

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 50

Der Bundesrat zwischen Verfassungsauftrag, Politik und Länderinteressen

Von

Alfred Rührmair



Duncker & Humblot · Berlin

ALFRED RÜHRMAIR

Der Bundesrat zwischen Verfassungsauftrag,
Politik und Länderinteressen

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Ulrich Karpen, Heinrich Oberreuter, Wolfgang Zeh

in Verbindung mit

Peter Badura, Wolfgang Heyde, Joachim Linck

Georg-Berndt Oschatz, Hans-Peter Schneider

Uwe Thaysen

Band 50

Der Bundesrat zwischen Verfassungsauftrag, Politik und Länderinteressen

Von

Alfred Rührmair



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Rührmair, Alfred:

Der Bundesrat zwischen Verfassungsauftrag, Politik
und Länderinteressen / Alfred Rührmair. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Beiträge zum Parlamentsrecht ; Bd. 50)

Zugl.: München, Univ., Diss., 2000

ISBN 3-428-10532-X

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-6674

ISBN 3-428-10532-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2000 von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen. Literatur, Rechtsprechung und politische Entwicklung konnten bis Juli 2000 berücksichtigt werden.

Danken möchte ich besonders meinem verehrten Lehrer und Doktorvater Herrn Professor Dr. Papier, Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, dessen Anregung, die auch über 50 Jahre nach Konstituierung des Bundesrates immer noch umstrittenen Fragen seiner Stellung im Gefüge von Recht und Politik zum Gegenstand meiner Untersuchung zu machen, ich gerne gefolgt bin. Sein Vorbild, seine Aufmerksamkeit und sein Rat waren mehr als nur die Grundlagen für das Gelingen dieser Arbeit.

Herrn Professor Dr. Badura danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens, Frau Schmidt-Rhode für ihren unermüdlichen organisatorischen Einsatz. Herrn Professor Dr. h.c. Simon, Herrn Professor Dr. Karpen, Herrn Professor Dr. Oberreuter und Herrn Professor Dr. Zeh gebührt mein Dank für die Aufnahme der Arbeit in ihre Schriftenreihe, dem Bundesrat für die großzügige Gewährung eines Druckkostenzuschusses und die Versorgung mit Informationsmaterial. Bei Herrn Ltd. Ministerialrat Dr. Zeiselmair und Frau Ministerialrätin Gmach möchte ich mich für zahlreiche anregende Gespräche und hilfreiche Unterlagen bedanken.

Mein herzlichster Dank aber gehört meiner geliebten Birgit und meinen lieben Eltern. Durch ihre Unterstützung und ihr Verständnis, vor allem aber durch ihre Zuneigung waren sie mir eine unschätzbare Hilfe. Ihnen sei diese Arbeit gewidmet.

München, im Februar 2001

Alfred Rührmair

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung und Gang der Untersuchung	13
B. Die historische Entwicklung des Bundesrates	16
I. Der Bundesrat als geschichtlich gewachsene Einrichtung	16
1. Der Bundesrat als Urgestein deutscher Staatlichkeit	16
2. Fraglichkeit der Begründung aus der Tradition	17
II. Die Vorläufer des Bundesrates	17
1. Reichstag des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation	18
2. Bundesversammlung des Deutschen Bundes	18
3. Versammlung der „Conferenz-Bevollmächtigten“ des Deutschen Zollvereins	19
4. Staatenhaus der Paulskirchenverfassung	19
5. Bundesrat des Norddeutschen Bundes	19
6. Bundesrat des Deutschen Reiches von 1871	20
7. Reichsrat der Weimarer Republik	21
8. Nationalsozialismus	22
III. Die Beratungen zum Grundgesetz	23
1. Vorgaben und gemeinsame Grundvorstellungen	23
2. Der Abschnitt über den Bundesrat als einer der umstrittensten Teile der Grundgesetzgebung	24
a) Unstreitige Grundlage und Zielrichtung	24
b) Streitige Einzelfragen	24
aa) Bundesrats- oder Senatsprinzip	25

bb) Die Fragen des Stimmenverhältnisses im Bundesrat und der gleichberechtigten Einräumung von Befugnissen an den Bundesrat	27
3. Das Hauptergebnis der gouvernementalen Prägung des grundgesetzlichen Föderalismus	28
IV. Der Bundesrat des Grundgesetzes im Lichte seiner Vorläufer	29
1. Der Bundesrat als Fortsetzung früherer föderativer Organe	29
2. Insbesondere: Der Bundesrat im Verhältnis zum Bundesrat von 1871 und zum Reichsrat der Weimarer Reichsverfassung	30
V. Der Wandel des Bundesrates seit Entstehung des Grundgesetzes	31
1. Wandel im tatsächlichen Verhältnis zum Bundestag	31
2. Formale Rechtsänderungen	32
C. Der Bundesrat als politisches Organ	33
I. Die Politisierung des Bundesrates	33
1. Die Grundpositionen	33
a) Der Bundesrat als unpolitisches Organ	34
b) Der Bundesrat als (auch) politisches Organ	36
2. Die Politisierung des Bundesrates in Geschichte und Praxis der Bundesrepublik Deutschland	37
a) Die Entscheidung für das Bundesratsprinzip	37
b) Der Bundesrat in den Phasen der bundesrepublikanischen Geschichte	37
3. Die Beschlüsse des Bundesrates als politische Entscheidungen	40
a) Ausgangslage	40
b) Zwangsläufigkeit der Politisierung	41
c) Die Politisierung im Lichte von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik	43
4. Relativierung des Problems in der Praxis	47
a) Teilweise Überflüssigkeit parteipolitischer Einflussnahme	48

Inhaltsverzeichnis	9
b) Eingeschränkter Wirkungsgrad parteipolitischer Einflussnahme	48
aa) Die Wechselwirkungen zwischen bundes- und landespolitischer Sphäre	48
bb) Die zentrale Rolle der Länderinteressen – zugleich: Die Instrumentalisierung des Bundesrates gegen die Länder beschneidende EU-Interventionen	50
5. Grenzen der Politisierung	54
6. Konsequenzen der Politisierung für das Verhältnis zu den Länderparlamenten	56
II. Insbesondere: Unterschiedliche parteipolitische Mehrheiten in Bundesrat und Bundestag (Stichwort Blockadepolitik)	56
1. Problemstellung	56
2. Blockadepolitik in der Staatspraxis der Bundesrepublik Deutschland	57
3. Aus der Blockadesituation erwachsende Probleme	59
a) In rechtlich-demokratischer Hinsicht	59
b) In praktischer Hinsicht	59
4. Relativierung des Problems in der Praxis	60
5. Keine Verfassungskrise durch Blockadepolitik	62
6. Blockadeähnliche Situation bei identischen Mehrheitsverhältnissen	63
III. Insbesondere: Koalitionsvereinbarungen über das Abstimmungsverhalten	64
1. Problemstellung	64
2. Verfassungsrechtliche Würdigung	65
3. Das Losverfahren als Alternative zur herkömmlichen Bundesratsklausel	66
D. Der Bundesrat im Gefüge der Länderinteressen	68
I. Der Bundesrat als Bundesorgan	68
1. Die formale Stellung als reines Bundesorgan	68
2. Die materielle Stellung als Länderkammer	69

II. Entscheidungsverhalten in Bundes- und / oder Landesinteresse	69
1. Fragestellung	69
2. Die grundsätzlichen Positionen	70
3. Würdigung der grundsätzlichen Positionen	71
a) Handeln auch im Landesinteresse	71
b) Handeln auch im Bundesinteresse	73
c) Handeln im gesamtstaatlichen Interesse	75
III. Verantwortlichkeit der Bundesratsmitglieder vor ihren Ländern	76
1. Ungeklärtheit der Frage	76
2. Grund der Diskussion	77
3. Verschiedene Arten der Einflussnahme	79
4. Ausgangspunkt Landesverfassungen	79
5. Parlamentarische Verantwortlichkeit	80
a) Das Recht des Parlaments zur nachträglichen Kontrolle der Regierung	80
b) Formen der parlamentarischen Kontrolle	82
c) Weitere Einzelfragen	83
6. Weisungsbefugnis	84
a) Fragestellung	84
b) Die Weisungsgebundenheit der Bundesratsmitglieder	85
c) Die Landesregierung als Trägerin der Weisungsbefugnis	86
d) Intensität des Weisungsrechts	89
e) Fehlen einer Weisung	90
f) Abweichen von der Weisung	91
aa) Folgen weisungswidrigen Verhaltens	91
bb) Berechtigung zur Abweichung	92
g) Die Weisungsgebundenheit im Lichte der demokratischen Legitimation des Bundesrates	92
h) Weisungsrecht auch der Länderparlamente?	94
i) Auswirkungen auf das Kontrollrecht der Länderparlamente	101

Inhaltsverzeichnis	11
7. Unverbindliche Empfehlung	102
a) Fragestellung und grundlegender Meinungsstand	102
b) Zulässigkeit rechtlich unverbindlicher Empfehlungen	103
c) Gegenständliche Einschränkung des Rechts zu rechtlich unverbindlichen Empfehlungen	109
aa) Beschränkung auf länderspezifische Angelegenheiten und/oder ge- sellschaftspolitische Grundsatzfragen	109
bb) Beschränkung durch die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzge- bungskompetenzen	111
8. Information	112
a) Das Recht des Landesparlaments auf Information über Bundesratsangele- genheiten	112
b) Grenzen des Informationsrechts	113
c) Das Informationsrecht in der Praxis	114
9. Insbesondere: Zustimmungserfordernis bei Grundgesetzänderungen?	114
a) Problemstellung und Grund der Diskussion	114
b) Verfassungsrechtliche und -politische Würdigung	115
IV. Die Schwächung der Länderparlamente	118
1. Ausgangslage	118
a) Die Verschiebung des Schwergewichts der Gesetzgebungskompetenzen ..	118
aa) Befund	118
bb) Ursachen	118
b) Kompensation durch Gewinn an Einflussnahme auf den Gesamtstaat? ...	120
aa) Gewinn an Einflussnahme auf den Gesamtstaat	120
bb) Echte Kompensation?	122
cc) Jedenfalls: keine Kompensation zu Gunsten der Länderparlamente ...	124
c) „Exekutivföderalismus“ – „Deposiedierung der Landtage“	124
aa) Ausgangslage	124
bb) Weitere Folgen	126
d) Vereinbarkeit mit den Verfassungsprinzipien	126
aa) Bundesstaatsprinzip	127
bb) Demokratieprinzip	128
cc) Prinzip der Gewaltenteilung	129
e) Relativierung der Problematik	130

2. Reformmöglichkeiten	132
a) Auf Landesebene	133
b) Auf Bundesebene	136
c) Behandlung der Problematik im Rahmen verfassungsreformerischer Überlegungen	138
d) Praktische Realisierbarkeit einer Stärkung der Rolle der Länderparlamente	142
aa) Unsicherheit über die rechtlichen Grenzen	142
bb) Arbeitsökonomische Erwägungen	143
cc) Fehlende unmittelbare Beteiligung „vor Ort“	144
dd) Realisierbarkeit einer eigentlichen Kompetenzreform	145
 V. Zwischenländerkooperation und der Bundesrat als koordinierendes Organ	 146
1. Ausgangslage und Befund	146
2. Verfassungsrechtliche und -politische Würdigung	147
3. Der Bundesrat als Koordinationsstelle?	150
a) Allgemeine verfassungsrechtliche Würdigung	150
b) Die Europakammer, Art. 52 Abs. 3a GG	151
 E. Schlussbetrachtung und Zusammenfassung	 159
 Literaturverzeichnis	 164
 Stichwortverzeichnis	 180

A. Einleitung und Gang der Untersuchung

Der Bundesrat: Über 50 Jahre nach seiner Konstituierung im Bonner Bundeshaus am 7. September 1949 als erstes der Verfassungsorgane der neu gebildeten Republik¹ nimmt er eine mittlerweile fest definierte Stellung im Verfassungsgefüge ein, sein Platz in der historischen Entwicklungslinie der gliedstaatlichen Vertretung im Bundesstaat ist unverrückbar, Ursprung und Gewichtung der von ihm zu vertretenden Interessen stehen fest, Maß und Mittel zulässiger Einflussnahme auf seine Arbeit und das Verhalten seiner Mitglieder sind abgegrenzt – sollte man denken. Doch sind all diese hier gleichsam noch nebulös angedeuteten Fragen und Problemkreise heute so virulent wie vor Jahrzehnten, wenn nicht gar aktueller als je zuvor:

Der Bayerische Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber rief erst jüngst, am 22. März 2000, in seiner Regierungserklärung „Föderalismus: Solidarität und Wettbewerb – Starke Länder in Europa“ das Jahr 2000 zum Jahr des Föderalismus aus. Schlagwörter wie „Wettbewerbsföderalismus“, „kooperativer Föderalismus“ „Exekutivföderalismus“ machen gleichsam als „Modethemen“² die Runde. Anlässlich des 50-jährigen Jubiläums des Herrenchiemseer Verfassungskonvents veranstaltet der Bundesrat ein wissenschaftliches Symposium „Zur Struktur des deutschen Föderalismus“³. Ohne dass die Bühnen, auf denen derzeit Diskussionen zur Bundesstaatlichkeit dargeboten werden, damit auch nur entfernt abschließend genannt worden wären, wird doch deutlich: Das föderalistische Prinzip steht im Zentrum rechtlicher wie politischer Diskussion – und mit ihm naturgemäß und zwingend auch sein zentrales Organ, der Bundesrat. Nicht von ungefähr kommt es daher etwa, dass die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer das Thema „Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf“ 1999 zum Gegenstand seiner Befassung⁴ gemacht hat.

¹ Vgl. Ansprache des damaligen Bundesratspräsidenten *Roland Koch* beim Festakt des Bundesrats am 6. September 1999 anlässlich des 50. Jahrestages seiner Konstituierung, Pressemitteilung des Bundesrates 106/1999, S. 1.

² *Papier*, Der unitarische Bundesstaat – Einer Reföderalisierung der Bundesrepublik sind Grenzen gesetzt, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5. November 1998, S. 10; *ders.*, 50 Jahre Bundesstaatlichkeit nach dem Grundgesetz – Entwicklungslinien und Zukunftsperspektiven, in: *Bundesrat (Hrsg.)*, 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent – „Zur Struktur des deutschen Föderalismus“, 1999, 341.

³ s. dazu den vom *Bundesrat* im Jahre 1999 herausgegebenen Tagungsband. Dieser wird noch mehrfach zitiert werden.

⁴ Der Tagungsband wird noch mehrfach zitiert werden.

Insoweit dem – über 50 Jahre nach Konstituierung des Bundesrates auf den ersten Blick freilich erstaunlichen – „Zeitgeist“⁵ folgend, richtet auch die folgende Abhandlung⁶ ihr Augenmerk auf den Bundesrat, auf den Bundesrat in seiner Stellung als Bundesverfassungsorgan im Geflecht von Länderinteressen und Politik, auf den Bundesrat im Einflussbereich insbesondere von Länderparlamenten und Parteien. – Als Verfassungs- und oberstes Bundesorgan⁷, das seine grundgesetzliche Regelung primär in den Art. 50 ff. GG findet, ist der Bundesrat „der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes verpflichtet“ und betreibt in „politischer Sterilität“ als „überparteiliches Organ“ und „ruhender Pol sachbezogener Erwägungen“ eine „objektivierte Staatskunst“, ist „mehr ein Integrationsorgan denn ein Konfrontationsorgan“? Als Organ der Mitwirkung der Länder ist der Bundesrat „Länderkammer“ und aufgrund seiner Zusammensetzung aus Mitgliedern, die „Landesväter und Parteisöhne zugleich“ sind, „Brunnenstube lebendiger politischer Meinungen“, die auch ein Wirken als „Gegenregierung“ und „Bundesoppositionsrat“ nicht ausschließt? Das Grundgesetz mit dem Bundesrat als „elastischem Faktor“ steht auch einer Entwicklung zum „unitarischen Bundesstaat“ und zum „Exekutivföderalismus“ mit der damit einhergehenden „Depossedierung der Länderparlamente“ wie auch zum „kooperativen Föderalismus“, in dem der Bundesrat auch die Funktion einer „Koordinationsstelle“ zu übernehmen vermag, nicht entgegen? – Gleichsam schlaglichtartig und unkommentiert sollen diese in Frageform gehäuften (wörtlichen oder sinngemäßen) Zitate einige der zu behandelnden Problemkreise von den Extrempositionen her nur holzschnittartig anreißen; im Laufe der Erörterungen werden sie uns im jeweils zutreffenden Kontext erneut begegnen.

Dabei wird im *Abschnitt C.* zunächst allgemein der Frage einer Politisierung des Bundesratswirkens mit ihren verfassungsrechtlichen wie praktischen Grenzen nachzugehen sein, bevor unter dem Stichwort der Blockadepolitik die zumindest dem öffentlichen Vernehmen nach virulenteste Ausprägung einer parteipolitischen Instrumentalisierung des Bundesrates zu diskutieren sein wird; mit den Koalitionsvereinbarungen über das Abstimmungsverhalten im Bundesrat soll ein zweiter Spezialaspekt einer Politisierung des Bundesrates beleuchtet werden. Aber nicht nur parteipolitischen Einfluss ist das Verhalten im Bundesrat möglicherweise ausgesetzt: Als Bundesorgan und gleichzeitig Organ der Mitwirkung der Länder stellt sich für den Bundesrat vielmehr auch die im *Abschnitt D.* zu erörternde Frage, welche Position ihm das Grundgesetz innerhalb des Geflechts von Bundes- und Landesinteressen⁸ zugewiesen hat, insbesondere inwieweit eine (in verschiedenen

⁵ *Papier*, 50 Jahre Bundesstaatlichkeit nach dem Grundgesetz – Entwicklungslinien und Zukunftsperspektiven, in: Bundesrat (Hrsg.), 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent – „Zur Struktur des deutschen Föderalismus“, 1999, 341.

⁶ Literatur, Rechtsprechung und politische Entwicklung konnten bis Juli 2000 berücksichtigt werden.

⁷ *BVerfGE* 1, 299, 311; 8, 104, 120.

⁸ Nicht Gegenstand der Arbeit soll als nicht im Kern den Bundesrat betreffender Problemkreis die Thematik des Länderfinanzausgleichs sein. s. dazu insbesondere die Entscheidung

Graden denkbare) Einwirkung auf die Bundesratsmitglieder von Seiten ihrer Länder zulässig ist, namentlich von Seiten der Länderparlamente – die, wie gesondert darzustellen sein wird, von unitarisierenden und als solche auch den Bundesrat stärkenden Entwicklungen besonders bedroht sind. Zu klären, ob dem Bundesrat im Rahmen der zu verzeichnenden zunehmenden Zwischenländerkooperation eine Rolle als Organ der Koordinierung übertragen werden kann⁹, wird diesen Versuch einer Positionierung des Bundesrates im Fadenkreuz der Interessen von Bund und Ländern abschließen. Jenen beiden Hauptteilen vorangestellt ist in *Abschnitt B.* ein kurzer Abriss der historischen Entwicklungslinie des Bundesrates. Dieser wird, insbesondere soweit er sich mit den Beratungen zum Grundgesetz und dem Verhältnis des Bundesrates zu seinen Vorläufern befasst, im Weiteren vielfach als Argumentationsgrundlage Bedeutung erlangen. Eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse mit Schlussbetrachtung, *Abschnitt E.*, wird die Abhandlung abrunden.

des *Bundesverfassungsgerichts* vom 11. November 1999, DÖV 2000, S. 113 ff., mit *Rupp*, Länderfinanzausgleich – Verfassungsrechtliche und verfassungsprozessuale Aspekte des Urteils des BVerfG vom 11. 11. 1999, JZ 2000, S. 269 ff.; *Degenhart*, Maßstabsbildung und Selbstbindung des Gesetzgebers als Postulat der Finanzverfassung des Grundgesetzes – Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich, ZG 2000, S. 79 ff.; s. auch schon *Leonardy*, Deutscher Föderalismus jenseits 2000: Reformiert oder deformiert, ZParl 1999, 135, 147 ff.

⁹ In diesem Zusammenhang wird auch auf die Europakammer, Art. 52 Abs. 3a GG, einzugehen sein.

Die Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union wie auch die Frage des Verlusts an eigenstaatlicher Kompetenz der Länder im Zuge der europäischen Integration sind im Übrigen nicht Gegenstand der Erörterungen. Es sei insoweit aus jüngster Zeit beispielhaft verwiesen auf die interessante Fragestellung der „Vertretung der Landtage im Ausschuss der Regionen. Zur parlamentarischen Komponente unmittelbarer Interessenvertretung der deutschen Bundesländer in der Europäischen Union“ bei *Johne*, ZParl 2000, S. 103 ff., wie insbesondere auch auf die *Enquete-Kommission des Bayerischen Landtages „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“*, eingesetzt mit Beschluss vom 26. November 1998 (Drs. 14/118), die sich u. a. mit dem Verhältnis von Föderalismus und supranationaler Politik befasst, s. Auftrag der Enquete-Kommission, Beschluss des Bayerischen Landtags vom 8. Juli 1999 (Drs. 14/1464). S. auch *Papier*, 50 Jahre Bundesstaatlichkeit nach dem Grundgesetz – Entwicklungslinien und Zukunftsperspektiven, in: Bundesrat (Hrsg.), 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent – „Zur Struktur des deutschen Föderalismus“, 1999, 341, 346; *dens.*, Der unitarische Bundesstaat – Einer Reföderalisierung der Bundesrepublik sind Grenzen gesetzt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5. November 1998, S. 10.

Europäische Belange werden darüber hinaus dort anklingen, wo am Beispiel der gemeinsamen Länderfront gegen die Länder beschneidende EU-Interventionen der eingeschränkte Wirkungsgrad lediglich parteipolitischer Einflussnahme auf das Bundesratswirken und gleichzeitig eine Form der Instrumentalisierung des Bundesrates dargestellt werden sollen.