



Katharina Selg

Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung des Bundes

Eine Untersuchung im Kontext der
Föderalismusreform 2006



PETER LANG

Einleitung

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist die Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung des Bundes (Zustimmungsgesetze). Vor dem Hintergrund der Föderalismusdebatte der Jahre 2003 bis 2006 erfolgt eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob bzw. wie eine Verbesserung des föderalen Systems im Hinblick auf einen ehemals als problematisch empfundenen Einfluss des Bundesrates erreicht werden kann. Dabei werden Art. 84 Abs. 1 GG, Art. 72 GG und Art. 52, 53 GG, § 30 GOBR als mögliche Ansatzpunkte zur Optimierung der Bundesgesetzgebung ausgewählt.

Ziel der Arbeit ist zum einen, die Föderalismusdebatte hinsichtlich der ausgewählten Themenausschnitte darzustellen. Ferner erfolgt eine kritische Auseinandersetzung mit der Novellierung des Grundgesetzes einerseits und den alternativen Lösungsvorschlägen andererseits.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut.

In *Kapitel 1* wird die Abstimmung im Bundesrat vom 22. März 2002 zum sog. Zuwanderungsgesetz dargestellt. Diese Abstimmung, die – bisher einzigartig in der Geschichte des Bundesrates – in einen Eklat mündete und letztlich Gegenstand eines verfassungsrechtlichen Verfahrens wurde, wird als ein entscheidendes politisches Ereignis verstanden, das die in der Föderalismusdebatte 2003 bis 2006 bemängelte Schwerfälligkeit der Bundesgesetzgebung und den großen Einfluss des Bundesrates aufzeigt.

Kapitel 2 beschäftigt sich mit den Reformbestrebungen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung der Jahre 2003 bis 2006.

Zunächst wird dabei die Entwicklung der Föderalismusdebatte – ausgehend von vereinzelt Initiativen der Länder, über die Bildung einer Kommission von Bundestag und Bundesrat (Bundesstaatskommission), bis hin zur Verabschiedung des Gesetzes „Föderalismusreform I“ im Sommer 2006 – nachgezeichnet.

Anschließend werden die zentralen Thesen der Föderalismusdebatte dargestellt. Die Verfasserin greift im Folgenden den Kritikpunkt des bemängelten übermäßigen Einflusses des Bundesrates auf die Gesetzgebung des Bundes (Zustimmungsgesetze) heraus. Anhand einer vertieften Auseinandersetzung mit dem Institut der Zustimmungsbedürftigkeit, der Entwicklung der Zustimmungsbedürftigkeit seit Inkrafttreten des Grundgesetzes und einer eigenen exemplarischen Auswertung der 14. Wahlperiode zur Relevanz der einzelnen Zustimmungsklauseln werden die Thesen der Föderalismusdebatte überprüft und eine objektive Ausgangsbasis ermittelt. Letztere lautet wie folgt: Der Einfluss des

Bundesrates im Bereich der Gesetzgebung vor der Föderalismusreform kann als ausgeprägt bezeichnet werden. Die Quote der Zustimmungsgesetze belief sich auf über 50 %. Art. 84 Abs. 1 GG a.F. kam eine entscheidende Relevanz zu, und zwar zu rund 60 %.

Kapitel 3 fokussiert auf mögliche Ansatzpunkte zur Optimierung der Bundesgesetzgebung und zur Reduzierung des Einflusses des Bundesrates. Da sich in der vorangestellten Analyse bestätigt hat, dass die Zustimmungsbedürftigkeit der Gesetze vor der Föderalismusreform maßgeblich auf Art. 84 Abs. 1 GG a.F. zurückzuführen war, bildet eine Novellierung dieser Norm den ersten und auch zentralen Ansatzpunkt. Im Weiteren wird herausgearbeitet, dass eine Neufassung des Art. 72 GG a.F. zu einer Entschärfung der Bedeutung des Art. 84 Abs. 1 GG führen könnte. Insofern stellt sich diese Norm als zweiter geeigneter Ansatzpunkt dar. Die Art. 52, 53 GG, § 30 GOBR bilden schließlich den dritten Ansatzpunkt, weil die konkrete Ausgestaltung des Abstimmungsverfahrens im Bundesrat eine Blockademöglichkeit überhaupt erst eröffnet und daher den Einfluss des Bundesrates auf die Gesetzgebung maßgeblich mitbestimmt.

In *Kapitel 4* werden die Reformvorschläge der Föderalismusdebatte 2003 bis 2006 zu Art. 84 Abs. 1, Art. 72 GG und zum Abstimmungsverfahren im Bundesrat dargestellt.

Zunächst wird dabei auf die umfangreiche Arbeit der Bundesstaatskommission zurückgegriffen, die sich mit allen drei aufgezeigten Ansatzpunkten auseinandersetzte. Dabei versteht sich die Darstellung nicht als Nachzeichnung der Entscheidungsfindung. Die Ansätze werden vielmehr – ausgehend von der ehemaligen Fassung der Normen – umfassend und systematisch und nicht im Hinblick auf ihren Ursprung, ihre Relevanz oder ihre Umsetzbarkeit dargestellt.

Anschließend werden die Vorschläge des Koalitionsvertrages der Großen Koalition und die Neufassung der Art. 84 Abs. 1, Art. 72 GG durch das Gesetz „Föderalismusreform I“ – das Abstimmungsverfahren blieb unverändert – vorgestellt.

In *Kapitel 5* erfolgt eine kritische Würdigung der in Kapitel 4 vorgestellten Reformvorschläge unter Berücksichtigung der maßgeblichen Argumentation der Föderalismusdebatte 2003 bis 2006. Die Argumente werden – sofern dies möglich ist – anhand konkreter Gesetzesbeispiele überprüft. Die Auseinandersetzung mit Art. 84 Abs. 1 GG und Art. 72 GG schließt jeweils mit einer Bewertung der vorgenommenen Novellierung der Normen. Dabei werden die ersten Reaktionen auf die Änderung der Verfassung berücksichtigt. Ferner wird anhand einer eigenen Auswertung der 16. Wahlperiode die aktuelle Quote der Zustimmungsgesetze – 41,58 % – und die aktuelle Relevanz des Art. 84 Abs. 1 GG n.F. – rund 20 % (Stand: Juli 2008) – ermittelt.

In einer abschließenden Betrachtung wird zunächst auf die ursprüngliche Ausgangslage eingegangen. Anschließend wird herausgestellt, dass die Problematik des ehemals bemängelten Einflusses des Bundesrates auf die Gesetzgebung des Bundes verschiedene Aspekte – Quote der Zustimmungsgesetze, inhaltliche Reichweite des Zustimmungsrechts nach Art. 84 Abs. 1 GG a.F., Blockademöglichkeit nach Art. 52, 53 GG, § 30 GOBR – enthält und die Lösungsansätze jeweils nur einzelne Gesichtspunkte des Problems bedienen. Nachdem die grundsätzlich vertretbaren Ansätze abschließend dargestellt werden, wird die Änderung des Abstimmungsverfahrens – Einführung der einfachen Mehrheit bei Zustimmungsgesetzen – als vorzugswürdig erachtet.

Die Arbeit schließt mit einem Reformvorschlag zu Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG und zu Art. 77 Abs. 2a GG.