

Der Beitritt von fünf weiteren, vorläufig finanzschwachen Ländern hat die Situation verschärft. Nach Art. 7 des Einigungsvertrages bleiben die Länder des beitretenden Teils Deutschlands bis 31.12.1994 vom Länderfinanzausgleich (Art. 106 GG) ausgeschlossen. Artikel 107 GG ist bis dahin im wesentlichen, soweit es um die Pflicht zur solidarischen Hilfeleistung zwischen den Ländern geht, ungeachtet anderer finanzieller Unterstützung, suspendiert. Es bleibt - trotz berechtigter Einwände - zu bezweifeln, daß damit der deutsche Föderalismus seine Stärken überzeugend demonstriert.

Abschließend ist noch auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern in der *Rechtsprechung* wenigstens hinzuweisen. Nach Art. 92 GG wird die „rechtsprechende Gewalt“ durch „Bundesgerichte und durch die Gerichte der Länder“, die für alle Zweige der Rechtsprechung errichtet sind, ausgeübt.^{9 51 9}

Mit Ausnahme der Verfassungsgerichtsbarkeit bilden die unteren und mittleren Instanzgerichte (die Amts-, Land- und Oberlandesgerichte bzw. die Landesgerichte) mit den Bundesgerichten einen einheitlichen Instanzenzug.^{10 11}

Der Einfluß der Länder auf die Gerichtsbarkeit ist gering. Das Gerichtsverfassungsrecht sowie das durch unabhängige Richter anzuwendende materielle Recht ist wie das Verfahrensrecht überwiegend Bundesrecht. Das führt zu einer weitgehenden Vereinheitlichung der Rechtsprechung und bietet so eine wesentliche Garantie für stabile Rechtssicherheit.

Stellung und Aufgaben des Bundesrates

In der bundesstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik kommt dem Bundesrat eine erhöhte Bedeutung zu. Seiner verfassungsrechtlichen Stellung nach Bundesorgan, sind seine Beschlüsse und sonstigen Willensäußerungen ausschließlich dem Zentralstaat zuzurechnen. Über dieses Gremium, das nicht aus gewählten Abgeordneten, sondern aus ernannten Regierungsmitgliedern der einzelnen Bundesländer besteht, wirken die Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes auf vielfältige Weise mit (vgl. Art. 50 und 51 GG).¹¹

Die Mitglieder des Bundesrates sind instruierte, im Unterschied zu Abgeordneten/Senatoren „echter“ zweiter Kammern des Parlaments, an Weisungen und Aufträge ihrer Regierungen gebundene Vertreter ihrer Länder. Für die Stimmenverteilung im Bundesrat gelten die Festlegungen des Art. 51 Abs. 2 GG. Danach hat jedes Land mindestens 3 und nicht mehr als 6 Stimmen. Die Abstufung der Stimmen bezweckt nicht eine arithmetische Repräsentation der Einwohnerzahlen, sondern verschiebt im Interesse einer stärkeren Gleichbehandlung der Länder das Gewicht zugunsten der kleineren Länder.

Die Verteilung der nunmehr 69 Bundesratsstimmen ist so erfolgt, daß die bereits vier einwohnerstärksten Länder (Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen) über eine Sperrminorität von 24 Stimmen verfügen. Soweit sie ihre Stimmen einheitlich abgeben, können sie u.a. eine Grundgesetzänderung unterbinden. Daraus eine Majorisierung der kleineren Bundesländer konstruieren zu wollen, geht fehl. Artikel 51 Abs. 3 GG stellt darauf ab, daß die „Stimmen eines Landes“ nur einheitlich in der Praxis durch den sog. Stimmführer (nominell der Ministerpräsident) abgegeben werden können.

Aus der Mitgliedstellung der Länder im Bund ergibt sich zwingend, sie müssen je „mit einer Stimme sprechen“. Die Mitgliedsländer können nicht mehrere, ggf. sich widersprechende Willensbekundungen abgeben.

Der Bundesrat hat insbesondere folgende Befugnisse und Aufgaben:

1. Er wirkt maßgeblich an der Gesetzgebung des Bundes mit. Es gibt keine Verfassungsänderung oder -ergänzung ohne eine Zweidrittel-Zustimmung durch den Bundesrat. Er hat das Recht der Gesetzesinitiative und ist mitbeschließendes Organ soweit es sich um zustimmungsbedürftige Gesetze handelt. Das sind alle Gesetzesbeschlüsse, die grundsätzlich das Bund-Länderverhältnis betreffen¹², die in die Verwaltungskompetenz der Länder hineinwirken¹³ sowie

solche, die zur Ausübung von Gerichtsbarkeiten des Bundes durch Landesgerichte ergehen (vgl. Art. 96 GG). Bei allen anderen, nicht unter diese Aufzählung fallenden Gesetzen kann der Bundesrat seinen Einspruch geltend machen (sog. Einspruchsgesetze), der ein Verfahren vor dem Vermittlungsausschuß (Art. 77 GG) auslöst, aber letztlich mit nachfolgendem Beschluß des Bundestages, der einer absoluten Mehrheit bedarf, zurückgewiesen werden kann. Der Bundesrat ist ebenfalls an der Feststellung des Bundeshaushaltsplanes, an den Entscheidungen über Kreditaufnahmen und finanziellen Gewährleistungen (Art. 115 GG) beteiligt. Ihm kommt im Falle des Gesetzgebungsnotstandes (Art. 81 i.V.m. Art. 68 GG) eine exklusive, die Maßnahmen der Bundesregierung zusätzlich legitimierende Bedeutung zu.

2. Die Mitwirkung des Bundesrates an der Regierung und Verwaltung des Bundes schließt den Erlaß von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die in ihrer Mehrzahl unter seine Zustimmung fallen, ein.¹⁴

3. Im Rahmen seiner Mitwirkung an der vollziehenden Gewalt des Bundes ist der Bundesrat an der Kontrolle der Rechnungslegung über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden des Bundes zur Entlastung der Bundesregierung beteiligt. Der Bundesrechnungshof hat nicht nur dem Bundestag, sondern auch dem Bundesrat jährlich über seine Feststellungen zu berichten (Art. 114 GG).

Der Bundesrat wirkt umfangreich und mit eigenen Rechten bei der Ausübung der Rechtsaufsicht des Bundes mit. Er entscheidet darüber, ob ein Land seine Rechtspflichten bei der Ausführung von Bundesgesetzen verletzt hat. Von seiner Zustimmung ist die Durchsetzung der notwendigen Maßnahmen des Bundeszwangs (Art. 37 GG) abhängig. Die Aufhebung der unter Berufung auf den inneren Notstand ergangenen Anordnungen (Art. 91 GG) kann vom Bundesrat gegenüber der Bundesregierung jederzeit verlangt werden.

4. Das Bild über die Fülle und das Gewicht der Kompetenzen des Verfassungsorgans Bundesrat rundet sich ab, wenn man beachtet, daß er mit zwei Dritteln seiner Stimmen die Hälfte der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts wählt, das er in Organstreitigkeiten selbst anrufen bzw. vor dem er Anklageverfahren initiieren kann (Art. 93 und 94 GG). Von seiner Zustimmung ist die Ernennung des Generalbundesanwalts und der Bundesanwälte abhängig.

Sein Rang findet schließlich darin Ausdruck, daß der Amtseid des Bundespräsidenten vor dem gemeinsam tagenden Bundestag und Bundesrat zu leisten ist und der Bundespräsident „im Falle seiner Verhinderung oder bei vorzeitiger Erledigung des Amtes“ (Art. 57 GG) durch den Bundesratspräsidenten vertreten wird.

⁹ Vgl. dazu auch O. Kissel, „Die Gerichtsverfassung in der Bundesrepublik Deutschland - dargestellt unter Berücksichtigung des Staatsvertrages zwischen der DDR und der BRD-NJ 1990, Heft 7, S. 272.

¹⁰ Bis auf Ausnahmen (vgl. Art. 96 GG) ist der Bund nicht berechtigt, eigene Instanzgerichte zu schaffen.

¹¹ In Verfolgung der Bundesratskonzeption weicht die Bildung dieses Verfassungsorgans erheblich von der föderativer Bundesorgane in anderen Bundesstaaten (z.B. den USA, Österreich, Schweiz und Sowjetunion) ab, in denen die Mitglieder der zweiten Kammern (Staatskonzeption) entweder direkt oder von den Parlamenten der Einzelstaaten gewählt werden.

¹² Unter anderem Finanz- bzw. Steuergesetze - Art. 104 a, 105, 106, 107 und 109 GG, Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes - Art. 74 a und 98 GG, Gemeinschaftsaufgaben - Art. 91 a sowie von besonderer Aktualität Rechtsnachfolge in Reichs- und Landesvermögen.

¹³ Zum Beispiel die Einrichtung bundeseigener und Bundesauftragsverwaltung (Art. 87, 87 b, 87 c, 87 d und 120 a GG), Abgrenzung und Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzverwaltung (Art. 108 GG), die Organisation und das Verfahren von Landesbehörden, die Bundesaufsicht (Art. 84, 87 b und 120 a GG).

¹⁴ So bedürfen Rechtsverordnungen der Bundesregierung bzw. der Bundesminister zur Festlegung von Grundsätzen und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen der Bundesbahn, des Post- und Fernmeldewesens (Art. 80 Abs. 2 GG), zur Regelung der Angelegenheiten von Flüchtlingen und ihrer Verteilung auf die Länder (Art. 119 GG), der Unterstellung, Überführung und Auflösung bestehender Einrichtungen (Art. 130 GG) sowie die zeitweilige Aufhebung von Rechten öffentlich Bediensteter (Art. 132 GG) seiner Akzeptierung. Für den Erlaß von Verwaltungsvorschriften legen die Grundgesetzartikel 84 Abs. 2, 85 Abs. 2 und 108 Abs. 7 entsprechendes fest.