

Grundkurs Öffentliches Recht I

Freitag, den 30. November 2001

Thema: Der Bundesrat

Von den am Gesetzgebungsverfahren des Bundes beteiligten Verfassungsorganen des Bundes haben wir nur den Bundesrat noch nicht kennengelernt. Über seine Aufgaben, Zusammensetzung und Organisation findet man nähere Auskünfte im IV. Abschnitt des Grundgesetzes, den Art. 50 bis 53. Seine Befugnisse ergeben sich aus weiteren Regelungen, die über das Grundgesetz verstreut sind. Besonders wichtig sind die Regelungen über die Beteiligung des Bundesrates am Gesetzgebungsverfahren des Bundes in Art. 77 Abs. 2 bis 4.

1. Der Bundesrat als Bundesorgan

Über den Bundesrat wirken die Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit (Art. 50 GG). In einem politischen Sinne kann man den Bundesrat darum als die Interessenvertretung der Länder auf Bundesebene und auf europäischer Ebene bezeichnen. In einem rechtlichen Sinne ist der Bundesrat jedoch ein Organ des Bundes, nicht etwa ein Gemeinschaftsorgan der Länder.

2. Die Zusammensetzung des Bundesrates; Abgrenzung zu einem Senat

Nach Art. 51 I 1 GG besteht der Bundesrat aus Mitgliedern der Regierungen der Länder. Mit diesem Satz wird ein Streit entschieden, der bei den Beratungen über das Grundgesetz ausgeglichen worden ist. Damals standen sich das Bundesratsmodell und das Senatsmodell gegenüber. Bundesrat wie Senat haben gemeinsam, dass sie Bundesorgane sind, in denen föderale Belange bei der Gesetzgebung und der Verwaltung des Bundes zur Geltung gebracht werden. Der Unterschied liegt in der Zusammensetzung. Ein Senat besteht aus Mitgliedern, die entweder direkt vom Volk oder von den Parlamenten in den Ländern gewählt werden; ein Bundesrat besteht dagegen aus Mitgliedern, die von den jeweiligen Landesregierungen ernannt und entlassen werden. Ein Bundesrat wird von der Exekutive beschickt, ein Senat von der Legislative oder, wie im Fall des US-Senates, direkt vom Volk. Dieser Unterschied in der Personalrekrutierung hat erhebliche Auswirkungen auf den Arbeitsstil des Organs. Ein Senat ist politischer; die Parteien haben hier mehr Einfluss. Ein Bundesrat ist sachlicher; administrativer Sachverstand kommt hier stärker zur Geltung. Spötter haben den Bundesrat als das Parlament der Oberregierungsrate bezeichnet.

Die Entscheidung des Grundgesetzes für ein Bundesratsmodell und gegen eine Senatslösung steht in einem engen Zusammenhang mit Art. 83 GG. Nach dieser Vorschrift führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Diesem rechtlichen Grundsatz entspricht auch die Realität. Die Mehrzahl der Bundesgesetze wird von den Ländern ausgeführt. Darum ist es gerechtfertigt, die Länder am Zustandekommen von Bundesgesetzen mitwirken zu lassen. Denn sie verfügen über größere Erfahrungen hinsichtlich der Praktikabilität gesetzlicher Regelungen als der Bund. Diese Erfahrungen sind bei den Länderregierungen gespeichert; über den Bundesrat kann der Bund sie sich nutzbar machen; über einen Senat wäre dies nicht in gleicher Weise möglich.

3. Die Stellung der einzelnen Bundesratsmitglieder

Die Entscheidung für eine Bundesratslösung hat Konsequenzen für die einzelnen Bundesratsmitglieder. Diesen fehlt etwas, was für den Status des Bundestagsabgeordneten konstitutiv ist: Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit.

Der Bundesrat kennt zwar keine Mitgliedschaft von Ländern. Mitglieder sind vielmehr Regierungsmitglieder der einzelnen Länder (Art. 51 I 1 GG). Diese Mitglieder sind jedoch eine vertretbare Größe; die Mitgliedschaft ist kein persönliches Recht. Denn Bundesratsmitglieder können jederzeit durch Mehrheitsentscheidung ihrer Landesregierung abberufen werden (Art. 51 I 1). Sie können weiterhin durch andere Mitglieder derselben, nicht einer anderen Landesregierung vertreten werden (Art. 51 I 2). Die Stimmen eines Landes können schließlich nur einheitlich abgegeben werden (Art. 51 III 2); für individuelle Sonderpositionen ist kein Raum. Es ist bezeichnend, dass Grundgesetz und GOBRat an wichtigen Stellen nicht von "Mitgliedern", sondern von "Stimmen" sprechen und dass Inhaber dieser Stimmen nicht die Bundesratsmitglieder, sondern nach Art. 51 II GG die Bundesländer sind. Die Weisungsgebundenheit von Bundesratsmitgliedern kann auch – im Umkehrschluss – aus Art. 77 II 3 GG erschlossen werden. Die Regelung, dass die Bundesratsmitglieder, die in den Vermittlungsausschuss entsandt werden, dort nicht weisungsgebunden seien, ist nur verständlich vor dem Hintergrund, dass Bundesratsmitglieder im Bundesrat weisungsgebunden sind. Ansonsten wäre sie nämlich überflüssig.

Die Zahl der Stimmen, die den einzelnen Bundesländern zustehen, richtet sich gemäß Art. 51 II GG nach deren Bevölkerungszahl. Dabei werden die kleineren Bundesländer begünstigt, was dem Grundsatz der rechtlichen Gleichheit aller Länder geschuldet ist. So hat Nordrhein-Westfalen, mit ca. 17 Millionen Einwohnern das bevölkerungsreichste Land, nicht etwa ein Viertel der 69 Stimmen im Bundesrat, sondern nur 6; Bremen mit seinen ca. 700.000 Einwohnern hat dagegen 3 Stimmen. Finanzpolitisch wichtig ist, dass die vier großen Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gemeinsam 24 Stimmen haben. Dies verschafft ihnen eine Sperrminorität bei Grundgesetzänderungen, die sich auf den Finanzstatus der Länder auswirken. Solche Grundgesetzänderungen würden nämlich nach Art. 79 II GG eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat erfordern. Das Erreichen dieses Quorums kann von den vier großen Bundesländern vereitelt werden, wenn diese sich einig sind.

Was die Stimmabgabe der Bundesländer im Bundesrat betrifft, so können zwei Problemfälle auftreten:

(1) Die Bundesratsdelegation eines Landes stimmt entgegen Art. 52 III 2 GG nicht einheitlich. Dann sind nach überwiegender Meinung alle Stimmen ungültig. In der Praxis wird dieser Fall dadurch vermieden, dass jedes Bundesland durch nur ein Mitglied, den sogenannten Stimmführer, abstimmt.

(2) Die Bundesratsdelegation eines Landes stimmt einheitlich ab, aber entgegen einer Weisung ihrer Landesregierung. Dann ist die Stimmabgabe nach einhelliger Meinung wirksam. Weisungen der Landesregierung binden die jeweiligen Mitglieder des Bundesrates nur im Innenverhältnis, also der Landesregierung gegenüber. Im Außenverhältnis gegenüber dem Bundesrat sind sie unbeachtlich. Sie machen die Stimmabgabe dort nicht unwirksam. Dies wäre gegenüber den anderen Mitgliedern des Bundesrates nicht zu rechtfertigen, denn diese haben nicht notwendig Einblick in die Beziehung zwischen der Bundesratsdelegation und ihrer Landesregierung.

Hinsichtlich der Organisation und Arbeitsweise regeln Art. 52 und 53 GG für den Bundesrat ähnliche Fragen wie die Art. 39 bis 43 GG für den Bundestag: Präsident; Einberufung; Geschäftsordnung; Öffentlichkeits- und Mehrheitsprinzip; Ausschusswesen; Verhältnis zur Bundesregierung. Drei Punkte möchte ich in diesem Zusammenhang hervorheben:

(1) Der Präsident des Bundesrates (Art. 52 I GG) wird jährlich nach einer bestimmten Schema gewählt. Die Länder haben sich 1950 im sogenannten Königsteiner Abkommen auf einen Turnus geeinigt, in den das Saarland und die fünf ostdeutschen Bundesländer nachträglich aufgenommen worden sind. Die Wahl des Bundesratspräsidenten ist damit entpolitisiert.

(2) Für Angelegenheiten der Europäischen Union hat der Bundesrat auf der Grundlage von Art. 52 IIIa GG eine Europakammer gebildet, die das Gegenstück zum Europaausschuss des Bundestages nach Art. 45 GG ist und deren Besonderheit darin besteht, dass sie Entscheidung anstelle des Bundesratsplenums treffen kann. Dies ist auf die schon geschilderte Eilbedürftigkeit von Europaangelegenheiten zurückzuführen.

(3) Der Bundesrat ist im Unterschied zum Bundestag ein ständiges Verfassungsorgan. Er ist nicht auf eine bestimmte Zeit gewählt; vielmehr ändert sich nur kontinuierlich seine Zusammensetzung. Gegenwärtig läuft die Legislaturperiode des 14. Bundestages; dem Bundesrat dagegen wäre eine solche Periodisierung fremd.

4. Die Funktionen des Bundesrates

Ähnlich wie bei Bundestag, Bundespräsident und Bundesministern können verschiedene Funktionen des Bundesrates unterschieden werden. Die Grundnorm ist Art. 50 GG. Zu unterscheiden sind die Mitwirkung des Bundesrates bei der Bundesgesetzgebung, die Mitwirkung des Bundesrates bei der Verwaltung des Bundes und die Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union. Diese Funktionen sind nun in der angegebenen Reihenfolge zu behandeln, wobei hinsichtlich der Gesetzgebungsfunktion vieles schon gesagt ist.

5. Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Bundesgesetzgebung

Bei der ersten Darstellung der Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung im Zusammenhang mit der Gesetzgebungsfunktion des Bundestags habe ich einen Meinungsstreit aufgespart, um den Stoff nicht zu überfrachten. Diesen Meinungsstreit "liefere" ich jetzt "nach". Er kreist um das Schlagwort "Mitverantwortungstheorie". Grundlegend ist die Entscheidung BVerfGE 37, 363. Deren Sachverhalt lege ich dem weiteren aber nicht zugrunde, weil er auf komplizierte rentenversicherungsrechtliche Regelungen verweist. Vielmehr habe ich einen anderen Sachverhalt zu demselben verfassungsrechtlichen Problem konzipiert.

Sachverhalt:

Der Bundestag beschließt eine Änderung des schon vorhandenen Gentechnikgesetzes. Darin werden die Sicherheitsanforderungen an gentechnische Anlagen drastisch verschärft. Das ursprüngliche Gentechnikgesetz bedurfte der Zustimmung des Bundesrates, weil es Vorschriften über das Verfahren für die Genehmigung gentechnischer Anlagen enthält, das von Behörden der Länder durchzuführen ist (Art. 83, 84 GG). Das Änderungsgesetz enthält keine Vorschriften, die ein Zustimmungsrecht des Bundesrates begründen. Insbesondere enthält es keine Verfahrensvorschriften. Der Bundesrat hält das Änderungsgesetz gleichwohl für zustimmungsbedürftig, weil erstens schon das geänderte Gesetz zustimmungsbedürftig gewesen sei und weil durch die Änderung die politische Aussage des ursprünglichen Gesetzes wesentlich geändert worden sei.

Frage: Bedarf das Änderungsgesetz der Zustimmung des Bundesrates?

Lösung:

Ein Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates, wenn es sich – und sei es mit einer Vorschrift – unter einen der Zustimmungsvorbehalte des Grundgesetzes subsumieren lässt. Ein Gesetz ist nicht allein deshalb zustimmungsbedürftig, weil es Belange der Länder berührt. Für Änderungsgesetze gilt nichts anderes. Es ist deshalb zu prüfen, ob das Änderungsgesetz als solches zustimmungsbedürftig ist. Dies ist nach dem Sachverhalt zu verneinen. Der Satz "Insbesondere enthält es keine Verfahrensvorschriften." heißt, richtig dechiffriert: Art. 84 I GG ist in Bezug auf das Änderungsgesetz nicht einschlägig. Bei isolierter Betrachtung ist das Änderungsgesetz also nicht zustimmungsbedürftig.

Damit ist der Fall aber noch nicht zu Ende. Zu prüfen ist vielmehr jetzt, ob das Änderungsgesetz im Hinblick auf die Zustimmungspflichtigkeit des ursprünglichen Gesetzes gemäß Art. 84 I GG zustimmungsbedürftig ist, obwohl es selbst keine Vorschriften enthält, die unter Art. 84 I GG fallen. Diese Frage ist streitig. Drei Meinungen werden vertreten: (a) Jedes Änderungsgesetz zu einem zustimmungsbedürftigen Gesetz bedarf ohne Rücksicht auf seinen Inhalt der Zustimmung des Bundesrates, weil der Bundesrat, indem er dem ursprünglichen Gesetz seine Zustimmung erteilt hat, die Mitverantwortung für dieses Gesetz übernommen hat.

(b) Ein Änderungsgesetz zu einem zustimmungsbedürftigen Gesetz ist seinerseits nur zustimmungsbedürftig, wenn es selbst eine Regelung enthält, die zugunsten des Bundesrates einen Zustimmungsvorbehalt aktiviert. Auf den Zusammenhang mit dem geänderten Gesetz und dessen Zustimmungspflichtigkeit kann es nicht ankommen, weil insoweit eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Anordnung der Zustimmungspflichtigkeit fehlt.

(c) Ein Änderungsgesetz ist dann zustimmungsbedürftig, wenn es erstens bei isolierter Betrachtung nicht zustimmungsbedürftig wäre oder wenn es zweitens den nicht geänderten zustimmungsbedürftigen Teilen des ursprünglichen Gesetzes eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verleiht. Letzteres ist die Ansicht des BVerfG (E 37, 363; 48, 127).

Folgt man dieser Ansicht, so kommt man im vorliegenden Fall zu dem Ergebnis, dass das Änderungsgesetz nicht zustimmungsbedürftig ist. Denn die Verschärfung der Sicherheitsanforderungen an gentechnische Anlagen führt zu keiner Veränderung im Verfahrensablauf bei der Genehmigung solcher Anlagen. Verfahrensregelungen ändern sich nicht in Inhalt und Tragweite dadurch, dass sie auf veränderte Genehmigungsvoraussetzungen angewandt werden.

Das BVerfG begründet seine Zurückweisung der Mitverantwortungstheorie im wesentlichen damit, dass der Bundesrat keine zweite Kammer sei, die gleichberechtigt neben dem Bundestag für die Gesetzgebung zuständig sei und für deren Inhalt eine Mitverantwortung übernehme. Nach Art. 50 GG wirke der Bundesrat an der Gesetzgebung lediglich mit. Hauptgesetzgebungsorgan bleibe der Bundestag. Die Zustimmungspflichtigkeit eines Gesetzes sei dabei die Ausnahme. Ein allgemeines Kontrollrechte des Bundesrates lasse sich darum nicht herleiten. Die Zustimmungspflichtigkeit müsse vielmehr besonders begründet werde. Eine generelle Zustimmungspflichtigkeit von Änderungsgesetzen zu Gesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürftig haben, könne nicht angenommen werden.

Doch auch das BVerfG hält Änderungsgesetze nicht nur dann für zustimmungspflichtig, wenn sie Vorschriften enthalten, die ihrerseits zustimmungsbedürftig sind. Dieser unstrittigen Variante wird der Fall gleichgestellt, dass das Änderungsgesetz die zustimmungspflichtigen Teile des ursprünglichen Gesetzes zwar nicht ausdrücklich ändert, ihnen aber mittelbar einen anderen Inhalt gibt. Dazu ein Beispiel: Das Zivildienstgesetz bedurfte nach Art. 87b II 1 GG der Zustimmung des Bundesrates, weil die Zivildienstverwaltung Bundesverwaltung ist. Durch Änderung dieses Gesetzes wurden die Voraussetzungen für die Anerkennung als Kriegsdienstverweigerer erheblich verringert. Dies war zwar als solches nicht zustimmungsbedürftig. Es hatte aber die Folge, dass die Zahl der Zivildienstleistenden stark anstieg und damit

eine Bundesverwaltung – die Zivildienstverwaltung – erheblich zunahm. Dies bedeute, so das BVerfG, eine Änderung von der Tragweite der vom Bundesrat ursprünglich zur Zivildienstverwaltung gegebenen Zustimmung.

Der in der Praxis wichtigste Zustimmungsvorbehalt des GG ist Art. 84 I. Nach dieser Vorschrift ist ein Gesetz zustimmungsbedürftig, wenn es von den Ländern, wie nach Art. 83 GG in der Regel, als eigene Angelegenheit ausgeführt wird und wenn das Bundesgesetz, nicht Gesetze der Länder, die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln. "Einrichtung der Behörden" meint die Gründung und Ausgestaltung von Behörden sowie die Zuweisung neuer Aufgaben an vorhandene Behörden. Ein Beispiel für eine Vorschrift, die unter Art. 84 I GG (Einrichtung der Behörden) fällt, ist § 96 I 1 BSHG: "Örtliche Träger der Sozialhilfe sind die kreisfreien Städte und die Landkreise." Das "Verwaltungsverfahren" umfasst jegliche behördliche Tätigkeit im Blick auf die Art und Weise der Ausführung des Gesetzes einschließlich der Handlungsformen, der Form der behördlichen Willensbildung, der Art der Prüfung und Vorbereitung der Entscheidung, deren Zustandekommen und Durchsetzung sowie verwaltungsinterne Mitwirkungs- und Kontrollvorgänge. Die Kenntnis der Tatbestandsmerkmale von Art. 84 I GG ist wichtig, weil diese Vorschrift so viele Bundesgesetze zustimmungspflichtig macht. Wichtig ist es weiterhin zu wissen, dass allein der Umstand, dass ein Bundesgesetz von den Ländern auszuführen ist, der Bund den Ländern also "Arbeit macht", dieses Bundesgesetz nicht zustimmungsbedürftig macht. Die Zustimmungspflicht knüpft allein an die Regelung der Behördeneinrichtung oder des Verwaltungsverfahrens.

6. Die Mitwirkung des Bundesrates an der Bundesverwaltung und in Angelegenheiten der Europäischen Union

Neben der Gesetzgebung wirkt der Bundesrat auch an der Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Letzteres ist Gegenstand der Vorlesung "Bezüge des Staatsrechts zum Völker- und Europarecht", so dass wir uns hier auf die Mitwirkung des Bundesrates an der Bundesverwaltung beschränken können. Und auch hier möchte ich nur die wesentlichen Vorschriften des Grundgesetzes auflisten.

Ebenso wie der Bundesrat am Erlass förmlicher Bundesgesetze beteiligt ist, ist er auch am Erlass von Rechtsverordnungen des Bundes beteiligt. Das Nähere regelt Art. 80 II GG. Diese Norm unterscheidet vier Gruppen von zustimmungsbedürftigen Rechtsverordnungen. Darunter fallen einmal die sog. Verkehrsverordnungen, das sind Rechtsverordnungen, die das Post- und Telekommunikationswesen sowie das Eisenbahnwesen betreffen. Ihre Zustimmungspflichtigkeit kann nach der Post- und der Bahnprivatisierung nur noch historisch erklärt werden. Unter Art. 80 II GG fallen weiterhin die sog. Föderativverordnungen. Dies sind Rechtsverordnungen, deren Grundlage Bundesgesetze sind, die entweder ihrerseits der Zustimmung des Bundesrates bedürfen oder die von den Ländern verwaltungsmäßig ausgeführt werden. Die Zustimmungspflichtigkeit von Rechtsverordnungen kann durch das Bundesgesetz ausgeschlossen werden; dann ist aber dieses Bundesgesetz zustimmungsbedürftig (E 28, 66, 77 f.).

Sofern die Länder ein Bundesgesetz ausführen, kann die Bundesregierung für den Vollzug des Gesetzes allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen, die ebenfalls der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Rechtsgrundlage hierfür sind die Art. 84 II und 85 II 1 GG. Der Begriff "allgemeine Verwaltungsvorschriften" ist missverständlich. Damit sind keine Gesetze gemeint, die allgemeine Aussagen über ihren verwaltungsmäßigen Vollzug enthalten. Verwaltungsvorschriften sind vielmehr, wie Rechtsverordnungen, Recht der Exekutive. Im Unterschied zu Rechtsverordnungen sind sie keine Gesetze im materiellen Sinne; sie gelten vielmehr nur im Binnenbereich der Exekutive. Ein Beispiel für eine allgemeine Verwaltungsvor-

schrift ist der Verwarnungsgeld-Katalog, den der Bundesminister für Verkehr mit Zustimmung des Bundesrates erlassen hat. Seine Bedeutung möchte ich ausführlicher erläutern.

In § 24 StVG steht, dass ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig gegen die StVO verstößt, und dass die Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße geahndet werden kann. Hinsichtlich des Tatbestandes der Ordnungswidrigkeit verweist das Gesetz also auf eine Rechtsverordnung, hinsichtlich ihrer Rechtsfolge ordnet es nur die Möglichkeit einer Geldbuße an, ohne über deren Höhe etwas zu sagen. Der Tatbestand wird von der StVO konkretisiert. So ergibt sich aus § 49 I Nr. 3 StVO, dass ordnungswidrig handelt, wer in einer geschlossenen Ortschaft mit 60 km/h fährt. Die Rechtsfolge einer Geschwindigkeitsüberschreitung ist damit immer noch offen. Jede Straßenverkehrsbehörde müsste nach ihrem Ermessen die Höhe der Geldbuße bei einer Geschwindigkeitsüberschreitung festsetzen. Die Folge wäre ein uneinheitlicher Verwaltungsvollzug. Das Zuschnellfahren in Potsdam könnte anders geahndet werden als das Zuschnellfahren in Berlin. Dies wäre nicht nachvollziehbar. Wenn die Länder Bundesrecht ausführen, besteht ein hohes Interesse des Bundes daran, die Gleichmäßigkeit der Rechtsanwendung zu garantieren. Das rechtliche Mittel zur Verwirklichung dieses Zieles sind "allgemeine Verwaltungsvorschriften", die sich an den gesetzesanwendenden Beamten wenden und den von Gesetz und Verordnung gelassenen Interpretationsspielraum ausfüllen. Dies geschieht in dem Verwarnungsgeld-Katalog. Er bestimmt bundeseinheitlich, wie eine geringfügige Überschreitung der Ortsgeschwindigkeit zu sanktionieren ist.

Hinweise:

- (1) Der Verwarnungsgeld-Katalog stammt nicht von der Bundesregierung, sondern vom Bundesminister für Verkehr. Dies wird von Art. 84 II GG nicht ausgeschlossen. Allerdings ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich, wenn statt der Bundesregierung ein einzelner Bundesminister Verwaltungsvorschriften soll erlassen können.
- (2) Im Unterschied zum Verwarnungsgeld-Katalog ist der Bußgeld-Katalog eine Rechtsverordnung.