wie Rechtsverordnungen sind zahlreiche Allgemeine Verwaltungsvorschriften von der Zustimmung des Bundesrates abhängig, wenn sie die Kompetenzen der Länder berühren.

Mit Zustimmung des Bundesrates sind zum Beispiel der Verwarnungsgeldkatalog für Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr und der Punktekatalog für den Führerscheinenzug ergangen.

8. Mitwirken in europäischen Angelegenheiten

Das nationale Recht wird mit zunehmender Integration der Europäischen Union mehr und mehr von Regelungen überlagert, die in Brüssel beschlossen werden. Nach Artikel 23 Abs.2 des Grundgesetzes wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Sie erhalten damit einen Ausgleich für den Verlust an Zuständigkeiten, die auf die Europäische Union übergegangen sind. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen

Zeitpunkt über alle Vorhaben der Europäischen Union zu unterrichten.

Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union ist nach Artikel 23 Abs.1 des Grundgesetzes nur durch ein Gesetz des Bundestages möglich, das stets der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts haben alle Verfassungsorgane – also auch Bundestag und Bundesrat – eine dauerhafte Integrationsverantwortung: Sie müssen darauf

Zustimmung des Bundesrates, wenn Länderinteressen berührt sind



achten, dass die nationale Verfassungsidentität bei der Übertragung von Hoheitsrechten und der Gestaltung europäischer Entscheidungsverfahren gewahrt bleibt.

Zu den in Brüssel vorbereiteten Entwürfen für Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Union gibt der Bundesrat – in Eilfällen seine Europakammer – nach ausführlichen Beratungen in den Ausschüssen Stellungnahmen ab.

Gestufte Verbindlichkeit

Soweit die europarechtlichen Regelungen Materien betreffen, die innerstaatlich in die Zuständigkeit des Bundes fallen, hat die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates bei ihren Entscheidungen in Brüssel zu „berücksichtigen“.

Wenn Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, ist die Auffassung des Bundesrates insoweit „maßgeblich zu berücksichtigen“, das heißt der Bundesrat hat hier grundsätzlich das Letztentscheidungsrecht über die Festlegung der deutschen Haltung im Ministerrat. Er ist dabei verpflichtet, die „gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren“. Damit sind die Verantwortungsbereiche der Integrations-, Außen- und Sicherheitspolitik umschrieben. Kommt es insoweit zum Konflikt zwischen der Auffassung des Bundesrates und der

Auffassung der Bundesregierung und kann ein Einvernehmen nicht erzielt werden, so ist die Auffassung des Bundesrates maßgebend, wenn sie auf einem mit zwei Dritteln der Stimmen gefassten Beschluss beruht. Das Letztentscheidungsrecht des Bundesrates ist eingeschränkt in Angelegenheiten, die zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmehinderungen des Bundes führen können. In solchen Fällen ist die Zustimmung der Bundesregierung zu der vom Bundesrat festgelegten deutschen Haltung erforderlich.

Betreffen EU-Regelungen im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder „auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks“, so muss die Bundesregierung die Verhandlungsführung und Stimmberechtigung einem vom Bundesrat benannten Landesminister übertragen. Der Bundesrat wirkt dann nicht nur an der innerstaatlichen Willensbildung mit, sondern er entscheidet über die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen.

Als Mitglieder der deutschen Delegationen nehmen auch sonst rund 300 Experten der Länder, die vom Bundesrat benannt wurden, an den EU-Beratungen teil.



9. Mitwirken in auswärtigen Angelegenheiten

Nach Artikel 32 Abs. 1 des Grundgesetzes ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes. Eine Zuweisung an bestimmte Verfassungsorgane enthält diese Regelung nicht. Sie schließt deshalb auch den Bundesrat und den Bundestag nicht aus. Die Außenpolitik ist nach dem Verständnis des Grundgesetzes aber ein zentraler Gestaltungsbereich der Bundesregierung, in dem sie Befugnisse zu weittragenden Entscheidungen besitzt, ohne von den gesetzgebenden Körperschaften abhängig zu sein. Trotzdem bedürfen völkerrechtliche Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, nach Artikel 59 Abs. 2 des Grundgesetzes der „Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes“.

Zustimmung zu Ratifikationsgesetzen

Für die Rechte des Bundesrates bedeutet dies, dass ein Vertragsgesetz (sogenanntes Ratifikationsgesetz) seiner Zustimmung

bedarf, wenn ein innerstaatliches Gesetz dieses Inhalts nach den Vorschriften des Grundgesetzes nur mit Zustimmung des Bundesrates zustande kommen könnte. Der Bundesrat kann dann mit einem Veto, also einer Zustimmungsversagung, das Wirksamwerden der völkerrechtlichen Vereinbarung verhindern.

Verträge mit zustimmungsbedürftigem Inhalt sind in der Regel solche zur Katastrophenhilfe, Amts- und Rechtshilfe, zum Steuerrecht, Rentenrecht, Schutz von Kapitalanlagen und zum Umweltschutz.

Sieht das Grundgesetz für eine nationale Regelung des Inhalts des völkerrechtlichen Vertrags das Zustimmungserfordernis nicht vor, dann ist das Vertragsgesetz dem Bundesrat zwar zuzuleiten, er hat jedoch im zweiten Durchgang lediglich ein Einspruchsrecht. Der Bundestag könnte einen Einspruch überstimmen und den Weg zur Inkraftsetzung des Vertrages (Ratifizierung) damit freimachen.

10. Informationsanspruch gegenüber der Bundesregierung

Die Bundesregierung ist nach Artikel 53 Satz 3 des Grundgesetzes verpflichtet, den Bundesrat über die Führung der Geschäfte

auf dem Laufenden zu halten. Diese Informationspflicht bezieht sich auf alle Regierungsgeschäfte und betrifft damit

Zustimmung oder Veto bei völkerrechtlichen Vereinbarungen



nicht nur die Vorhaben auf dem Gebiet der Gesetzgebung und Verwaltung, sondern auch zum Beispiel die Unterrichtung über die allgemeine politische Lage, die Außenpolitik und die Verteidigungspolitik. Diese Informationen muss die Bundesregierung dem Bundesrat unaufgefordert, umfassend, rechtzeitig und kontinuierlich geben. Außerdem hat der Bundesrat das Recht, jedes Mitglied der Bundesregierung in seine Plenar- und Ausschusssitzungen zu zitieren und Fragen zu stellen. Die

Mitglieder der Bundesregierung haben auf der anderen Seite die Befugnis, an allen Sitzungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse teilzunehmen. Sie müssen dort jederzeit gehört werden. Von dem förmlichen Fragerecht macht der Bundesrat in den Plenarsitzungen allerdings nur ganz selten Gebrauch. Eine ausdrückliche Fragestunde oder Große und Kleine Anfragen, wie sie beim Bundestag üblich sind, kennt der Bundesrat nicht.

11. Weitere Aufgaben – Besetzung von Ämtern

Das Grundgesetz hat dem Bundesrat eine Vielzahl weiterer Aufgaben und Befugnisse zugewiesen. So werden zum Beispiel die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt.

Der Bundesrat kann Verfassungsklagen erheben und sich zu Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht äußern.

Der Bundesrat entsendet Vertreterinnen und Vertreter in den Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit sowie andere Gremien öffentlicher Einrichtungen. Für die Besetzung zahlreicher Ämter hat er ein Vorschlags- oder Zustimmungrecht. So dürfen der Generalbundesanwalt, die Bundesanwälte und die Präsidenten der Landeszentralbanken dem Bundespräsidenten nur mit Zustimmung

des Bundesrates zur Ernennung vorgeschlagen werden.

Der Bundesfinanzminister muss Bundestag und Bundesrat jährlich über die Einnahmen und Ausgaben Rechnung legen, damit die Bundesregierung „entlastet“ werden kann.

Gesetzgebungsnotstand

Für den Fall, dass die Bundeskanzlerin nicht mehr das Vertrauen des Bundestages hat, der Bundestag aber auch nicht aufgelöst wird, könnte die Bundesregierung nach einem komplizierten Verfahren Gesetze mit Zustimmung des Bundesrates erlassen. In einem solchen Gesetzgebungsnotstand nach Artikel 81 des Grundgesetzes ist der Bundesrat quasi Legali-tätsreserve für einen handlungsunfähigen Bundestag.

Bei den Regelungen, die das Grundgesetz für die Bundesaufsicht über die Länder, für den Inneren Notstand und für Naturkatastrophen getroffen hat, sind ihm ebenfalls Kontrollaufgaben zugedacht. Der Äußere Notstand, also der Verteidigungsfall, könnte vom Bundestag nur mit Zustimmung des Bundesrates festgestellt werden.


Damit würden dann die besonderen Regelungen greifen, die die Verfassung in den Artikeln 115 a bis 115 k für den Verteidigungsfall vorsieht.





Die Stellung des Bundesrates

Der Bundesrat ist ein Verfassungsorgan – ebenso wie Bundestag und Bundesregierung, Bundespräsident und Bundesverfassungsgericht. Der Bundesrat hat eine besondere Stellung: nicht nur



als Scharnier zur Länderebene, sondern auch als Gegengewicht auf Bundesebene. Das Grundgesetz will Machtverteilung – der Bundesrat hat dabei eine zentrale Bedeutung.

Demokratische Grundordnung

Gewaltenteilung

Die tragende Idee der demokratischen und bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes ist die der Gewaltenteilung. Bund und Länder haben sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gegenseitig zu kontrollieren und wechselseitig zu begrenzen; gleichzeitig müssen sie aufeinander Rücksicht nehmen und zusammenwirken.

Der Bundesrat hat in diesem System der Machtverteilung im Wesentlichen drei zentrale Funktionen wahrzunehmen:

► Er bringt die Interessen der Länder gegenüber dem Bund und mittelbar gegenüber der Europäischen Union zur Geltung.

► Er führt die politischen und verwaltungsmäßigen Erfahrungen der Länder in die Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union ein.

► Er trägt – wie die übrigen Verfassungsorgane des Bundes – gesamtstaatliche Verantwortung für die Bundesrepublik Deutschland.

Gegengewicht und Bindeglied

In der Ausübung dieser Funktionen hat der Bundesrat eine Doppelstellung auszufüllen: Er ist zum einen ein föderatives Gegengewicht zu Bundestag und Bundesregierung; zum anderen ist er Bindeglied zwischen Bund und Ländern.

Entscheiden als föderatives Verfassungsorgan

In jedem Bundesstaat besteht ein natürliches Spannungsverhältnis zwischen dem Gesamtstaat und den Gliedstaaten. Bund und Länder sind bemüht, ihre eigene Position zu behaupten und möglichst zu stärken, ihre Rechte voll auszuschöpfen und vielleicht auch auszudehnen.

Bundestag und Bundesregierung sind

in diesem Zusammenhang die Zentralinstanzen, denen das Grundgesetz als Gegengewicht den Bundesrat als föderatives Bundesorgan zugeordnet hat. Der Bundesrat hat vor allem die Interessen der Länder auf Bundesebene zu wahren, sie aber auch in Einklang mit den Belangen des Bundes zu bringen.



Länderinteressen sind Belange, die gesetzgeberisch im Kern nur durch Zustimmungsgesetze geregelt werden können, bei denen der Bundesrat also ein Vetorecht hat:

- ▶ **Die Aufteilung der staatlichen Aufgaben zwischen Bund und Ländern, Regelung der Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungszuständigkeiten und die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union.**
- ▶ **Die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern.**
- ▶ **Die Festschreibung des Verfahrens, das Landesbehörden beim Vollzug von Bundesgesetzen anzuwenden haben.**

Was sind Länderinteressen?

Aber sind die Länderinteressen mit solchen organisatorischen, fiskalischen und administrativen Belangen wirklich erschöpft? Dürfen und müssen die Länderregierungen nicht auch die Interessen der von ihnen

vertretenen Landesbevölkerung, der Landesbürger wahrnehmen? Wie lassen sich Länderinteressen von Bürgerinteressen abgrenzen, wenn doch der demokratische Staat dem Bürger zu dienen hat? Eine eindeutige Grenze lässt sich sicherlich nicht ziehen.

Verantwortung für die Politik des Bundes

Das Grundgesetz begrenzt die Aufgaben des Bundesrates nicht auf die Wahrnehmung von Länderinteressen. Der Bundesrat hat vielmehr darüber hinaus Mitverantwortung für die Gesamtpolitik des Bundes. Das ergibt sich schon daraus, dass er auch die Einspruchsgesetze zu beraten hat, die gerade die Interessen der Länder im Wesentlichen unberührt lassen.

Zustimmungsgesetze darf der Bundesrat umfassend prüfen und sie auch wegen der nicht zustimmungsbedürftigen Vorschriften ablehnen; das hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach bestätigt. Der umfassende Informationsanspruch gegenüber der Bundesregierung, die Mitwirkung des Bundesrates bei der Feststellung des Verteidigungsfalles und seine Eigenschaft als Legalitätsreserve im Gesetzgebungsnotstand sind ebenso Ausdruck der gesamtstaatlichen Verantwortung, die über die Wahrung regionaler Belange hinausgeht.

Entscheiden als politisches Verfassungsorgan

Parteilpolitik im Bundesrat?

Der Bundesrat ist ein politisches Organ. Er besteht aus Politikerinnen und Politikern und hat politische Aufgaben wahrzunehmen. Darum steht der Bundesrat in einem natürlichen Konkurrenzverhältnis zu Bundestag und Bundesregierung. Diese beiden Verfassungsorgane aber sind nicht nur politische Gremien, sondern zugleich Ausdruck parteipolitischer Kräfteverhältnisse. Da der Bundesrat als föderatives Bundesorgan primär die Länder und nicht die Parteien zu repräsentieren hat, ergibt sich die Frage, ob und inwieweit im Bundesrat Platz für Parteilpolitik ist. Kann, soll, darf der Bundesrat ein parteipolitisches Gegengewicht sein?

Bei den Vorarbeiten zum Grundgesetz hatte es Bemühungen gegeben, dem Bundesrat die Funktion eines „Widerlagers zur Parteilpolitik“ zu geben, den „höhere Objektivität“ und „der Wille zur absoluten Sachlichkeit“ bestimmen sollten. Derartige Wertungen, die im Grunde Abwertungen der Parteilpolitik sind, wurden aber schon im Parlamentarischen Rat kritisiert. Bei solchen Vorstellungen für den Bundesrat – damals auch als „Länderrat“ bezeichnet – erscheine der Bundestag „als der Sammelpunkt aller Bösewichte des Parteiwesens und der Länderrat als die Inkarnation aller Weisheit und Güte“, kritisierte der hessische Sozialdemokrat Hermann

Brill. Eine Gegenüberstellung von „Sachpolitik“ und „Parteilpolitik“ würde in der Tat das Ansehen der Parteien in Frage stellen, denn sie ließe eine Gleichsetzung von Parteilpolitik mit unsachlicher Politik vermuten.

Parteien müssen Augenmaß beweisen

Nach der Verfassung haben die politischen Parteien die Aufgabe, an der politischen Willensbildung mitzuwirken. In der Verfassungswirklichkeit sind sie sogar die eigentlichen Politikträger; Deutschland steht für eine „Parteiendemokratie“. Es ist deshalb heute unbestritten, dass die Bundesratsentscheidungen als politische Entscheidungen parteipolitisch beeinflusst sein dürfen.

Es ist in der politischen Auseinandersetzung aber streitig, welches Ausmaß der Parteien-Einfluss haben darf, wo also die Grenzlinie zwischen einem politischen Bundesrat und einem parteipolitisch missbrauchten Bundesrat zu ziehen ist. Rechtliche Abgrenzungskriterien gibt es hierfür nicht. Es ist vielmehr eine Aufgabe der Akteure im Bundesrat und in den Parteien, mit dem notwendigen Augenmaß für den verfassungsmäßigen Auftrag des Bundesrates und den der Parteien dazu beizutragen, dass der Bundesrat als Verfassungsorgan eine eigenständige politische Kraft sein kann.

Parteilpolitik

Parteilpolitik zeichnet sich im Bundesrat insbesondere dann ab, wenn die Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat unterschiedliche Farben haben. Was die Opposition im Bundestag nicht durchsetzen konnte, versucht sie dann gegebenenfalls im Bundesrat zu erreichen. Dennoch ist die parteipolitische Orientierung und Polarisierung im Bundesrat bisher keine Dauersituation gewesen. Das natürliche Spannungsverhältnis zwischen Bund und Ländern, das alle Länder ohne Rücksicht auf parteipolitische Fronten verbindet, sowie die von Parteigrenzen unabhängigen landespolitischen und regionalen Interessen lockern parteipolitische Fronten in der Regel auf.



Gegengewicht mit Kontrollfunktion gegenüber der Bundesregierung

Nach dem Grundgesetz wählt der Bundestag die Bundeskanzlerin, die für ihre eigene Amtsführung und die der Regierung das Vertrauen des Bundestages benötigt. Der Bundesrat hat keinen Einfluss auf die Bildung oder Abberufung der Regierung. Dennoch ist der Bundesrat neben dem Bundestag ein Kontrollorgan der Bundesregierung.

Diese Kontrolle vollzieht sich vor allem bei der Mitwirkung an der Gesetzgebung. Zwar kann die Regierung nach dem Gewaltenteilungsgrundsatz keine Gesetze erlassen, sie ist aber die Stelle, die den Anstoß für die meisten Gesetze gibt und die in den Bundesministerien die gesetzlichen Regelungen bis in alle Einzelheiten ausarbeiten lässt. Da alle Gesetzentwürfe der Regierung zunächst dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet werden müssen, kann er – noch vor den Beratungen des Bundestages – eine gründliche Überprüfung durchführen.

Dabei hat sich die Struktur des Bundesrates, also seine Zusammensetzung aus Mitgliedern der Länderregierungen, sowie die Möglichkeit, erfahrene Länderbeamte als Beauftragte unmittelbar an den Ausschussberatungen zu beteiligen, als sehr wirkungsvoll erwiesen. Den Bundesministerien steht so ein qualifiziertes Gegengewicht auch auf der fachlichen Ebene gegenüber, das aufgrund detaillierter Sachkenntnis die gesamte Innenpolitik genau unter die Lupe nehmen kann – trotz

der Fülle der Staatsaufgaben und trotz der Kompliziertheit der Sachverhalte.

Dasselbe gilt für die Angelegenheiten der Europäischen Union, die mit zunehmender Integration nicht mehr der klassischen Außenpolitik zuzuordnen sind, sondern die Qualität europäischer Innenpolitik erreicht haben. Da nach der bisherigen Struktur der Union im Wesentlichen die Regierungen der Mitgliedstaaten die Entscheidungsgewalt in der europäischen Rechtsetzung und Politik haben, kommt der Kontrolle der Bundesregierung auch insoweit eine herausragende Bedeutung zu. Deshalb sind die Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Bundesrates – ebenso wie die des Bundestages – durch den 1992 neu in die Verfassung aufgenommenen Artikel 23 des Grundgesetzes verstärkt und 2009 durch das Begleitgesetz zum Lissabonner EU-Vertrag konkretisiert worden.

Auch für das Gebiet der eigentlichen Exekutivtätigkeit der Bundesregierung, nämlich den Erlass von Rechtsverordnungen und Allgemeinen Verwaltungsvorschriften, kommt dem Bundesrat eine Kontrollfunktion zu, da ein Großteil dieser Vorschriften nur mit seiner Zustimmung erlassen werden kann. Weil der Bundestag hierbei nur ganz ausnahmsweise eingeschaltet ist, unterliegt die Regierung insoweit allein der Kontrolle der Ländervertretung.

Ein schwieriger Widerpart

Verallgemeinernd lässt sich sagen, dass die Bundesregierung im Bundesrat politisch einen schwierigeren Widerpart hat als im Bundestag, von dessen Mehrheit sie nach dem parlamentarischen Regierungssystem ins Amt gehoben wurde und unterstützt wird. Im Bundesrat dagegen können durchaus andere Parteien eine Mehrheit bilden und zudem andere Gesichtspunkte die Entscheidungen beeinflussen:

► Bundesrat und Bundestag können parteipolitisch unterschiedlich zusammengesetzt sein, da die Landtagswahlen, die indirekt über die Zusammensetzung des Bundesrates entscheiden, an unterschiedlichen Terminen stattfinden und oft anders ausfallen als die Bundestagswahlen in dem jeweiligen Land. Die Bundesregierung sieht sich dann im Bundesrat gleichsam einer „Opposition“

gegenüber, die als Mehrheit entscheiden kann und nicht auf bloßes Opponieren beschränkt ist.

► Die Mitglieder des Bundesrates, insbesondere die Ministerpräsidenten als „Landesfürsten“, bewahren aufgrund ihrer Persönlichkeit und des Vertrauens ihrer Wählerschaft möglicherweise eine besondere Unabhängigkeit und verfolgen deshalb eine Politik, die nicht parteipolitisch gebunden ist.

► In die Entscheidungen des Bundesrates gehen die vor Ort gewonnenen politischen und verwaltungsmäßigen Erfahrungen ein.

► Die Wahrung von Länderinteressen als zentrale Aufgabe des Bundesrates fordert Tribut auch von der Bundesregierung.

Gegengewicht mit Korrektivfunktion gegenüber dem Bundestag

Das Grundgesetz hat die Bundesgesetzgebung zur Aufgabe von zwei gesetzgebenden Körperschaften gemacht. Bundestag und Bundesrat wurden allerdings nicht gleichberechtigt nebeneinandergestellt. Die „Mitwirkung“ des Bundesrates ist abgestuft.

Bei den Zustimmungsgesetzen ist die Korrektivfunktion des Bundesrates unübersehbar; sie wirkt sich abgeschwächt aber auch bei den Einspruchsgesetzen aus. Der Bundesrat kann zusätzliche oder neue Argumente und Entscheidungen in die Gesetzgebung einbringen.

Kontinuität und Stabilität in der föderalen Demokratie





Gegebenenfalls kann der Bundesrat auch einzelne Gesetze verhindern. Aber nicht die Möglichkeit zum „Nein“, zum Konflikt, steht im Vordergrund, sondern die Chance zu einem übereinstimmenden „Ja“, zum Kompromiss durch Verhandlungen. Genau hierdurch zeichnet sich seine Korrektivfunktion aus:

Mitwirken

- ▶ Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung ist Ausdruck der Machtverteilung und des Machtausgleichs im Bundesstaat. Als Vertretung der Länder hat der Bundesrat die föderativen Interessen zu wahren. Gestützt auf die Verwaltungserfahrungen, die die Länder aus dem Vollzug der Gesetze gewinnen, kann er außerdem einen entscheidenden Beitrag zur Qualität und Durchführbarkeit der Bundesgesetze leisten.
- ▶ Die Mitwirkung verpflichtet Bundestag und Bundesrat zum Abwägen und Ausgleichen, zur Zurückhaltung und Mäßigung – zum sachgerechten Konsens.
- ▶ Die Mitwirkung ermöglicht Mehrheiten, die bis in die Länder hineinreichen und deshalb für eine breitere gesellschaftliche Akzeptanz politischer Entscheidungen sorgen.
- ▶ Die Mitwirkung bedeutet Kontinuität und Stabilität, wenn Ausgleich und breite Mehrheiten erzielt wurden, denn

dann bewirken die Wahlergebnisse auch in Zeiten des Beinahe-Gleichgewichts der politischen Kräfte keinen radikalen Kurswechsel.

Bedeutsamkeit

Für die politische Bedeutung des Bundesrates ist ausschlaggebend, dass er an der Rechtsordnung des Bundes in großem Umfang mitentscheidend und nicht nur beratend beteiligt ist. Daraus ergibt sich seine starke Stellung gegenüber dem Bundestag und im Verfassungsgefüge insgesamt.

Politisches Reibungsgeräusch

So wie die Gewaltenteilung allgemein, so verläuft auch die Aufgabenverteilung nicht ohne Reibungsverluste, auch nicht ohne politisches Reibungsgeräusch. Insbesondere zu Wahlkampfzeiten kann es zu schrillen Tönen anschwellen. Wenn man solche Ausnahmesituationen aber nicht überbewertet und auch in Betracht zieht, dass Raritäten in der Publizistik naturgemäß einen höheren „Nachrichtenwert“ als geräuschlose Normalfälle haben, dann wird die Gesamtbilanz ganz eindeutig positiv sein: Die Zahl der ungelösten Konflikte zwischen Bundestag und Bundesrat ist ausgesprochen gering. Es sind nur sehr wenige Gesetzesvorhaben am Bundesrat gescheitert.

Bundeskammer der Länder und Länderkammer des Bundes

Der Bundesrat ist nicht nur ein Gegengewicht zu Bundestag und Bundesregierung, sondern gleichzeitig auch ein Bindeglied zwischen Bund und Ländern. Durch ihn werden sowohl der Gesamtstaat Bund als auch die 16 Länder als Gliedstaaten vertreten. So ist der Bundesrat die Bundeskammer der Länder, gleichzeitig aber auch die Länderkammer des Bundes. Bei der engen Verflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern – sie ist viel enger als zum Beispiel in den USA – ist eine solche „Mittlerfunktion“ besonders wichtig. Der

Bundesrat hat dabei die Belange der Länder zu wahren, gleichzeitig aber auch die Bedürfnisse des Gesamtstaates zu beachten. Wer im Bundesrat mitentscheidet, der kann das Bundesinteresse nie ohne das Länderinteresse und das Länderinteresse nie ohne Bundesinteresse sehen. Durch das Bundesorgan Bundesrat sind die Länder also sehr eng in das politische Handeln und Unterlassen des Gesamtstaates einbezogen. Sie sind nicht „Befehlsempfänger“, sondern sie entscheiden mit.

In guter Tradition Vorgänger des Bundesrates

Der Bundesrat ist keine Neuschöpfung des Grundgesetzes. Er hat vielmehr eine ganze Reihe von Vorgängern, die nach ihrer Zusammensetzung und Aufgabenstellung wesentliche Übereinstimmungen oder doch zumindest große Ähnlichkeiten aufweisen.

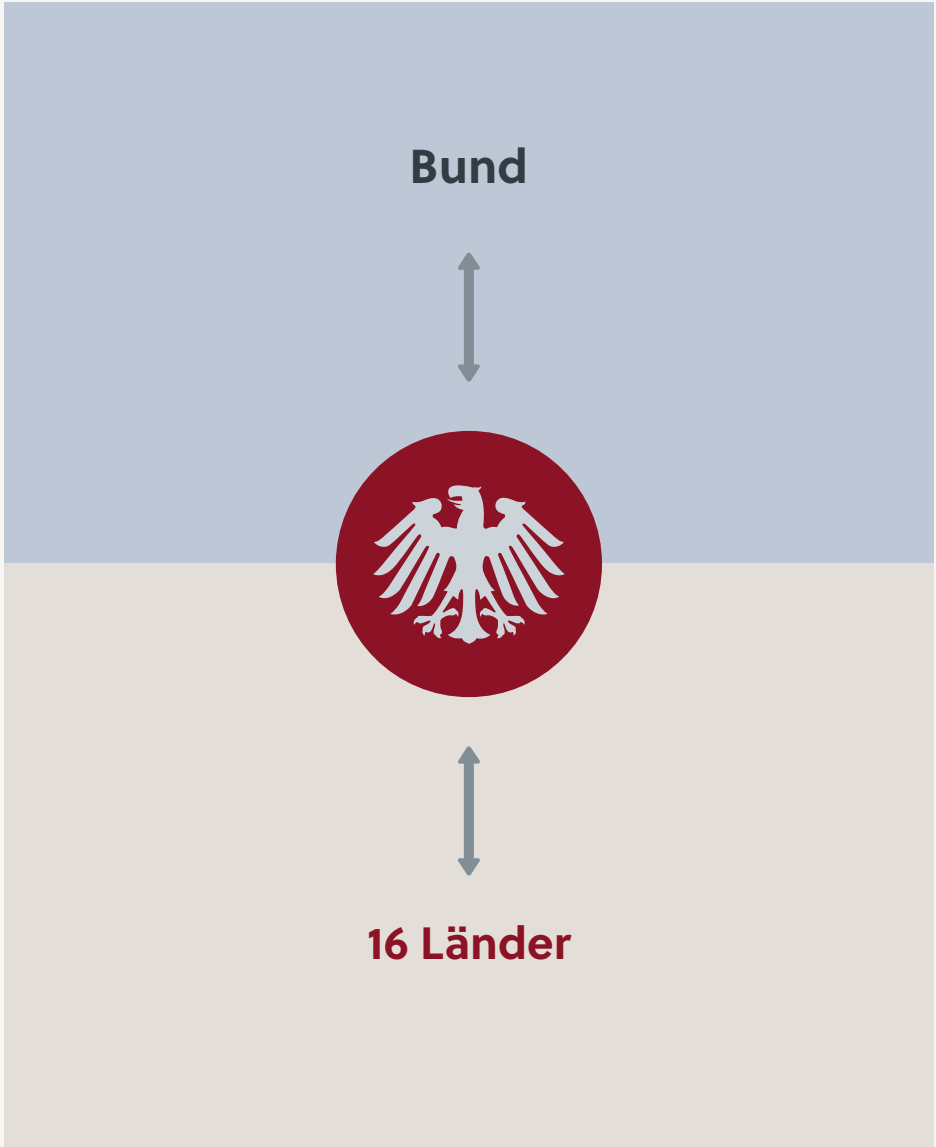
Mit einigen Vorbehalten können schon der „Immerwährende Reichstag“ zu Regensburg (1663–1806) des „Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation“ und der Frankfurter Bundestag des auf dem Wiener Kongress 1815 gegründeten Deutschen

Bundes (1815–1866) zu den Vorgängern des Bundesrates gezählt werden.

Bundesrat des Kaiserreiches

Ein echter Vorgänger war der Bundesrat des Kaiserreiches von 1871. Er bildete einen wichtigen Bestandteil der Verfassungsordnung. Neben dem Kaiser war er das oberste Reichsorgan. Jedes Mitglied des Bundes konnte so viele Bevollmächtigte zum Bundesrat ernennen, wie es – abgestuft nach Einwohnerzahl – Stimmen im Bundesrat hatte. Wie im heutigen Bundesrat musste auch damals jedes Land seine

Verbindung zwischen Bund und Ländern



Stimmen einheitlich abgeben. Der Bundesrat hatte weitaus mehr Zuständigkeiten und Einflussmöglichkeiten als der Reichstag, der das Volk repräsentierte. Mit Zustimmung des Kaisers konnte der Bundesrat sogar den Reichstag auflösen.

Der Reichsrat der Weimarer Republik

In der Weimarer Republik von 1919 ging nach der Verfassung alle Staatsgewalt vom Volke aus. Dadurch verschob sich die politische Bedeutung naturgemäß zu dem Reichsorgan, welches das Volk repräsentierte, also zum Reichstag. Die Mitwirkung des Reichsrates bei der Gesetzgebung wurde eingeschränkt. Gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze konnte er lediglich Einspruch einlegen, den der Reichstag mit Zweidrittelmehrheit zurückweisen konnte. Der Reichspräsident hatte dann zu entscheiden, ob er das Gesetz ohne Weiteres verkündete oder einen Volksentscheid darüber anordnete.

Per Gesetz der Reichsregierung, das sich auf das Ermächtigungsgesetz von 1933 stützte, wurde der Reichsrat am 14. Februar 1934 abgeschafft. Zuvor waren schon die Hoheitsrechte der Länder auf das Reich übertragen, die Länderparlamente aufgelöst und die Regierungen der formal weiter bestehenden Länder der Reichsregierung unterstellt worden.

Verfassungserbgut

Nach dem Zusammenbruch der NS-Herrschaft zog der Parlamentarische Rat mit dem Grundgesetz die Konsequenzen aus den vorangegangenen diktatorischen Verhältnissen: Der Föderalismus wurde eines der unabänderlichen Elemente der Staatsordnung, der Bundesrat das föderative Verfassungsorgan. Dieser Bundesrat ist zwar schwächer als der des Kaiserreiches von 1871, er hat aber dennoch eine starke Stellung und steht mit seinen Hauptmerkmalen in der Tradition seiner beiden Vorgänger:

- ▶ Verfassungsorgan des Bundes (Reiches),
- ▶ gebildet von Vertretern der Länderregierungen,
- ▶ abgestufte Stimmenzahl der Länder,
- ▶ einheitliche Stimmabgabe der Länder nach Weisung der Landesregierung und
- ▶ Zuständigkeiten sowohl in der Gesetzgebung wie in der Verwaltung des Gesamtstaates.

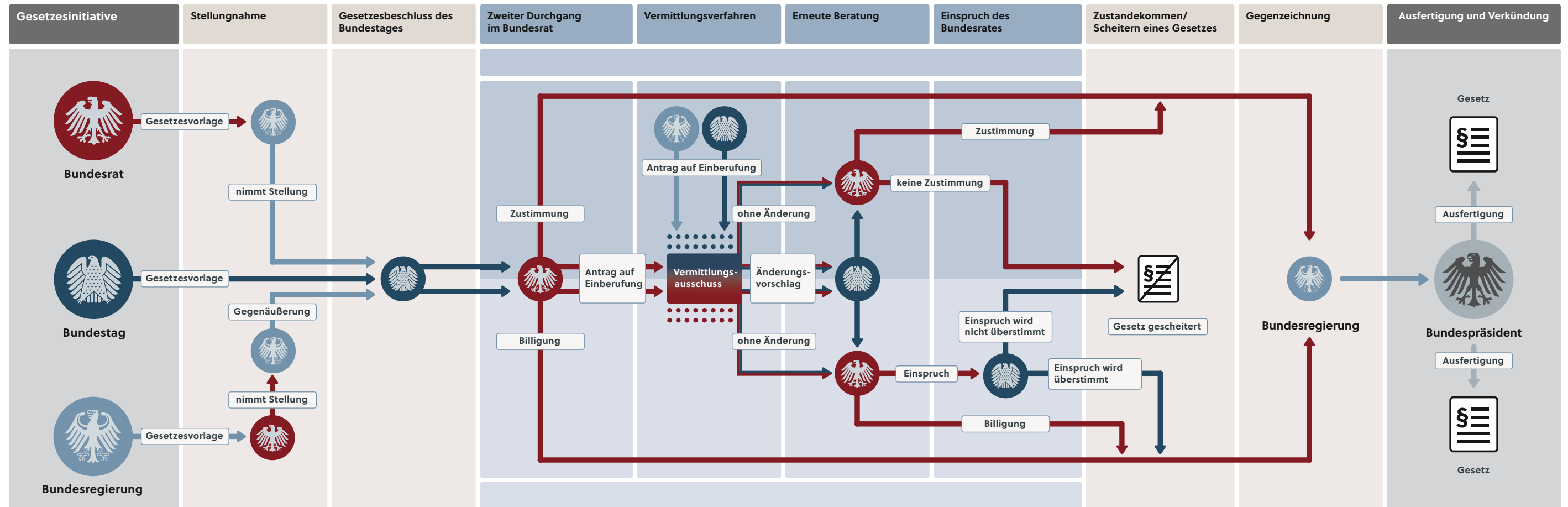


Bundesrat – Bilanz in Zahlen

Legislaturperiode des Bundestages	1949–1953	1953–1957	1957–1961	1961–1965	1965–1969	1969–1972	1972–1976	1976–1980
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
Gesetzentwürfe der Bundesregierung	481	434	391	370	414	350	470	323
Gesetzentwürfe des Bundesrates	29	16	5	8	14	27	75	53
Gesetzentwürfe aus dem Bundestag	301	414	207	245	225	171	136	111
Gesetzesbeschlüsse des Bundestages	559	518	428	429	461	334	516	354
Anrufungen des Vermittlungsausschusses	75	65	49	39	39	33	104	77
Davon durch den Bundesrat	70	59	46	34	34	31	96	69
Verkündete Gesetze	545	510	424	425	453	333	506	339
Mit Zustimmungformel verkündete Gesetze	42 %	50 %	56 %	53 %	49 %	52 %	53 %	54 %
Nach Zustimmungsversagung gescheiterte Gesetze	8	6	0	3	2	1	8	9
Einsprüche	1	1	3	0	0	1	5	7
Davon vom Bundestag zurückgewiesen	0	1	1	0	0	1	4	5
Rechtsverordnungen beim Bundesrat	426	579	471	550	525	471	680	554
Verwaltungsvorschriften beim Bundesrat	110	66	58	72	62	60	81	78
Vorlagen der Europäischen Gemeinschaft/Union			24	478	826	759	1017	660
Plenarsitzungen	116	69	54	50	56	43	55	51
Ausschusssitzungen	761	604	475	443	545	384	523	503
Unterausschusssitzungen	331	283	243	262	258	266	297	293
Sitzungen der Europakammer								

<i>1980-1983</i>	<i>1983-1987</i>	<i>1987-1990</i>	<i>1990-1994</i>	<i>1994-1998</i>	<i>1998-2002</i>	<i>2002-2005</i>	<i>2005-2009</i>	<i>2009-2013</i>	<i>2013-2017</i>
9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.	18.
155	283	324	413	443	446	353	509	490	526
38	61	51	108	147	95	116	100	84	106
58	183	227	297	329	328	211	264	278	148
139	320	369	507	565	558	401	616	553	553
20	6	13	85	92	77	102	18	44	3
17	6	13	71	74	66	90	17	34	2
136	320	366	493	551	548	386	613	543	548
52 %	60 %	55 %	57 %	60 %	55 %	51 %	42 %	38 %	36 %
2	0	1	10	10	7	5	0	4	2
7	0	1	5	13	5	22	3	1	0
6	0	1	4	12	2	22	3	1	0
298	448	546	639	619	504	436	468	454	400
45	71	61	47	69	58	30	44	29	31
405	634	769	783	746	604	511	567	694	420
28	52	53	51	54	50	35	47	53	45
289	541	593	794	732	683	480	611	584	591
147	287	395	344	199	160	83	84	69	64
		3	4	1	1	0	0	1	0

Das Gesetzgebungsverfahren des Bundes



- Gesetzesvorlagen werden beim Bundestag durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages (von einer Fraktion oder von mindestens 5% der Mitglieder) oder durch den Bundesrat eingebracht. Diese Befugnis wird als Initiativrecht bezeichnet.
- Gesetzesinitiativen des Bundesrates werden über die Bundesregierung an den Bundestag weitergeleitet. Die Bundesregierung soll dabei ihre Auffassung zu der Gesetzesvorlage darlegen. Gesetzesentwürfe der Bundesregierung werden zunächst im Bundesrat behandelt (erster Durchgang). Er kann zu den Regierungsentwürfen Stellung nehmen. Die Bundesregierung kann auch hierzu ihre Auffassung darlegen (Gegenäußerung).
- Im Bundestag wird der Gesetzentwurf in drei Lesungen beraten. Nach der ersten Lesung wird die Vorlage in der Regel den zuständigen Fachausschüssen zugewiesen. Der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs folgt meist unmittelbar die dritte Lesung mit der Schlussabstimmung: Entweder der Bundestag verabschiedet den Gesetzentwurf oder er lehnt ihn ab.
- Alle vom Bundestag beschlossenen Gesetze werden dem Bundesrat zugeleitet (zweiter Durchgang). Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesrates hängen davon ab, ob es sich um Zustimmung- oder Einspruchsgesetze handelt. Gesetze, die der ausdrücklichen Zustimmung des Bundesrates bedürfen, sind explizit im Grundgesetz aufgeführt. Alle Gesetze, die nicht einem der dort genannten Fälle oder Materien zugeordnet werden können, sind Einspruchsgesetze.
- Wenn sich Bundestag und Bundesrat über einen Gesetzesbeschluss nicht einig sind, besteht die Möglichkeit, den Vermittlungsausschuss einzuberufen. Dieser soll einen Kompromiss finden. Der Vermittlungsausschuss besteht aus 16 Mitgliedern des Bundesrates und 16 Bundestagsabgeordneten. Er kann vom Bundesrat einberufen werden und – wenn der Bundesrat einem zustimmungsbedürftigen Gesetz nicht zustimmt – auch von Bundestag und Bundesregierung. Somit sind mehrere Vermittlungsverfahren möglich.
- Schlägt der Vermittlungsausschuss vor, das Gesetz zu ändern, muss der Bundestag diese Empfehlung bestätigen. Mit diesem Änderungsbeschluss muss sich dann auch erneut der Bundesrat befassen. Schlägt der Vermittlungsausschuss vor, das Gesetz nicht zu ändern, wird es nur dem Bundesrat zugeleitet. Dieser entscheidet dann, ob er
 - es billigt oder Einspruch einlegt,
 - zustimmt oder seine Zustimmung verweigert.
- Ein Einspruch des Bundesrates kann durch den Bundestag mit absoluter Mehrheit, also der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, überstimmt werden. Bei einer Zweidrittelmehrheit für den Einspruch im Bundesrat muss auch eine entsprechende Mehrheit im Bundestag zustande kommen.
- Ein Gesetz kommt zustande, wenn der Bundesrat
 - ihm zustimmt,
 - den Vermittlungsausschuss nicht anruft (Billigung),
 - nach erfolgtem Vermittlungsverfahren keinen Einspruch einlegt oder wenn der Bundestag den Einspruch überstimmt.
 Es scheidet
 - bei fehlender Zustimmung (gegebenenfalls nach einem oder mehreren Vermittlungsverfahren),
 - wenn der Bundestag einen Einspruch nicht überstimmt.
- Das Gesetz wird vom Bundeskanzler / von der Bundeskanzlerin und dem/der zuständigen Minister/in gegengezeichnet.
- Abschließend wird das Gesetz dem Bundespräsidenten zur Ausfertigung zugeleitet. Es wird im Bundesgesetzblatt verkündet und kann dann, wie vom Gesetzgeber vorgesehen, in Kraft treten.

Infografiken

➤ Die fünf ständigen Verfassungsorgane des Bundes Doppelte Gewaltenteilung im Bundesstaat	4 7
➤ Sitze im Bundesrat durch Länderwahlen Der Vermittlungsausschuss – Kompromisse finden	17 30
➤ Schritte des Gesetzgebungsverfahrens nach dem Grundgesetz Zustimmung des Bundesrates, wenn Länderinteressen berührt sind Zustimmung oder Veto bei völkerrechtlichen Vereinbarungen	41 47 51
➤ Kontinuität und Stabilität in der föderalen Demokratie Verbindung zwischen Bund und Ländern Bundesrat – Bilanz in Zahlen Das Gesetzgebungsverfahren des Bundes	63 67 70 72

Herausgeber:

Bundesrat
Presse und Kommunikation
11055 Berlin

Tel.: +49 30 189100-0
E-Mail: referatP4@bundesrat.de
www.bundesrat.de

Redaktion Bundesrat: Presse und Kommunikation

Konzept & Gestaltung: EYES-OPEN – Agentur für Kommunikation

Fotos: Bundesrat (S. 49, 69), Dirk Michael Deckbar (Titel, S. 8, 13, 14/15, 25, 33, 34/35, 36/37, 45, 53, 54/55, 57, 64), photothek.net/
Florian Gärtner (Rückseite, S. 2/3, 23, 60), picture alliance/
Christoph Soeder (S. 29), picture alliance/Kay Nietfeld (S. 43)

Bundestagsadler: Urheber Prof. Ludwig Gies,
Bearbeitung 2008: buero uebele, Stuttgart

Berlin 2020 – 15. Auflage

Weitere – kostenlose – Infos zur Arbeit des
Bundesrates erhalten Sie gerne bei:

Bundesrat, Presse und Kommunikation, 11055 Berlin
oder auf der Website www.bundesrat.de.


Sie können dem Bundesrat folgen:

 Twitter
[@bundesrat](https://twitter.com/bundesrat)

 App
bundesrat.de/infoapp

 Instagram
[@bundesrat](https://www.instagram.com/bundesrat)

 Newsletter
www.bundesratkompakt.de

 YouTube
[@BundesratDeutschland](https://www.youtube.com/BundesratDeutschland)

Der Bundesrat ist eines der fünf ständigen Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland. In der bestehenden föderativen Ordnung repräsentiert der Bundesrat die 16 Länder als Gliedstaaten des Bundes.

Er agiert als Bindeglied zwischen Bund und Ländern und ist zugleich ein Gegengewicht zu Bundestag und Bundesregierung. Machtverteilung bedeutet Machtkontrolle im Bundesstaat. Sie steht für Stabilität in der föderalen Demokratie.

Diese Broschüre veranschaulicht die Organisationsstruktur und die komplexen Aufgaben des Bundesrates – sachlich, fundiert und mit erläuternden Infografiken.



Bundesrat
11055 Berlin
www.bundesrat.de