

Verfassungsrecht I

§ 21 Bundesrat

Der Bundesrat ist eines der obersten Verfassungsorgane des Bundes, über das die Länder (genauer: Landesregierungen) an der Ausübung staatlicher Befugnisse durch den Bund mitwirken, vgl. Art 50 ff. GG.

Von erheblicher Bedeutung ist diese Mitwirkung bei der Gesetzgebung des Bundes sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union; die Kompetenzen des Bundesrates sind vor allem dort stark ausgeprägt, wo wesentliche Belange der Länder betroffen sind, dem Bund aber Eingriffskompetenzen in Kernbereich von Länderkompetenzen zugewiesen werden.

Seine Mitglieder sind weisungsgebundene Mitglieder der Landesregierungen (sog. imperatives Mandat), die von den Landesregierungen entsandt werden, vgl. dazu grundlegend BVerfGE 106, 310, 300 (Zuwanderungsgesetz, s. u.). Eine Stellvertretung ist wegen des nicht freien, sondern imperativen Mandats möglich. Eine Weisungsgebundenheit gegenüber den Landtagen besteht aber nicht. Die Zahl der Mitglieder, die ein Land in den Bundesrat entsendet, richtet sich gemäß Art. 51 GG nach der Einwohnerzahl des betreffenden Landes; die Stimmen eines Landes können nur einheitlich abgegeben werden (evtl. Probleme bei Koalitionsregierungen, vgl. hierzu BVerfGE 106, 310 zur Ungültigkeit der Abgabe der Stimmen Brandenburgs bei der Abstimmung über das Zuwanderungsgesetz: beim Konflikt um das Zuwanderungsgesetz war vor allem umstritten, ob eine einheitliche Stimmabgabe vorlag und ob dem Ministerpräsident auch im Bundesrat eine Entscheidungsbefugnis zukommt). Zu beachten ist aber, dass durch die Stellung des Bundesrates vor allem die Landesregierungen gestärkt werden, da diese und nicht die Landesparlamente im Bundesrat vertreten sind; das Verhältnis des Bundesrates zum Demokratieprinzip ist vor allem historisch bedingt. Der Bundesrat stellt jedoch keine zweite Kammer der Gesetzgebung dar.

Der Bundesrat hat das Initiativrecht im Bereich der Gesetzgebung, Art. 76 (1) GG; die Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung als wesentlicher Aspekt der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung auf Bundesebene unterliegt der Ewigkeitsklausel nach Art. 79 III GG und ist daher keiner Verfassungsänderung zugänglich. Das Initiativrecht ist dabei von erheblicher praktischer Bedeutung.

Hinsichtlich des Umfangs und der Verfahrensweise der Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren ist zu unterscheiden zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen. Dabei kann ein Einspruch des Bundesrats vom Bundestag mit entsprechender Mehrheit überwunden werden, während Zustimmungsgesetze nur bei positiver Zustimmung des Bundesrats zustande kommen. Zustimmungsgesetze sind nur solche, die im Grundgesetz explizit als solche aufgeführt sind, alle anderen Gesetze sind einfache Einspruchsgesetze. (vgl. Art. 84 (5); 85 (1), 87 (3) 2 GG usw. – hier ist das Zustimmungserfordernis Kompensation für Eingriffe des Bundesgesetzgebers in die Organisationshoheit der Länder im Bereich der gesetzesausführenden Verwaltung, in welchem die Länder nach Art. 30, 83ff. die grundsätzliche Zuständigkeit innehaben).

Im Zuge der Föderalismusreform wurde Art. 84 I GG geändert. Gemäß Art. 84 I 2 GG n.F. können das Verwaltungsverfahren und die Behördeneinrichtung nun durch Bundesgesetz ohne Zustimmungserfordernis geändert werden (Übergangsregeln enthält Art. 125 b II GG); nach der alten Rechtslage bedurfte es, sobald ein Bundesgesetz das Verwaltungsverfahren oder die Behördeneinrichtungen der Länder änderte, der Zustimmung des Bundesrates. Als Ausgleich für die Aufgabe dieser Mitwirkungsrechte wurde den Ländern die Möglichkeit gegeben, abweichende Regelungen zu erlassen (sog. Abweichungsgesetzgebung, Art. 84 I (2) GG). Weichen die Länder von der bundesgesetzlichen Regelung ab, gilt die Posterioritätsregel gemäß Art. 72 III S. 3 GG. Erlässt der Bund später erneut eine Regelung, so tritt diese jedoch erst sechs Monate nach

Verkündung in Kraft, sodass dem Land Gelegenheit verbleibt, erneut eine abweichende Regelung zu erlassen. Mit Zustimmung des Bundesrates kann sowohl die Sechsmonatsfrist als auch die Abweichungskompetenz bei Änderung des Verwaltungsverfahrens (nicht der Behördeneinrichtungen) bei einem besonderen Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung gänzlich ausgeschlossen werden. Ansonsten finden sich vergleichbare Regelungen noch im Bereich der Haushalts- und Finanzverfassung (z.B. Art. 105 (3) und Art. 106 GG), bei Verfassungsänderungen (Art. 79 (2) GG) und in den Fällen, in denen die Abweichungsgesetzgebungskompetenz der Länder nach Art. 74 II GG spezifisch genannt ist. Ferner besitzt der Bundesrat Mitbestimmungsbefugnisse an der Verwaltung des Bundes, dies gilt in den Bereichen, in denen Eingriffe in die Verwaltungs- und Organisationshoheit der Länder vorgenommen werden, z.B. allgemeine Verwaltungsvorschriften (Art. 84 (2), 85 (2) GG), Bundesaufsicht nach Art. 84 (3) und (4) GG, Rechtsverordnungen des Bundes nach Art. 80 (2) GG.

Auch wirkt der Bundesrat an der personellen Besetzung des BVerfG mit (Art. 94 I GG).

Erhebliche Kompetenzen kommen dem Bundesrat aufgrund der Integrationsnorm des Art. 23 GG im Bereich der europäischen Angelegenheiten zu (vgl. dazu auch § 19); die Änderung von Art. 23 GG erfolgte vor allem deswegen, weil die Mitgliedstaaten an der Ausübung von Hoheitsbefugnissen durch den Ministerrat beteiligt sind, welcher sich seinerseits aus Vertretern der Bundesregierung zusammensetzt. Hierfür sollte durch die Einräumung von Mitwirkungsbefugnissen des Bundesrates gegenüber den Ländern ein Ausgleich geschaffen werden. Aus Art. 23 GG Abs. 4-7 ergibt sich ein abgestuftes System der Mitwirkungsrechte, das in einem besonderen Gesetz von 1993 näher ausgestaltet ist (EuZBLG, BGBl. I, S. 313). Nach Art. 23 Abs. 6 GG sind auf den Gebieten der Bildung, Kultur und des Rundfunks die Wahrnehmung der Rechte Deutschlands in der EU auf einen Ländervertreter, welcher vom Bundesrat benannt wird, zu übertragen. Hervorzuheben ist vor allem, dass der Bund in den Fällen, in denen Interessen der Länder berührt sind, die Stellungnahme des Bundesrates in diesen Angelegenheiten berücksichtigen muss. Sind Länderinteressen nur berührt, so ist die Stellungnahme des Bundesrates nicht verbindlich, sind allerdings ausschließlich Kompetenzen der Länder im Schwerpunkt betroffen, so kommt der Stellungnahme des Bundesrates maßgebliche Berücksichtigung zu.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon hebt die Bedeutung des Bundesrates bei der Mitwirkung im Bereich der europäischen Rechtsetzungs- und Vertragsänderungsverfahren hervor, da die Richter von der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (BT-Drucksache 16/8489) deswegen ausgingen, weil die Beteiligungsrechte des Bundesrates nicht hinreichend ausgestaltet waren, um den Anforderungen des Art. 38 I GG in Verbindung mit Art. 23 I GG genügen. Vor diesem Hintergrund war eine Gesetzesänderung erforderlich (vgl. BGBl. 2009, I Nr. 60, 3022; Integrationsverantwortungsgesetz, IntVG). In § 1 des IntVG wird zunächst der Umfang der Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat bestimmt, während sich § 2 und § 3 IntVG auf die Vertragsänderungsverfahren beziehen. Hiernach ist für eine Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zu einem Beschluss des Europäischen Rates ein Gesetz gemäß Art. 23 I GG erforderlich. Nach § 3 III IntVG muss zudem der deutsche Vertreter im Europäischen Rat vor einer Zustimmung zu einem Beschlussvorschlag seinerseits einen Beschluss des Bundestages einholen, ansonsten ist der Beschlussvorschlag im Europäischen Rat durch den deutschen Vertreter abzulehnen. In den §§ 4-6 IntVG werden die Regelungen für die Zustimmung im Europäischen Rat bei allgemeinen und besonderen Brückenklauseln festgelegt; in § 10 IntVG wird ferner ein Ablehnungsrecht bei Brückenklauseln statuiert. Von besonderer Bedeutung ist § 11 IntVG, welches die Subsidiaritätsrüge vorsieht: nach § 11 I IntVG können Bundesrat und Bundestag in ihrer Geschäftsordnung regeln, wie eine Entscheidung über die Abgabe einer begründeten Stellungnahme gemäß Art. 6 des Protokolls über die Anwendung der

Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit herbeizuführen ist. Die Subsidiaritätsrüge ergibt sich auch bereits aus Art. 23 I a GG und bezieht sich auf die Einhaltung des aus Art. 5 I, III EUV folgenden Subsidiaritätsprinzips als Kompetenzausübungsschranke für die Gesetzgebung der Europäischen Union. Nach dem Subsidiaritätsprinzip darf die EU außerhalb ihrer ausschließlichen Zuständigkeiten nur in den Bereichen und nur in dem Umfang tätig werden, als eine Regelung auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht hinreichend effektiv erfolgen kann und eine Regelung auf Ebene der EU besser verwirklicht werden kann, Art. 5 III EUV.

Aus § 12 IntVG ergibt sich ein Informationsrecht des Bundestages und des Bundesrates gegenüber der Bundesregierung, welches die Angelegenheiten umfasst, die Gegenstand des IntVG sind; dabei sind die Unterrichtsrechte von Bundesrat und Bundestag gegenüber der Bundesregierung zum Teil erheblich erweitert worden, um den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu genügen.

Darüber hinaus ist der Bundesrat als oberstes Bundesorgan im Organstreitverfahren nach Art. 93 I Nr. 1, §§ 13 Nr. 5, 63ff. BVerfGG vor dem Bundesverfassungsgericht beteiligtenfähiges Organ und kann auf diese Weise seine Rechte aus dem Grundgesetz prozessual in einem kontradiktorischen Verfahren bei Verletzung durch ein anderes oberstes Bundesorgan geltend machen. Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 I Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76ff. BVerfGG) hingegen ist der Bundesrat nach § 76 BVerfGG als Organ nicht beteiligtenfähig, er kann somit als Bundesorgan nicht die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes außerhalb einer eigenen Rechtsverletzung geltend machen. In der Praxis hingegen wird die Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht derart erreicht, dass der Bundesrat eine im Bundesrat vertretene Landesregierung dazu anhält, ein solches Verfahren anzustrengen. Der Bundesrat selbst ist aber auch nicht deshalb als beteiligtenfähig anzusehen, weil in ihm die Landesregierungen vertreten sind. Die Landesregierungen sind neben der Bundesregierung und einem Viertel der Mitglieder des Bundestages im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle beteiligtenfähig.