

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 143

Der Bundesrat in Deutschland und Österreich

Herausgegeben von

Detlef Merten



Duncker & Humblot · Berlin

Der Bundesrat in Deutschland und Österreich

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 143

Der Bundesrat in Deutschland und Österreich

Herausgegeben von
Detlef Merten



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Der Bundesrat in Deutschland und Österreich / Hrsg.: Detlef Merten. –
Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Schriftenreihe der Hochschule Speyer ; Bd. 143)

ISBN 3-428-10514-1

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-10514-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Vorwort

Auf Bundesebene verkörpert sich im Bundesrat das Bundesstaatsprinzip als gleichwertiger Fundamentalgrundsatz neben anderen Staatsstrukturprinzipien. Dabei wirkt dieses föderative Staatsorgan als zweite parlamentarische Kammer zugleich gewaltenthemmend. Die unterschiedliche verfassungsgesetzliche Ausgestaltung des Bundesrates in Deutschland und Österreich, Akzentverschiebungen im Verhältnis von Bund und Ländern sowie die durch Verfassungsnovellen in beiden Staaten geregelte Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union boten Anlaß, verfassungsrechtliche Kompetenzen und politisches Gewicht dieser Institution aus rechtsvergleichender wie rechtshistorischer, verfassungsdogmatischer wie rechtspolitischer Perspektive zu betrachten.

Zu einer Tagung über den „Bundesrat in Deutschland und Österreich“, die unter der wissenschaftlichen Leitung des Herausgebers vom 15. bis 17. September 1999 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer veranstaltet und mit Grußansprachen der Bundesratspräsidenten Österreichs und Deutschlands eröffnet wurde, trafen sich Teilnehmer aus dem Inland und Ausland, die die Referate nicht nur im Plenum, sondern auch in drei Arbeitsgruppen diskutierten und vertieften. Die Vorträge sowie die Berichte aus den Arbeitsgruppen werden im folgenden veröffentlicht.

Der Fritz Thyssen-Stiftung, die die Durchführung der Tagung und die Drucklegung ihrer Ergebnisse in entgegenkommender und unbürokratischer Weise gefördert hat, sei an dieser Stelle in besonderer Weise gedankt.

Speyer, im Dezember 2000

Detlef Merten

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Eröffnung der Tagung <i>Siegfried Magiera</i> | 9 |
| Einführung in das Thema <i>Detlef Merten</i> | 13 |
| Grußansprache <i>Roland Koch</i> | 19 |
| Grußansprache <i>Jürgen Weiss</i> | 27 |
| Die Bundesstaatlichkeit als historisches Erbe und Zukunftsaufgabe Von <i>Herbert Schambeck</i> | 33 |
| Bundesstaatlichkeit als Element des Verfassungsstaats Von <i>Paul Kirchhof</i> | 59 |
| Das Finanzsystem im österreichischen Bundesstaat Von <i>Heinz Schäffer</i> | 71 |
| Kooperativer Zentralismus Von <i>Georg-Berndt Oschatz</i> | 135 |
| Die Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union Von <i>Walter Labuda</i> | 151 |
| Die föderative Verfassung der Europäischen Union Von <i>Peter Badura</i> | 161 |
| Arbeitsgruppe 1: Kooperativer Zentralismus Vorsitz: <i>Hartmut Bauer</i> – Bericht von <i>Horst Risse</i> | 173 |
| Arbeitsgruppe 2: Finanzsystem im Bundesstaat Vorsitz: <i>Ferdinand Kirchhof</i> – Bericht von <i>Karim Giese</i> | 177 |
| Arbeitsgruppe 3: Deutschland und Österreich in Europa Vorsitz: <i>Rudolf Streinz</i> – Bericht von <i>Michael Holoubek</i> | 181 |
| Verzeichnis der Referenten und Berichterstatter | 185 |

Eröffnung der Tagung durch den Rektor der Hochschule Universitätsprofessor Dr. Siegfried Magiera

Es ist für mich eine besondere Freude, diese Tagung, die sich mit dem Bundesrat in Deutschland und in Österreich befaßt, an unserer Hochschule eröffnen und dazu eine so große Zahl hochrangiger Referenten und Gäste aus dem In- und Ausland, vor allem auch aus unserem Nachbarland Österreich, begrüßen zu dürfen. Ich heiße Sie alle im Namen der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer herzlich willkommen und begrüße besonders die Vortragenden des heutigen Nachmittags, die Präsidenten des deutschen und des österreichischen Bundesrats, Herrn Ministerpräsidenten Koch und Herrn Bundesminister a.D. Weiss, sowie den ehemaligen Präsidenten des österreichischen Bundesrats, Herrn Universitätsprofessor Dr. Dr. h.c. Schambeck, und den Richter des Bundesverfassungsgerichts, Herrn Universitätsprofessor Dr. Paul Kirchhof. Ferner begrüße ich herzlich den Oberbürgermeister der Stadt Speyer, Herrn Schineller.

Mein herzlicher Dank gilt Herrn Universitätsprofessor Dr. Dr. Merten dafür, daß er es auf sich genommen hat, die Tagung umsichtig zu organisieren und zu leiten mit der für die Hochschule Speyer charakteristischen Verbindung von Wissenschaft und Praxis möglichst mit Blick über die deutschen Grenzen hinaus, wofür die ausgewählten Themen ebenso wie der Teilnehmerkreis bürgen.

Damit setzt die Hochschule eine lange Tradition fort, innerhalb derer sie sich anlässlich von Tagungen und sonstigen Veranstaltungen verschiedentlich und zeitgemäß mit Aspekten des Bundesstaats und in einem weiteren Sinn des Föderalismus beschäftigt hat, so etwa 1961 mit den Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, 1971 mit der Entwicklung der Aufgaben und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden, 1974 mit der Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie – im Rahmen des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung – 1987 mit dem Verhältnis von Bundesländern und Europäischer Gemeinschaft sowie 1995 mit der Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht. In jüngster Zeit waren die Eröffnung des Wintersemesters 1998/99 mit einem Vortrag des Ministerpräsidenten des Landes Baden-Württemberg, Herrn Teufel, und die Frühjahrstagung 1999 der Hochschule dem Thema Föderalismus gewidmet.

Die Aktualität des Themenbereichs kommt auch in den Vortragsthemen dieser Tagung, die sich dem Bundesrat in Deutschland und in Österreich unter vergleichender Perspektive widmet, zum Ausdruck. Dabei ist nicht nur der grenzüber-

schreitende Aspekt zwischen den verschiedenen Staatsverfassungen von Interesse und Bedeutung, sondern ebenso der Bezug zur Europäischen Union.

Durch die Verfassungsänderung von 1992 im Zuge der Ratifizierung des Vertrags über die Europäische Union hat der deutsche Bundesrat, auf den ich mich hier beschränken möchte, eine erhebliche Stärkung bei der Mitwirkung in den Angelegenheiten der Europäischen Union erfahren, und zwar gegenüber der Bundesregierung und im Vergleich zum Bundestag ebenso wie im Verhältnis zu den Ländern. Bemerkenswert erscheint mir insoweit, daß die Länder dadurch insgesamt ebenfalls gestärkt worden sind, obwohl sie als einzelne ihre zuvor innegehabte Vettoposition zugunsten des Mehrheitsprinzips im Bundesratsverfahren aufgeben mußten.

Bekanntlich ist der Rat der Europäischen Union dem Bundesrat nachgebildet. Wie im Bundesrat kommen im Unionsrat Vertreter der einzelstaatlichen Regierungen zusammen, wie im Bundesrat sind die Stimmen der Einzelstaaten im Unionsrat gewichtet und wie im Bundesrat stimmen die Mitglieder im Unionsrat mehrheitlich ab, allerdings nicht stets mit einfacher, sondern überwiegend mit qualifizierter Mehrheit und teilweise noch einstimmig.

Die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union um neue Mitgliedstaaten bedingt eine Reform auch des Unionsrates, insbesondere was das Stimmengewicht und die Abstimmungsmehrheiten anbelangt, wenn die Europäische Union funktionsfähig bleiben soll. Wie schwierig diese Reformaufgabe ist, zeigt sich daran, daß sie bei den Beratungen anläßlich des Amsterdamer Vertrags, auf dessen Agenda sie stand, letztlich nicht bewältigt werden konnte.

Es fragt sich, ob die Erfahrungen mit dem staatlichen Bundesrat auch für den gemeinschaftlichen Unionsrat dienlich sein könnten. Dies erscheint deshalb wichtig, weil es weder für die Stimmengewichtung noch für die Mehrheitserfordernisse im Bundesrat wie im Unionsrat allgemein anerkannte Maßstäbe gibt, wie sie etwa für ein voll entwickeltes Parlament als Volksvertretung aufgrund des Prinzips „one person – one vote“ vorhanden sind. Eine nüchterne Bestandsaufnahme der deutschen und der österreichischen Verfassungsentwicklung mit ihren Vor- und Nachteilen wäre insoweit hilfreich, wenn auch wegen der unterschiedlichen Strukturen zwischen Bundesstaat und Europäischer Union nicht einfach übertragbar.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, Zeitrahmen und Höflichkeit gebieten es, daß ich an dieser Stelle mit meinen Bemerkungen zur sachlichen Thematik einhalte, die ich als Rektor, der zugleich den Lehrstuhl für öffentliches und europäisches Recht innehat, nicht gänzlich vermeiden konnte. Es bleibt mir die angenehme Schlußbemerkung, Ihnen für Ihre Beratungen und Gespräche am Rande der Tagung wie für Ihren Aufenthalt an unserer Hochschule sowie in Speyer und Umgebung alles Gute zu wünschen.

Bevor ich jedoch das Wort an den Tagungsleiter, Herrn Kollegen Merten, weiterreiche, möchte ich um Ihre Aufmerksamkeit für eine Amtshandlung bitten, die aus

Zeitgründen nicht im Programm angekündigt werden konnte, mit Ihrem Einverständnis jedoch in diesem würdigen Rahmen vorgenommen werden sollte.

In seiner Sitzung am 26. Juli 1999 hat der Senat der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer einstimmig beschlossen, dem Ministerpräsidenten des Landes Rheinland-Pfalz vorzuschlagen, den Direktor des deutschen Bundesrates, Herrn Minister a.D. Georg-Berndt Oschatz, den ich an dieser Stelle besonders herzlich begrüße, zum Honorarprofessor zu ernennen. In seiner Begründung hebt der Senat hervor, daß Herr Direktor Oschatz, den ich in diesem Kreise nicht näher vorzustellen brauche, seit dem Wintersemester 1992/93 als Lehrbeauftragter und Referent erfolgreich an den Lehr- und Fortbildungsveranstaltungen der Hochschule im Bereich „Theorie und Praxis des Bundesstaates“ mitwirkt, einem Bereich, in dem Herr Oschatz über langjährige berufliche Erfahrung im In- und Ausland verfügt und in dem er durch zahlreiche, weit beachtete Veröffentlichungen hervorgetreten ist. Es freut mich sehr, daß Herr Ministerpräsident Beck dem Vorschlag der Hochschule entsprochen und am 2. September 1999 die Ernennungsurkunde unterzeichnet hat.

Sehr verehrter Herr Direktor Oschatz, ich darf Sie bitten, die Ernennungsurkunde zum Honorarprofessor an unserer Hochschule für das Gebiet „Theorie und Praxis des Bundesstaates“ entgegenzunehmen. Im Namen der Hochschule und auch ganz persönlich gratuliere ich Ihnen herzlich zu Ihrer Ernennung. Als unserem neuen Kollegen wünsche ich Ihnen weiterhin alles Gute für Ihre Tätigkeit an der Hochschule wie in der Praxis des Bundesrates sowie für Ihr persönliches Wohlergehen.