

# Die Arbeit der Union im Bundesrat

„Ich muß feststellen, daß das Grundgesetz den Bundesrat aus Landtagswahlen mittelbar hervorgehen läßt. Von diesen Wahlen her bezieht er seinen politischen Handlungsauftrag und nicht aus dem Ergebnis von Bundestagswahlen. Dieser Handlungsauftrag heißt: kritische und nicht zuletzt politische Distanz zu den Entscheidungen anderer Verfassungsorgane. Angesichts des Wegfalls des traditionellen Dualismus zwischen Parlament und Regierung kommt der sich im Bundesrat verkörpernden föderativen Ordnung eine freiheitsichernde Funktion zu. Von Verfassung wegen ist dem Bundesrat auch nicht aufgegeben, bei seiner Mitwirkung an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes lediglich länderspezifische Interessen zur Geltung zu bringen. Der Bundesrat ist keine Addition von Länderregierungen, sondern ein Verfassungsorgan des Bundes und hat sich in dieser Eigenschaft zwar mit unterschiedlicher Intensität, aber nicht gegenständlich beschränkt an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen.“ (Bundesratspräsident Werner Zeyer, Ministerpräsident des Saarlandes, am 19. Dezember 1980 im Bundesrat)

## Der Bundesrat als Zielscheibe ungerechtfertigter Angriffe

Die SPD/FDP will die Tatsache nicht anerkennen, daß ihrer Mehrheit im Bundestag eine Mehrheit der CDU/CSU-Länder im Bundesrat entgegensteht. Ständig versuchen führende Koalitionspolitiker, die konstruktive Arbeit der Union im Bundesrat zu verunglimpfen.

Es schreibt der parlamentarische Geschäftsführer der SPD/FDP-Bundestagsfraktion Gerhard Jahn in der am 21. Januar 1981 erschienenen Nummer von „Die Neue Gesellschaft“:



*„All diese bekannten Argumente haben nicht vermocht, die CDU/CSU an einem fortwährenden verfassungsrechtlichen Mißbrauch des Bundesrates als parteipolitisches Blockade-Instrument zu hindern. . . CDU und CSU wissen sehr wohl, daß sie sich dabei abseits der Verfassung begeben.“*

Ebenso hatte Kanzler Schmidt auf dem SPD-Wahlparteitag im Juni 1980 in Essen erklärt:

*„Der Gebrauch der Bundesratsmehrheit durch die CDU/CSU zur Blockierung gesunder Bundesfinanzen ist illegitim. Er widerspricht auch dem Grundsatz der Bundestreue des Grundgesetzes.“* (Protokoll des SPD-Wahlparteitages am 9./10. Juni 1980 in der Grugahalle, Essen)

Herbert Wehner unterstellt den Unionsparteien gleich, sie wollten *„den Bundesrat in einen Verschiebbahnhof und den Vermittlungsausschuß in eine Art Sackbahnhof für die Arbeit des gewählten Parlaments umfunktionieren“*. (dpa, 27. Juni 1980)

Die Absicht ist klar: Die SPD will aus parteitaktischen Gründen die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates bestreiten. Dies wird deutlich durch einen Satz in dem obenerwähnten Aufsatz von Gerhard Jahn:

*„Nicht zuletzt müssen sich SPD und FDP einen Weg freiarbeiten, ihre politischen Ziele unversehrt und unverfälscht in allen Verfassungsorganen durchzusetzen, auch im Bundesrat.“*

## Die Bundesrepublik Deutschland – ein föderativ aufgebauter Staat

Angesichts der Diffamierungskampagne der SPD ist es erforderlich, die verfassungsrechtliche Stellung des Bundesrates und seiner Arbeit in den letzten Legislaturperioden noch einmal deutlich zu machen.

Im Grundgesetz Artikel 20 Absatz I wird die Bundesrepublik als ein demokratischer und sozialer Bundesstaat definiert. Schon die Erwähnung des Bundesstaates in so exponierter Stellung zeigt, wie wichtig den Vätern unseres Grundgesetzes der föderative Aufbau unseres Staates war.

**Im Grundgesetz wird eine klare Aufgabenteilung zwischen den Bundesorganen und den Landesorganen vorgenommen. Durch den Bundesrat erhalten die Länder die Möglichkeit, Einfluß auf den Gesamtstaat zu nehmen. Sinn dieses föderativen Aufbaus ist eine verstärkte Gewaltenteilung, ein Mehr an Demokratie zum Nutzen jedes einzelnen Bürgers und der Zwang zum politischen Wettbewerb.**

Wenn die SPD/FDP-Koalition den Einfluß der Bundesländer verringern will, nur weil ihr die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zuwiderlaufen, dann wollen sie letztlich die Mitspracherechte der Bürger beschneiden.



## Die Aufgaben des Bundesrates

Der Bundesrat hat in gesamtstaatlicher Verantwortung drei Hauptaufgaben wahrzunehmen. Dies sind

- zum ersten die bundespolitischen Interessen,
- zum zweiten muß er landespolitische Belange im Gesamtstaat zur Geltung bringen,
- und zum dritten schließlich soll er die politischen und verwaltungstechnischen Erfahrungen der Länder in die Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes einbringen.

*„Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit.“* (Artikel 50 des Grundgesetzes) — *„So ist der Bundesrat nach dem Willen des Verfassungsgebers das unentbehrliche Mittlerorgan zwischen dem Bund und den Ländern.“* (Der Nordrhein-Westfälische Ministerpräsident Karl Arnold am 7. September 1949 in seiner Antrittsrede als erster Bundesratspräsident)

## Zusammensetzung des Bundesrates

Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Landesregierungen. Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Bürgern haben fünf Stimmen. Die Länder können ihre Stimmen nur geschlossen abgeben, d. h. die Koalitionsregierungen in den Ländern müssen sich vorher auf eine gemeinsame Stimmabgabe einigen.

Die vier Stimmen Berlins zählen bei Abstimmungen über Gesetze nicht.

Die CDU/CSU-regierten Länder haben derzeit bei Abstimmungen über Gesetze eine Mehrheit von 26 Stimmen (Baden-Württemberg = 5; Bayern = 5; Niedersachsen = 5; Rheinland-Pfalz = 4; Saarland = 3; Schleswig-Holstein = 4), die SPD-geführten Länder 19 Stimmen (Berlin = 4; Bremen = 3; Hamburg = 3; Hessen = 4; Nordrhein-Westfalen = 5).

## Gesetzgebungsarbeit des Bundesrates

Die Tabellen 1 und 2 zeigen, anhand der Gesetzesvorlagen und Gesetzesbeschlüsse, welch umfangreiche Arbeit der Bundesrat seit seinem Bestehen zu leisten hatte.

Bei der Verabschiedung von Gesetzen gibt es zwei unterschiedliche Wege der Mitwirkung des Bundesrates. Welcher Weg jeweils einzuschlagen ist, bestimmt das Grundgesetz.



Tabelle 1:

|                | der Bundesregierung,<br>die dem Bundesrat<br>zur Stellungnahme<br>zugeleitet wurden | Gesetzesvorlagen                 |                    |           |
|----------------|---|----------------------------------|--------------------|-----------|
|                |   | aus der Mitte<br>des Bundestages | des<br>Bundesrates | insgesamt |
| 1. Wahlperiode | 486   | 302                              | 29                 | 817       |
| 2. Wahlperiode | 442   | 414                              | 16                 | 872       |
| 3. Wahlperiode | 391   | 207                              | 5                  | 603       |
| 4. Wahlperiode | 373   | 245                              | 8                  | 626       |
| 5. Wahlperiode | 415   | 225                              | 14                 | 654       |
| 6. Wahlperiode | 351   | 171                              | 27                 | 549       |
| 7. Wahlperiode | 470   | 136                              | 75                 | 681       |
| 8. Wahlperiode | 323   | 111                              | 53                 | 487       |
| zusammen       | 3 251   | 1 811                            | 227                | 5 289     |

Tabelle 2:

|                | Gesetzesbeschlüsse auf Initiative von |           |           |          |
|----------------|---------------------------------------|-----------|-----------|----------|
|                | Bundesregierung                       | Bundestag | Bundesrat | zusammen |
| 1. Wahlperiode | 398                                   | 149       | 12        | 559      |
| 2. Wahlperiode | 376                                   | 134       | 8         | 518      |
| 3. Wahlperiode | 352                                   | 74        | 2         | 428      |
| 4. Wahlperiode | 328                                   | 98        | 3         | 429      |
| 5. Wahlperiode | 372                                   | 80        | 9         | 461      |
| 6. Wahlperiode | 264                                   | 57        | 13        | 334      |
| 7. Wahlperiode | 436                                   | 62        | 18        | 516      |
| 8. Wahlperiode | 299                                   | 40        | 15        | 354      |
| zusammen       | 2 825                                 | 694       | 80        | 3 599    |

(Quelle: Das Parlament, Ausgabe 15. November 1980, 30. Jahrgang, Nr. 46, Seite 4 f.)

Gegenüber Gesetzen, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, kann der Bundesrat Einspruch erheben. Bei diesen Einspruchsgesetzen kann der Bundestag das Nein des Bundesrates mit qualifizierter Mehrheit überstimmen.

Zustimmungsgesetze können dagegen nur in Kraft treten, wenn der Bundesrat ihnen positiv die Zustimmung erteilt hat. Bei diesen Zustimmungsgesetzen hat der Bundesrat ein absolutes Vetorecht, er kann endgültig nein sagen und damit ein Gesetz verhindern.

Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesrat und Bundestag soll der Vermittlungsausschuß eine Einigung oder einen Kompromiß finden.

Schlagen die 22 „Friedensstifter“ im Ausschuß Änderungen zu einem Gesetz vor, so muß der Bundestag darüber erneut abstimmen und die Neufassung wieder an den Bundesrat schicken. Dort können die Länder dann den Kompromiß billigen oder z. B. ein Zustimmungsgesetz endgültig scheitern lassen.



Tabelle 3:

|  | 1.          | 2.          | 3.          | 4.          | 5.                 | 6.          | 7.          | 8.          |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|-------------|-------------|-------------|
| Wahlperioden   | 1949<br>—53 | 1953<br>—57 | 1957<br>—61 | 1961<br>—65 | 1965—69            | 1969<br>—72 | 1972<br>—76 | 1976<br>—80 |
| Regierungsparteien   | CDU/<br>FDP | CDU/<br>FDP | CDU         | CDU/<br>FDP | CDU/FDP<br>CDU/SPD | SPD/<br>FDP | SPD/<br>FDP | SPD/<br>FDP |
| Anzahl der Gesetzesbeschlüsse  | 559         | 518         | 428         | 429         | 461                | 334         | 516         | 354         |
| Anzahl der Gesetzesvorlagen,<br>bei denen der Bundesrat den<br>Vermittlungsausschuß anrief | 70          | 59          | 46          | 34          | 34                 | 31          | 96          | 69          |
| Anzahl der Gesetzesvorlagen,<br>die durch den Einspruch des<br>Bundesrates scheiterten     | 9           | 6           | 2           | 3           | 7                  | 1           | 1           | 14          |

(Quelle: Das Parlament, Ausgabe 15. November 1980, 30. Jahrgang, Nr. 46, Seite 4 f.)

Zu dieser Tabelle ist anzumerken, daß das eine gescheiterte Gesetz der 6. Legislaturperiode in der 7. verabschiedet wurde.

Zu den 14 Gesetzesvorhaben, die in der vergangenen 8. Legislaturperiode am Einspruch des Bundesrates scheiterten, gehören sechs, die wegen Ablaufs der Legislaturperiode im Vermittlungsausschuß nicht behandelt werden konnten. Letztlich scheiterten diese Gesetze am politischen Willen der Regierungskoalition, denn der Vorsitzende des Vermittlungsausschusses, Bremens SPD-Bürgermeister Koschnick, rief den Vermittlungsausschuß in den letzten Wochen der Legislaturperiode nicht mehr zusammen.

## Der Bundesrat – ein politisches Bundesorgan

**Nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist der Bundesrat ein Bundesorgan. Er ist keineswegs auf die bloße Vertretung der Länderinteressen beschränkt, sondern er trägt auch die Verantwortung für die Gesamtpolitik des Bundes (Artikel 50 des Grundgesetzes).**

Die politisch verantwortlichen Länderregierungen sind von der Verfassung aufgerufen, sich bei der Stimmabgabe im Bundesrat nur von ihrer Überzeugung über die bestmögliche Ausgestaltung der Bundesgesetze leiten zu lassen. Diese Auffassung wird von den Kommentaren zum Grundgesetz nachdrücklich unterstützt: „Auch der Bundesrat ist ein Bundesorgan, kein Länderorgan. Er repräsentiert in seinem Aufgabenbereich das Ganze, nicht die Teile.“ (Theodor Maunz, Deutsches Staatsrecht, 17. Aufl. München, 1969, S. 354)

**„Der Bundesrat repräsentiert den Bund, nicht die Länder, deren Interessen er allerdings weitgehend berücksichtigt und wahrnimmt. . . Die Länder nehmen im Bundesrat nicht primär Landesaufgaben, sondern Bundesaufgaben wahr.“ (Her-**



mann von Mangoldt, Friedrich Klein, Das Bonner Grundgesetz, Bonn, 2. Aufl., Berlin und Frankfurt, 1966, S. 1002 f.)

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem am 25. Juni 1974 verkündeten Beschluß (zum 4. Rentenversicherungsgesetz) ebenfalls klargestellt, daß der Bundesrat als Organ des Bundes selbstverständlich zu allen politischen Grundsatzfragen Stellung nehmen kann.

„Der Bundesrat ist — wenn man so will — eine Art von zweiter Kammer, in dem nicht Länderinteressen, sondern das Interesse der Bundesrepublik Deutschland zu behandeln ist.“ (Helmut Kohl am 15. Februar 1976 in einem Fernseh-Interview)

**Der Bundesrat ist genauso selbständig wie z. B. der Bundestag und die Bundesregierung. Als Verfassungsorgan des Bundes ist der Bundesrat den anderen Verfassungsorganen des Bundes völlig gleichgestellt. Es gibt keine Unter- oder Überordnung zu den anderen Bundesorganen. Die Verfassung gebietet aus diesem Grunde eine Zusammenarbeit aller Bundesorgane, und kein Organ ist ein „Befehlsempfänger“ eines anderen.**

**„Wenn sich die Bundesregierung mit dem Bundesrat auseinandersetzt, so verhandeln zwei Bundesorgane miteinander, nicht der Bund mit den Ländern. Lehnt der Bundesrat eine Vorlage ab, so zeigen sich nicht die Länder ‚wider-spentig‘, sondern das eine Bundesorgan hat eine andere Auffassung als ein anderes Bundesorgan.“** (Maunz, Düring, a. a. O., S. 10)

Es sollte nicht vergessen werden, daß der Bundesrat letztlich auch ein Organ der Machtkontrolle und der Machtbalance ist. Eine Mehrheit im Bundestag muß Rücksicht nehmen auf eine Mehrheit im Bundesrat. Eine Mehrheit im Bundesrat muß sich aber auch ihrer besonderen politischen Verantwortung bewußt sein. Weil in der heutigen parlamentarischen Demokratie die parteipolitische Interessenlage bei der Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit nahezu identisch ist, versagt hier die traditionelle Gewaltenteilung. Um so wichtiger ist der Bundesrat als eigenständiges, unabhängiges Kontrollorgan.

**Es ist daher das Recht und die politische Pflicht der CDU/CSU-Mehrheit im Bundesrat, mit sachlichen Argumenten Opposition zu betreiben. Die demokratische Mehrheit im Bundesrat kann dabei bestimmte Vorstellungen und Pläne des Bundestags oder der Bundesregierung letztlich sogar scheitern lassen. Das gilt vor allem dann, wenn sich tiefgreifende gesellschaftspolitische Unterschiede herausstellen.**

Dagegen wird sich die Unionsmehrheit im Bundesrat nicht als Hilfsbremse für einen Koalitionspartner der Bundesregierung mißbrauchen lassen. Über die FDP sagte Heiner Geißler am 19. Mai 1980 vor dem Berliner Bundesparteitag:

*„Eine Partei, die beim Kostendämpfungsgesetz mit der SPD stimmt, aber hinter vorgehaltener Hand den Ärzten sagt, die CDU werde dies im Bundesrat schon reparieren; eine Partei, die mit der SPD den Kinderfreibetrag ablehnt, aber im stillen darauf hofft, daß die CDU im Bundesrat ihn durchsetzt; eine Partei, die mit der SPD eine Verschärfung des Vermögensteuerrechts beschließt und sich*



*bei den Unternehmern mit dem Hinweis entschuldigt, das müsse man dem Koalitionspartner zuliebe tun, aber die CDU werde das im Bundesrat schon richten; eine Partei, die mit den Sozialdemokraten eine verschärfte Besteuerung der Bauern beschließt, Herrn Ertl aber sagen läßt — mit Hinweis auf den Bundesrat —, so heiß würden die Kartoffeln nicht gegessen.“*

Deshalb erklärte der baden-württembergische Ministerpräsident Lothar Späth zu Beginn der neuen Legislaturperiode am 30. Dezember 1980 im Deutschland-Union-Dienst:

*„Es hat sich z. B. in der Vergangenheit immer wieder gezeigt, daß zumindest der Koalitionspartner FDP in der Bundesregierung den Bundesrat als Kalkül benutzt hat im Sinne eines nachbessernden Reparaturbetriebes. Gesetzesvorhaben, die der Auffassung der FDP an sich zuwiderlaufen, wurden von der FDP im Bundestag und in der Bundesregierung dennoch mitbeschlossen in der sicheren Erwartung, daß die CDU-Mehrheit im Bundesrat das Vorhaben zu Fall bringen werde. Der Bundesrat wurde dadurch, und zwar mehr als einmal, zum nachbessernden Reparaturbetrieb für Fehlentwicklungen der Bundespolitik. Hier werden Baden-Württemberg und, wenn ich es recht sehe, die übrigen CDU- und CSU-regierten Länder in Zukunft nicht mehr mitmachen. Die politische Verantwortung muß wieder eindeutig bei demjenigen liegen, der Fehler produziert, und nicht denjenigen zugeschoben werden, die sie mit großem Kraftaufwand beheben.“*

## Die Bilanz der Arbeit im Bundesrat

Die geringe Anzahl der Gesetze, die während der letzten drei Legislaturperioden durch den Einspruch des Bundesrates scheiterten oder bei denen der Bundesrat den Vermittlungsausschuß anrief, zeigt, daß die CDU/CSU-Mehrheit im Bundesrat immer eine verantwortungsbewußte Arbeit geleistet hat. Sie hat ihre Mehrheit im Bundesrat nie zu einer Lahmlegung der Arbeit der Bundesregierung gebraucht. Wenn Bundeskanzler Schmidt und die SPD immer wieder behaupten, die Union torpediere jedes zweite Gesetz im Bundesrat, so ist dies eine böswillige Unterstellung, die frei erfunden ist.

Eine Reihe von unzumutbaren kostspieligen Gesetzen, beispielsweise das Krankenhausfinanzierungsgesetz, das Künstlersozialversicherungsgesetz, das Jugendhilfegesetz, das Prozeßkostenhilfegesetz und das Verkehrslärmschutzgesetz, konnten durch Einschaltung des Vermittlungsausschusses und durch Initiativen der CDU/CSU-regierten Bundesländer verändert bzw. verhindert werden. Diese Gesetze hätten für Bund, Länder und Gemeinden erhebliche Mehrkosten mit sich gebracht, die angesichts der allgemeinen Finanzsituation unverantwortlich gewesen wären. Dafür zwei Beispiele:

I. Durch das Scheitern des Krankenhausfinanzierungsgesetzes am Einspruch des Bundesrates konnten 162 Millionen DM eingespart werden. Ferner haben CDU



und CSU mit ihren Initiativen eine weitere Administrierung im Krankenhausbereich ebenso verhindert wie eine durch Vorgaben bewirkte weitere Einschränkung der Selbstverwaltung zwischen Krankenhausträgern und Krankenkassen ohne Beteiligung der Ärzteschaft.

**II.** Das Jugendhilfegesetz (JHG) scheiterte in der vergangenen Legislaturperiode daran, daß der Vermittlungsausschuß nicht mehr einberufen wurde. Das vom Bundestag bereits verabschiedete Jugendhilfegesetz hätte in der Endphase seiner Verwirklichung jährlich etwa 783 Millionen DM gekostet. Die Jugendhilfe reform wäre um ca. 422 Millionen DM kostengünstiger gewesen, wenn die Koalition bereit gewesen wäre, auf die Vorstellungen der Union einzugehen.

Wo es den unionsregierten Ländern sinnvoll erschien, haben sie erhebliche Verbesserungen durchgesetzt. So wurde beim Steuerpaket '78 durch die Intervention der unionsregierten Länder unter anderem eine Erhöhung des Freibetrages bei der Gewerbesteuer, die Abschaffung der Lohnsummensteuer und die Einführung eines Kinderbetreuungsbetrages beschlossen.

Beim letzten Steuerpaket im Juli 1980 konnte die Union gegen den hartnäckigen Widerstand der Koalitionspartner erhebliche Verbesserungen für die Familien erreichen. Durch die Beantragung im Bundesrat und durch das Festhalten an diesen Positionen im Vermittlungsausschuß erreichten sie, daß das Kindergeld beim zweiten Kind um 20,— DM auf 120,— DM und beim dritten sowie jedem weiteren um 40,— DM auf 240,— DM erhöht wurde.

Erhalten werden konnte im übrigen auch der Kinderbetreuungsbetrag, den die Regierung streichen wollte. Darüber hinaus wurde der Regierungskoalition abgetrotzt, daß der Kinderbetreuungsbetrag bis zur Hälfte (300,— DM, bei Verheirateten 600,— DM) ohne Nachweis gewährt wird. Insofern ist der Kinderbetreuungsbetrag praktisch zu einem echten Kinderfreibetrag ausgestaltet worden.

Es muß auch darauf hingewiesen werden, daß die CDU und CSU-regierten Länder im Bundesrat bei vielen Gesetzen erhebliche Vereinfachungen erreichen konnten.

Dies sind nur einige Beispiele für die erfolgreiche Politik der Union im Bundesrat. Viele weitere Beispiele könnten folgen.

**Die Arbeit der CDU/CSU-regierten Länder im Bundesrat ist auch in der Bevölkerung weitgehend positiv anerkannt. Die SPD hat mit ihren dauernden Beschimpfungen gegen die Arbeit der Mehrheit des Bundesrates keinen Erfolg gehabt. So werden sich CDU und CSU auch in Zukunft nicht davon abhalten lassen, den Auftrag des Grundgesetzes zu erfüllen und der Mitverantwortung der Länder durch den Bundesrat Geltung zu verschaffen.**