

Kurzreferat "Der Bundesrat"

Sitz

Der Bundesrat, auch als Länderkammer bezeichnet, hat seit dem Umzug im Jahr 2000 seinen Sitz im ehemaligen Preußischen Herrenhaus in Berlin. Vorher tagte er seit 1949 im Bundeshaus in Bonn und zwar in der ehemaligen, zuvor bereits durch den Parlamentarischen Rat genutzten Aula. Dort befindet sich noch heute eine Außenstelle, in der vor allem die Zentrale Stelle der Länder in Europaangelegenheiten untergebracht ist.

Aufgaben und Befugnisse

Durch den Bundesrat wirken nach den Vorschriften des Grundgesetzes (Artikel 50) „die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union“ mit. Diese grundsätzliche Mitwirkung ist durch Artikel 79 des Grundgesetzes, die Ewigkeitsklausel, der Abschaffung selbst durch verfassungsänderndes Gesetz entzogen. Der Bundesrat ist allerdings keine mit dem Bundestag gleichberechtigte „Zweite Kammer“. Entsprechend bedürfen auch nicht alle Gesetze zu ihrem Inkrafttreten der Zustimmung des Bundesrates. Vielmehr ist die Zustimmungspflicht des Bundesrates vom Parlamentarischen Rat als Ausnahme angesehen worden. In der Verfassungsrealität hat sich der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze – auch aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes – auf deutlich über fünfzig Prozent erhöht. Ursprünglich war die Mitwirkung des Bundesrates, die zum Beispiel zur Zustimmungspflicht wird, sobald Gesetze von den Ländern ausgeführt werden müssen, dazu gedacht, die verwaltungstechnische Erfahrung der Länderregierungen in die Gesetzgebung einfließen zu lassen. Inzwischen ist der Bundesrat jedoch zu einem Organ geworden, das durchaus auch aus inhaltlichen Gründen Gesetzen widerspricht und von parteipolitischen Leitlinien mitgeprägt ist. Der Zuwachs der Rolle der Bundespolitik in Landtagswahlkämpfen resultierte auch aus dieser Tatsache. Das Hauptziel der 2004 gescheiterten Föderalismuskommission war deshalb die Entflechtung von Zuständigkeiten von Bund und Ländern und damit die Senkung des Anteils der zustimmungspflichtigen Gesetze im Bundesrat.

Von 1949 bis 1996 erhielten nur ungefähr 150 vom Bundestag verabschiedeten Gesetze keine Mehrheit im Bundesrat. Die Unterschiedlichkeit der Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat hat spätestens seit Mitte der 1990er-Jahre dazu geführt, dass die beiden Organe häufiger unterschiedlicher Meinungen über bestimmte Gesetzentwürfe sind als das früher der Fall war. Manche Beobachter sehen im Verhalten des Bundesrats parteitaktisch motivierte Blockaden. Gesetzesentwürfe werden meistens gar nicht erst in den Bundesrat eingebracht, wenn ihre Ablehnung schon von Anfang an feststehen würde; große Reformen sind stärker gefährdet als kleine Änderungen.

Mitwirkung bei der Gesetzgebung

Es gibt zwei verschiedene Gesetzesarten: im Bundesrat zustimmungspflichtige und im Bundesrat nicht zustimmungspflichtige Gesetze. Hierbei ist mit „zustimmungspflichtig“ nicht gemeint, dass der Bundesrat in der Pflicht steht, einem Gesetz zuzustimmen; vielmehr benötigt ein solches Gesetz zu seinem Inkrafttreten die Zustimmung dieses Verfassungsorgans.

Die in der Praxis wichtigsten Fälle einer Zustimmungspflicht entstehen in den folgenden Situationen:

- Das Bundesgesetz wird – wie in der Regel – von den Verwaltungen und Behörden der Länder ausgeführt und enthält hierfür besondere Vorschriften über Zuständigkeit und Verfahren der Landesbehörden (Artikel 84 und 85 des Grundgesetzes).

- Das Bundesgesetz gewährt den Bürgern eine Geldleistung, für die zumindest zu einem Viertel die Landeskasse aufkommen muss (Artikel 104a des Grundgesetzes).
- Das Bundesgesetz enthält Regelungen über die Erhebung und Verteilung von Steuern (in zahlreichen Fällen, etwa gemäß Artikel 105 oder 106 des Grundgesetzes).
- Es handelt sich um ein Gesetz, mit dem das Grundgesetz geändert oder Hoheitsrechte an die Europäische Union übertragen werden sollen (Artikel 79 und 23 des Grundgesetzes). Dann ist sogar eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat erforderlich.

Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedarf jedes Gesetz, das auch nur eine Vorschrift enthält, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, als Ganzes der Zustimmung des Bundesrates. Da die Trennung eines Bundesgesetzes in einen zustimmungspflichtigen und einen nicht zustimmungspflichtigen Teil sehr häufig nicht möglich ist, ergibt sich hieraus eine deutliche Machtsteigerung für den Bundesrat, zumal sehr viele Gesetze Vorschriften enthalten, die etwa von den Ländern ausgeführt werden sollen.

Organisation

Zusammensetzung

Jedes der 16 Bundesländer hat seit der Wiedervereinigung zwischen drei und sechs Stimmen im Bundesrat; zuvor waren es drei bis fünf. Die Stimmenanzahl orientiert sich an der Einwohnerzahl, ohne sie jedoch mathematisch genau widerzuspiegeln. Die kleineren Länder erhalten damit ein relativ größeres Stimmgewicht. Dies ist politisch als ein Ausdruck des föderalen Prinzips gewollt. Dabei erhält jedes Land, das mehr als zwei Millionen Einwohner hat, vier, jedes Land, das mehr als sechs Millionen Einwohner hat, fünf, und jedes Land, das mehr als sieben Millionen Einwohner hat, sechs Stimmen. Bei der Wiedervereinigung wurde den größten vier Ländern eine weitere Stimme zugestanden, damit die Balance zwischen den Stimmgewichten der kleinen und großen Bundesländer erhalten bleibt. Insbesondere sollten die vier großen Länder ihre Sperrminorität gegen Verfassungsänderungen behalten: Sie haben nun 24 von 69 Stimmen und können damit jede Grundgesetzänderung blockieren.

Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen haben zurzeit je sechs Stimmen, Hessen hat fünf, Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen haben je vier, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland schließlich je drei Stimmen (siehe dazu auch Liste der deutschen Bundesländer, geordnet nach Einwohnerzahl). Insgesamt gibt es im Bundesrat damit 69 Stimmen.

Die Bundesratsmitglieder müssen nach Artikel 51 des Grundgesetzes Mitglieder der jeweiligen Landesregierung sein, in der Regel also Ministerpräsident oder Landesminister. Aber auch Staatssekretäre können Mitglieder des Bundesrates sein, sofern sie Kabinettsrang haben. Jedes Bundesland hat so viele Bundesratsmitglieder wie es Stimmen im Bundesrat hat. Die übrigen Mitglieder der Landesregierungen sind üblicherweise „stellvertretende Mitglieder des Bundesrates“. Die Mitglieder werden von der jeweiligen Landesregierung bestellt und abberufen. Sie dürfen nicht Mitglieder des Bundestages sein.