

Im internationalen Vergleich ist nicht nur der Bundesrat einzigartig

# Vom Gestaltungsföderalismus zum Beteiligungsföderalismus

Die Mitwirkung der Länder an der Bundespolitik

Von Ursula Münch

Privatdozentin Dr. Ursula Münch lehrt Politikwissenschaft am Geschwister-Scholl-Institut der Universität München.

In allen Bundesstaaten ist das Verhältnis von Bund und Einzelstaaten zu regeln, wozu auch die Mitwirkung der Einzelstaaten an der Politik des Bundes gehört. In Deutschland geschieht das in einzigartiger Weise: auf dem Wege über den Bundesrat als Vertretung der Länder. Mindestens genau so wichtig ist, daß die Länder die Gesetze des Bundes ausführen – ein System des Vollzugsföderalismus also. Beides ist die Domäne der Landesexekutiven, die allzu gerne bundeseinheitliche Lösungen anstreben. An die Stelle des Gestaltungsföderalismus ist somit der Beteiligungsföderalismus der Landesexekutiven getreten. Im Endeffekt hat das zu gewaltenteiligen, konsensorientierten Konfliktlösungsmustern geführt, über die Parteigrenzen hinweg, durchaus mit Hilfe der bundesweit operierenden Parteien. Aufgrund der vorliegenden Fakten wird man über die Jahre hinweg kaum von einer Blockadepolitik des Bundesrats sprechen können, schon gar nicht vom Bundesrat als Nebenregierung. *Red.*

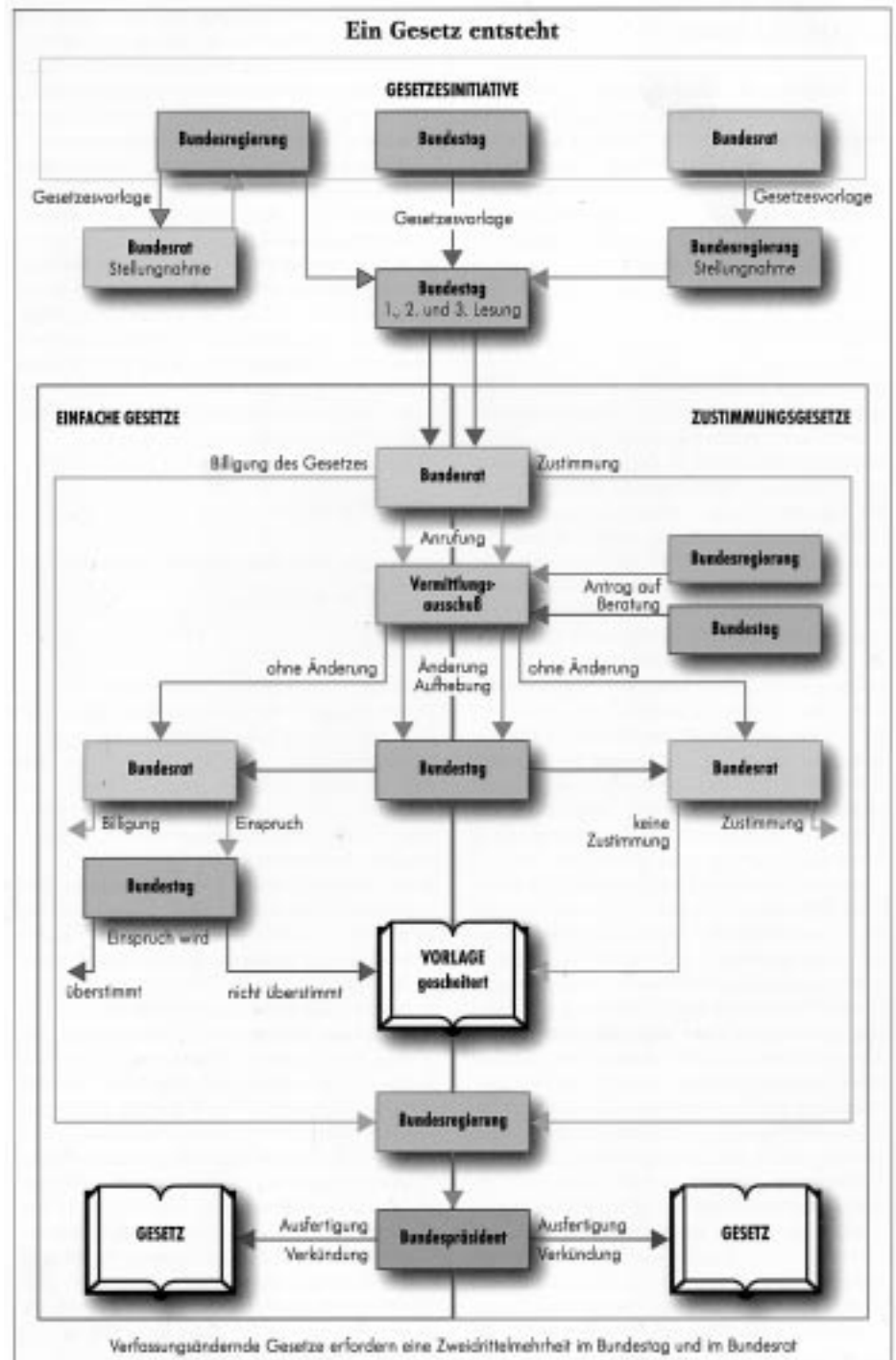
**Zwar wirken auch in anderen Bundesstaaten die Gliedstaaten an der Willensbildung des Gesamtstaates mit ...**

Jedes föderative System kennt Institutionen und Verfahren, durch die die Gliedstaaten an der Willensbildung des Gesamtstaates beteiligt sind. Mit ihrer Hilfe wirken die Einzelstaaten, die Länder oder die Kantone z.B. bei der Verabschiedung von Gesetzen des Bundes mit, oder sie bemühen sich, sonstige Entscheidungen des Bundes zu beeinflussen. Welche Form und Intensität diese Einwirkung auf das Zustandekommen des Bundeswillens im einzelnen Bundesstaat einnimmt, hängt maßgeblich vom jeweiligen Typ von Föderalismus ab. Obwohl in allen föderativen Systemen Zweite Kammern arbeiten, zeigt deren genauere Analyse, daß diese häufig nur eines von mehreren föderativen Elementen bei der Bildung des Bundeswillens sind und zudem eines, das nicht von vornherein auch wirksam sein muß.<sup>1</sup> Um den hohen Stellenwert nachzuvollziehen, den die Mitwirkung an der Bundespolitik für die deutschen Länder besitzt, ist es hilfreich, zunächst einen kurzen Blick auf andere Bundesstaaten zu werfen. Er

... doch in einem Trennsystem wie den USA oder der Schweiz deutlich anders und geringer

Für bundesstaatliche Systeme wie die USA oder auch Australien, in denen erstens die Zuständigkeiten zwischen den politischen Ebenen relativ klar voneinander getrennt sind und in denen zweitens die Gliedstaaten selbst relevante eigene Gesetzgebungskompetenzen besitzen (sog. *Trennsystem*), läßt sich feststellen, daß hier die Notwendigkeit zu Kooperation und inhaltlicher Abstimmung eine völlig andere ist als etwa in der Bundesrepublik Deutschland. Obwohl auch in den USA die verfassungsrechtlich klare Trennung der Kompetenzen des Bundes und der Einzelstaaten seit den 30er Jahren durch ein System des kooperativen Föderalismus überlagert wird, erhebt die Politik auf

macht die Zusammenhänge zwischen der Kompetenzverteilung im Bundesstaat und den Institutionen und Praktiken der Einflußnahme sichtbar.



Quelle: Hörst Pötzsch: Die deutsche Demokratie, Bonn 1997, S. 74.

Staatenebene in den USA dennoch nicht den Anspruch, Bundespolitik mitgestalten zu wollen.<sup>2</sup> Da den amerikanischen Einzelstaaten nach wie vor relevante Politikfelder zur eigenen Gestaltung bleiben und sie auch nicht die Pflicht haben, mit ihrer eigenen Verwaltung Bundesgesetze zu vollziehen, drängt sich ihnen weder der Wunsch noch die Notwendigkeit, die politischen Entscheidungsprozesse des Zentralstaats zu beeinflussen, in einem Maße auf, wie wir das aus der Bundesrepublik kennen. Des weiteren trägt bereits der *Bestellungsmodus* für den US-Senat dazu bei, daß die Senatoren nicht die jeweilige Regierung oder das Parlament des Einzelstaates, sondern vielmehr ihre Wählerinnen und Wähler repräsentieren. Gleichzeitig verhindert jedoch die relative Schwäche der US-amerikanischen *Parteien* im präsidentiellen Regierungssystem, daß sich der US-Senat selbst nach der Einführung der unmittelbaren Senatorenwahl durch das Volk im Jahr 1913 als bloße „Verdoppelung“ der Ersten Kammer (Repräsentantenhaus) darstellt, wie dies in anderen (Bundes-)Staaten mit direkter Wahl der Mitglieder der Zweiten Kammer häufig der Fall ist. Der US-Senat enthält seine Bedeutung für die gesamte bundesstaatliche Ordnung dadurch, daß der einzelne Senator als „politischer Unternehmer“ in eigener Sache auftritt und zugleich danach beurteilt wird, was er für seinen Staat in Washington erreicht.<sup>3</sup> Wie stark die Notwendigkeit von Instanzen der gliedstaatlichen Mitwirkung vom jeweiligen Typ von Bundesstaat abhängig ist, zeigt auch das Beispiel *Schweiz*. Nachdem die Schweizer Kantone zusätzlich zu ihren nach wie vor relevanten eigenen Gestaltungsbefugnissen auch mit der Ausführung der Bundesgesetze betraut sind,<sup>4</sup> wird immer wieder überlegt, ob es nicht funktionaler wäre, den *Ständerat*, der nach dem Vorbild des US-Senats zusammengesetzt ist und funktioniert, in Richtung auf das deutsche Bundesratsmodell umzugestalten. Dennoch ist der entsprechende politische Druck zugunsten einer stärkeren institutionellen Verschränkung der Kantons- mit der Bundesebene in der Schweiz nicht so groß, wie dies die dort bestehenden Elemente eines *Vollzugsföderalismus* ansonsten erwarten ließen. Dies dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, daß in der Schweiz die Funktionen, die in der Bundesrepublik Deutschland vor allem vom Bundesrat erbracht werden, auf andere Weise – z.B. über die Anhörung der Kantone im sog. *Vernehmlassungsverfahren*<sup>5</sup> – vonstatten gehen, an dem auch die Kantone beteiligt sind. Während alle föderativen Systeme unabhängig davon, ob es sich dabei tendenziell um Trenn- oder um Verbundsysteme handelt,<sup>6</sup> Zweite Kammern kennen, sind die informellen Praktiken der Beteiligung von Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundes noch stärker davon abhängig, um welchen Typ von Bundesstaat es sich handelt. Im Unterschied zur Bundesrepublik Deutschland, wo die Landesexekutiven allein schon über die Struktur des Bundesrates, aber auch über die intensive Praxis des kooperativen Föderalismus eine herausgehobene Position besit-

zen, haben es die Regierungen der Gliedstaaten in den USA oder der Schweiz deutlich schwerer, gezielt Einfluß auf gesamtstaatliche Entscheidungen zu nehmen. So genießen weder die *Konferenz der US-Gouverneure* noch die *Direktorenkonferenz der kantonalen Exekutiven* in der Schweiz Privilegien, wenn es darum geht, ihre Interessen im Wettbewerb mit Interessengruppen gegenüber der Bundesregierung vorzubringen. Beide müssen sich gegenüber ihrer jeweiligen Bundesregierung bis heute auf *Lobbying* beschränken, also auf eine Form der Einflußnahme, die auch allen anderen organisierten Interessen offen steht.

### Der Vollzug von Bundesgesetzen als Ansatzpunkt

Ganz anders stellt sich die Routine gliedstaatlicher Beteiligung im deutschen Verbundmodell dar: Die Bundesrepublik hat die Formen der Kooperation in den verschiedensten Gremien in einer Weise perfektioniert, daß kritische Beobachter bereits von einem „konzertierten Föderalismus“ sprechen.<sup>7</sup> Diese Ausprägung deutscher Bundesstaatlichkeit ist ursächlich darauf zurückzuführen, daß die Hauptaufgabe der Länder darin besteht, die Gesetze des Bundes zu vollziehen. Dieser Umstand erklärt, daß die Länder ein spezifisches Interesse daran besitzen, wie ein Bundesgesetz in Hinblick auf seinen verwaltungstechnischen Vollzug ausgestaltet sein sollte. Um dieses Interesse wirksam umsetzen zu können, sind Institutionen und Prozesse unabdingbar, mittels derer die inhaltliche und verfahrensmäßige Abstimmung zwischen Bund und Ländern erzielt werden muß. Eine besondere Rolle nimmt dabei der Bundesrat ein.

Aufgaben, Zusammensetzung und Arbeitsweise dieses föderativen Bundesorgans sind im IV. Abschnitt des Grundgesetzes (Art. 50 bis Art. 53) sowie in der Geschäftsordnung des Bundesrates geregelt.<sup>8</sup> Durch den Bundesrat wirken die Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union mit (Art. 50 GG). Das Gewicht des Bundesrates im föderativen wie im gesamten politischen System der Bundesrepublik Deutschland ist dabei aber keine statische Größe. Vielmehr hat es als Folge der *Dynamik der Aufgabenverteilung* im Bundesstaat im Laufe der Entwicklung der föderalen Beziehungen zwischen Bund und Ländern immer mehr zugenommen. Ausgangspunkt dieses Prozesses war die im Grundgesetz von vornherein angelegte Dominanz des Bundes in der Gesetzgebung, die sich nach 1949 u.a. deshalb noch verstärkte, weil der Staat neue Aufgaben übernahm, die im wesentlichen gesamtstaatlichen Charakter hatten (Wehrverfassung, Notstandsverfassung, Kernenergie etc.). Gleichzeitig wurde dem Bedürfnis nach einer einheitlichen Regelung der Lebensverhältnisse<sup>9</sup> dadurch Rechnung gezollt, daß bisherige Länderkompetenzen auf den Bund übertragen wurden.<sup>10</sup> Zu grundlegenden Veränderungen im föderativen System führten die sog. *Gemeinschaftsaufgaben* (Art. 91 a, b GG). Sie wurden im Zuge der *Großen Finanzreform von*

1969 noch unter der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD in das Grundgesetz aufgenommen und überführten bisherige Landesaufgaben in die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern. Dieser Schritt hatte zwar zunächst das von den Ländern erwünschte Ergebnis, von den hohen Kosten verschiedener grundlegender Aufgaben wie dem Hochschulbau und der regionalen Wirtschaftsförderung teilweise entlastet zu werden, brachte zwangsläufig aber auch den Verlust der bisherigen alleinigen Entscheidungskompetenz der Länder mit sich. An deren Stelle trat die gemeinsame Rahmenplanung und die gemeinsame Finanzierung dieser Aufgaben durch Bund und Länder. Jede dieser Verschiebungen der ohnehin unitarisch angelegten Aufgabenverteilung verfestigte den Mangel an eigenständigen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder. In der Folge konzentrierten sich deren politischen Akteure immer noch stärker darauf, ihre Einflußmöglichkeiten auf die Politik der übergeordneten Ebenen im Bund und in Europa gezielt auszuschöpfen.

Trotz des *Unitarisierungsschubs*, der sich vor allem ab Mitte der 60er Jahre bis in die 70er Jahre hinein feststellen läßt, sollte man bei der Beurteilung der Entwicklungstendenzen des deutschen Bundesstaates in Rechnung stellen, daß der kooperative Föderalismus in Deutschland keine völlige Neuausrichtung der Staatsorganisation darstellt. Anders als in den USA oder auch in der Schweiz, wo die Verschränkung von Zentralstaat und Gliedstaaten bzw. deren Kooperation erst infolge der verstärkten sozialpolitischen Intervention des Zentralstaates wirksam wurde, kannte bereits die Verfassung des Deutschen Reichs von 1871 ein Zusammenwirken von Reich und Gliedstaaten.<sup>11</sup> Solche historischen Entwicklungslinien rechtfertigen es zwar nicht, wenn heutzutage die Verflechtung der Politikebenen im Föderalismus zu Fehlentwicklungen wie Intransparenz, Unverantwortlichkeit, Konfliktvermeidung und Innovationsfeindlichkeit führt. Nichtsdestotrotz müssen aber auch kritische Beobachter der aktuellen Situation des deutschen Föderalismus zur Kenntnis nehmen, daß mit bestimmten verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen dafür zumindest eine Basis geschaffen worden ist.

### Die Entscheidung der Verfassungsgeber für das Bundesrats-Modell ist bis heute nicht unumstritten

Als die Mitglieder des Parlamentarischen Rats im September 1948 mit den Beratungen über Gestalt und Kompetenz einer künftigen Zweiten Kammer begannen, waren sich die verschiedenen Fraktionen lediglich darin einig, daß auf jeden Fall neben dem Parlament eine weitere Kammer bestehen sollte, durch die „das Element Land“ zur Geltung kommen sollte.<sup>12</sup> Ob sich in diesem zweiten Organ gemäß dem für die deutsche Verfassungsgeschichte charakteristischen „Bundesrats-Modell“ die weisungsgebundenen Vertreter der Landesregierungen zusammenfinden sollten oder aber in Anlehnung an das aus den USA und der Schweiz bekannt-

te „Senats-Modell“ die von der Bevölkerung in den Ländern gewählten Senatoren, war zwischen den Parteien sehr umstritten. Dem bayerischen Ministerpräsidenten *Hans Ehard* (1946-1954) gelang es, gegen die ursprünglichen Intentionen vor allem der SPD und von Teilen der CDU, zumindest die sog. abgeschwächte Bundesratslösung durchzusetzen.

Während einige Beobachter die Absage an das klassische Bundesratsmodell beklagen und im damaligen Kompromiß den „Keim für die Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung von 1949 zum unitarischen Bundesstaat“ sehen,<sup>13</sup> gilt der Bundesrat anderen als „kapitale Fehlkonstruktion“ und „Systemfehler“.<sup>14</sup> Tatsächlich fällt eine Beurteilung der damaligen Entscheidung zugunsten des Bundesratsmodells durchaus ambivalent aus. Einerseits kann man dem Bundesrat bescheinigen, trotz der Bedeutung der Parteipolitik „auf eine besondere Weise die Vertretung regionaler Interessen“<sup>15</sup> wahrzunehmen und ihn damit zu den erfolgreichen und wirksamen Zweiten Kammern zählen. Andererseits ist aber nicht zu übersehen, daß seine Konstruktion und Funktionsweise auf den deutschen Föderalismus ebenso wie auf den gesamten politischen Entscheidungsprozeß zugleich problematische Auswirkungen besaß. Diese äußern sich z.B. im Schlagwort vom „Exekutivföderalismus“ und der Klage über den weitgehenden Substanzverlust des Landesparlamentarismus.<sup>16</sup>

### Die Verteilung der Gewichte im Bundesrat

Die „Abschwächung“ des Bundesratsmodells im Grundgesetz ergibt sich im Vergleich zu seinem historischen Vorläufer in der Reichsverfassung von 1871 in zweierlei Hinsicht. Neben der Tatsache, daß der Bundesrat bei einem Teil der Bundesgesetze nur ein *aufschiebendes Veto* besitzt, also dem Bundestag nicht als wirklich gleichberechtigte Zweite Kammer entgegentritt, stellt auch seine *Zusammensetzung* eine gewisse Modifikation des ursprünglichen Gepräges dar. Im Bundesrat des *Deutschen Reichs von 1871* wurde durch das Prinzip der Stimmenwägung eine sehr differenzierte Gewichtung der einzelnen Staaten und ihrer Interessen herbeigeführt.<sup>17</sup> Dagegen entschieden sich die Verfassungsgeber 1948/49 für einen Kompromiß: Anders als beim sog. *arithmetischen* Prinzip des Senatsmodells, dem der Grundgedanke der föderalen Gliederordnung aller Gliedstaaten zugrundeliegt, ist nicht jedes Land mit der gleichen Stimmenzahl vertreten. Aber auch das sog. *geometrische* Prinzip, bei dem die Sitzverteilung konsequent im Verhältnis zur Bevölkerungszahl erfolgt und damit das demokratische Element betont, wurde nicht gewählt. Statt dessen entschied man sich, zwar nach der Bevölkerungszahl abzustufen und damit eine mechanische Gleichstellung aller Länder zu verhindern, gleichzeitig aber die Einwohnerzahl auch nur teilweise zur Grundlage der Stimmverteilung zu machen, um so die Gefahr der Majorisierung durch sehr wenige große Länder auszuschalten. Während ursprüng-

## Die formellen Befugnisse des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren

Der Bundesrat ist am Zustandekommen aller Gesetze beteiligt, die in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen – unabhängig davon, ob der Bund das Gesetz aufgrund seiner ausschließlichen, seiner konkurrierenden oder seiner Zuständigkeit für die Rahmengesetzgebung erläßt. Dabei kann er Gesetzesbeschlüssen des Bundestages nicht nur zustimmen oder sie zu ändern bzw. sogar zu verhindern versuchen, er hat auch die Möglichkeit, selbst initiativ zu werden.

### Das Initiativrecht des Bundesrates:

Ebenso wie der Bundestag und die Bundesregierung hat der Bundesrat bei allen Gesetzesarten gemäß Art. 76 Abs. 1 GG das Recht zur Gesetzesinitiative. Die Mehrheit des Bundesrates kann im Plenum – meist auf Antrag von einer oder mehreren Landesregierungen – beschließen, beim Bundestag eine Gesetzesvorlage einzubringen. Zwischen der Behandlung des Gesetzentwurfs im Bundesrat und im Bundestag ist jedoch die Bundesregierung eingeschaltet. Ein Entwurf des Bundesrates ist zunächst an sie zu leiten. Die Bundesregierung versieht den Entwurf in der Regel mit einer Stellungnahme, in der sie entweder ihre grundsätzliche Zustimmung oder auch ihre Ablehnung zum Ausdruck bringt und häufig Änderungen vorschlägt. Innerhalb von sechs Wochen soll die Bundesregierung den Entwurf des Bundesrates und ihre Stellungnahme dazu an den Bundestag weiterleiten. Von dieser Frist kann nur in besonderen Fällen abgewichen werden.

### Das Recht des Bundesrates, zu Gesetzentwürfen der Bundesregierung Stellung zu nehmen:

Nicht nur der Bundesrat ist daran gehindert, seine Gesetzesentwürfe unmittelbar dem Bundestag zuzuleiten. Auch die Bundesregierung kann dies nicht. Nach Art. 76 Abs. 2 GG muß sie ihre Gesetzesvorlagen zunächst an den Bundesrat senden, der dazu innerhalb von sechs Wochen Stellung nehmen kann.

### Die Mitentscheidungsbefugnisse des Bundesrates im weiteren Gesetzgebungsverfahren:

Das weitere Vorgehen im Bundestag gestaltet sich unabhängig davon, welche der berechtigten Institutionen den Gesetzentwurf eingebracht hat. Wie wirksam die Mitwirkung des Bundesrates dabei letztendlich ist, hängt davon ab, ob der Gesetzesbeschluß des Bundestages die Belange der Länder in besonderem Maße berührt oder nicht.

#### a) Zustimmungspflichtige Gesetze:

Neben den verfassungsändernden Gesetzen, die eine Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat benötigen, sind solche Gesetze zustimmungspflichtig, die entweder das Finanzaufkommen der Länder berühren oder in ihre Verwaltungshoheit eingreifen.<sup>20</sup> Damit sie zustandekommen, muß der Bundesrat mit absoluter Stimmenmehrheit, gegenwärtig sind das 35 von insgesamt 69 Stimmen, zustimmen. Bei zustimmungspflichtigen Gesetzen können alle drei am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Institutionen jeweils einmal den Vermittlungsausschuß anrufen, der sich aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates zusammensetzt (Art. 77 Abs. 2 Satz 1 GG). Bei diesen Gesetzen ist der Bundesrat dem Bundestag völlig ebenbürtig und gleichberechtigt: Er besitzt ein absolutes Veto, d.h. er kann das Gesetz endgültig scheitern lassen.

#### b) Nicht zustimmungspflichtige Gesetze:

Bei allen anderen Gesetzen ist die Position des Bundesrates deutlich schwächer – daß der Bundesrat dem Bundestag gegenüber nachrangige Kompetenzen besitzt, zeigt sich daran, daß er gegen diese Gesetzesbeschlüsse des Bundestages zwar mit seiner Mehrheit (35 Stimmen) Einspruch einlegen kann. Dieser Einspruch kann jedoch durch einen nachfolgenden Beschluß des Bundestages mit absoluter Mehrheit zurückgewiesen werden (vgl. Art. 77 Abs. 4 GG); diese Art von Gesetzen werden daher auch als Einspruchsgesetze bezeichnet.

lich die 3-4-5-Staffelung der Stimmen festgelegt war, drangen die großen Flächenstaaten im Zuge der Grundgesetzänderung, die infolge der Deutschen Vereinigung am 3. Oktober 1990 notwendig wurde, darauf, eine weitere Stufe einzuführen. Um ihren Einfluß auch im größeren Bundesstaat zu bewahren, führen die vier größten Länder seither nicht mehr fünf, sondern sechs Stimmen im Bundesrat. Damit konnten sie auch ihre bisherige Sperrminorität gegen Verfassungsänderungen von einem Drittel der Stimmen (derzeit 24 Stimmen) wahren.<sup>18</sup>

### Keine symmetrische Zweite Kammer

Neben der Zusammensetzung sind es vor allem die gegenüber dem Bundestag eingeschränkten Kompetenzen, durch die das historische Bundesratsmodell im Grundgesetz „abgeschwächt“ wurde. So stellt der Bundesrat keine symmetrische Zweite Kammer dar, sondern ist der Kategorie der leicht asymmetrischen Kammern zuzuordnen.<sup>19</sup> Diese Asymmetrie in der Kompetenz ist das Ergebnis des Kalküls des damaligen bayerischen Ministerpräsidenten *Hans Ehard*, daß die Zusammen-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

setzung des föderativen Organs für dessen Bedeutung im zu errichtenden politischen System wichtiger sei als die Gleichberechtigung bei der Gesetzgebung. Zum Ausdruck kommt sie in der Unterscheidung zwischen „Einspruchsgesetzen“, bei denen der Bundesrat lediglich ein aufschiebendes Vetorecht besitzt, und „Zustimmungsgesetzen“, bei denen er dem Bundestag gleichberechtigt gegenübertritt (vgl. dazu die Übersicht zu den formellen Befugnissen des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren).

Bei der Diskussion um die Mitwirkungsrechte des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung wird häufig übersehen, daß die Kompetenzen des föderativen Organs bei der Verwaltung des Bundes noch bedeutender sind. So verfügt der Bundesrat bei den *Rechtsverordnungen* des Bundes ebenso wie bei dessen *Allgemeinen Verwaltungsvorschriften* über ganz erhebliche Einflußmöglichkeiten. Die besondere Stellung des Bundesrates ergibt sich hierbei daraus, daß beide Rechtsnormen von der Bundesregierung bzw. dem zuständigen Bundesminister aufgrund gesetzlicher Ermächtigung, in der Inhalt, Zweck und Ausmaß der Rechtsverordnung festgelegt werden, ohne Beteiligung des Bundestages erlassen werden. Dagegen muß der Bundesrat gemäß Art. 80 GG mit der Mehrheit zustimmen und verfügt damit über erhebliche Einflußmöglichkeiten.

### Die historischen Wurzeln reichen weit zurück

Während der Bundesrat im internationalen Vergleich im Grunde *einzigartig* ist und sich ganz maßgeblich von den Zweiten Kammern anderer Bundesstaaten unterscheidet,<sup>21</sup> reichen seine historischen Wurzeln weit zurück. Er steht nicht nur in direkter Traditionslinie zum Bundesrat des Norddeutschen Bundes von 1867 und dem der Reichsverfassung von 1871,<sup>22</sup> sondern

läßt sich sogar in Zusammenhang zum *Immerwährenden Reichstag* bringen, der seit 1663 in Regensburg als Versammlung von weisungsgebundenen Bevollmächtigten der Reichsstände tagte.<sup>23</sup> Mit diesen verschiedenen Ausprägungen hat der Bundesrat bis heute sein grundlegendes Charakteristikum gemein: Die Vertretung der föderativen Interessen bei der Bildung des Bundeswillens ist in Deutschland den Exekutiven der Länder übertragen. Die Mitglieder des Bundesrates müssen den Landesregierungen angehören – als Regierungschef, Landesminister bzw. in landesverfassungsrechtlich festgelegten Ausnahmefällen u.U. auch als Staatssekretär. Da die Mitglieder des Bundesrates durch Mehrheitsbeschluß der Landesregierungen in der Regel für die Dauer ihrer Zugehörigkeit zur Regierung bestellt werden, verfügen sie zumindest über eine mittelbare demokratische Legitimation. Scheiden sie aus der Landesregierung aus, erlischt gleichzeitig ihre Mitgliedschaft im Bundesrat. Da nach jeder Wahl eines Landesparlamentes die neugebildete Regierung auch die Bundesratsmitglieder dieses Landes neu bestellt, hat dies für den Bundesrat zur Folge, daß er sich kontinuierlich erneuert.

### In den Ausschüssen kommt das bürokratische Element voll zum Tragen

Aufgrund der Weisungsgebundenheit der Bundesratsmitglieder sowie der Festlegung, daß die Stimmen eines Landes ohnehin nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden können (Art. 51 Abs. 3 GG), ist die jeweilige Entscheidung der Landeskabinette, wer das Land im Bundesrat formell vertritt, ohne nennenswerte politische Bedeutung. Wichtiger für die Ausprägung der gesamten Arbeit des Bundesrates erscheint dagegen, daß die Hauptarbeit des Bundesrates noch mehr als die des Bundestages in den Ausschüs-

sen geleistet wird, wo jedes Land im Unterschied zum Bundesratsplenum *eine* Stimme führt (§ 11 Geschäftsordnung Bundesrat). Mit Ausnahme der „politischen Ausschüsse“, wie etwa dem Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten, kommen in diesen Ausschüssen des Bundesrates in erster Linie Vertreter der Ministerialbürokratien aus den Ländern zusammen. Sie leisten hier die zeitaufwendige fachliche Detailarbeit und erlauben es damit den Politikern, sich auf die Behandlung besonders strittiger und politisch wichtiger Fragen zu konzentrieren. Dieses „bürokratische“ Element des Bundesrates – von *Theodor Heuss* zum Anlaß genommen, über das „Parlament der Oberregierungsräte“ zu spotten – wird unterschiedlich bewertet. Bundespräsident *Roman Herzog* lobte die effiziente Kontrolle, die die Landesministerialbürokratien gegenüber der Ministerialbürokratie des Bundes auszuüben in der Lage seien.<sup>24</sup> Zu Recht wies er darauf hin, daß eine solch effiziente Kontrolle der überall mächtig gewordenen Verwaltung in allen anderen Staaten schon daran scheitern muß, daß es dort immer nur Parlamentarier mit ihren eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten sind, die sich meist vergeblich bemühen, dem Sachverstand und der Ressourcenkraft der Exekutive entgegenzusetzen.

### Dabei spielen Bundes- und Länderbürokratien recht gut zusammen

Doch es gibt durchaus Anlaß, diese positive Einschätzung der Wirkung des Bundesrates zu relativieren.<sup>25</sup> Schließlich zeigt sich in der Praxis des Bundesrates, daß die Ministerialbürokratien des Bundes und der Länder gemeinsam dazu neigen, einer Ausweitung der Kompetenzen des Bundesrates den Vorzug zu geben vor einer Bewahrung oder gar Stärkung der Spielräume der Landesgesetzgebung. Die Motive für solche Präferenzen sind leicht zu erklären: Die Ministerialverwaltungen der Länder schätzen ihre eigene Rolle und Bedeutung bei der Mitwirkung ihres Landes an bundesgesetzlichen Regelungen hoch ein und verlieren diese Möglichkeit, an der Bundespolitik beteiligt zu sein, ungern. Gleichzeitig haben sie aber auch sachliche Gründe, sich kaum für landespolitische Regelungen zu engagieren, schließlich kennen sie die Hemmnisse der landespolitischen Regelung eines Sachverhaltes recht genau: Da gibt es nicht nur die unliebsame Erfahrung, durch das eigene Landesparlament, dem man nicht immer Sachkunde zu attestieren bereit ist, in der eigenen Arbeit „gestört“ zu werden, sondern man weiß aus Erfahrung, wie mühsam es häufig ist, eine landesrechtliche Regelung in die engen Vorgaben des Bundesrechts einzupassen und wie schnell ein Gesetz am Urteil der jeweiligen Landesverfassungsgerichtsbarkeit scheitern kann. Allein die Tatsache, daß gesetzliche Regelungen im Normalfall Kosten nach sich ziehen, spricht zumindest aus der Sicht der finanzschwächeren Ländern häufig gegen eine landesrechtliche Regelung. Das entsprechende Verhalten der Ministe-

rialbürokratie der Länder in den Ausschüssen des Bundesrates wird von der Bundesverwaltung tendenziell unterstützt. Sie ist von Haus aus zugunsten bundesrechtlicher Regelungen eingestellt und nimmt den Wunsch der Länder nach einer Ausweitung der Zustimmungspflichtigkeit der Bundesgesetze dafür in Kauf. Diese Einigung wird schon dadurch erleichtert, daß man sich die Zusammenarbeit zwischen den Ministerialbürokratien der Länder und des Bundes im Vorfeld und im Rahmen der Bundesarbeit nicht so vorstellen darf, als träfen hier „feindliche Lager“ aufeinander, die sich gegenseitig in Schach zu halten versuchen. Tatsächlich begegnen sich die jeweiligen Fachverwaltungen von Bund und Ländern, die häufig auch als „Fachbruderschaften“ gekennzeichnet werden. Das heißt, die inhaltlichen Trennungslinien verlaufen nicht nach der institutionellen Verortung auf den politischen Ebenen, sondern in erster Linie nach den Fachressorts, die vertreten werden: hier stehen also z.B. die Vertreter der Sozial- oder Arbeitsressorts den Finanzfachleuten gegenüber.

### **Daß der Anteil der Zustimmungsgesetze inzwischen bei 63 Prozent liegt, ist sicher problematisch**

Die bereits angeführte Unterscheidung zwischen den beiden Typen von Bundesgesetzen und die Kenntnis ihres jeweiligen quantitativen Anteils ist nicht nur zum Verständnis des Gesetzgebungsverfahrens notwendig. Sie ist darüber hinaus auch Voraussetzung, um die aktuelle Diskussion über eine mögliche Reform des deutschen Föderalismus nachvollziehen zu können. Ein Großteil der Kritik am Bundesrat entzündet sich daran, daß der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze mit 41,8 % bereits in der ersten Wahlperiode des Bundestages (1949–1953) um ein Vielfaches höher lag, als dies der Parlamentarische Rat ursprünglich angenommen hatte, und in den Folgejahren sukzessive auf derzeit 63 % anstieg. Diese Entwicklung wird aus unterschiedlichen Motiven für problematisch erachtet. Die eine Sichtweise ist vor allem parteipolitisch begründet und hängt von den *Mehrheitsverhältnissen* zwischen Bund und Ländern ab. Sofern diese *divergieren*, werden die Kompetenzen des Bundesrates von der Bundestagsmehrheit und der von ihr getragenen Regierung als potentielle Bedrohung der eigenen inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten und damit ihrer politischen Handlungsfähigkeit empfunden und kritisiert. Solche Phasen gab es in der Bundesrepublik bereits *zweimal*. In den 70er Jahren fiel es der damaligen „aufbruchsbereiten“ Bundesregierung ausgesprochen schwer, mit dem Zustand gegenläufiger Mehrheiten, der von der Union bewußt ausgenutzt wurde, umzugehen. Da sie sich selbst und die eigenen Reformvorhaben durch den Ausgang der Bundestagswahlen legitimiert sah, machte die sozialliberale Bundesregierung der Union den Vorwurf, den Bundesrat zum Obstruktionsorgan bzw. sogar zu einer „Gegenregierung“ umzugestalten. Diesem Vorwurf traten die Unionsparteien

damals mit dem Hinweis entgegen, daß im föderativen Staat eben die Mehrheit beider gesetzgebender Körperschaften notwendig sei. Daß das Urteil darüber, ob im föderativen Organ Bundesrat parteipolitische Erwägungen eine Rolle spielen dürfen, weniger von tieferen verfassungsrechtlichen Erkenntnissen als von den aktuellen Mehrheitsverhältnissen abhängt, zeigte spätestens die Umkehrung der Konstellation in den 90er Jahren. Nun waren es die SPD-regierten Länder, die unter Hinweis auf die machteilende Wirkung von Föderalismus den Vorwurf der CDU/CSU/FDP-Bundesregierung zurückwiesen, den Bundesrat und den Vermittlungsausschuß als Spielfeld parteipolitischer Rivalitäten zu mißbrauchen. Dieses Beispiel zeigt, daß der jeweilige Standort entscheidet, ob man die Auffassung vertritt, daß der Bundesrat generell frei sein sollte von parteipolitischen Überlegungen oder ob man dafür plädiert, daß die Ländermehrheit im Bundesrat ihre Position nutzen darf, um Entscheidungen des Bundestages zu korrigieren oder sogar aufzuheben.

### **Gegenüber den Parteiinteressen gehen die Länderinteressen keinesfalls unter**

Gewisse Veränderungen kann man dennoch feststellen: So spiegelt sich das in den letzten Jahren gewachsene Selbstbewußtsein der Länder gegenüber dem Bund darin wider, daß es im Bundesrat selbst bei abweichenden Mehrheitskonstellationen relativ häufig um den Ausgleich von Länderinteressen mit dem Bund geht und nicht allein um die Durchsetzung von Oppositionsforderungen. Insgesamt kann man demnach feststellen, daß das Bild vom einem durch die Entscheidungsmechanismen des Parteienwettbewerbs blockierten Bundesrat so pauschal nicht zutrifft. Empirische Untersuchungen zeigen,<sup>26</sup> daß es immer wieder gerade das Wirken der ebenenübergreifenden politischen Parteien ist, das die Kompromißfindung erleichtern kann. Ungeachtet gegenteiliger Einzelbeispiele (z.B. das Scheitern der Steuerreform 1997), die vor allem in Wahlkampfzeiten zum Thema gemacht werden, zeigt sich insgesamt die Neigung zu einer auf Kooperation angelegten, parteiübergreifenden Mehrheitsbildung.

Doch es ist nicht allein die jeweilige Bundestagsmehrheit, die gegebenenfalls die Macht des Bundesrates beklagt und vom föderativen Organ eine Selbstbeschränkung fordert. In der aktuellen Debatte über die innovationsfeindlichen Aushandlungsmechanismen, die das politische System der Bundesrepublik prägen, wird sehr kritisch auf den Zusammenhang zwischen der Aufgabenverteilung im deutschen Bundesstaat und den Kompetenzen des Bundesrates hingewiesen.<sup>27</sup> Kritiker mahnen eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung in der Weise an, daß die Verhinderungsrechte des Bundesrates im System des Beteiligungsföderalismus eingeschränkt werden zugunsten einer Stärkung des Gestaltungsföderalismus: Statt die Landesregierungen über den Bundes-

rat in Bonn (bzw. künftig in Berlin) die Bundespolitik mitgestalten zu lassen, sollen die Landesparlamente in Stuttgart, München, Hannover oder Erfurt wieder mehr eigene landespolitische Aufgaben selbst erledigen können. Doch ein solcher Wechsel vom Beteiligungsföderalismus zu einem Gestaltungsföderalismus mit der Möglichkeit, die einzelnen Länder auch in den Wettbewerb untereinander um die bessere Lösung für politische Probleme und die Versorgung der Bürger und der Unternehmen mit Leistungen und Infrastruktur treten zu lassen,<sup>28</sup> würde so viele grundlegende Reformen erfordern, daß seine Realisierungschancen derzeit sehr gering erscheinen.

### **Auch andere Formen der bundespolitischen Einwirkungsmöglichkeiten sind ein Privileg der Landesexekutiven**

Die Möglichkeiten der deutschen Länder, ihre Interessen auf Bundesebene zu vertreten und Einfluß auf die Bundespolitik zu nehmen, sind nicht auf ihre Mitgliedschaft im föderativen Organ Bundesrat beschränkt. Daneben gibt es noch zahlreiche andere, überwiegend informelle Institutionen und Verfahren, mittels derer die Länder den Kontakt zu den verschiedenen Einrichtungen des Bundes pflegen. Diese Einwirkungsmöglichkeiten stellen insgesamt ein Privileg der Landesexekutiven dar. Obwohl es ebenfalls institutionalisierte Bemühungen etwa der Landtagspräsidenten gibt, auch die Belange der Landesparlamente gegenüber der Bundesebene zu vertreten, kommt diesen Bemühungen im Vergleich zu den Kontakten zwischen Exekutiven und Verwaltungen wenig Bedeutung zu. Dieser Tatbestand ist nicht nur eine Folge des bundesdeutschen Exekutivföderalismus, sondern ergibt sich zudem aus der strukturell bedingten Schwierigkeit, parlamentarische Interessenlagen in zielgerichtetes Handeln umzusetzen.

### **Die Rolle der Landesvertretungen**

Zu den besonders markanten Beispielen der institutionellen Verflechtung von Bund und Ländern gehören die sogenannten Landesvertretungen.<sup>29</sup> Jedes deutsche Land unterhält in Bonn bzw. künftig in Berlin eine Landesvertretung, an deren Spitze immer ein sog. Bevollmächtigter steht – entweder als Minister, der normalerweise auch dem Landeskabinett angehört, oder als Beamter, der dann meist den Rang eines (beamteten) Staatssekretärs inne hat.<sup>30</sup> Generell besteht die Aufgabe von Landesvertretungen darin, die Interessen des Landes beim Bund wahrzunehmen und auf diese Weise dazu beizutragen, die Stellung des jeweiligen Landes im föderativen Aufbau der Bundesrepublik zu pflegen. Da eine wirksame Interessenvertretung voraussetzt, daß die Landespolitiker auch über alles informiert sind, was für ihr Land von Bedeutung sein könnte, müssen die Landesvertretungen die Entwicklungen in den verschiedenen Bundesorganen aufmerksam beobachten. Die besondere Qualität der dort Tätigen

sollte darin bestehen, persönliche Kontakte in alle Bundesorgane hinein zu besitzen und diese vorteilhaft nutzen zu können. Nur dann ist es möglich, die Interessen des eigenen Landes schon im Vorfeld der politischen Diskussion zu wahren – also bevor sich inhaltliche und parteipolitische Positionen zu sehr verfestigen. Diese recht aufwendige Kontaktpflege und Interessenwahrnehmung werden von einer Landesregierung selten zweckfrei betrieben. Zumeist zielen die entsprechenden Aktivitäten zumindest mittelfristig darauf ab, die Landesinteressen vor allem im Rahmen der Gesetzgebung wahrzunehmen – sowohl gegenüber dem Bund als auch gegenüber den anderen Ländern, die ja ebenfalls bemüht sind, auf die Bundesgesetzgebung einzuwirken. Die Tätigkeit der Landesvertretungen ist demnach dem Gesamtkomplex des sog. kooperativen Föderalismus zuzurechnen, der sich sowohl als Zusammenarbeit zwischen den Ländern selbst – der Kooperation auf der sogenannten „dritten Ebene“ – als auch vor allem in Form des intensiven Zusammenwirkens von Bund und Ländern präsentiert.<sup>31</sup>

### Insgesamt wird das politische Alltagsgeschäft von Kooperation und Koordination der Verwaltungen betrieben

Insgesamt wird das politische Alltagsgeschäft im deutschen Bundesstaat von der Kooperation und Koordination der Verwaltungen von Bund und Ländern bestimmt. Die meisten dieser *Bund-Länder-Kommissionen*, deren Zahl in die Hunderte geht, klären gemeinsam Fragen von Politik und Verwaltung, die in sämtlichen Fachministerien in Bund und Ländern auftauchen, und koordinieren gegebenenfalls die notwendigen Maßnahmen und Regelungen. Da sich die Ministerialbürokraten von Bund und Ländern in diesen Gremien normalerweise als gleichberechtigte Partner begegnen, die beidseitig aufeinander angewiesen sind, kann man in diesem Zusammenhang kaum davon sprechen, daß hier allein die Länder die Mitwirkung an der Bundespolitik suchen. Auch bei den Besprechungen des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder liegt keine einseitige Einflußnahme vor. Zu diesen Treffen reisen die Regierungschefs der Länder mit Positionspapieren und Stellungnahmen an, in denen sie die Eigeninteressen des Landes ebenso präsentieren wie ihre Sichtweise der Bundespolitik. Gleichzeitig ist aber gerade auch der Bundeskanzler daran interessiert, dieses in § 31 der Geschäftsordnung der Bundesregierung geregelte Instrument dazu zu nutzen, die Landeschefs für bestimmte politische Absichten zu gewinnen. Diese Notwendigkeit ist naturgemäß dann besonders groß, wenn die Bundesregierung und die Bundestagsmehrheit sich einer Konstellation im Bundesrat gegenübersehen, die entweder aufgrund der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse oder aufgrund dezidiert föderativer Konfliktlinien, wie dies häufig bei Fragen der Lasten- und Finanzverteilung der Fall ist, nicht von vornherein bereit ist, die

Politik der Bundesregierung mitzutragen. Diese Beispiele werfen ein Licht auf die Funktionsweise des bundesdeutschen Verbundsystems. Die weitreichenden Mitwirkungsbefugnisse der deutschen Länder an der Gesetzgebung des Bundes sowie das Angewiesensein des Bundes auf die Vollzuständigkeit der Länder haben zur Folge, daß beide politischen Ebenen im deutschen Bundesstaat wesentlich enger aufeinander angewiesen sind, als dies in anderen föderativen Systemen der Fall ist. Die formalen Mitwirkungsbefugnisse der Länder an der Bundespolitik haben nicht nur zur Konsequenz, daß sich die politischen Akteure auf Landesebene häufig stärker auf bundespolitische als auf landespolitische Themen konzentrieren. Denn umgekehrt bedeutet die häufige Abhängigkeit des Bundes von der Zustimmung der Mehrheit der Länder, daß auch sein Entscheidungsspielraum unter Umständen entscheidend von der Landesebene eingengt wird. Die Mitwirkungsbefugnisse der Länder an der Bundespolitik korrespondieren demnach zwangsläufig mit der Verpflichtung des Bundes, diese Einwirkungsmöglichkeiten vor allem der Landesexekutiven nicht nur bereits frühzeitig einzuplanen, sondern sie auch als legitime Kompetenz der Länder zu akzeptieren. Auf diese Weise schaffen die Akteure auf der Bundesebene die notwendige Voraussetzung dafür, daß die Mitwirkung der Länder an der Bundespolitik nicht in politischem Stillstand und Reformstau mündet, sondern in einer gewaltenteiligen, konsensorientierten Konfliktlösung.

### Literaturhinweise

- <sup>1)</sup> Vgl. Bothe, Michael: Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht. Berlin u.a.: Springer 1977 (= Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht Band 69), S. 84 ff.
- <sup>2)</sup> Vgl. Sturm, Roland: Föderalismus in Deutschland und in den USA – Tendenzen der Angleichung? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 28 (1997), S. 335–345, hier: S. 339.
- <sup>3)</sup> Vgl. Schüttemeyer, Suzanne S./Sturm, Roland: Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 23 (1992), S. 517–536, hier: S. 532 f.
- <sup>4)</sup> Vgl. dazu Weber, Karl: Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs. Wien: Braumüller 1980 (= Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung Band 18).
- <sup>5)</sup> Darunter versteht man die Praxis der schweizerischen Regierung (Bundesrat), z.B. Gesetzentwürfe vor der parlamentarischen Einbringung zunächst betroffenen Verbänden, Organisationen und den Parteien zur Stellungnahme zuzuleiten. Die Kantone sind an dieser vorparlamentarischen Willensbildung beteiligt.
- <sup>6)</sup> Zur Unterscheidung vgl. Schultze, Rainer-Olaf: Art. Föderalismus. In: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Die westlichen Länder. Lexikon der Politik. Band 3. Hrsg. von Dieter Nohlen. München: Beck 1992, S. 95–110. Vgl. Lauffer, Heinz/Münch, Ursula: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit 1997 (7. Aufl.), S. 20 ff. (bzw.: Opladen: Leske + Budrich 1998, S. 23 ff.).
- <sup>7)</sup> Otnad, Adrian/Linnartz, Edith: Föderaler Wettbewerbs statt Verteilungsstreit. Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs. Eine Studie des IWG Bonn. Frankfurt a.M. New York: Campus 1997, S. 126 ff.
- <sup>8)</sup> Die Geschäftsordnung ist abgedruckt in: Bundesrat (Hrsg.): Handbuch des Bundesrates für das Geschäftsjahr 1998/99. Stand 1. Januar 1999. Baden-Baden: Nomos 1999 bzw. bei Lauffer, Heinz/Münch, Ursula (Anm. 6). Ausführlich erläutert wird sie z.B. von Ziller, Gebhard/Oschatz, Georg-Berndt: Der Bundesrat. Düsseldorf: Droste 1998 (10. Aufl.) (= Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland Band 6).
- <sup>9)</sup> Vgl. Münch, Ursula: Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat. Opladen: Leske + Budrich 1997, S. 143 ff.

- <sup>10)</sup> So z.B. die Kompetenz für die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze (Art. 74 Nr. 19 a GG), die Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung (Art. 74 Nr. 24 GG), die künstliche Befruchtung beim Menschen und die Organtransplantation (Art. 74 Nr. 26 GG) oder die Besoldung und Versorgung der Beamten und Richter (Art. 74 a GG). Sehr aufschlußreich hierzu die Synopse der Textfassungen des Grundgesetzes von 1949 im Vergleich zu heute; vgl. Bauer, Angela Jestaedt, Matthias: Das Grundgesetz im Wortlaut. Änderungsgesetze, Synopse, Textstufen und Vokabular zum Grundgesetz. Müller: Heidelberg 1997 (= Motive – Texte – Materialien Band 78).
- <sup>11)</sup> Vgl. Lehbruch, Gerhard: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart u.a.: Kohlhammer 1976, S. 45 (Neuaufgabe 1998). Vgl. dazu auch den Beitrag von Gerhard Lehbruch im vorliegenden Heft.
- <sup>12)</sup> Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Band 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. Bearbeitet von Peter Bucher. Boppard: Boldt 1981, S. 37 ff.
- <sup>13)</sup> So die Einschätzung von Heinz Lauffer: ders.: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit. 1. Aufl. 1973 bis 6. Aufl. 1991, jeweils unter Gliederungspunkt 4.1.3. In der überarbeiteten Neuaufgabe Lauffer/Münch von 1997 (Anm. 6) wird diese Einschätzung nicht mehr vertreten.
- <sup>14)</sup> Wilhelm Hennis: Am Föderalismus lieg es nicht. In: FAZ vom 14. 8. 1997, Nr. 189, S. 31.
- <sup>15)</sup> Schüttemeyer/Sturm (Anm. 3), S. 530.
- <sup>16)</sup> Vgl. dazu die Beiträge von Gerhard Lehbruch und Hartmut Klatt im vorliegenden Heft.
- <sup>17)</sup> Während Preußen 17 Stimmen führte, erhielten nächstgrößere Staaten wie z.B. Bayern (6), Württemberg (4) und Baden (3) deutlich weniger Stimmen. 11 der damaligen Einzelstaaten hatten so wenig Einwohner, daß sie jeweils nur über 1 Stimme im Bundesrat verfügten.
- <sup>18)</sup> Vgl. Ziller/Oschatz (Anm. 8), S. 62 f.
- <sup>19)</sup> Zur Unterscheidung verschiedener Zweikammer-Systeme nach ihren Kompetenzen im Verhältnis zur Ersten Kammer und nach ihrer Zusammensetzung vgl. Arend Lijphart: Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven u.a.: Yale U. P. 1984, S. 95 ff.
- <sup>20)</sup> Vgl. den Katalog von zustimmungspflichtigen Gesetzen bei Reuter, Konrad: Praxishandbuch Bundesrat. Verfassungsrechtliche Grundlagen, Kommentar zur Geschäftsordnung, Praxis des Bundesrates. Heidelberg: Müller 1991, S. 160 ff.
- <sup>21)</sup> Einige Anlehnungen an das Bundesratsmodell lassen sich beim 1997 geschaffenen National Council of Provinces der Republik Südafrika feststellen. Der Nationalrat der Provinzen setzt sich aus 90 Delegierten (10 aus jeder Provinz) zusammen. Bei Gesetzentwürfen des Zentralstaates, die die Provinzen betreffen, stimmen die Provinzdelegationen aufgrund vorheriger Instruktion durch die Provinzparlamente mit einer Stimme pro Delegation ab. Ansonsten erfolgt die Abgabe der dann einzelnen Delegiertenstimmen nach parteipolitischer Orientierung.
- <sup>22)</sup> Vgl. dazu den Beitrag von Gerhard Lehbruch im vorliegenden Heft.
- <sup>23)</sup> Vgl. Reuter (Anm. 20), S. 52 f.
- <sup>24)</sup> In seiner Rede zum 50. Jahrestag der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen und zum Föderalismus am 2. 10. 1996 in Düsseldorf. Die Rede ist abrufbar über die Homepage des Bundespräsidenten im Internet: <http://www.bundespraesident.de/>
- <sup>25)</sup> Vgl. den Erfahrungsbericht des Chefs der Hessischen Staatskanzlei, Hans Joachim Suchan: Warum der Bundesrat so mächtig geworden ist. In: Frankfurter Rundschau vom 27. 7. 1998.
- <sup>26)</sup> Vgl. Rensch, Wolfgang: Föderalstaatliche Konfliktlösung durch parteipolitische Kartellbildung? Unveröffentlichtes Manuskript 1998.
- <sup>27)</sup> Vgl. den Beitrag des Chefs der Hessischen Staatskanzlei, Hans Joachim Suchan: Warum der Bundesrat so mächtig geworden ist. In: Frankfurter Rundschau vom 27. 7. 1998. Vgl. auch Lambsdorff, Otto Graf: Plädoyer für einen echten Föderalismus. In: Süddeutsche Zeitung vom 1. 9. 1997; vgl. das Interview mit Lambsdorff: Die Länder stoppen - weg mit der Macht des Bundesrats! In: Süddeutsche Zeitung vom 8. 8. 1997.
- <sup>28)</sup> Vgl. Männle, Ursula (Hrsg.): Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus. Baden-Baden: Nomos 1998 (= Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung Band 15).
- <sup>29)</sup> Vgl. dazu Münch, Ursula: Vertretung des Freistaates Bayern in Bonn. In: Kokott-Weidenfeld, Gabriele/Münch, Ursula (Hrsg.): Bayern und Bonn. Der Beitrag Bayerns zu fünfzig Jahren Bundesrepublik. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (1999) (i.E.).
- <sup>30)</sup> Beamtete Staatssekretäre als Bevollmächtigte der Länder gibt es in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Sachsen-Anhalt. In Bremen ist der Bevollmächtigte Staatsrat.
- <sup>31)</sup> Vgl. Kilper, Heiderose/Lhotta, Roland: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich 1996 (Grundwissen Politik 15), S. 131 ff.