
Wolfgang Rudzio

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland

9., aktualisierte und erweiterte Auflage

 Springer VS

Wolfgang Rudzio
Oldenburg, Deutschland

ISBN 978-3-658-06230-9

ISBN 978-3-658-06231-6 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-06231-6

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 1983, 1987, 1991, 1996, 2000, 2003, 2006, 2011, 2015

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Lektorat: Dr. Jan Treibel, Monika Mülhausen

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media (www.springer.com)

Inhalt

Einleitung	9
----------------------	---

A Grundlagen des politischen Systems

1 Die äußeren Bedingungen der Bundesrepublik	15
1.1 Westbindung als außenpolitische Grundentscheidung	15
1.2 Rollensuche: Deutschland in der veränderten Welt seit 1990	21
1.3 Von der Spaltung zur deutschen Einheit	26
1.4 Die Zielrichtung der europäischen Integration	30
2 Die antitotalitäre Demokratie des Grundgesetzes	39
2.1 Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes	39
2.2 Die zentralen Verfassungsprinzipien	45
2.3 Legitimität und Wandel des Grundgesetzes	56

B Das politische Kräftefeld

3 Organisierte Interessen: Zwischen Pluralismus und Korporatismus	65
3.1 Der Interessenpluralismus in Deutschland	65
3.2 Binnensoziologie der Interessenorganisationen	77
3.3 Verbandseinfluss: Herrschaft der Verbände?	81
3.4 Verzahnung mit dem Staat: Züge von Korporatismus	89
3.5 Bürgerinitiativen und Bewegungen: Ergänzung oder Alternative?	95

4	Das unvollständig formierte, bipolare Parteiensystem	101
4.1	Deutschland – ein Parteienstaat?	101
4.2	Wandlungen des Parteiensystems	107
4.3	Bipolares Parteiensystem in unabgeschlossener Formierung	123
4.4	Die Programmatik der Parteien	128
5	Innerparteiliche Demokratie oder Gesetz der Oligarchie?	141
5.1	Der organisatorische Aufbau der Parteien	141
5.2	Innerparteiliche Demokratie in der Praxis	149
5.3	Die Parteimitglieder – Schlagseiten der Partizipation	156
5.4	Probleme einer fairen Parteienfinanzierung	163
6	Wahlverhalten: Soziale Merkmale und aktuelle Orientierungen	175
6.1	Personalisiertes Verhältniswahlrecht und Wahlbeteiligung	175
6.2	Soziale Merkmale: Schicht-, Konfessions- und Altersgruppenwahl	183
6.3	Sozialpsychologische Motivationen und Volatilität	196
6.4	Die Ökonomie des Wahlkampfes	205

C Politische Institutionen: ein komplexes Mehrebenensystem

7	Der Bundestag: Parlamentarische Mehrheitsdemokratie	213
7.1	Der Dualismus von Mehrheit und Opposition	213
7.2	Die Organisation des Fraktionenparlaments	220
7.3	Die Wahlfunktion: Legitimierende Mehrheitsbildung	230
7.4	Kontrollfunktion und Mitregierung	234
7.5	Legislative Funktion: Zwischen Rede- und Arbeitsparlament	240
8	Die Bundesregierung: Probleme politischer Steuerung	253
8.1	Kanzlerdemokratie, Kabinetts- und Ressortprinzip	253
8.2	Entscheidungszentrum: Kabinett oder Koalitionsausschuss?	266
8.3	Politische Führung und Ministerialbürokratie	277

9	Institutionelle Gegengewichte:	
	Züge von Verhandlungsdemokratie	285
9.1	Der Bundesrat: Vetomacht der Landesregierungen	285
9.2	Bundesverfassungsgericht: Hüter und Ausgestalter der Verfassung	298
9.3	Der Bundespräsident: Potentiell mehr als nur Repräsentant?	310
9.4	Schranken parlamentarischer Mehrheitsherrschaft	318
10	Der deutsche Verbundföderalismus	321
10.1	Bundesländer und Landesparlamentarismus	321
10.2	Die Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern	337
10.3	Praxis und Probleme des Verbundföderalismus	347
11	Die Kommunen: Zwischen Verwaltung und Politik	355
11.1	Die Janusköpfigkeit der deutschen Kommunen	355
11.2	Volksgewählte Bürgermeister, aber zwei Demokratiemodelle	365
12	Öffentliche Verwaltung und Implementation	385
12.1	Von der Verwaltung zum Öffentlichen Management	385
12.2	Durchsetzung im Innern, Schutz nach außen	399
13	Deutschland in der Europäischen Union	409
13.1	Deutsche Interessen in der europäischen Politik	409
13.2	Die Europäisierung des politischen Systems	424
13.3	Die Deutschen und das ferne Brüssel	438

D Soziologische Aspekte deutscher Politik

14	Die Medien als Mittler und Akteure	451
14.1	Demokratie und Massenkommunikation	451
14.2	Die duale Medienlandschaft	456
14.3	Interessen und Zwänge im Mediensystem	465
15	Politische Elite in der Demokratie	477
15.1	Soziale Repräsentativität und politische Klasse	477
15.2	Einstellungen: Prägungen der politischen Karriere	491

Institutionelle Gegengewichte: Züge von Verhandlungsdemokratie

9

9.1 Der Bundesrat: Vetomacht der Landesregierungen

a. Machtteilungen und Vorgeschichte des Bundesrates

Die Entwicklung zum liberaldemokratischen Verfassungsstaat ist nicht nur vom Ringen um eine legitime Repräsentation und deren Stellung bestimmt worden, sondern auch von der Sorge um den Schutz der Minderheit und die Freiheit des Bürgers. Angesichts einschlägiger Schwächen der antiken Athener Demokratie haben die amerikanischen Verfassungsväter, die 1787/88 die »Federalist Papers« veröffentlichten (Alexander Hamilton, James Madison u. a.), auch die Gefahr einer tyrannischen Mehrheit gesehen: »Wenn Engel über die Menschen herrschten, dann wäre weder eine innere noch eine äußere Kontrolle der Regierungen notwendig«¹. Der Erkenntnis Montesquieus folgend, »que le pouvoir arrete le pouvoir«², suchten sie daher eine Machtkonzentration vor allem durch Gewaltenteilung, Föderalismus und starken Bikameralismus zu verhindern. Auch die judikative Überprüfung von Gesetzen im Hinblick auf ihre Verfassungskonformität (»judicial review«), wurde bereits ab 1787 von Gerichten praktiziert, bis schließlich ab 1803 auch der Supreme Court dieses Recht in Anspruch nahm. Ebenso wurden der US-Verfassung durch Amendments Grundrechte hinzugefügt, somit der Gesetzgebung auch inhaltliche Schranken gesetzt³.

-
- 1 Federalist papers, 51. Art., zit. nach: Hartmut Wasser, Von der Unabhängigkeitserklärung zur Verfassung, in: Ders. (Hg.), USA, Opladen 1991, S. 15 ff., hier 27.
 - 2 Charles de Montesquieu, De l' esprit des lois, zit. nach: Alexander Schwan, Politische Theorien des Rationalismus und der Aufklärung, in: Hans-Joachim Lieber (Hg.), Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart, 2. A. Bonn 1993, S. 157 ff., hier 217.
 - 3 Kurt L. Shell, Das politische System der USA, Stuttgart 1975, S. 22 ff.

Neben dem Prinzip der parlamentarischen Regierung hat dieses amerikanische Modell einer Demokratie mit checks and balances, d. h. eingeschränktem Mehrheitsentscheid, auf das deutsche Grundgesetz eingewirkt. Nicht zuletzt hierin zeigt sich dessen antitotalitärer Grundzug. Zugleich schloss man damit aber auch an föderale, bikamerale und rechtsstaatliche Traditionen Deutschlands an. Wichtige Entscheidungskompetenzen im Bund liegen nicht allein bei der Parlamentsmehrheit und der von ihr getragenen Regierung. Deren Macht wird vielmehr durch mehrere Institutionen begrenzt:

- den Bundesrat, der als Repräsentant des föderativen Prinzips und allgemeiner Mitregent bei der Gesetzgebung im Bund mit entscheidet;
- das Bundesverfassungsgericht, das als Interpret der Verfassung Gesetze und sonstige Entscheidungen auf ihre Verfassungskonformität prüft und außer Kraft setzen kann;
- der Bundespräsident mit der Aufgabe, als formelle Kontroll- und als Reserveinstanz bei aussetzender parlamentarischer Mehrheitsbildung tätig zu werden.

In diese Reihe gehörte noch die Bundesbank, bis sie ihre wesentlichen Aufgaben an die Europäische Zentralbank verlor. Wenn auch in ihrer personellen Zusammensetzung von Bundestag, Bundesregierung und Landtagen kreiert und damit durchaus vom Dualismus Mehrheit/Opposition beeinflusst, bilden diese Institutionen doch Gegengewichte, auf die jede Parlamentsmehrheit Rücksicht nehmen muss.

Dies gilt vor allem für den Bundesrat. Er, der als Bundesorgan nach Art. 50 und Art. 80 GG bei Gesetzgebung, Verordnungstätigkeit und Verwaltung des Bundes mitwirkt, nach Art. 94 Abs.1 GG die Hälfte der Bundesverfassungsrichter wählt und gemäß Art. 93 GG das Bundesverfassungsgericht anrufen kann, stellt eine wichtige bundesstaatliche Einschränkung des parlamentarischen Regierungssystems dar. Seine weitreichenden Befugnisse machen ihn zu einer im internationalen Vergleich relativ starken zweiten Kammer.

Neu ist eine derartige Institution in der deutschen Verfassungsgeschichte nicht. Seine Vorläufer kann man schon 1663–1806 im Gesandtenkongress des Immerwährenden Reichstages des Alten Reiches sehen, dann im »Bundestag« des Deutschen Bundes, schließlich im »Bundesrat« des Kaiserreichs ab 1871⁴ – stets eine Vertretung der Territorialherren⁵ bzw. der obrigkeitlichen Regierungen der

4 Joachim Amm, Die Macht des deutschen Bundesrates, in: Werner J. Patzelt (Hg.), Parliamente und ihre Macht, Baden-Baden 2005, S. 89 ff., hier 90; Alfred Rührmair, Der Bundesrat zwischen Verfassungsauftrag, Politik und Länderinteressen, Berlin 2001, S. 18 ff.

5 Hans Boldt, Deutsche Verfassungsgeschichte, 2.A. München 1990, Bd.1, S. 265.

Einzelstaaten. Ohne Zustimmung des Bundesrates wurde im Bismarckschen Reich kein Gesetz möglich, so dass er auch zur Blockierung unerwünschter, vom demokratisch gewählten Reichstage beschlossener Gesetze dienen konnte. Als »Vetomacht des ancien regime« ist er bezeichnet worden⁶. Sein Nachfolger, der »Reichsrat« der Weimarer Republik, war demgegenüber auf ein überstimmbares Einspruchsrecht zurückgestutzt und die frühere Dominanz Preußens im Bundesrat abgeschwächt, indem nur die Hälfte der preußischen Vertreter von der preußischen Staatsregierung, die andere von den einzelnen Provinzialverwaltungen entsandt wurden (»lex antiborussica«)⁷.

In der Verfassungsdiskussion der Jahre 1948/49 konkurrierten dann zwei Alternativen miteinander: das Modell des Bundesrates als Vertretung der Landesregierungen und das eines »Senats« nach amerikanischem Vorbild, dessen Mitglieder in den einzelnen Bundesländern vom Volke oder von den Landtagen zu wählen gewesen wären. Nachdem die SPD zunächst eher der zentralistischeren Senats-, die süddeutsche Union der Bundesratslösung zugeneigt hatten, einigte man sich bei einem Treffen zwischen dem sozialdemokratischen Innenminister Nordrhein-Westfalens und dem Bayerischen Ministerpräsidenten (CSU) auf einen Bundesrat, wenn auch nicht als gänzlich gleichberechtigter Zweiter Kammer neben dem Bundestag. Somit ist der heutige Bundesrat als Repräsentanz der Landesregierungen ein besonderes deutsches, »einzigartiges Organ in der Welt« (Theodor Eschenburg)⁸. Er ist die *einzigste Zweite Kammer, die allein aus weisungsgebundenen Vertretern der Gliedstaaten-Regierungen besteht*⁹. Nur in Russland und Südafrika wird die Zweite Kammer bis zur Hälfte ebenso beschickt, sonst meist durch Wahl der Bürger oder Landesparlamente¹⁰. Weltweit werden jeweils etwa ein Drittel der Zweiten Kammern durch Ernennung (Beispiele: Großbritannien, Deutschland), indirekte Wahl (Indien) oder direkte Wahl (USA, Australien) besetzt; auch Mischungen der Verfahren treten auf¹¹.

6 Peter Graf Kielmansegg, zit. nach: Ulrich Eith, Der Deutsche Bundesrat zwischen Bundesstaatlichkeit und Parteienwettbewerb, in: Gisela Riescher u. a. (Hg.): Zweite Kammern, München 2000, S. 77 ff., hier 78.

7 Theodor Eschenburg, Bundesrat – Reichsrat – Bundesrat, in: Der Bundesrat (Hg.), Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, Bad Honnef 1974, S. 35 ff., hier 41, 46 ff.

8 Rudolf Morsey, Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat, in: Bundesrat 1974, S. 63 ff., hier 67 ff.; Heinz Laufer/Ursula Münch, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1997, S. 63 ff.

9 Peter Bußjäger, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich, Wien 2003, S. 19 ff.

10 Ronald L. Watts, Federal Second Chambers Compared, in: Rudolf Hrbek (Hg.), Legislatures in Federal Systems and Multi-Level Governance, Baden-Baden 2010, S. 33 ff., hier 36.

11 Stand 2012, nach: Rod Hague/Martin Harrop, Comparative Government and Politics, 9.A. New York 2013, S. 279.

b. Das Innenleben des Bundesrates

Der Bundesrat besteht »aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen«. Diese Regierungsvertreter unterliegen Kabinettsweisungen (imperatives Mandat) und haben für ein Bundesland einheitlich abzustimmen. Es handelt sich somit um eine föderale Zweite Kammer, nicht um eine aus persönlich »respected revisors«, die eine unbedachte Volksvertretung korrigieren soll¹². Da sich Bundesratsmitglieder vertreten lassen können, stimmt häufig ein »Stimmführer« mit dem Stimmenpaket seines Landes allein ab; »manchmal« ist er der einzige anwesende Vertreter des Landes¹³. Bei uneinheitlicher Stimmabgabe sind die Stimmen eines Bundeslandes ungültig. Der Versuch des Bundesratspräsidenten Wowerit, bei der Abstimmung über das Zuwanderungsgesetz im Jahre 2002 anders zu verfahren, war verfassungswidrig.

Die Stimmenverteilung im Bundesrat ist Ausdruck eines Kompromisses zwischen dem föderativen Gesichtspunkt prinzipiell gleichberechtigter Länder und dem demokratischen einer gleichen Repräsentanz der Bürger. So ist weder jedem Land die gleiche Stimmenzahl (wie im amerikanischen Senat) zugeordnet noch eine Stimmenzahl, die proportional der Einwohnerzahl entspräche. Nachdem im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung eine »Stimmenspreizung«¹⁴ zugunsten der bevölkerungsstarken Bundesländer vorgenommen wurde, stehen nun jedem Bundesland mindestens drei Stimmen zu, bei über zwei Millionen Einwohnern vier, bei über sechs Millionen fünf und bei mehr als sieben Millionen sechs Stimmen (vgl. Tab. 1). Trotzdem ist die Bevölkerung der neuen Bundesländer überrepräsentiert. Misst man die Disproportionalität des Bundesrates mit dem Gini-Index, so liegt er mit dem Wert 0,32 zwischen höherer Ungleichheit der Zweiten Kammern in den USA oder der Schweiz (0,49 bzw. 0,46) und weit niedrigerer wie in Indien oder Österreich (bei 0,1)¹⁵.

Der Präsident des Bundesrates, zugleich Stellvertreter des Bundespräsidenten, wird vom Bundesrat für ein Jahr gewählt. Allerdings haben die Regierungschefs der Länder im »Königsteiner Abkommen« 1950 vereinbart, das Präsidentenamt zwischen den Regierungschefs in der Reihenfolge der Bevölkerungsstärke der Länder rotieren zu lassen. So ist bisher stets auch verfahren worden¹⁶.

An der laufenden Arbeit im Bundesrat sind in erheblichem Maße *Beamte beteiligt*. Ursache hierfür ist die Überlastung der Bundesratsmitglieder, wollten sich

12 Walter Bagehot, *The English Constitution*, London 1963 (urspr. 1867), S. 137.

13 Laufer/Münc 1997, S. 113.

14 Peter Bohley, *Neugliederung – Gefahr für die Identität der Länder*, in: FAZ, 19. 2. 1991.

15 Frank Decker, *Regieren im »Parteienbundesstaat«*, Wiesbaden 2011, S. 248.

16 Albert Pfitzer, *Der Bundesrat*, Heidelberg 1983, S. 30 f.; Heinz Laufer, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1992, S. 103 f.

Tabelle 1 Die Stimmenverteilung im Bundesrat

Bundesland	Einwohnerzahl (Mio., 9. 5. 2011)	Stimmzahl im Bundesrat	Regierungsparteien Ende 2013
Nordrhein-Westfalen	17,5	6	SPD, Grüne
Bayern	12,4	6	CSU
Baden-Württemberg	10,5	6	Grüne, SPD
Niedersachsen	7,8	6	SPD, Grüne
Hessen	6,0	5	CDU, Grüne
Sachsen	4,1	4	CDU, FDP
Rheinland-Pfalz	4,0	4	SPD, Grüne
Berlin	3,3	4	SPD, CDU
Schleswig-Holstein	2,8	4	SPD, Grüne, SSW
Brandenburg	2,5	4	SPD, Linke
Sachsen-Anhalt	2,3	4	CDU, SPD
Thüringen	2,2	4	CDU, SPD
Hamburg	1,7	3	SPD
Mecklenburg-Vorpommern	1,6	3	SPD, CDU
Saarland	1,0	3	CDU, SPD
Bremen	0,7	3	SPD, Grüne
Insgesamt	80,2	69	CDU, CSU, SPD

Quelle: Der Fischer Weltalmanach 2014, Frankfurt a. M. 2013, S. 102 ff.

diese – neben ihrer Tätigkeit als Mitglied einer Landesregierung – mit sämtlichen im Bundesrat zu behandelnden Vorlagen selbst beschäftigen. Während der Wahlperiode 2009–13 hat der Bundesrat 625 Gesetzesvorlagen beraten sowie zahlreiche Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung behandelt. Eingespielte Praxis ist es daher, dass man bei den im dreiwöchigen Turnus stattfindenden Plenarsitzungen des Bundesrats (2009–13: 42 Sitzungen) nur noch förmlich beschließt, während sich die Entscheidungsfindung in die häufiger tagenden sechzehn Bundesratsausschüsse (2009–13: 531 Sitzungen) verlagert hat, an denen anstelle der Kabinettsmitglieder großenteils Ministerialbeamte teilnehmen. Vorentscheidungen, die dort getroffen werden, lassen sich dann wegen Termindrucks nur schwer von einem Landeskabinett umwerfen¹⁷.

Die parteipolitischen Fronten kommen darin zum Ausdruck, dass sich Unions- bzw. SPD-geführte Länder zu getrennten Vorab-Gesprächen treffen und ihre Marschroute im Bundesrat zu koordinieren suchen. Bei brisanten und das eigene Lager spaltenden Fragen können sich die entscheidenden Verhandlungen in sol-

17 www.bundesrat.de (14. 11. 2013); Heiderose Kilper/Roland Lhotta, Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1996, S. 118 ff.

chen Gesprächen – letztlich zwischen Kanzler und Ministerpräsidenten ein und der gleichen Partei – abspielen; Bundeskanzler Kohl hat dies praktiziert¹⁸.

c. Grenzen für den ausgreifenden Bundesrat?

Aufgrund seiner Kompetenzen kann man dem Bundesrat folgende Aufgaben zuordnen:

- *administrative Gesichtspunkte* in den Entscheidungsprozess des Bundes einzubringen;
- *den Föderalismus gegen eine Aushöhlung* durch den Bundesgesetzgeber abzusichern.
- *allgemeine Funktionen einer Zweiten Kammer auszuüben.*

Den beiden ersten Aufgaben entspricht, dass nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Bundesrates solche Gesetze und Rechtsverordnungen verabschiedet werden können (*Zustimmungsbedürftige Gesetze*), welche die Verfassung verändern (Art. 79 Abs. 2 GG) oder das Bund-Länder-Verhältnis berühren. Hierzu gehören Bundesgesetze, welche

- im Auftrage durch die Bundesländer auszuführen sind und Regelungen zur Behördenorganisation, zum öffentlichen Dienst sowie zum Verwaltungsv erfahren enthalten (Art. 85, 87, 104 a, 108, 120 a GG);
- Steuern mit Länderanteilen, den Finanzausgleich, die Finanzverwaltung oder sonst die Finanzen der Länder betreffen, auch die für Bund und Länder gemeinsamen Haushaltsgrundsätze (Art. 104 a–109, 134–135 GG);
- die Ausübung von Bundesgerichtsbarkeit durch Gerichte der Länder regeln (Art. 96 GG);
- die Gebietsstände verändern, Hoheitsrechte übertragen oder die Ländermitwirkung in der EU berühren (Art. 29 Abs. 7 bzw. 23 GG);
- Regelungen für den Verteidigungsfall oder den Gesetzgebungsnotstand vorsehen (Art. 115 a, c und 81 GG).

Zustimmungsbedürftig sind ferner die Liste der als verfolgungsfrei betrachteten Staaten im Sinne des Asylartikels und die Ausübung des Bundeszwanges gegen ein Land. Generell muss jede zustimmungsbedürftige Gesetzgebungsmaterie als solche im Grundgesetz genannt werden (Enumerationsprinzip), findet sich dort allerdings unübersichtlich gestreut. Bei allen anderen vom Bundestag beschlosse-

18 Wolfgang Rensch, *Föderale Beziehungen im Parteienstaat*, in: ZParl 1989, S. 331 ff.

nen Gesetzen verfügt der Bundesrat nur das Recht zum Einspruch (*Einspruchs-gesetze*). Ist der Einspruch mit der Mehrheit der Stimmen im Bundesrat beschlos-sen, kann ihn der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder zurückweisen; ein Einspruch mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit bedarf von Seiten des Bundesta-ges ebenfalls einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Mitglieder, um zurückgewiesen zu werden (Art 77 GG).

Ganz wesentlich für die Rolle des Bundesrates ist, dass er – über den Schutz der Länderinteressen hinaus – auch ein allgemeines politisches Mitwirkungs-recht in Anspruch nimmt. Für dieses spricht in der Tat sein allgemeines Initiativ- und Einspruchsrecht, seine Mitwirkung im Notstandsparlament (»Gemeinsamer Ausschuss«) und seine Rolle als Reservegesetzgeber im Falle des Gesetzgebungs-notstandes (Art. 81 GG). Das »Einfallstor«, über das sich der allgemeine Mitwir-kungsanspruch verwirklichte, bildete Art. 84 Abs. 1 GG, wonach Gesetze, welche von den Bundesländern auszuführen sind und die Regelungen zu Behördenor-ganisation und Verwaltungsverfahren enthalten, der Zustimmung des Bundes-rates bedürfen. Hieraus nämlich leitete man eine »Gesamtverantwortung« für diese Gesetze, d. h. eine Zustimmungsbedürftigkeit ihres gesamten Inhalts ab¹⁹. Streitigkeiten, wie sie in den siebziger Jahren zwischen sozialliberaler Bundestagsmehrheit und christdemokratischer Bundesratsmehrheit um die Grenzen der Zustimmungsbedürftigkeit auftraten, wurden durch ein Urteil des Bundes-verfassungsgerichts von 1974 im Prinzip zugunsten des Bundesrates entschieden: Er könne seine Zustimmung zu einem Gesetz auch dann verweigern, wenn »er nur mit der materiellen Regelung nicht einverstanden ist«. Eine Bundesregierung konnte daher versuchen, durch Aufspaltung in materiale und verfahrenstechni-sche Gesetze die Bundesratsmehrheit zu umschiffen – wie die Regierung Schmidt beim Haushaltsstrukturgesetz 1975 und beim Eherecht 1975/76, ebenso auch die Regierung Brandt 1971 beim Mietrechtsgesetz²⁰. »Kunst der Teilung der Gesetze« hat man dies genannt²¹. Noch 2010, nach dem Verlust Nordrhein-Westfalens an Rot-Grün, dachte man in der schwarz-gelben Koalition unter Merkel an diese Umgehungstechnik²².

Die Grenzen der Zustimmungsbedürftigkeit sind bis heute gelegentlich zwi-schen Bundestag und Bundesrat umstritten. Im Ergebnis galten nach Auffassung des Bundesrates 52,1 Prozent aller 1949–2009 ausgefertigten Gesetze als zustim-mungsbedürftig. Zumeist leitete sich die Zustimmungsbedürftigkeit aus der Ver-

19 Friedrich Karl Fromme, *Gesetzgebung im Widerstreit*, Stuttgart 1976, S. 154 ff.

20 Auszüge aus dem »Bundesrats-Urteil« und den »Abweichenden Meinungen« des Bundes-verfassungsgerichts vom 25. 6. 1974, in: ZParl 1974, S. 475 ff.; Fromme 1976, S. 160 f.

21 Friedrich Karl Fromme, in: FAZ, 15. 5. 1990.

22 Günter Bannas, Immer dieser Bundesrat, in: FAZ, 8. 7. 2010.

waltungsrolle der Länder ab, ein weiterer großer Teil aus der Finanzverflechtung zwischen Bund und Ländern²³.

Auch bei den Einspruchsgesetzen ist die Stellung des Bundesrats nicht ganz schwach. Denn es fällt einer Regierungsmehrheit häufig nicht leicht, die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages (nicht nur der Anwesenden!) zu mobilisieren, die erforderlich ist, um den Einspruch zurückzuweisen. Noch schwieriger wird es, die hohe Hürde der Zwei-Drittel-Mehrheit seiner Mitglieder zu überspringen. Nicht jeder Einspruch des Bundesrates wird daher zurückgewiesen (vgl. Tabelle 2).

Alles in allem: Die Vetomacht des Bundesrats reichte so weit, dass gegen ihn das Land zeitweilig kaum regierbar schien. Ist ein Staat reform- und entscheidungsfähig, wenn derartige Situationen mit gewisser Wahrscheinlichkeit immer wieder auftreten? Angesichts dieser Frage hat die Große Koalition 2006 jene Vetomacht beschnitten. Günstig dafür war sicherlich, dass beide, Unionsparteien wie SPD, sich Hoffnungen auf eine künftige von ihnen allein geführte Mehrheit machen konnten. Rawls' »Schleier des Nichtwissens« vor der Zukunft erleichterte den Schritt – generell ja eine günstige Voraussetzung für faire Lösungen²⁴. Gemeinsam brachte man die *Föderalismusreform I* durch, die für Bundesgesetze, die von den Ländern als eigene Angelegenheit auszuführen sind, die Zustimmungspflicht aufhob. Das musste der Bund allerdings damit bezahlen, dass in diesen Fällen die Länder nun »die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren« regeln – d. h. der Bund hat sich von Zustimmungspflichtigkeiten freigekauft, indem er auf die Kontrolle der Gesetzesausführung verzichtet. Sofern ein solches Bundesgesetz Ausführungsregelungen vorsieht, können die Länder »abweichende Regelungen treffen«; hierauf antwortende neue bundesgesetzliche Regelungen treten frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft usw. Die jeweils spätere Regelung gilt. In Ausnahmefällen kann der Bund das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit regeln – benötigt dann aber wieder die Zustimmung des Bundesrates (Art. 84 Abs. 1 GG.). Für den Fall, dass der Bund die Ausführung nicht ganz aus der Hand geben will, ist ein Hin und Her zwischen unterschiedlichen administrativen Regelungen getreten, am Ende mit dem Ausweg eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates.

Dennoch besitzt die Reform für den Bund einen gewissen Charme. Sie drückt den Anteil zustimmungsbedürftiger Gesetze zwar weniger als vielfach erhofft, aber doch auf 40,5 Prozent während der Wahlperiode 2009–13 herunter²⁵. Mehr noch: Bei einem Streit um die Kontrolle der Ausführung hat das neue Abweichungsmo-

23 www.bundesrat.de (23.1.2010); Christian Dästner, Zur Entwicklung der Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen seit 1949, in: ZParl 2001, S. 290 ff., hier 293, 296.

24 Vgl. John Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a. M. 1979.

25 So in der Sicht des Bundestages. www.bundesrat.de (14.11.2013).

dell den Vorteil, dass Bund und abweichendes Land ihre administrativen Konzepte darstellen und damit der öffentlichen Diskussion aussetzen müssen – der bloße Unwille über den materialen Gehalt des Gesetzes reicht nicht mehr.

d. Verhandlungsdemokratische Konsequenzen der Bundesratsmacht

Die Macht des Bundesrates hat in der politischen Praxis drei weitreichende Konsequenzen gehabt.

Erstens: Der Bundesrat wirkt paradoxerweise als »*Transmissionsriemen für die Unitarisierung der Bundesrepublik*«²⁶. Gerade weil er den Handlungsspielraum der parlamentarischen Mehrheit im Bund beträchtlich einschränken kann, ist diese an einer gleichgerichteten Bundesratsmehrheit hochgradig interessiert.

Landtagswahlkämpfe nehmen infolgedessen eine bundespolitische Färbung an, geraten häufig zu »Bundesratswahlen« für oder gegen die Bundesregierung²⁷. Ebenso Koalitionsbildungen in den Ländern, die nicht selten zu bundespolitischen Ereignissen werden. Im Ergebnis bestehen parteipolitisch im Bundesrat stets drei Ländergruppen: diejenigen mit einer Regierung nur aus Parteien der Bundeskoalition, die nur von oppositionellen Parteien regierten sowie die gemischt, d. h. von im Bund regierenden und opponierenden Parteien regierten Länder. Zumeist geben »gemischte« Länder den Ausschlag, Mehrheiten der Regierungsländer bestanden zusammenhängend nur 1962–66, 1967–69, 1983–89 sowie kurze Phasen u. a. bei Beginn der rot-grünen und überwiegend während der ersten Großen Koalition unter Merkel. Andererseits war die sozialliberale Koalition ab 1972 gehandikapt durch eindeutig oppositionelle Bundesratsmehrheiten, die Regierung Kohl in ihrer Endphase, ebenso die rot-grüne Regierung Schröder in ihrer zweiten Hälfte²⁸. In den entsprechenden Jahren 1976–82, 1997/98 und 2003–05 knirschte es denn auch bei der Gesetzgebung, der Anteil endgültig scheiternder Bundesgesetze stieg nach Bundesratsbeteiligung auf über 2 % an²⁹. Naturgemäß traf das politisch brisante, wichtige Vorhaben, während man andere nur durch quälende Kompromisse retten konnte.

26 Georg Fabritius, Der Bundesrat: Transmissionsriemen für die Unitarisierung der Bundesrepublik? In: ZParl 1976, S. 448 ff.

27 Edward L. Pinney, zit. nach: Heinz Laufer, Der Bundesrat als Instrument der Opposition? In: ZParl 1970, S. 318 ff., hier 329.

28 Sabine Kropp, Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden 2010, S. 60; Uwe Jun, Der Bundesrat und die politischen Parteien, in: Ders./Sven Leunig (Hg.), 60 Jahre Bundesrat, Baden-Baden 2011, S. 106 ff., hier 120–22; Andreas Busch, Warum ist Reformpolitik in der Bundesrepublik so schwierig? In: Eckhard Jesse/Eberhard Sandschneider (Hg.), Neues Deutschland, Baden-Baden 2008, S. 107 ff., hier 114.

29 Kropp 2010, S. 63.

Nach dem Stand von Ende 2013 bestehen nur sieben Landesregierungen (mit zusammen 27 Sitzen im Bundesrat), an denen nur Parteien der Großen Koalition beteiligt sind, die große Mehrheit der Bundesratssitze ist in der Hand »gemischter« Landesregierungen (siehe Tabelle 1). Manche dieser gemischten Landeskoalitionen könnte Pilotcharakter für künftige Bundeskoalitionen haben, so die sechs rot-grünen, aber auch die schwarz-grüne Hessische Landesregierung – ähnlich wie das in der Vergangenheit ab 1965 für die Große Koalition in Niedersachsen, ab 1966 für die sozialliberale Koalition und ab 1995 für die rot-grüne Koalition in NRW galt. Gerade da Übereinstimmungen in Sachfragen für Landeskoalitionen eine geringere Rolle als im Bund spielen, einfach da die Gesetzgebungskompetenzen der Länder mager sind³⁰, ergeben sich in den Bundesländern vielfältige Koalitionsspielräume.

Gehen Parteien zusammen, die sich im Bund gegenüberstehen, vereinbart man meist eine »Bundesratsklausel«, wonach die Bundesratsstimmen des Landes nur im Konsens der Koalitionspartner abgegeben, andernfalls Enthaltung geübt werden soll. In Einzelfällen haben sich jedoch Regierungschefs Großer Koalitionen (Diepgen 1992, Teufel 1995) darüber hinweggesetzt und sind das Risiko einer Regierungskrise eingegangen³¹. Eine ungewöhnliche Lösung fand 1996 die SPD-FDP-Koalition in Rheinland-Pfalz, die notfalls das Los über die Stimmabgabe im Bundesrat entscheiden ließ³².

Als zweite Folge der Schlüsselstellung des Bundesrates scheint zu werten, dass *im Bundesrat stets parteipolitische Gesichtspunkte neben Landesinteressen eine Rolle spielen*. Obwohl in seinem Selbstverständnis lange Zeit »nicht Arena parteipolitischer Kampfspiele« (Bundesratspräsident von Hassel)³³, wurde der Bundesrat auch Schauplatz parteipolitischer Auseinandersetzungen.

Dies zeigte sich deutlich 1969 zu Beginn der CDU/CSU-Opposition in den Worten des bisherigen Bundeskanzlers Kiesinger, der Bundesrat werde »ein wichtiges Instrument für die Opposition« sein³⁴. Tatsächlich mehrten sich Einwendungen des Bundesrates gegen vom Bundestag beschlossene Gesetze, kam es zu parteipolitisch geprägten Plenarsitzungen. In organisierterer Form als zuvor wurden auch innerparteiliche Absprachen für das Verhalten im Bundesrat üblich. Selbst im Vermittlungsausschuss standen sich vielfach starre Parteifronten gegenüber³⁵.

30 Uwe Jun, Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern, Opladen 1994, S. 235 ff.

31 Thomas König, Regierungswechsel ohne politischen Wandel? In: ZParl 1998, S. 478 ff., hier 486.

32 FAZ, 11. 2. 1999.

33 Alois Rummel (Hg.), Föderalismus in der Bewährung, Stuttgart 1974, S. 27, 35.

34 Zit. nach: Lehmsbruch 1976, S. 133.

35 Fehlentwicklungen im Verhältnis von Bundesrat und Bundestag? In: ZParl 1976, S. 291 ff., hier 295, 305, 315.

Bei den regierenden Sozialdemokraten empörte man sich über eine »Reform-Verhinderungsbilanz der Opposition« mittels Bundesrat, dem es doch an Legitimation ermangele, Gesetzesbeschlüsse »im klaren Gegensatz zu einem Grundwert unserer Demokratie, nämlich der Mehrheitsentscheidung im Bundestag«, zu blockieren³⁶.

Nach dem Verlust der eindeutigen Bundesratsmehrheit für die christlich-liberale Koalition zeichneten sich ab 1990 – nur bei vertauschten Rollen – ganz ähnliche Tendenzen ab. Die sozialdemokratische Bundesratsgruppierung agierte mit konfrontativen Gesetzentwürfen, und als 1994 die Regierung die Kontrolle über den Vermittlungsausschuss verloren hatte, kündigte der SPD-Vorsitzende Scharping an, die SPD werde ihre »starke Stellung« im Bundesrat und ihre »Stimmenmehrheit« im Vermittlungsausschuss nutzen³⁷. In der Endphase der Regierung Kohl blockierte der Bundesrat das Steuerreformgesetz³⁸. Was überwiegt: landespolitische Sachpolitik oder Parteiorientierung? Eine Untersuchung von 42 kontroversen Abstimmungen im Bundesrat 1990–2005 kommt zu dem Ergebnis, dass es einige Fälle gab, bei denen das Verhalten »nur schlecht mit den sachpolitischen Interessen der Länder« erklärbar, andererseits bei der Mehrzahl der Abstimmungen kein derartiges Verhalten nachweisbar sei. Landesinteressen dominieren anscheinend³⁹.

Ein solcher Gegensatz zwischen Bundestag und Bundesrat, damit die Möglichkeit einer Blockierung, ist wegen des gouvernementalen Durchhängens der jeweiligen Kanzlerpartei bei Landtagswahlen immer wieder zu erwarten. Gerade aber diese Blockadefahr hat bisher zumeist – so die dritte Folge der Bundesratsmacht – *eher konsensdemokratische Praktiken im politischen System der Bundesrepublik verstärkt*.

Zwar mehren sich bei politischer Diskrepanz Anrufungen des Vermittlungsausschusses ebenso wie Zustimmungsversagungen durch den Bundesrat. Auch sinken dann die hohen Annahmquoten für die Kompromissvorschläge des Vermittlungsausschusses. In der großen Mehrheit der Fälle konnten aber die betreffenden Gesetze schließlich doch noch verkündet werden. Nur bei wenigen – darunter allerdings politisch hochrangigen – fand man zu keinem Kompromiss, sie scheiterten⁴⁰. Blockierungen traten somit hervor, blieben aber auf wenige eklatante Fälle beschränkt: Insgesamt scheiterten von 1949 bis Sept. 2003 gerade einmal 1,1 %

36 Zit. nach: Peter Schindler, Mißbrauch des Bundesrates? In: ZParl 1974, S. 157 ff., hier 157, 165.

37 Tutzingener Rede Rudolf Scharpings vom 26. 11. 94, Text in: FR, 2. 12. 1994.

38 Wolfgang Renzsch, Bundesstaat oder Parteienstaat, in: Everhard Holtmann u. a. (Hg.), Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, Wiesbaden 2000, S. 53 ff., hier 69 ff.

39 Thomas Bräuninger u. a., Sachpolitik oder Parteipolitik? In: PVS 2010, S. 223 ff., hier 245 f.

40 Gebhard Ziller u. a., Der Bundesrat, 10. A. Düsseldorf 1998, S. 138 ff.; Roland Lhotta, Konsens und Konkurrenz in der konstitutionellen Ökonomie bikameraler Verhandlungsdemo-

Tabelle 2 Der Bundesrat – ein Blockadeinstrument?

In Zahl der Gesetze bzw. Verordnungen

	1983– 1987	1987– 1990	1990– 1994	1994– 1998	1998– 2002	2002– 2005	2005– 2009	2009– 2013
a) Gesetzgebung:								
Anrufungen des Vermittlungsausschusses	6	13	85	92	77	100	18	25
• dar. durch Bundesrat	6	13	71	74	66	90	17	15
• dar. nicht Gesetz	0	2	12	10	12	12 ^{a)}	0	10 ^{a)}
Zustimmungsversagungen	0	1	21	22	19	21	1	11
• dar. nicht Gesetz	0	1	9	10	7	5	0	7
Einsprüche des Bundesrats	0	1	5	13	5	22	3	1
• dar. nicht zurückgewiesen	0	0	1	1	3	0	0	0
b) Verordnungen:	448	546	639	619	504	436	468	360
• dar. Zustimmung versagt	2	1	1	5	3	4	3	1
Allg. Verwaltungsvorschriften	71	61	47	69	58	30	44	24
• dar. Zustimmung versagt	0	0	1	1	1	2	0	0

^{a)} Hier maximal, da Zahl bezogen auf alle Gesetze, gegen die es überhaupt Anrufungen gab.

Quelle: www.bundesrat.de (15. 12. 2005; 23. 1. 2010; 14. 11. 2013)

der Gesetzesbeschlüsse endgültig am Bundesrat (2,1 % der Zustimmungsgesetze), darunter allerdings in der letzten Amtsperiode Kohls »so wichtige Reformprojekte wie die Renten-, die Steuer- und die Gesundheitsreform« (Vgl. Tabelle 2).

Wie erklärt sich diese – zumindest zahlenmäßig – bescheidene »Blockadebilanz« (Klaus Stüwe)⁴¹? Auf der einen Seite aus manchem Einlenken der Regierungsmehrheit gegenüber dem Bundesrat, auch aus Bemühungen, in Gesetzen auf Regelungen zu verzichten, die eine Zustimmungsbedürftigkeit begründen könnten. Auf der anderen Seite kann es sich eine Bundesratsmehrheit politisch häufig nicht leisten, einfach zu blockieren. Allzu peinlich wirkte das demokratische Legitimationsdefizit. Auch sind mit Gesetzesteilen, die man eigentlich ablehnen möchte, nicht selten andere, für sie akzeptierbare, populäre oder dringliche Inhalte verkettet. Als Paradebeispiel hierfür gilt, dass die CDU/CSU-Bundesratsmehrheit in den siebziger Jahren ein ihr unliebsames Steuerreformgesetz hinneh-

kratie, in: Heinrich Oberreuter (Hg.), *Der Deutsche Bundestag im Wandel*, Wiesbaden 2001, S. 93 ff., hier 108.

41 Klaus Stüwe, *Konflikt und Konsens im Bundesrat*, in: *APuZ* 2004/50–51, S. 25 ff., hier 29 f.

men musste, um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, sie blockiere mit jenem Gesetz auch darin vorgesehene Steuersenkungen⁴².

Zudem darf nicht das landespolitische Interesse übersehen werden. Die Regierungschefs der Länder verhalten sich nicht einfach wie »Figuren auf dem Schachbrett der Bundesparteien« (Heidrun Abromeit), sondern entsprechen auch »ihrer politischen Haftbarkeit« gegenüber den Wählern ihres Landes⁴³. Landesinteressen führten während der Regierung Kohl dazu, dass sich Niedersachsens Ministerpräsident Albrecht (CDU) mit SPD-geführten Ländern zusammentat und für seine Zustimmung zur Steuerreform erhöhte Ergänzungszuweisungen zugunsten finanzschwächerer Länder wie Niedersachsen herauspaukte⁴⁴. Ähnlich brach die SPD-geführte Regierung Brandenburgs 1991 aus der SPD-Phalanx aus und stimmte dem Steueränderungsgesetz der Regierung Kohl unter der Bedingung zu, dass bestimmte Erträge in den Fonds »Deutsche Einheit« flossen⁴⁵. Analog hat sich auch die rot-grüne Regierung Schröder durch Tauschgeschäfte im Bundesrat durchgesetzt oder Kompromisse erreicht, bis dies in der Endphase immer schwieriger wurde⁴⁶. Neben der parteipolitischen Frontlinie im Bundesrat lassen sich weitere Konfliktlinien ausmachen: Neue vs. alte Länder, finanzstarke vs. steuerschwache Länder, Flächen- vs. Stadtstaaten⁴⁷.

Solange die deutsche Politik nicht von radikaler Konfliktorientierung geprägt wird, sondern von einer starken Mitte-Orientierung in der Wählerschaft, zwingt die Machtstellung des Bundesrates immer wieder zu Kompromissen. Die Institution Bundesrat fördert somit Züge einer Verhandlungsdemokratie⁴⁸. Allerdings verwischen sich damit Unterschiede zwischen Regierung und Opposition, desgleichen Verantwortlichkeiten. Auch erscheint politischer Wandel in diesem Rahmen nur in Form inkrementaler Anpassungen, kaum aber konsequenter Reformen möglich.

Im anderen Falle, bei massiver Konfliktorientierung, würde der Bundesrat tatsächlich zu einem Blockadeinstrument mutieren. Das wäre günstig für eine klare Konfrontation der politischen Positionen, würde aber zu einer fatalen Entscheidungsunfähigkeit des politischen Systems führen. Auch andere föderale Staaten

42 Heinz Laufer, Der Bundesrat als Instrument der Opposition? In: ZParl 1970, S. 318 ff., hier S. 334 ff.

43 Sabine Kropp, Die Länder in der bundesstaatlichen Ordnung, in: Oscar W. Gabriel/Everhard Holtmann (Hg.), Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, München 1997, S. 245 ff., hier 255.

44 Renzsch 1989, S. 339 f.

45 Renzsch 2000, S. 61.

46 Sabine Kropp, Rot-Grün im Reformkorsett? In: Eckhard Jesse/Roland Sturm (Hg.), Bilanz der Bundestagswahl 2005, Wiesbaden 2006, 235 ff., hier 247 ff.

47 Rainer-Olaf Schultze, Statt Subsidiarität und Entscheidungsautonomie – Politikverflechtung und kein Ende, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 4 (1993), S. 225 ff., hier 239.

48 Gerhard Lehbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, 2.A. Opladen 1998, S. 24 ff.

kennen dieses Problem, soweit ihre Zweite Kammer ein absolutes Vetorecht innehat, wie in den USA und Ländern Lateinamerikas. Auch dort erweist sich eine solche Konstruktion als mehrheitseinschränkend, und statt Blockieren ist »often enhanced« consensus« democracy« die Folge⁴⁹.

Drei Wege werden immer wieder diskutiert, um die Vetomacht des Bundesrates abzuschwächen:

- Mehrheiten nicht an der Mitgliederzahl des Bundesrates zu messen (d. h. Enthaltungen wirken wie Nein-Stimmen), sondern relative Mehrheiten als hinreichend zu betrachten;
- den Umfang zustimmungsbedürftiger Materien gegenüber der bisherigen Verfassungslage zu verringern.
- die Bundesratsmitglieder direkt vom Volke in den Ländern wählen zu lassen und ihnen ein freies Mandat zu geben (Senatsprinzip)⁵⁰.

Alle drei erfordern Änderungen des Grundgesetzes, für die man auch Zwei-Drittel-Mehrheiten des Bundesrats selbst benötigt. Entsprechend bescheiden mussten bisherige Föderalismusreformen ausfallen. Die dritte Lösung würde zudem eine ganz unwahrscheinliche Zustimmung der Landesregierungen zu ihrem eigenen Hinauswurf aus dem Bundesrat voraussetzen.

9.2 Bundesverfassungsgericht: Hüter und Ausgestalter der Verfassung

a. Zur Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit

Im Rahmen der klassischen Gewaltenteilungslehre fällt der Rechtssprechung lediglich die Aufgabe zu, Wirklichkeit am vorgegebenen Maßstab des gesetzten Rechts zu prüfen und zu beurteilen. Sie stellt somit eine »Art richterlicher Exekutive« (Robert Leicht) dar. Eine weit darüber hinausgehende Funktion hingegen hat der Supreme Court der USA erstmals 1803 für sich in Anspruch genommen, als er in einem Urteil eine gesetzliche Regelung für verfassungswidrig und damit ungültig erklärte. Es gelang ihm dann in der Folgezeit, ein solches »richterliches Prüfungsrecht« (judicial review) durchzusetzen.

49 Watts 2010, S. 45; Sven Leunig, Fazit: Zweite Kammern in föderalen Systemen, in: Ders. (Hg.), Handbuch Föderale Zweite Kammern, Opladen 2009, S. 293.

50 Julia Schmidt, Die Struktur der Zweiten Kammer im Rechtsvergleich, Baden-Baden 2006, S. 327, 349.