

Die Bundesratsausschüsse – ein Blick in den Maschinenraum der Bundesgesetzgebung¹

Patrick Finke, Antonios Souris, Roland Sturm, Richard Zensen

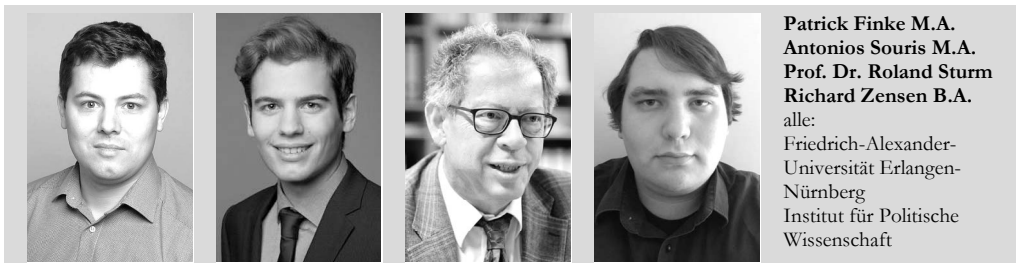
Zusammenfassung:

Wie der Deutsche Bundestag hat auch der Bundesrat Ausschüsse, in denen die Bundesgesetzgebung vorbereitet wird. Die Plenarsitzungen des Bundesrates finden im Drei-Wochen-Rhythmus statt. Nicht selten werden hier über einhundert Tagesordnungspunkte behandelt, ein Arbeitspensum, das ohne die Vorarbeit der Ausschüsse nicht zu bewältigen wäre. In den Ausschüssen findet also Politik auf entscheidendem Niveau statt, aber nur selten unter Mitwirkung von Regierungsmitgliedern der Landesregierungen.

Parlament der Oberregierungsräte?

Die spöttische Charakterisierung des Bundesrates als „Parlament der Oberregierungsräte“, die dem ersten Bundespräsidenten Theodor Heuss zugeschrieben wird, bezieht sich vor allem darauf, dass in den Ausschüssen Beamtinnen und Beamte den Hauptteil der Arbeit leisten. Dies ist zum einen durch die Arbeitsbelastung im Bundesrat begründet, die von Spitzenpolitikerinnen und -politikern der Länder neben den Dienstgeschäften in den Landesministerien schwerlich zu bewältigen ist. Zum anderen dient die Beteiligung der Verwaltungsfachleute der Länder dazu, ihren Sachverstand in die Bundesgesetzgebung einzubringen, Gesetze damit anwendbarer zu machen und dadurch „(...) dem Bund - auf der Ausschussebene insbesondere den Ministerien des Bundes – bei der Beratung von Vorlagen ebenbürtig gegenüber zu treten.“²

Je älter die Bundesrepublik wurde und je komplexer politische Prozesse wurden, desto seltener nahmen Regierungsmitglieder an den Ausschusssitzungen teil. Während



Karlheinz Neunreither³ für das Jahr 1955 noch ein PolitikerInnen-BeamtInnen-Verhältnis von eins zu zwei feststellte, lag dieses Verhältnis im Jahr 1992 bereits bei eins zu neun, im Jahr 2002 bei eins zu zehn und im Jahr 2012 sogar bei eins zu 15. Nur der Finanzausschuss tagt regelmäßig in vollständiger politischer Besetzung. Die Länder werden in den übrigen Ausschüssen fast ausschließlich von Beamtinnen und Beamten vertreten.

Tabelle 1: Ländervertretung in den Ausschusssitzungen

Jahr	Zahl der Sitzungen	Politische Vertretung	Vertretung durch Ministerialbürokratie
1955	131	446	811
1992	197	299	2840
2002	171	259	2463
2012	151	152	2264

Aufgeführt ist nur der/die jeweils ranghöchste VertreterIn eines Landes bei einer Ausschusssitzung.

Die Abwesenheit von Politikerinnen und Politikern in den Ausschüssen resultiert indes nicht in einer Abwesenheit politisch legitimer Willensbildung wegen gänzlicher Übernahme des Bundesratsverfahrens durch die Ministerialbürokratie. Dies verhindert die Weisungsgebundenheit der Beamtinnen und Beamten bei ihrer Ausschussarbeit. Sie unterliegen Weisungen, die von den politischen Leitungen der Ministerien definiert werden. Der Grad der inhaltlichen Steuerung der Länderbeauftragten in den Bundesratsausschüssen variiert jedoch. Unsere Fachgespräche mit Verfahrensbeteiligten und auch die Literatur zu den Ausschüssen bezeugen als Regelfall, dass die Landesministerien alle Tagesordnungspunkte einer Ausschusssitzung fachlich vorbereiten. Die konkreten Handlungsanweisungen an die Länderbeauftragten in den Ausschüssen sind aber selten so detailliert, dass jedwede Stellungnahme oder Abstimmung geregelt ist. Nur in Einzelfällen, etwa bei für das Land politisch sehr bedeutsamen Vorhaben, gibt es klare ministeriale Vorgaben. Die Beamtinnen und Beamten agieren in den Ausschüssen also eher innerhalb eines Entscheidungskorridors und müssen sich häufig, „(...) in den mutmaßlichen Willen der eigenen Landesregierung und des Ressortministers (einfühlen) und gleichsam in ‚Geschäftsführung ohne Auftrag‘ (...) handeln“.⁴ Ein gewisser Ermessensspielraum ist aus Sicht der Praxis auch notwendig, weil sich eine unvorhergesehene Abstimmungssituation aus der Diskussion heraus oder auch ad hoc gestellte Anträge anderer Länder ergeben können.

Aufgrund der Dominanz von (meist juristisch geschulten) Beamtinnen und Beamten ist die „Fachlogik“, also die inhaltsbezogene und sachliche Argumentation, ein strukturprägendes Merkmal der Ausschussarbeit. Diese wird in der Selbstbeschreibung des Bundesrates⁵ als „praktische Millimeterarbeit“ charakterisiert, bei der es weniger um „spektakuläre Dinge“ als um eine sachverständige Mitgestaltung und Kontrolle von Gesetzgebung, Rechtsetzung und Verwaltung geht. Dabei haben sich die Länder auf bestimmte Themen spezialisiert, in der Wirtschaftspolitik Bremen beispielsweise auf Schifffahrt oder Hessen auf das Bankenwesen. Zudem sind Koordinations- und Informationsstrategien etabliert worden. Im Rahmen der Fachministerkon-