

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 435

# Die Kompetenzen des Bundesrates und ihre Inanspruchnahme

Eine empirische Untersuchung

Von

Gerhard Limberger



Duncker & Humblot · Berlin

**GERHARD LIMBERGER**

**Die Kompetenzen des Bundesrates  
und ihre Inanspruchnahme**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 435**

# Die Kompetenzen des Bundesrates und ihre Inanspruchnahme

Eine empirische Untersuchung

Von

Dr. Gerhard Limberger



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten  
© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1982 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61  
Printed in Germany  
ISBN 3 428 05261 7

# Inhaltsverzeichnis

## Kapitel 1

|   |    |
|---|----|
| <b>Einleitung</b>   | 11 |
| I. Anlaß und Absicht der Studie                             | 11 |
| 1. Kontroversen um den Bundesrat                            | 11 |
| 2. Gegenstand der Untersuchung                              | 14 |
| 3. Aufgabenbereich des Bundesrates und Untersuchungsbereich | 15 |
| a) Aufgaben des Bundesrates                                 | 15 |
| b) Beschränkung auf das Rechtsetzungsverfahren              | 20 |
| II. Quellen und Methoden                                    | 22 |
| 1. Aussagewert  | 23 |
| 2. Zuverlässigkeit des Materials                            | 23 |

## Kapitel 2

### **Kompetenzen des Bundesrates und deren Inanspruchnahme im Hinblick auf inhaltliche Faktoren**

|   |    |
|---|----|
|   | 25 |
| I. Zustimmungsgesetze   | 27 |
| 1. Kompetenzen des Bundesrates bei Zustimmungsgesetzen im einzelnen                             | 34 |
| 2. Katalogisierung der die Zustimmungsbedürftigkeit auslösenden Normen des Grundgesetzes        | 46 |
| a) Einteilung   | 46 |
| b) Ratio  | 47 |
| 3. Inanspruchnahme der Kompetenzen  | 55 |
| a) Statistische Angaben   | 55 |
| b) Kategorisierung der Beschlußgründe   | 57 |
| aa) Gesetzestechnische Gründe   | 57 |
| bb) Rechtliche Gründe   | 58 |
| cc) Finanzpolitische Gründe   | 59 |
| dd) Verwaltungsverfahrenbezogene Gründe   | 59 |
| ee) Inhaltsbezogene Gründe  | 60 |
| (a) Allgemeinpolitische Gründe  | 60 |
| (b) Wahrnehmung gesteigerter Länderinteressen   | 61 |
| ff) Kombinationen   | 61 |
| c) Verhältnis der Begründungen zu den Mitwirkungsrechten  | 62 |
| aa) Anrufung des Vermittlungsausschusses  | 63 |
| bb) Zustimmungsverweigerungen   | 65 |
| cc) Zusammenfassung   | 67 |
| d) Verhältnis der die Zustimmungsbedürftigkeit begründenden Normen zu den Begründungskategorien | 68 |

|  |     |
|--|-----|
| aa) Statistische Angaben .....   | 69  |
| bb) Auswertung .....   | 71  |
| cc) Zusammenfassung .....  | 73  |
| e) Erfolg der jeweiligen Einflußnahme .....  | 73  |
| aa) Anrufungen des Vermittlungsausschusses .....                                   | 74  |
| (a) Erfolg im Vermittlungsausschuß .....   | 75  |
| (b) Erfolg im Bundestag .....  | 76  |
| bb) Zustimmungsverweigerungen .....  | 77  |
| cc) Zusammenfassung .....  | 78  |
| 4. Zusammenfassung .....   | 79  |
| II. Einspruchsgesetze .....  | 80  |
| 1. Kompetenzen .....   | 80  |
| 2. Funktion der Anrufung des Vermittlungsausschusses .....                         | 82  |
| 3. Statistische Angaben .....  | 83  |
| 4. Begründungen der Beschlüsse .....   | 84  |
| 5. Erfolg der jeweiligen Einflußnahme .....  | 85  |
| a) Einsprüche .....  | 85  |
| b) Anrufung des Vermittlungsausschusses .....                                      | 86  |
| 6. Auswertung und Zusammenfassung .....  | 87  |
| III. Verfassungsändernde Gesetze .....   | 91  |
| 1. Kompetenzen .....   | 91  |
| 2. Statistische Angaben .....  | 91  |
| 3. Sachbereiche aller Verfassungsänderungen sowie der betroffenen Beschlüsse ..... | 92  |
| 4. Beschlußbegründungen .....  | 92  |
| a) Anrufungen des Vermittlungsausschusses .....                                    | 92  |
| b) Zustimmungsverweigerungen .....   | 93  |
| 5. Erfolg der jeweiligen Einflußnahme .....  | 93  |
| 6. Auswertung .....  | 94  |
| IV. Rechtsverordnungen .....   | 97  |
| 1. Kompetenzen .....   | 97  |
| 2. Statistische Angaben .....  | 99  |
| 3. Begründungen der Zustimmungsverweigerungen .....                                | 99  |
| 4. Auswertung .....  | 100 |
| <i>Exkurs:</i> Allgemeine Verwaltungsvorschriften .....                            | 101 |
| V. Vergleichende Betrachtung und Zusammenfassung .....                             | 103 |

### Kapitel 3

#### **Die Art der Kompetenzinanspruchnahme im Hinblick auf zeitliche Faktoren** 106

|  |     |
|--|-----|
| I. Zustimmungsgesetze .....                                | 106 |
| 1. Statistische Angaben der betroffenen Sachbereiche ..... | 106 |

|  |     |
|--|-----|
| 2. Auswahlverhalten .....                                  | 107 |
| a) Anrufungen des Vermittlungsausschusses .....            | 107 |
| b) Zustimmungsverweigerungen .....                         | 108 |
| 3. Begründungsverhalten .....                              | 109 |
| 4. Verhältnis Zustimmungsnorm — Begründungskategorie ..... | 114 |
| a) Anrufungen des Vermittlungsausschusses .....            | 114 |
| b) Zustimmungsverweigerungen .....                         | 117 |
| 5. Erfolg der jeweiligen Einflußnahme .....                | 119 |
| 6. Auswertung .....  | 120 |
| II. Einspruchsgesetze .....                                | 127 |
| 1. Statistische Angaben der betroffenen Sachbereiche ..... | 127 |
| 2. Auswahlverhalten .....                                  | 128 |
| 3. Begründungsverhalten .....                              | 129 |
| 4. Erfolg der jeweiligen Einflußnahme .....                | 130 |
| 5. Auswertung .....  | 131 |
| III. Verfassungsändernde Gesetze .....                     | 136 |
| IV. Rechtsverordnungen .....                               | 138 |
| <i>Exkurs: Allgemeine Verwaltungsvorschriften</i> .....    | 140 |
| V. Zusammenfassung .....                                   | 140 |

#### Kapitel 4

##### **Die Art der Kompetenzinanspruchnahme im Hinblick auf wechselnde politische Mehrheiten in Bundesrat und Bundestag**

143

|   |     |
|---|-----|
| I. Entwicklung der Mehrheitsverhältnisse und Stimmenverteilung im Bundesrat ..... | 143 |
| 1. Landesregierungen .....  | 144 |
| 2. Bundesregierung und Bundestag .....  | 151 |
| 3. Stimmenverhältnisse im Bundesrat .....   | 152 |
| II. Auswirkungen der Mehrheitsverhältnisse auf die Kompetenzinanspruchnahme ..... | 156 |
| 1. Auswahlverhalten .....   | 157 |
| 2. Begründungsverhalten .....   | 160 |
| 3. Erfolg der Einflußnahme .....  | 161 |
| III. Zusammenfassung .....  | 163 |

#### Kapitel 5

##### **Thesenförmige Zusammenfassung**

165

##### **Literaturverzeichnis**

168

##### **Quellenverzeichnis**

173

## Abkürzungsverzeichnis

|               |   |  |
|---------------|---|--|
| a. A.         | = | anderer Ansicht  |
| AöR           | = | Archiv des öffentlichen Rechts (zitiert nach Band und Seite) |
| BayVBl.       | = | Bayerische Verwaltungsblätter                                |
| BayVGH        | = | Bayerischer Verwaltungsgerichtshof                           |
| BGBL          | = | Bundesgesetzblatt  |
| BHE           | = | Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten                 |
| BK            | = | Bonner Kommentar   |
| BP            | = | Bayernpartei   |
| BR            | = | Bundesrat  |
| BR-Drs.       | = | Bundesrats-Drucksachen                                       |
| BReg          | = | Bundesregierung  |
| BTag          | = | Bundestag  |
| BPräs         | = | Bundespräsident  |
| BVerfG        | = | Bundesverfassungsgericht                                     |
| BVerfGE       | = | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts                 |
| BVerwG        | = | Bundesverwaltungsgericht                                     |
| BVerwGE       | = | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts                 |
| CDU           | = | Christlich demokratische Union                               |
| CSU           | = | Christlich soziale Union                                     |
| Diss.         | = | Dissertation   |
| d. h.         | = | das heißt  |
| DÖV           | = | Die öffentliche Verwaltung (zitiert nach Jahrgang und Seite) |
| DP            | = | Deutsche Partei  |
| DPS           | = | Demokratische Partei Saar                                    |
| DRP           | = | Deutsche Rechtspartei  |
| DV            | = | Deutsche Verwaltung  |
| DVBl.         | = | Deutsches Verwaltungsblatt                                   |
| DVP           | = | Demokratische Volkspartei                                    |
| DZP           | = | Deutsche Zentrumspartei                                      |
| Erl.          | = | Erläuterung  |
| FAZ           | = | Frankfurter Allgemeine Zeitung                               |
| FDP           | = | Freie demokratische Partei                                   |
| FN            | = | Fußnote  |
| FS für den BR | = | Festschrift für den Bundesrat                                |
| GB/BHE        | = | Gesamtdeutscher Block/BHE                                    |
| GDP           | = | Gesamtdeutsche Partei  |
| Ges.          | = | Gesetz   |
| GG            | = | Grundgesetz  |
| GO-VA         | = | Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses                 |
| HdBdBR        | = | Handbuch des Bundesrates                                     |
| h. L.         | = | herrschende Lehre  |
| h. M.         | = | herrschende Meinung  |

|              |   |  |
|--------------|---|--|
| i. e.        | = | das ist  |
| i. S. d.     | = | im Sinne des   |
| i. V. m.     | = | in Verbindung mit  |
| JÖR          | = | Jahrbuch des öffentlichen Rechts   |
| JuS          | = | Juristische Schulung (zitiert nach Jahrgang und Seite)   |
| JZ           | = | Juristenzeitung (zitiert nach Jahrgang und Seite)  |
| KPD          | = | Kommunistische Partei Deutschlands   |
| LP           | = | Legislaturperiode  |
| MDHS         | = | Maunz / Dürig / Herzog / Scholz, Kommentar   |
| MP           | = | Ministerpräsident  |
| m. w. Nachw. | = | mit weiteren Nachweisen  |
| NJW          | = | Neue Juristische Wochenschrift (zitiert nach Jahrgängen und Seiten)                                |
| RN           | = | Randnummer   |
| RVO          | = | Rechtsverordnung   |
| Rspr.        | = | Rechtsprechung   |
| SPD          | = | Sozialdemokratische Partei Deutschlands  |
| SSW          | = | Südschleswigsche Wählervereinigung   |
| VermA.       | = | Vermittlungsausschuß   |
| VerwArch     | = | Verwaltungsarchiv (zitiert nach Band und Seite)  |
| Vorb.        | = | Vorbemerkung   |
| VVDStRL      | = | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (zitiert nach Band und Seite)  |
| WAV          | = | Wirtschaftlicher Aufbauverein  |
| Z            | = | Zentrum  |
| ZaöRV        | = | Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (zitiert nach Jahrgang und Seite) |
| ZParl        | = | Zeitschrift für Parlamentsfragen (zitiert nach Jahrgang und Seite)                                 |
| ZRP          | = | Zeitschrift für Rechtspolitik (zitiert nach Jahrgang Seite)  |



## Kapitel 1

### Einleitung

#### I. Anlaß und Absicht der Studie

##### 1. Kontroversen um den Bundesrat

Als im Herbst 1969 die erste Bundesregierung seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland gebildet wurde, an der die CDU/CSU nicht beteiligt war, konnte man zu Recht davon sprechen, daß das parlamentarische Regierungssystem erwachsen geworden war<sup>1</sup>. Die Regierungsfractionen der SPD und der FDP verfügten gemeinsam über die absolute Mehrheit der Stimmen im Deutschen Bundestag<sup>2</sup> und hatten sich zur Bildung einer Koalitionsregierung verabredet. Dieser Mehrheit im Bundestag stand eine Stimmenmehrheit von CDU/CSU regierten Ländern im Bundesrat gegenüber, wobei allerdings lediglich in Bayern eine „reine“ christdemokratische bzw. christlich-soziale Regierung im Amt war, während in den übrigen Ländern, in denen die CDU den Ministerpräsidenten stellte, Koalitionen sowohl mit der FDP als auch mit der SPD bestanden<sup>3</sup>.

Die parteipolitisch divergierenden Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat führten zu einer Aktualisierung der Diskussion über die Aufgaben und Kompetenzen des Bundesrates. Die Diskussion erfolgte auf zwei Ebenen. Neben der wissenschaftlichen Diskussion verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Fragen wurde die Rolle des Bundesrates zunehmend Gegenstand der tages- und parteipolitischen Auseinandersetzungen. Glaubte man früher, man könne den Bundesrat als „Parlament der Oberregierungsräte“ bezeichnen, wie dies Theodor Heuss getan haben soll<sup>4</sup>, so wurden die Stellungnahmen und Beschlüsse des Bundesrates mehr und mehr als hochpolitische Entscheidungen angesehen, wenn der Gegenstand, über den der Bundesrat beriet, in der Öffentlichkeit diskutiert wurde.

---

<sup>1</sup> H. Meyer, S. 72.

<sup>2</sup> SPD: 224 Sitze; FDP: 30 Sitze; CDU/CSU: 242 Sitze; (ohne Berliner Abgeordnete).

<sup>3</sup> Näheres siehe unten Kap. 4 I. 1.

<sup>4</sup> Laufer in FS für den BR, S. 411.

Mit dem Amtsantritt der Regierung Brandt/Scheel war der politische Frontenverlauf zwischen den Parteien trotz zahlreicher im Vergleich zur Koalition auf Bundesebene unterschiedlich zusammengesetzter Koalitionen auf Länderebene klar. Die CDU/CSU war durch die sog. kleine SPD/FDP-Koalition in die für sie ungewohnte Oppositionsrolle gedrängt. Bereits während der Regierungsbildung hatte der damalige Vorsitzende der CDU und noch amtierende Bundeskanzler Kiesinger im Zusammenhang mit einer eventuell erforderlichen Oppositionsstrategie der Unionsparteien erklärt, neben der möglichen Errichtung eines Gegenkabinetts würden der SPD/FDP-Regierung Schwierigkeiten über den Bundesrat bereitet werden<sup>5</sup>. Die CDU/CSU-Stimmenmehrheit im Bundesrat sollte als Instrument der Bundestagsopposition genutzt werden<sup>6</sup>. Die Partei selbst kündigte eine Politisierung des Bundesrates an, woraufhin Politiker der SPD und FDP ihre Absicht äußerten, eine Blockierung der Bundestagsmehrheit durch den Bundesrat mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln, gegebenenfalls auch einem Sturz einer CDU/FDP-Landesregierung zu verhindern<sup>7</sup>. Herbert Wehner warf später als Fraktionsvorsitzender der SPD-Fraktion der Opposition die Blockade von rechtsgültigen Beschlüssen des Bundestages im Bundesrat vor<sup>8</sup>.

Wenn auch die Auseinandersetzungen über die Rolle des Bundesrates ab der 6. Legislaturperiode mit unterschiedlicher Heftigkeit geführt wurden — insbesondere relativierten Sprecher und Repräsentanten der CDU/CSU die von Kiesinger gemachten Äußerungen und verwiesen darauf, daß der Bundesrat eine politische Institution sei, in der politische Entscheidungen getroffen werden und daß dies schon immer so gewesen sei, auch schon vor dem Machtwechsel in Bonn<sup>9</sup> — blieb das Thema bis heute aktuell. So erklärte der baden-württembergische Ministerpräsident Späth im Januar 1981, die Unionsparteien wollten sich künftig im Bundesrat mehr als bisher auf die Geltendmachung von eigentlichen Länderinteressen beschränken und nicht mehr „Ausputzer“ konservativer Teile in SPD und FDP sein, die mit der Politik der eigenen Partei nicht mehr einverstanden seien. Dadurch werde dem Wähler besser verdeutlicht, daß die Regierungskoalition die politische Verantwortung zu tragen habe<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Vgl. Bermbach, S. 18; Westdt. Allgemeine vom 6. 10. 69; Der Spiegel vom 6. 10. 1969.

<sup>6</sup> Interview vom 22. 2. 1970; Pressedienst Bundesrat 4/70.

<sup>7</sup> Vgl. Bermbach, S. 14/15.

<sup>8</sup> Zitiert nach Laufer in ZParl 70, 319.

<sup>9</sup> Vgl. statt vieler, Interview des ehem. Bay. Staatsministers für Bundesangelegenheiten und Bevollmächtigten Bayerns beim Bund, Heubl, in ZParl 70, 309 f.

<sup>10</sup> Interview im Hessischen Rundfunk, Frankfurter Gespräche, 18. Januar 1981.

Die Auseinandersetzungen um den Bundesrat wurden zu einem Dauerstreit zwischen der Bundesregierung und der sie tragenden Fraktionen im Bundestag einerseits und den CDU/CSU geführten Bundesländern und der Opposition im Bundestag andererseits.

Eine weitere Folge der divergierenden Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat war, daß bei Koalitionsvereinbarungen und Koalitionsverhandlungen auf Landesebene Wohlverhaltensklauseln für die Arbeit der Landesregierung im Bundesrat zunehmend an Bedeutung gewannen. Dabei blieb es der FDP überlassen, die Bonner Regierungskoalition auf diese Weise zu schützen<sup>11</sup>.

Bewirkte der Regierungswechsel im Oktober 1969 eine Aktualisierung der Diskussion über den Bundesrat und wurde diese Diskussion in die breite politische Öffentlichkeit getragen, so waren doch Aufgaben und verfassungsrechtliche Stellung dieses Verfassungsorgans schon seit Beginn seiner Tätigkeit umstritten<sup>12</sup>. Die Frage nach der Zulässigkeit parteipolitisch motivierter Entscheidungen wurde im Bundesrat schon sehr früh behandelt<sup>13</sup>. Die geringe Resonanz der Arbeit des Bundesrates in der Öffentlichkeit, sein Informationsrecht nach Art. 53 GG<sup>14</sup> und die Klage über die kurzen Fristen, die das Grundgesetz für die Arbeit des Bundesrates bis zum Jahr 1969 vorsah, waren Gegenstand der politischen Diskussion. Seine Vermittlerrolle und seine Integrationsfunktion, die Kontinuität seiner Arbeit und der Charakter als politische Institution, und nicht nur als Vertreter von Länderinteressen, wurde von Ministerpräsidenten aller Parteien betont<sup>15</sup>.

In der wissenschaftlichen Diskussion wurde vornehmlich der Kompetenzumfang des Bundesrates bei den sog. Zustimmungsgesetzen behandelt. Daneben waren Fragen nach dem richtigen Adressaten für den Erlaß von Verwaltungsvorschriften nach Art. 84 Abs. 2, 85 Abs. 2, 108 Abs. 7 und den damit verbundenen Rechten des Bundesrates sowie nach

---

<sup>11</sup> Bei der Regierungsbildung im Saarland 1977 und in Niedersachsen 1976 waren sog. Bundesratsklauseln Gegenstand von Koalitionsverhandlungen. In Hessen bot der CDU-Kandidat Dregger der FDP die Stimmführerschaft im BR im Falle einer Koalition zwischen CDU und FDP an; vgl. auch Bandorf, ZRP 77, 81; Fabritius in ZParl 76, 448.

<sup>12</sup> Stern, Bd. I, S. 576.

<sup>13</sup> Der Erste Bürgermeister von Hamburg, Dr. Sieveking (CDU), forderte in seiner Antrittsrede als Bundesratspräsident 1956, daß parteipolitische Momente im Hinblick auf die staatspolitischen Aufgaben des Bundesrates zurückzutreten hätten. G. A. Zinn (SPD) erklärte bei gleicher Gelegenheit 1953, politische, auch parteipolitische Entscheidungen im Bundesrat seien zulässig; vgl. Rummel, S. 58, 35. Dagegen fürchtete der frühere bay. Ministerpräsident Ehard eine Entfremdung der Struktur des Bundesrates durch eine mögliche Parteienbundesstaatlichkeit, vgl. Rummel, S. 98.

<sup>14</sup> Art. ohne Gesetzesangabe sind im folgenden solche des Grundgesetzes.

<sup>15</sup> Vgl. die von Rummel zusammengetragenen Antrittsreden der Bundesratspräsidenten.