

Sachverständige Rechtsetzung: Die Ausschüsse des Bundesrates in der Gesetzgebung des Bundes

Josef Hoffmann und Michael Wisser

Das Grundgesetz ordnet Bund und Ländern unterschiedliche Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zu. Einerseits wirken die Länder über den Bundesrat bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit, andererseits obliegt den Landesverwaltungen in weiten Bereichen die administrative Umsetzung der Bundesgesetze. Im Bundesrat werden beide Funktionen, die der Exekutive und die der Legislative, miteinander verbunden. Die Landesregierungen bringen hier den Sachverstand und die Erfahrungen ihrer Verwaltungen in die Normsetzung auf Bundesebene ein. Diese Funktion war ein wesentliches Argument bei der Wahl des Bundesratsprinzips durch den Parlamentarischen Rat. Sie kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass dem Bundesrat mit den Mitgliedern der Landesregierungen die Repräsentanten der Exekutive angehören. Flankiert wird dies durch die Möglichkeit, den Kreis der Ausschusssmitglieder auf Beauftragte der Regierungen, also auf die Fachebene, zu erweitern. Demzufolge wird der Sachverstand in erster Linie in den Ausschussberatungen eingebracht, die wiederum in den jeweils zuständigen Ministerien vorbereitet werden. Die dort vorhandene Expertise ermöglicht es den Ländern, dem Bund – auf der Ausschussebene insbesondere den Ministerien des Bundes – bei der Beratung von Vorlagen ebenbürtig gegenüber zu treten.

Im Folgenden soll aus der Sicht der Praxis dargestellt werden, wie der Beitrag der Länder zur sachverständigen Rechtsetzung im Einzelnen organisiert und geleistet wird.

1. Die Stellungnahme zu Regierungsentwürfen als Beispiel sachverständiger Rechtsetzung

Der Bundesrat wirkt am Zustandekommen von Gesetzen (Artikel 76 ff. GG), Verordnungen (Artikel 80 GG) und Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (Artikel 84 Absatz 2, 85 Absatz 2 Satz 1, 108 Absatz 7 GG) mit. Exemplarisch für den Beitrag des Bundesrates zur sachverständigen Rechtsetzung ist die Stellungnahme des Bundesrates zu Gesetzentwürfen der Bundesregierung im so genannten ersten Durchgang des Gesetzgebungsverfahrens. Auf diesen konzentriert sich die Abhandlung; Abläufe und Inhalte lassen sich sinngemäß aber auch auf andere Beteiligungsverfahren im Rahmen der Aufgaben des Bundesrates übertragen.

Gesetzentwürfe der Bundesregierung sind nach Artikel 76 Absatz 2 GG zunächst dem Bundesrat zuzuleiten, der dazu innerhalb von sechs Wochen Stellung nehmen kann. Der Sinn und Zweck dieser Vorschrift wird allgemein darin gesehen, dass der in den Ländern lokalisierte Verwaltungssachverstand zu einem frühen Zeitpunkt in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden kann.¹ Schließlich führen die Länder die Bundesgesetze

1 Vgl. *Jens Kersten*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig* (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, Loseblattsammlung, München, Artikel 76 GG, Rz 67.

grundsätzlich als eigene Angelegenheiten aus (Artikel 83 GG) und regeln die Einrichtung der Behörden sowie das Verwaltungsverfahren (Artikel 84 Absatz 1 Satz 1 GG). Die Stellungnahme ist nicht auf föderale Aspekte beschränkt und entfaltet keine normative Bindungswirkung.²

2. Die Vorbereitung des Bundesratsverfahrens in den Landesregierungen

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung und die dazugehörige Stellungnahme des Bundesrates sind das Ergebnis von Willensbildungsprozessen.³ Wegen der engen Frist⁴, die ein zügiges Gesetzgebungsverfahren gewährleisten soll⁵, bleibt den Ministerialverwaltungen der Länder wenig Zeit für die Vorbereitung und Koordinierung von Änderungsanträgen. Die Zuleitung des Gesetzentwurfs erfolgt zeitlich so, dass der Bundesrat die ihm eingeräumte Frist zur Stellungnahme komplett ausschöpfen kann. Da die Stellungnahme wie jeder Beschluss des Bundesrates vor allem⁶ in den Ausschusssitzungen vorbereitet wird, kommt der dortigen Beratung große Bedeutung zu. Die Ausschusssitzung findet in der vierten Woche nach der Zuleitung statt. Letztlich haben die Ministerien damit circa drei Wochen Vorbereitungszeit. Bedenkt man, dass die Vorlagen sorgfältig geprüft, Anliegen in Anträge „gegossen“ und gegebenenfalls der Hausleitung zur Genehmigung vorgelegt werden müssen, ist diese Frist sehr eng bemessen.

In der Regel wird der Zeitdruck dadurch entschärft, dass schon weit im Vorfeld, jedenfalls bei größeren Vorhaben, Referentenentwürfe zur Stellungnahme an die Länder, kommunalen Spitzenverbände, Fachkreise und Verbände (§ 47 GGO) verschickt werden, so dass sich die Ressorts in diesem späten Stadium weithin darauf konzentrieren können, den vom Kabinett beschlossenen Gesetzentwurf (§§ 22, 51 GGO) mit dem zuvor versandten Referentenentwurf zu vergleichen und daraufhin zu überprüfen, ob sich Veränderungen ergeben haben, geäußerten Bedenken Rechnung getragen wurde oder neue Regelungen aufgenommen wurden.

Wegen der von Land zu Land unterschiedlich großen Ministerien und der Spezialisierung auf bestimmte Fachmaterien⁷ ist davon auszugehen, dass die Gesetzentwürfe nicht in allen Häusern mit gleich hohem Aufwand geprüft werden. Es gibt Spezialisierungen einzelner Länder, die zum Beispiel im Wirtschaftsbereich auch von Branchenstandorten beeinflusst werden. Darauf basieren auch Listen, nach denen die Ausschüsse festlegen, welches Land zu einer bestimmten Vorlage die Berichterstattung übernimmt (so genannte Berichterstatlisten, vgl. § 41 GOBR).⁸ Selbstverständlich bedeutet diese Zuweisung nicht, dass die jewei-

2 Ebenda, Rz 73.

3 Vgl. *Hans Schneider*, Gesetzgebung: Ein Lehr- und Handbuch, Heidelberg 2002, S. 80.

4 Nur ausnahmsweise ist eine Verlängerung der Frist von sechs auf neun Wochen möglich (Artikel 76 Absatz 2 Satz 3 GG).

5 Vgl. *Jens Kersten*, a.a.O. (Fn. 1), Rz 67.

6 Zu Ausnahmen siehe § 36 Absatz 2 GOBR.

7 Dazu *Hans Schneider*, a.a.O. (Fn. 3), S. 81.

8 Im Wirtschaftsausschuss etwa widmet sich der Freistaat Bayern besonders dem Jahreswirtschaftsbericht, den Sachverständigengutachten, der Regionalpolitik und dem Umweltschutz, Brandenburg der Konversion, der Forschung und Technologie sowie der Rohstoffpolitik. In Bremen liegt der Schwerpunkt bei Fragen der Schiff-, Luft- und Raumfahrt. Hamburg kümmert sich verstärkt

ligen Länder exklusiv auch für die Stellung von Anträgen zuständig wären; im Allgemeinen verfügen andere Länder auch bei Materien, die nicht unmittelbar in ihre Berichtszuständigkeit fallen, über den Sachverstand, um sich mit einer breiten Themenpalette zu beschäftigen und fundierte Anträge zu stellen. Aber es liegt auch auf der Hand, dass zum Beispiel im bayerischen Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie nicht unbedingt die Fachleute für Fragen der Seehäfen (Bremen) beziehungsweise der Meeresforschung und des Seerechts (Schleswig-Holstein) zu finden sind. Allerdings sind auch hier Mitarbeiter tätig, die sich mit Fragen der Verbraucherpolitik, des Niederlassungsrechts und der Medienwirtschaft sachkundig auseinandersetzen können, für die im Wirtschaftsausschuss dem Land Berlin die Berichterstattung übertragen ist.

Die Prüfung der Vorlage erfolgt vorrangig in den Ministerien, deren korrespondierenden Ausschüssen der Gesetzentwurf zugewiesen ist. Grundsätzlich gilt dabei das Ressortprinzip, nach dem sich jedes Ministerium zunächst unabhängig von der Sichtweise anderer Häuser innerhalb der Landesregierung seine eigene Auffassung zu der Vorlage bildet. Allerdings sind je nach Arbeitsweise und Organisation der Zuständigkeiten innerhalb einer Landesregierung gelegentlich bereits vor den Ausschussberatungen andere Ressortansichten bei der Antragserstellung eigener oder der Votierung fremder Anträge zu beachten; in besonderen Ausnahmefällen kann es sogar Vorfestlegungen des Landeskabinetts geben, die für die Ressorts verbindlich und in den Ausschüssen zu befolgen sind.

Abseits dieser Einschränkungen besteht ein breiter Spielraum für Anträge auf Stellungnahmen zu einem Gesetzentwurf. Grob lassen sich drei Prüfkategorien unterscheiden: (1) Ressortbelange wie Finanzierbarkeit, Wirtschaftlichkeit, Umweltfreundlichkeit; (2) allgemeine, nicht ressortspezifische Belange wie Vollzugstauglichkeit und Verwaltungsaufwand; (3) landesspezifische, ressortübergreifende Belange wie Standortfragen. Während die erste Kategorie regelmäßig nur vom zuständigen Ressort eingebracht wird, werden die beiden anderen ihrem ressortübergreifenden Charakter entsprechend häufig in mehreren Ausschüssen zur Abstimmung gestellt.

3. Der Erwerb des Sachverstands am Beispiel einzelner Ausschussbereiche

Der Sachverstand, der nötig ist, der Bundesregierung aus Ländersicht Alternativen zu unterbreiten oder Fehleinschätzungen bei der Erstellung der Vorlage vorzuhalten, wird auf verschiedene Weise erworben. Im Folgenden soll am Beispiel einzelner und stellvertretend für andere Ausschussbereiche dargelegt werden, wie dies organisiert ist und in das Bundesratsverfahren Eingang findet.

um außenwirtschaftliche Fragen und das Zollwesen, Hessen um das Banken-, Börsen- und Kreditwesen, Mecklenburg-Vorpommern um Schiffbau, Werften und Tourismus, Nordrhein-Westfalen um Energie und Bergbau, Telekommunikation und Filmwirtschaft. Im Verkehrsausschuss hat Niedersachsen die Berichterstattung für den Straßenbau, Sachsen-Anhalt für Fragen der Verkehrssicherheit und Baden-Württemberg für das Fahrlehrer- und Führerscheinwesen.

3.1. Die Organisation des Sachverständigen am Beispiel des Wirtschaftsausschusses

Von besonderer Bedeutung sind neben der eigenen Expertise eines Landes die Netzwerke, die die Länderressorts untereinander wie auch zusammen mit dem jeweiligen Bundesressort gebildet haben. Bei den Netzwerken der Länder sind besonders die Arbeitskreise der Fachministerkonferenzen hervorzuheben, die als Diskussions- und Koordinierungsplattform genutzt werden, deren Mitglieder ihren Sachverstand aber auch unmittelbar zur Positionierung ihres Landes einbringen und im Einzelfall zu sachbezogenen Unterausschusssitzungen zusammentreten können.⁹ Im Bereich der Wirtschaftsministerkonferenz gibt es drei verschiedene Arbeitskreistypen.

Zum *Typ 1* gehören die von der Konferenz eingesetzten Arbeitskreise mit dem Dauerauftrag, alle wichtigen Themen ihres Bereiches für die Konferenz vorzubereiten. Hierzu zählen die Arbeitskreise Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Energiepolitik, Umweltschutz und der Arbeitskreis der EU-Referenten der Wirtschaftsressorts der Länder.

Zum *Typ 2* gehören die so genannten Ad-hoc-Arbeitskreise, die von der Konferenz eingesetzt werden, um maßgeblich themen-, projekt- und anlassbezogene sowie zeitlich befristete Arbeitsaufträge zu erledigen. Dazu zählen derzeit die Arbeitskreise für berufliche Bildung, Kulturwirtschaft, Zukunft der EU-Strukturpolitik sowie Neue Akzente in der Industriepolitik.

Die Gremien mit primär koordinierenden Funktionen gehören zum *Typ 3*. Dies sind der Arbeitskreis für Börsen- und Wertpapierfragen, für Telekommunikation, Informationswirtschaft, Post, für Preisbildung und Preisprüfung bei öffentlichen Aufträgen, Versicherungsaufsichtsbehörden der Länder sowie der Arbeitskreis Sparkassen, Sparkassenzentralbanken und Landesbausparkassen.¹⁰ Die als AK Typ 3 bestätigten Arbeitskreise dienen vorwiegend der Politik der Länder gegenüber der EU und dem Bund, dem Informationsaustausch und der Koordinierung im Bereich der Aufsichtsbehörden.¹¹

Daneben treffen sich Bund und Länder im Wirtschaftsbereich in 37 so genannten Bund-Länder-Ausschüssen. Unter anderem gehören hierzu die Gremien öffentliches Auftragswesen, Außenwirtschaft, Bergbau, berufliche Bildung, Elektrizitätswirtschaft, Energiepreise, Erdölbevorratung, Forschung und Technologie, freie Berufe, Gewerberecht, Handwerksrecht, Industrie- und Handelskammern, Kartellrecht, Mittelstand, Schiffbau, Verbraucherfragen sowie wirtschaftliches Prüfungs- und Beratungswesen. Damit werden nahezu alle Wirtschaftsbereiche abgedeckt.

Ähnliches gilt für die Verkehrsministerkonferenz. Hier gibt es unterhalb der Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter der Länder (GKVS) fünf reine Länderarbeitskreise, nämlich a) Bahnpolitik b) Straßenbaupolitik c) Öffentlicher Personenverkehr d) Schifffahrt, Häfen, Güterverkehr, intermodaler Verkehr und Logistik sowie e) verkehrsträgerübergreifende und EU-Angelegenheiten. Außerdem existieren derzeit für

9 So zum Beispiel der Arbeitskreis Telekommunikation, Informationswirtschaft, Post zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen, BR-Drs. 129/11, UAWi 1/11 am 24. März 2011.

10 Die vorgenannten Arbeitskreise unterscheiden sich besonders in den Fragen der Bestellung der Vorsitzenden.

11 Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz zum Thema „Abbau von länderübergreifenden Gremien und Arbeitsgruppen“, Sitzung vom 8./9. Dezember 2004, TOP 15.1.

die unterschiedlichen Verkehrsbereiche insgesamt elf Bund-Länder-Arbeitskreise. Die übrigen Fachministerkonferenzen unterhalten in ähnlicher Weise ständige oder Ad-hoc-Arbeitsgremien.

Eine Reihe von Arbeitskreisen der Fachministerkonferenzen wurde im Anschluss an einen Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz¹² mit dem Ziel, eine effizientere Gremienstruktur zu schaffen, aufgelöst.¹³

3.2. Die Befragung der Praxis am Beispiel des Rechtsausschusses

Im Rechtsausschuss werden Vorlagen, die keiner Frist unterliegen, also EU-Vorlagen und Landesinitiativen, gelegentlich vertagt, um die „gerichtliche Praxis“ zu befragen.¹⁴ Das geschieht bei den im Mittelpunkt der Betrachtung liegenden Gesetzentwürfen der Bundesregierung bereits im Vorfeld der eigentlichen Beratung im Bundesrat, wenn die Referententwürfe vorab gemäß § 47 GGO unter anderem an die Länder versandt werden. In Bayern etwa wird der Referententwurf an die Präsidenten der Oberlandesgerichte versandt, verbunden mit einer Frist zur Stellungnahme, die häufig sehr eng bemessen ist. Die Vorlage wird dann an die mit der Spezialmaterie besonders vertrauten Richter beziehungsweise Senate, zum Beispiel an die Vorsitzenden der Gesellschaftsrechtssenate der Oberlandesgerichte weitergeleitet. Oft werden solche Entwürfe auch „nach unten“ an Amts- und Landgerichte durchgereicht. Hier, beispielsweise in der Eingangsinstanz für Mietrechtsangelegenheiten beim Amtsgericht, sind es häufig bestimmte Richter, die sich die geplante Neuregelung an der täglichen Praxis messen und ihre Berichte anschließend über das Oberlandesgericht an das Justizministerium zurückgeben. Dort werden verschiedene Stellungnahmen zusammengefügt. Wenn der Gesetzentwurf offiziell eingeht, ist die Zeit meist zu kurz bemessen, um den zuvor beschriebenen Weg zu beschreiten. Allenfalls kann dann nochmals nachgefragt werden, ob ein Abgleich möglich ist und die bayerischen Anliegen aufgegriffen wurden.

Bei strafrechtlichen Vorlagen wird auch der Weg über die Generalstaatsanwaltschaften zu den Staatsanwaltschaften bei den Landgerichten gewählt. Geht es um zivilrechtliche Fragen, insbesondere solchen des Gesellschaftsrechts, werden Vorlagen auch an Rechtsanwaltskammern, Industrie- und Handelskammern, Notarkammern und – in Bayern – an die Vereini-

12 Vom 17. Juni 2004: „1. Die Regierungschefs der Länder halten zur Entbürokratisierung den weiteren Abbau länderübergreifender Gremien und Arbeitsgruppen für notwendig. Sie versprechen sich vom weiteren Abbau überregionaler Gremien eine effektivere Nutzung verfassungsgerechter und einfachgesetzlicher Gestaltungsspielräume. 2. Die Regierungschefs der Länder sprechen sich für die Auflösung der länderübergreifenden Gremien und Arbeitsgruppen bis zum 30. April 2005 aus, vorbehaltlich solcher Gremien, deren unabweisbare Notwendigkeit von den Fachministerkonferenzen rechtzeitig bis zur MPK im April 2005 erläutert wird. Die Regierungschefs der Länder sprechen sich dafür aus, notwendige Abstimmungen nach Möglichkeit künftig nicht in institutionalisierten Gremien auf Dauer, sondern projekt- und anlassbezogen zeitlich befristet durchzuführen.“

13 Vgl. *Christina Zimmer*, Politikkoordination im deutschen Bundesstaat: Wandel in den Arbeitsstrukturen?, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 3, S. 677 – 692, S. 678.

14 Siehe zum Beispiel BR-Drs. 181/11: „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Wohnimmobilienkreditverträge“. Diese Vorlage wurde in der 891. Sitzung des Rechtsausschusses um zwei Durchgänge vertagt.

gung der Bayerischen Wirtschaft übergeben. Deren Stellungnahmen haben in der Praxis ein besonderes Gewicht. Nicht immer ist bekannt, ob bereits das Bundesjustizministerium die Kammern eingeschaltet hat. Zeitpunkt, Umfang und Auswahl der Verbände und sonstiger Kreise bleiben grundsätzlich dem Ermessen des federführenden Bundesministeriums überlassen (§ 47 Absatz 3 Satz 2 GGO).

Bei der Formulierung von Anträgen gilt grundsätzlich das Ressortprinzip; nichtsdestoweniger wird angestrebt, eine möglichst einheitliche Stellungnahme des Landes über die Ressorts hinweg zu formulieren. Bei Europaangelegenheiten wird oft der Europaausschuss der Justizministerkonferenz befragt; dort werden die wesentlichen Linien bereits im Vorfeld abgestimmt. Darüber hinaus treffen sich Bund und Länder regelmäßig zu Dienstbesprechungen. Daneben gibt es regelmäßige Treffen mit den Leitern der Staatsanwaltschaften und Gerichte, in denen über legislative Projekte berichtet wird. Als ausgesprochen wichtig wird der persönliche Kontakt zu den Richtern und Staatsanwälten geschildert.

3.3. Fachspezifische und fachübergreifende Aspekte am Beispiel des Ausschusses für Agrarpolitik und Verbraucherschutz

In den für Agrarfragen und den gesundheitlichen Verbraucherschutz zuständigen Ministerien sind mit Landwirten diverser Fachrichtungen, Veterinären, Lebensmittelchemikern Experten tätig, die über ihre Ausbildung und berufliche Vorerfahrung eigene Sachkunde einbringen. In der Summe sind alle Gebiete abzudecken, die für die eigenständige Aufgabenerfüllung des Ministeriums erforderlich sind. Dies ist eine Weichenstellung, mit der das Land der spezifischen Bedeutung des Themas für die Region Rechnung tragen muss und die die Grundlage für die dortige Organisationsstruktur und Personalstärke bildet. Weniger betroffene Länder oder Länder, die auf Grund ihrer Größe nicht entsprechend ausgestattet sind, wenden sich daher gelegentlich an andere, um sich dort fachlichen Rat einzuholen. Zudem stehen Experten mit dem je nach Landesorganisation eingerichteten nachgeordneten Bereich und den Fachkreisen außerhalb des Ministeriums in ständigem Kontakt. Auch dies trägt zur Expertise und zur Meinungsbildung bei anstehenden Rechtsetzungsvorhaben bei.

Die Fachreferate der Ministerien bilden dadurch das Rückgrat für die Beiträge des Landes im Bundesratsverfahren, aber auch in der Agrarministerkonferenz. Nach deren Geschäftsordnung¹⁵ dürfen Themen, die im Bundesrat oder einem seiner Ausschüsse behandelt werden, jedoch nicht auf die Tagesordnung der Konferenz gesetzt werden. Da aber viele Rechtsetzungsvorhaben vorher in den Ministerkonferenzen und den von diesen eingesetzten Gremien erörtert werden, findet auf diese Weise ein weiterer Austausch zwischen den Experten auf Bundes- und Landesebene statt. Oft werden – bei aller Unterschiedlichkeit zwischen Fachministerkonferenz- und Bundesratsverfahren¹⁶ – bereits auf dieser Stufe Anre-

15 Nummer 4.5 der Geschäftsordnung der Agrarministerkonferenz; vergleichbare Bestimmungen gibt es auch in anderen Geschäftsordnungen von Fachministerkonferenzen. Hiervon kann nur durch einstimmigen Beschluss abgewichen werden.

16 In der Agrarministerkonferenz gilt nach Nummer 6.1 der Geschäftsordnung das Einstimmigkeitsprinzip, der Bundesrat fasst seine Beschlüsse mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen (Artikel 52 Absatz 3 Satz 1 GG).

gungen der Länder vom Bund aufgegriffen. Geschieht dies nicht und hält ein Land an seinen Anliegen fest, tauchen diese Vorschläge später im Bundesratsverfahren als Änderungsanträge wieder auf.

In etwa der Hälfte der Länder sind die für Agrarangelegenheiten zuständigen Ministerien auch für den Umweltschutz zuständig. Die Umweltministerkonferenz hat acht Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften, die thematisch die wesentlichen Materien des Umweltrechts abbilden. Ihre Hauptaufgabe besteht wie bei den Untergremien anderer Fachministerkonferenzen darin, Aufträge der Ministerkonferenz zu bearbeiten und dieser zu berichten. Da auch hier der Schwerpunkt auf Vollzugsfragen liegt, fließen deren Ergebnisse ebenfalls nahezu zwangsläufig über das Bundesratsverfahren in den Rechtsetzungsprozess auf Bundesebene ein.

Die Konstellation der gleichzeitigen Zuständigkeit eines Ministeriums für zwei Themenbereiche, die in anderen Ländern, aber vor allem auch im Bund, zwei Ministerien zugeordnet sind, offenbart eine weitere praktische Besonderheit der Willensbildung in Fachfragen. Die bereits angesprochene fachübergreifende Koordinierung innerhalb einer Landesregierung findet in solchen Konstellationen schon innerhalb eines Hauses statt, so dass in der Regel das Votum in beiden Ausschussbereichen bereits vor der Ausschusssitzung und nicht erst bei der anschließenden Koordinierung mit den übrigen Ressorts festgelegt wird. Sind die Fachabteilungen für Agrarfragen einerseits und Umweltfragen andererseits unterschiedlicher Auffassung, muss ein Dissens für anstehende Beratungen im jeweils zuständigen Bundesratsausschuss gegebenenfalls durch Leitungsentscheidungen geklärt werden.

Umgekehrtes gilt für den Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes. Vorlagen in diesem Bereich werden im Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz derzeit nur beraten, wenn ein Land dies ausdrücklich beantragt. Dies liegt daran, dass es in der Bundesregierung keine alleinige Federführung für diese Materien gibt. Sie hängt vom jeweiligen Thema ab und kann etwa beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (zum Beispiel Telekommunikation), beim Bundesministerium der Finanzen (zum Beispiel Finanzanlagen) oder beim Bundesministerium der Justiz (zum Beispiel elektronischer Geschäftsverkehr) liegen. Auch in den Ländern kann die Zuständigkeit für diese Materie ganz unterschiedlich geregelt sein. Sie kann bei den für den gesundheitlichen Verbraucherschutz zuständigen Ministerien (dies können ihrerseits insbesondere die für Landwirtschaft, Gesundheit, Soziales oder Umwelt sein), aber auch bei den Justizministerien liegen. Festgelegt wird diese Geschäftsverteilung bei der Bildung der Landesregierung nach Landtagswahlen und beruht gelegentlich auf übergeordneten Erwägungen, die auch andere Fragen des Ressortzuschnitts, vor allem bei Koalitionsregierungen, betreffen. Befasst sich der Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz daher ausnahmsweise mit Angelegenheiten des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes, fließen die Meinungen und Positionen ganz unterschiedlicher Ressorts in sein Votum ein.

4. Die Einbringung des Sachverstands in das Ausschussverfahren des Bundesrates

Der Bundesrat hat 16 Ausschüsse. Im Prinzip folgt die Ausschussstruktur der Ressortverteilung der Bundesregierung, ohne ihr exakt zu entsprechen. Ändern sich der Zuschnitt der Ministerien, etwa infolge einer Neubildung der Bundesregierung, oder die Geschäftsbereiche in der Bundesregierung, bleibt die auf Kontinuität angelegte Ausschussstruktur des Bundes-

rates einschließlich der Verteilung der Ausschussvorsitze¹⁷ davon unberührt. Durch einen Blick auf die Aufgaben und die Arbeitsweise der Ausschüsse wird deutlich, wie der bei den Ländern vorhandene Sachverstand in die Gesetzgebungsarbeit des Bundesrates konkret einfließt.

4.1. Die Aufgabe der Ausschüsse des Bundesrates

Die Ausschüsse haben die Aufgabe, dem Plenum des Bundesrates Empfehlungen für seine Beschlüsse vorzulegen (§ 26 Absatz 3 GOBR). Nach dem in der Geschäftsordnung des Bundesrates niedergelegten Konzentrationsprinzip (§ 36 GOBR) werden lediglich die fachlich hauptbetroffenen Ausschüsse an der Beratung einer Vorlage beteiligt und sollen dabei – dem beschriebenen Ressortprinzip folgend – nur die aus der jeweiligen Fachsicht gebotenen Stellungnahmen vorschlagen. Dies dient der Straffung der Ausschussarbeit. Dem vorbereitenden Charakter der Ausschussempfehlungen entsprechend hat jedes Land in den Ausschüssen – anders als im Plenum des Bundesrates – nur eine Stimme. Die Nichtöffentlichkeit der Beratungen (§ 37 Absatz 2 GOBR) soll eine freimütige Aussprache sicherstellen.

4.2. Die wesentlichen Rechtsgrundlagen für das Ausschussverfahren

Die Geschäftsordnung des Bundesrates regelt das Verfahren in den Ausschüssen in Abschnitt IV. (§§ 36 bis 45 GOBR).¹⁸ § 39 GOBR enthält Einzelheiten zu den Ausschussberatungen. In Absatz 1 heißt es, dass die Ausschüsse die Beschlussfassung des Bundesrates, also des Plenums, vorbereiten, nicht anders also als im Bundestag. Die Ausschüsse sind Hilfsorgane des Bundesrates, das heißt sie können nicht an seiner Stelle handeln.¹⁹ Wichtig ist vor allem – anders als im Bundestag –, dass die Ausschüsse ausnahmslos einander gleichgestellt sind: Ihre Beschlüsse werden dem Plenum in einer Empfehlungsdruksache als Abstimmungsgrundlage vorgelegt, unabhängig davon, ob sie vom federführenden oder mitberatenden Ausschuss vorgeschlagen wurden und mit welcher Mehrheit sie zustande gekommen sind. Auch dies ist Ausdruck des Ressortprinzips.

Nach § 39 Absatz 2 GOBR kann der Präsident die Ausschüsse mit der Ausarbeitung gutachtlicher Stellungnahmen beauftragen. Dies geschieht in der Praxis äußerst selten, ebenso wenig wie gemeinsame Ausschusssitzungen nach § 39 Absatz 3 GOBR.²⁰

17 Jedes Land hat den Vorsitz in einem Ausschuss inne. Bei den vor jedem Geschäftsjahr stattfindenden Wahlen behält das Land diesen Vorsitz entsprechend der geübten Praxis (so genanntes Erbhofprinzip), vgl. *Konrad Reuter*, Praxishandbuch Bundesrat: Verfassungsrechtliche Grundlagen, Kommentar zur Geschäftsordnung, Praxis des Bundesrates, Heidelberg 2007, § 12 GO, Rn 3, S. 349.

18 Es gibt keine Sonderregelungen im Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung, wie sie im Bundestag für Untersuchungsausschüsse (Artikel 44 GG), den Verteidigungsausschuss (Artikel 45a GG), den Haushaltsausschuss (§ 96 Absatz 4 GOBT) und den Geschäftsordnungsausschuss (§ 128 GOBT) existieren.

19 Vgl. *Konrad Reuter*, a.a.O. (Fn. 17), § 39 GO, Rn 6, S. 618.

20 Gemeinsame Ausschusssitzungen gemäß Absatz 3 hatten ihre Ursache zuletzt vorwiegend in der Ausgliederung von Aufgabenbereichen aus dem klassischen Gesundheitsausschuss und dem klas-

Die Bundesratsausschüsse können nach § 40 Absatz 3 GOBR Sachverständige anhören. Solche „Anhörungssitzungen“ haben bisher beim Bundesrat ebenfalls nur sehr selten²¹ stattgefunden, weil der für die Wahrung der Belange des Bundesrates erforderliche Sachverstand in den Fachministerien vorhanden ist oder von den Ländern individuell bei außen stehenden Einrichtungen eingeholt wird.

§ 39 Absatz 4 GOBR eröffnet zudem die Möglichkeit, Unterausschüsse einzusetzen. Diese sind in der Praxis des Bundesrates von beträchtlicher Bedeutung.²² Unterausschüsse haben die Aufgabe, die Ausschussarbeit vorzubereiten und dadurch die Sitzungen des Ausschusses zu entlasten.²³ Neben den ständigen gibt es die ad hoc aus besonderem Anlass (hohe Antragszahl, komplexe Vorlage) – mit Mehrheitsbeschluss (§ 42 Absatz 3 GOBR) – eingesetzten Unterausschüsse. Seitdem der Bundesrat seinen Sitz in Berlin hat, haben insgesamt 182 Unterausschusssitzungen stattgefunden.²⁴ In den Unterausschüssen sitzen sich die zuständigen Fachleute aus Bund und Ländern für die jeweiligen Materien gegenüber. In der persönlichen Zusammensetzung ähneln diese Sitzungen den vorgelagerten Bund-Länder-Besprechungen oder den Gremien der zuständigen Fachministerkonferenzen.²⁵ Im Unterausschuss kann auf diese Weise einem sehr fachspezifischen Diskussionsbedarf zwischen Bund und Ländern Rechnung getragen werden, was – wie im Folgenden dargelegt wird – in der Ausschusssitzung nach deren Zusammensetzung und Abläufen so nicht möglich ist.

4.3. Der Fachdialog zwischen Bund und Ländern im Ausschussverfahren

Sieht man von den Besonderheiten der aus konkretem Anlass eingesetzten Unterausschüsse ab, sind die Ausschusssitzungen des Bundesrates der Ort des Fachdialogs zwischen Bund

und Ländern. Ein Beispiel ist der Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik und die Einsetzung neuer Ausschüsse für diese Aufgaben: Ausschuss für Frauen und Jugend und Ausschuss für Familie und Senioren. Insbesondere der Ausschuss für Familie und Senioren tagt in der Regel mit seinem „alten“ Stammausschuss. Gemeinsame Ausschusssitzungen gibt es darüber hinaus – aber äußerst selten – auch mit den Bundestagsausschüssen. So tagten die EU-Ausschüsse des Bundestages und des Bundesrates am 13. März 2002 aus Anlass des EU-Verfassungskonventes, des Europäischen Rates in Barcelona und der EU-Erweiterung gemeinsam. Weitere gemeinsame Sitzungen fanden am 26. Juni 2002 und am 26./27. August 2009 statt. Im Rahmen der Beratungen zur Föderalismusreform I tagten der Rechtsausschuss des Bundestages und der Ausschuss für Innere Angelegenheiten des Bundesrates vom 15. Mai bis 2. Juni 2006 gemeinsam.

21 So fand am 21. März 2001 eine Anhörung des Gesundheitsausschusses zur Förderung der ambulanten Hospizarbeit statt. Darüber hinaus sind auch hier die gemeinsamen Sitzungen von Bundestagsrechtsausschuss und Bundesratsinnenausschuss zur Föderalismusreform (15. Mai bis 2. Juni 2006) sowie von Bundestags- und Bundesrats-EU-Ausschuss zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag (BVerfGE 123, S. 267) zu nennen, bei denen neben Praktikern insbesondere Vertreter der Wissenschaft hinzugezogen wurden. Am 25. April 2012 führte der Ausschuss für Fragen der Europäischen Union eine Anhörung zum so genannten Fiskalpakt und zur ESM-Gesetzgebung durch.

22 Vgl. *Konrad Reuter*, a.a.O. (Fn. 17), § 39 GO, Rn 24, S. 624.

23 Es gibt ständige Unterausschüsse wie den Unterausschuss des Finanzausschusses, der deshalb ein „ständiger“ ist, weil er die Sitzungen des auf politischer Ebene (Minister, Staatssekretäre) tagenden Finanzausschusses vorbereitet. Dadurch kann der Finanzausschuss selbst seine Beratungen regelmäßig auf die politisch bedeutsamen Vorlagen konzentrieren.

24 Stand: 31. Juli 2012.

25 Siehe Fußnote 9.

und Ländern im Bundesratsverfahren. Man spricht auch von der „Werkstatt“ der Bundesratsarbeit. Auf der Basis der zu einer Vorlage gestellten Anträge und eines ergänzenden Meinungsaustauschs wird das Fundament für die spätere Stellungnahme des Bundesrates gelegt. Während die Bundesregierung in der Regel durch den oder die Fachreferenten des federführenden Bundesministeriums vertreten ist, erscheinen für die Länder Sitzungsvertreter als Beauftragte, die die gesamte Themenpalette der Tagesordnung einer Sitzung abdecken. Zum besseren Verständnis der Abläufe ist dabei zwischen den über die Landesanträge einfließenden Gegenvorstellungen der Länder und der fachlichen Diskussion hierüber in der Ausschusssitzung zu unterscheiden.

(1) Die Anträge der Länder

Die Bundesregierung begründet ihren Gesetzentwurf entlang des Kriterienkatalogs des § 43 GGO. Diese Begründung liegt dem Bundesrat in der Drucksache mit dem Rechtstext der Gesetzesinitiative vor und gliedert sich in einen allgemeinen und vorschriftenspezifischen Teil. Dort wird auch dargelegt, welcher Sachverhalt dem Gesetzentwurf zugrunde liegt und auf welchen Erkenntnisquellen er beruht (§ 43 Absatz 1 Nummer 2 GGO). Die Länder knüpfen mit ihren Anträgen zu Einzelregelungen daran an und stellen ihre Auffassung zumeist mit einem begründeten, alternativen Rechtstext gegenüber. Primäre Quellen hierfür sind die Erfahrungen aus dem Gesetzesvollzug. Sie können auf diesem Wege der Funktion des Bundesrates entsprechend in die Willensbildung des Bundes eingehen. Die Vollzugserfahrungen der Länder stellen damit eine weitere, wichtige Erkenntnisquelle dar, die der Bundesregierung aus eigenem Verwaltungshandeln nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes in weiten Teilen der Rechtsanwendung nicht zur Verfügung steht. So trifft die Absicht des Bundes, ein politisches Ziel oder – wie im europäischen Integrationsprozess ständige Praxis – eine Umsetzungspflicht im nationalen Recht zu verankern, auf eine zumeist von dezentralen und heterogenen Strukturen geprägte Situation, in der das gesetzgeberische Ziel überall erreicht und möglichst problemfrei vollzogen werden soll. Der im Bundesrat gebündelte administrative Sachverstand macht ihn damit auch zum Gegengewicht zur Bundesregierung. Mittelbar, über die Mitwirkung am europäischen Rechtsetzungsprozess im Rahmen des Artikels 23 GG, kann sich der Bundesrat darüber hinaus gegenüber der Europäischen Kommission als transnationaler Institution mit seiner Expertise einbringen. Die Stellungnahmen zu Vorhaben der EU gehen daher häufig sehr intensiv auf die Anwendbarkeit künftigen Gemeinschaftsrechts ein.

(2) Die Diskussion im Ausschuss

Kommen die von der Fachebene der Länder erarbeiteten Anträge in den Ausschusssitzungen des Bundesrates zum Aufruf²⁶, ist die Diskussion dadurch geprägt, dass – im Gegensatz zu den Unterausschusssitzungen – nicht die Spezialisten zu den jeweiligen Fachmaterien vertreten sind. Dies versteht sich von selbst angesichts von Tagesordnungen, die beispielsweise im Wirtschaftsausschuss durchweg circa 25 bis 30 Punkte umfassen. Vielmehr werden die

26 Sie werden in der Regel mehrere Tage vor der Ausschusssitzung auf elektronischem Weg den anderen Ländern, den zuständigen Bundesministerien und dem Ausschussbüro übermittelt.

Anträge in den Fachreferaten erarbeitet und gegebenenfalls nach Billigung durch die Hausleitung dem „ständigen Sitzungsvertreter“ des Ministeriums im Ausschuss zugeleitet. Diese sind Generalisten, die in der Regel über einige Erfahrung in verschiedenen Referaten beziehungsweise Abteilungen ihrer Ministerien verfügen. Selbst bei intensiver Vorbereitung auf die Themenpalette der Sitzung kann sich daraus die Situation ergeben, dass zwar die Vertreter der Bundesregierung auf Fragen antworten und sich jederzeit zu Wort melden können, den Ländervertretern eine unmittelbare Reaktion auf Antworten und Ausführungen der Vertreter der Bundesregierung wegen der Komplexität der Materie aber nicht möglich ist. Das hat auch zur Folge, dass ein noch so engagierter Vortrag der Vertreter der Bundesregierung im Regelfall zu keiner Änderung des Abstimmungsverhaltens bei den Ländervertretern führt, weil diese von ihren Fachabteilungen mit festen Voten ausgestattet wurden und eine sofortige Rückkopplung mit dem eigenen Ministerium aufgrund der Sitzungssituation nicht möglich ist. Allerdings gibt der Diskussionsverlauf und die Protokollierung der Ausführungen der Bundesregierung in der Ausschussniederschrift die Möglichkeit, sich auf Länderseite in der anschließenden Koordinierungsphase bis zum Plenum des Bundesrates mit den Argumenten auseinanderzusetzen und das Abstimmungsverhalten noch zu ändern oder einen Plenarantrag zu stellen, mit dem das Anliegen im Wesentlichen aufrecht erhalten, aber den Einwänden der Bundesregierung Rechnung getragen wird.

Was für die Sitzungsvertreter der Länder gilt, kann im Einzelfall auch die Bundesregierung betreffen; weil gerade am Mittwoch und Donnerstag der Sitzungswoche mehrere Ausschüsse parallel tagen, ist es nicht immer möglich, dass die Vertreter der Bundesregierung zu einem bestimmten Tagesordnungspunkt in einem Ausschuss anwesend sind. Dann werden die Fragen der Ländervertreter protokolliert und der Bundesregierung mit der Bitte übermittelt, dazu schriftlich Stellung zu nehmen. Solche Stellungnahmen können dann in den Ländern in die weitere Willensbildung bis zum Plenum einbezogen werden.

5. *Das Bundesratsverfahren: Politischer Prozess mit Praxisorientierung*

Wie insbesondere die vorbereitenden Ausschussberatungen zeigen, ist das Bundesratsverfahren weithin straff formalisiert und ergebnisorientiert. Die Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf der Bundesregierung basiert maßgeblich auf den Empfehlungen der Ausschüsse, die bei umfangreichen Vorlagen auch schon einmal aus 100 und mehr angenommenen Anträgen bestehen kann. Viele der Empfehlungen berühren nicht den Kern des Entwurfs, sondern gehen auf die Details ein. Dieser Beitrag zur Rechtsetzung, der sich aus dem beschriebenen Sachverstand der Länder speist, gehört zum Markenkern des Bundesratsverfahrens. Auch wenn dies nicht im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit liegt, hat der Bundesrat hierüber einen erheblichen und anerkannten Anteil an einer praxisorientierten Gesetzgebung. Gerade seine Vorschläge zu Vollzugsfragen werden häufig, gegebenenfalls mit einem modifizierenden Formulierungsvorschlag, im weiteren Gesetzgebungsverfahren übernommen. Im Übrigen ist die Stellungnahme des Bundesrates aber auch ein Signal an die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag, ob der Bundesrat nach dem Gesetzesbeschluss des Bundestages bei seiner erneuten und abschließenden Befassung im zweiten Durchgang das Gesetz mitträgt oder über ein Vermittlungsverfahren noch Nachbesserungen anstrebt.