

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 407

Der Bundesrat in der deutschen Verfassungsentwicklung

Reichsverfassung von 1871 und Grundgesetz

Von

Dr. Udo Scholl



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

UDO SCHOLL

Der Bundesrat in der deutschen Verfassungsentwicklung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 407

Der Bundesrat in der deutschen Verfassungsentwicklung

Reichsverfassung von 1871 und Grundgesetz

Von

Dr. Udo Scholl



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

D 16

Alle Rechte vorbehalten

© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1982 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05065 7

Meinen Eltern

Vorwort

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Dr. Hermann Mosler, der diese Arbeit angeregt und gefördert hat. Außerdem bin ich meinem inzwischen verstorbenen alten Deutschlehrer Dr. phil. Hans Lüdemann für die Hilfe bei der Durchsicht des Manuskripts und die stilistischen Ratschläge sowie Herrn Prof. Dr. J. Broermann für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“ zu großem Dank verpflichtet.

Udo Scholl

Inhaltsverzeichnis

Erstes Kapitel

Einleitung und geschichtliches Werden des Bundesrates	15
A. Einleitung	15
B. Das geschichtliche Werden des Bundesrates	15
I. Dem Bundesrat vergleichbare Organe bis zum Ende des Deut- schen Bundes	15
II. Die Entstehung der Verfassung des Norddeutschen Bundes	18
III. Die Umbildung der Verfassung des Norddeutschen Bundes zur Verfassung des Deutschen Reiches von 1871	22
IV. Die Stellung des Bundesrates im Verfassungsgefüge der Bis- marckverfassung	24
V. Das Wirken des alten Bundesrates über die Revolution hinaus — Der Staatenausschuß — Der Reichsrat der Weimarer Ver- fassung	28
VI. Die Entstehung des Grundgesetzes und die erneute Hinwen- dung zum Bundesratssystem	30

Zweites Kapitel

Die förmliche Ausgestaltung des Bundesratssystems in der Bismarck- verfassung und im Grundgesetz	34
A. Der Bundesrat als Reichs- bzw. Bundesorgan	34
B. Die Mitwirkung der Länder im Bundesrat an der Willensbildung des Bundes	41
I. Mitwirkung durch Bevollmächtigte	41

II. Mitwirkung als Bundespflicht	42
III. Zustandekommen der Bundesratsbeschlüsse	43
IV. Verschiedenes Stimmgewicht der Länder	45
V. Der alte Bundesrat als „Gesandtenkongreß“ — Der neue Bundesrat als Versammlung von Mitgliedern der Länderregierungen	47
VI. Stellvertretende Bundesratsmitglieder	51
VII. Einheitliche Stimmabgabe durch anwesende Mitglieder — Institution des „Stimmführers“	53
VIII. Weisungsgebundenheit der Bundesratsstimmen — Einfluß der Länderparlamente auf die Erteilung der Weisungen	56
IX. Entwicklung zur permanenten Versammlung — Prinzip der Kontinuität der Arbeit des Bundesrates	66
X. Vorsitz im Bundesrat — Ausschüsse	68

Drittes Kapitel

Das Verhältnis des Bundesrates zur Staatsleitung und zur Volksvertretung 71

A. Von der Verzahnung der Staatsleitung mit dem Bundesrat nach der Bismarckverfassung zu Art. 53 des Grundgesetzes	71
I. Die Verbindungen zwischen der Reichsleitung und dem alten Bundesrat	71
II. Die Informationspflicht der Bundesregierung	73
III. Teilnahmerecht und -pflicht und Anhörungsrecht der Bundesregierung	75
IV. Art. 53 in der Verfassungswirklichkeit — Neue Formen „bündischer“ Zusammenarbeit	77
V. Der Bundesratsausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten	79
B. Das Verhältnis des Bundesrates zur Volksvertretung	82
I. Das Zutritts- und Rederecht der Mitglieder des Bundesrates	82
II. Die Unvereinbarkeit der gleichzeitigen Mitgliedschaft im Bundesrat und in der Volksvertretung	84

Viertes Kapitel

Die Teilhabe des früheren und des heutigen Bundesrates an der Staatsgewalt 89

A. Die Mitwirkung des Bundesrates beim Erlaß formeller Gesetze 89

- I. Das Initiativrecht des Bundesrates und das damit verknüpfte Initiativrecht der Regierung 89
- II. Das endgültige Zustandekommen der Gesetze 96
- III. Das Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat bei Beendigung der jeweiligen Legislaturperiode der Volksvertretung 100
- IV. Vergleich der Stellung des alten und des heutigen Bundesrates in der Gesetzgebung 104
- V. Die Mitwirkung des Bundesrates beim Erlaß verfassungsändernder Gesetze 106
- VI. Die Auflösung des Reichstages und die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes als Mittel der Regierung, von ihr als notwendig erachtete Gesetzesvorlagen mit Hilfe des Bundesrates zu verabschieden 107

B. Der Einfluß des Bundesrates auf die Haushaltswirtschaft und die auswärtige Politik 112

- I. Der Einfluß auf die Haushaltswirtschaft 112
- II. Der Einfluß auf die auswärtige Politik 113
 - 1. Völkerrechtliche Verträge 113
 - 2. Friedensverträge 118
 - 3. Kriegserklärung und Erklärung des Verteidigungsfalles ... 119
 - 4. Ergebnis: Bundesrat als „Träger materieller auswärtiger Gewalt“ 120

C. Die Mitwirkung des Bundesrates beim Erlaß von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften 121

- I. Die Mitwirkung am Erlaß von untergesetzlichen Rechtsnormen 121
- II. Die Mitwirkung am Erlaß innerdienstlicher Anordnungen der staatlichen Verwaltung 124

D. Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Einwirkung des Bundes auf seine Glieder 125

- I. Die Mitwirkung bei der Reichs- bzw. Bundesaufsicht 125

II. Die Mitwirkung bei der Reichsexekution und beim Bundeszwang	128
III. Die Mitwirkung bei interventionsähnlichen Eingriffsbefugnissen des Bundes	130
E. Richterliche Aufgaben des alten Bundesrates und sonstige Befugnisse des Bundesrates	131

Fünftes Kapitel

Schluß	133
---------------	------------

Literaturverzeichnis	135
-----------------------------	------------

Abkürzungsverzeichnis

- a. E. = am Ende
a. F. = alter Fassung
a. M. = anderer Meinung
AöR = Archiv des öffentlichen Rechts (bis Bd. 26: für öffentl. Recht)
BayVBl. = Bayerische Verwaltungsblätter
Bem. = Bemerkung
BGBl. = Bundesgesetzblatt (I = Teil I, II = Teil II)
BVerfG = Bundesverfassungsgericht
BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Band und Seite)
CDU = Christlich-Demokratische Union
CSU = Christlich-Soziale Union
d. h. = das heißt
DJZ = Deutsche Juristen-Zeitung (Band und Spalte)
Dok. = Dokumente
DÖV = Die Öffentliche Verwaltung / Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
DVBl. = Deutsches Verwaltungsblatt
Erl. = Erläuterung(en)
FDP = Freie Demokratische Partei
GG = Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl., S. 1)
GO = Geschäftsordnung
GO 1880 = Revidierte Geschäftsordnung für den Bundesrat vom 26. April 1880 (Huber, Dok. 2, S. 323 ff.)
GO 1966 = Geschäftsordnung des Bundesrates vom 1. Juli 1966 (BGBl. I, 1966, S. 437)
HdbDStR I = Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von *Gerhard Anschütz* und *Richard Thoma*, 1. Bd., Tübingen 1930
h. M. = herrschende Meinung
i. d. F. = in der Fassung
i. V. m. = in Verbindung mit
i. S. d. = im Sinne des/der
JöR = Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (NF = Neue Folge)
JZ = Juristenzeitung
m. w. N. = mit weiteren Nachweisen

NBV	= Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 16. April 1867 (BGBl., S. 2)
o. ä.	= oder ähnlich(e)
resp.	= respektive
RGBl.	= Reichsgesetzblatt (I = Teil I)
RGZ	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (Band, Seite)
RV	= Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871 (BGBl., S. 64)
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VerfG	= Verfassungsgeschichte
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	= Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (RGBl., S. 1383) (Weimarer Verfassung)
ZParl	= Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

Erstes Kapitel

Einleitung und geschichtliches Werden des Bundesrates

A. Einleitung

Die Bundesrepublik Deutschland hat in ihrem Grundgesetz mit dem Bundesrat ein Verfassungsorgan erhalten, das denselben Namen trägt wie der Bundesrat der Verfassung des Norddeutschen Bundes und dieser folgend der Verfassung des Deutschen Reiches von 1871. Wie der Bundesrat der Bismarckverfassung, so ist auch der des Grundgesetzes die Einrichtung, in der die Bundesglieder bei der Leitung und den Geschäften des Gesamtstaates mitwirken.

Die Erkenntnis, daß auch das Grundgesetz nicht losgelöst von der deutschen Verfassungsgeschichte betrachtet werden kann, rechtfertigt die Aufgabe dieser Arbeit, die Verbindungslinien aufzuzeigen, die trotz der verschiedenen staatsrechtlichen Ausgangslage vom alten Bundesrat zu dem des Grundgesetzes führen. Um die Untersuchung nicht zu sehr auszuweiten, soll der zeitlich zwischen diesen beiden liegende Reichsrat der Weimarer Verfassung dabei — abgesehen von einzelnen Hinweisen — nicht berücksichtigt werden, weil dieser kein Glied einer fortlaufenden Entwicklung vom alten zum neuen Bundesrat darstellt, sondern vor allem in seinen Befugnissen hinter beiden zurücksteht. Diese Beschränkung ist auch deshalb annehmbar, weil die Hinweise in der staats- und verfassungsrechtlichen Literatur zum Grundgesetz auf die Weimarer Verfassung weit häufiger sind als die auf die Bismarckverfassung.

B. Das geschichtliche Werden des Bundesrates

I. Dem Bundesrat vergleichbare Organe bis zum Ende des Deutschen Bundes

Der nach dem für Preußen und seine Verbündeten siegreichen Ende des Deutschen Krieges von 1866 entstandene Norddeutsche Bund sah in seiner Verfassung ein aus Vertretern der Mitglieder des Bundes bestehendes Organ, den Bundesrat, vor. Spuren territorialer Vertre-

tung lassen sich in der deutschen Verfassungsgeschichte jedoch schon bis ins Mittelalter zurückverfolgen. Aus den Hoftagen der fränkischen Könige hatten sich die Reichstage als Vertretung der deutschen Reichsstände gegenüber dem Kaiser entwickelt¹. Zunächst noch ohne bestimmte Regeln für die Zusammensetzung und Befugnisse, bildeten sich etwa gegen Ende des 15. Jahrhunderts bestimmte Formen für die Verhandlungen der Reichstage heraus². Der zweite nach dem Westfälischen Frieden einberufene Reichstag wurde nicht mehr verabschiedet. Er tagte als sogenannter „Immerwährender Reichstag“ in der Form eines ständigen Gesandtenkongresses von 1663 bis zum Ende des Heiligen Römischen Reiches³ im Jahre 1806 in Regensburg⁴. Diese Einrichtung bietet auch bereits Gelegenheit zum Vergleich mit ähnlichen Organen späterer Verfassungsepochen⁵.

Der (zweite) Rheinbund von 1806 bis 1813 sah in seiner Rheinbundesakte einen aus einem Rat der Könige und einem Fürstenrat bestehenden Bundestag mit dem Sitz in Frankfurt am Main vor, der jedoch nie zusammentrat⁶, aber als „eine unmittelbare Nachahmung des Regensburger Reichstags“ und „zugleich eine Vorform der späteren Frankfurter Bundesversammlung“⁷ gilt.

Einziges ständiges Organ des nach den Freiheitskriegen gebildeten Deutschen Bundes war die Bundesversammlung, auch Bundestag genannt, mit dem Sitz in Frankfurt am Main⁸. Dieser ständige Gesandtenkongreß instruktionsgebundener Vertreter der Bundesglieder, in dem Österreich den Vorsitz führte, tagte als Engere Versammlung oder als Plenum. In der Engeren Versammlung (bzw. dem Engeren Rat) führten die elf größeren Staaten je eine Virilstimme. Die übrigen Bundesglieder waren in sechs Gruppen zusammengefaßt, von denen jede eine Kuriatstimme führte. Für Beschlüsse des Engeren Rates, der mindestens einmal in der Woche tagte, die laufenden Geschäfte erledigte und die regelmäßige Form der Bundesversammlung war, reichte die einfache Mehrheit aus. Bei Stimmengleichheit gab die Präsidialstimme

¹ s. *Kimminich*, S. 86, S. 130.

² Hierzu *Hartung*, S. 11 f., S. 37 ff.; *Kimminich*, S. 130 ff.; *Forsthoff*, S. 13.

³ In den letzten Jahren seines Bestehens nur noch „Deutsches Reich“ genannt; *Hartung*, S. 161; *Huber*, VerfG III, S. 768, Fußn. 1.

⁴ s. *Hartung*, S. 149 f.; *Kimminich*, S. 230 ff.

⁵ Den Reichstag des alten Reiches und den Bundesrat der Bismarckverfassung vergleicht: *Heinrich Reincke*, *Der alte Reichstag und der neue Bundesrat*, Tübingen 1906. s. auch *Laband*, *Staatsrecht I*, S. 237.

⁶ s. hierzu *Huber*, VerfG I, S. 80; *Hartung*, S. 168 f.; *Kimminich*, S. 314; *Forsthoff*, S. 70.

⁷ *Huber*, VerfG I, S. 86.

⁸ Hierzu und zum folgenden *Huber*, VerfG I, S. 588 ff.; *Kimminich*, S. 323 f.; *Hartung*, S. 172; *Forsthoff*, S. 91 f.

(Österreich) den Ausschlag. Im Plenum, das nur bei wichtigen Bundesangelegenheiten und daher nur selten⁹ zusammentrat, führte jedes Bundesglied mindestens eine Stimme¹⁰, bis zu vier Stimmen für Österreich und die fünf Königreiche. Die Zahl der Gesamtstimmen des Plenums, das seine Beschlüsse mit Zweidrittelmehrheit faßte, schwankten infolge staatlicher Zusammenschlüsse¹¹ zwischen 65 und 69.

Zwischenspiel in der Zeit des Deutschen Bundes sollten zwei Verfassungen bleiben, die auf eine staatliche Einigung Deutschlands abzielten, bei denen aber auch die Vertretung der Gliedstaaten anders geregelt war als in der vorangehenden und auch der späteren Verfassungsgeschichte: die als Frucht der nationalen und demokratischen deutschen Einheitsbewegung entstandene Frankfurter Paulskirchenverfassung¹² und die nach deren Scheitern der preußischen Politik entstammende Erfurter Unionsverfassung¹³.

Die Bundesversammlung des Deutschen Bundes beendigte ihre bisherige Tätigkeit am 12. Juli 1848 und übertrug unter dem Eindruck der Ereignisse des Revolutionsjahres ihre Befugnisse im Namen der Regierungen auf den zuvor von der Frankfurter Nationalversammlung gewählten Reichsverweser¹⁴. Die von dieser ersten deutschen verfassungsgebenden Nationalversammlung beschlossene Reichsverfassung vom 28. März 1848 sah neben dem Volkshaus das mit diesem zusammen den Reichstag bildende föderative Staatenhaus aus den Vertretern der deutschen Staaten mit einem abgestuften Stimmenverhältnis vor¹⁵. Die jeweils zur Hälfte von der Regierung und zur Hälfte von der Volksvertretung der einzelnen Staaten zu ernennenden Mitglieder des Staatenhauses sollten ebenso wie die Mitglieder des Volkshauses an Instruktionen nicht gebunden werden können¹⁶. Damit hatte in eine deutsche Verfassung das nach dem Senat des Kongresses in den Vereinigten Staaten benannte Senatssystem Eingang gefunden.

⁹ Angaben bei *Hartung*, S. 172.

¹⁰ Ausnahme: die drei 1824/48 vereinigten Fürstentümer Reuß jüngere Linie führten von Anfang an nur eine Stimme. *Huber*, VerfG I, S. 590; hier in Fußn. 1 auch weitere Besonderheiten.

¹¹ Bei diesen trat keine Stimmenhäufung ein. *Huber*, VerfG I, S. 590, Fußnote 2.

¹² Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849 (Paulskirchen-Verfassung nach dem Tagungsort der Nationalversammlung), abgedruckt bei *Huber*, Dok. 1, S. 304 ff.

¹³ Erfurter Unionsverfassung (v. 28. Mai 1849) nach dem Ort, in dem sich der darin vorgesehene Reichstag versammeln sollte, abgedruckt bei *Huber*, Dok. 1, S. 435 ff.

¹⁴ Hierzu und zum folgenden *Huber*, VerfG II, S. 626 ff. und S. 829 ff.

¹⁵ Preußen sollte mit 40 Mitgliedern die meisten Stimmen im Staatenhaus haben, die dreiundzwanzig kleinsten Staaten jeweils nur eine Stimme. Einzelheiten s. §§ 87 ff. der Paulskirchen-Verfassung.

¹⁶ § 96 der Paulskirchen-Verfassung.