

Der Bundespräsident, dem die völkerrechtliche Vertretung des Bundes obliegt, der die Bundesrichter und Bundesbeamten ernennt und für den Bund das Begnadigungsrecht ausübt, wird im Falle seiner Behinderung oder bei vorzeitiger Erledigung seines Amtes nicht etwa durch den Präsidenten des Bundestages vertreten, sondern durch den Präsidenten des Bundesrates (Art. 57).

Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag „ohne Aussprache“ gewählt. Die Bundesminister dagegen werden vom Bundestag weder gewählt noch bestätigt, sondern auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen (Art. 64). Der Bundestag hat auch nicht das Recht, die Grundsätze der Regierungspolitik aufzustellen. Diese bestimmt allein der Bundeskanzler (Art. 65). Die Geschäftsordnung der Bundesregierung bestätigt ebenfalls nicht der Bundestag, sondern der Bundespräsident.

Wie man sieht, hat man es in Bonn verstanden, den Bundestag möglichst auszuschalten und die oberste Bundesbürokratie „ungehemmt von demokratischer Bevormundung“ wirken zu lassen. Auch Grewe bemerkt bei der Besprechung der „repräsentativen Demokratie“ des Grundgesetzes, daß in dessen Systematik der Bundestag zwar an der Spitze der Bundesorgane stehe, daß aber von „einer Parlamentsherrschaft im Sinne der Verfassungen der sowjetischen Zone keine Rede sein könne“<sup>3)</sup> — was wohl auch niemand wird behaupten wollen. —

#### e) Die Gesetzgebung

In dem Abschnitt VII des Grundgesetzes über die „Gesetzgebung des Bundes“ wird die föderalistische Struktur des Grundgesetzes besonders deutlich. Die erste Vorschrift dieses Artikels (Art. 70 Abs. 1) lautet:

*„Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.“*

Verliehen werden dem Bunde dann verhältnismäßig wenige Gebiete zur ausschließlichen Gesetzgebung (Art. 71, 73) und eine Reihe von Gebieten in konkurrierender Gesetzgebung (Art. 72/74). Für diese konkurrierende Gesetzgebung gelten nun aber die aus dem Memorandum der Militärgouverneure vom 2. März 1949 übernommenen einschränkenden Bestimmungen des Art. 72 Abs. 2, wonach der Bund im Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht nur ausüben darf, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil

1. eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann, oder
2. die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte, oder
3. die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.“

Von welcher Bedeutung diese Einschränkungen sind, wird deutlich, wenn man sich den Katalog des Art. 74 für den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung näher ansieht. Findet man doch dort z. B. die gesamte Justizgesetzgebung, das Personenstandswesen, ja sogar das Staatsangehörigkeitsrecht in den Ländern (so etwas gibt es also in der föderalistischen Bundesrepublik), das Recht der Wirtschaft, das Arbeitsrecht, das Recht der Enteignung und Vergesellschaftung sowie die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Grundstücksverkehrs, des Bodenrechts und des Wohnungs- und Siedlungswesens. Auf allen diesen und anderen wichtigen Gebieten besteht infolge der erwähnten Regelung des Art. 72 Abs. 2 in der Tat eine Art „Vorranggesetzgebung der Länder“ und damit die Gefahr der „Atomisierung jeden Restes von deutscher Rechtseinheit“<sup>4)</sup>.

Die Gesetze werden grundsätzlich durch den Bundestag beschlossen (Art. 77). In gewissen, in der Verfassung bezeichneten Fällen (Art. 79 Abs. 2, 81, 105 bis 108, 134 bis 135, 29) besteht aber ein ausdrückliches Zustim-

mungsrecht des Bundesrates, der im übrigen ein doppeltes Einspruchsrecht gegenüber Gesetzesbeschlüssen des Bundestages hat. Er kann zunächst die Einberufung eines gemischten Ausschusses verlangen. Gegen einen erneuten Beschluß des Bundestages hat er sodann die Möglichkeit des Einspruches nach Art. 77 Abs. 3, der allerdings vom Bundestag mit entsprechender Stimmenmehrheit zurückgewiesen werden kann (Art. 77 Abs. 4).

Auf der anderen Seite schafft das Grundgesetz in Art. 81 eine Möglichkeit, um den Bundestag in besonderer Weise zu überspielen. Bei der Ablehnung eines Vertrauensantrages des Bundeskanzlers kann der Bundespräsident, wenn er den Bundestag nicht auflöst, auf Antrag der Bundesregierung und mit Zustimmung des Bundesrates für eine Gesetzesvorlage, die der Bundestag ablehnt, obwohl die Bundesregierung sie als dringlich bezeichnet, den sog. Gesetzgebungsnotstand erklären. Lehnt der Bundestag die Gesetzesvorlage dann erneut ab oder nimmt er sie in einer für die Bundesregierung als unannehmbar bezeichneten Fassung an, so gilt das Gesetz trotzdem als zustandegekommen, soweit der Bundesrat ihm zustimmt. Hier hat man den deutlichsten Beweis für die Vormachtstellung der vereinigten Bundesbürokratie (Bundespräsident, Bundesregierung und Bundesrat), die die Gesetze trotz doppelter Ablehnung durch die Volksvertretung beschließen kann.

Bei der Regelung der Bundesaufsicht über die Ausführung der Bundesgesetze wird entsprechend dem Prinzip der Gewaltenteilung der Bundestag wiederum ausgeschaltet. Werden Mängel, die die Bundesregierung bei der Ausführung der Bundesgesetze in den Ländern festgestellt hat, nicht beseitigt, so beschließt auf Antrag der Bundesregierung oder des Landes der Bundesrat, ob das Land das Recht verletzt hat. Gegen den Beschluß des Bundesrates ist die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts zulässig (Art. 84). In ähnlicher Weise wird der Bundestag übergangen bei der Regelung des sog. Bundeszwanges (Art. 37), wie der jetzt gebrauchte unverfänglichere Name für die frühere „Bundesexekution“ lautet. Vorläufer dieser Bestimmung sind der Art. 19 der Bismarckschen Verfassung und der Art. 48, Abs. I der Weimarer Verfassung. Während aber nach Art. 48 Abs. III der Weimarer Verfassung dem Reichstag das Kontrollrecht über die Maßnahmen der sog. Reichsexekution zustand, ist der Bundestag auch hier ausgeschaltet.

Nach Art. 37 werden die notwendigen Maßnahmen von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates getroffen. Das entspricht fast der Regelung des Art. 1a der Bismarckschen Verfassung, nach der der Bundesrat die Bundesexekution beschloß und der Kaiser sie vollstreckte.

#### f) Finanzwesen und Föderalismus

Nachdem man sich in Bonn nach langem Hin und Her endlich dazu durchgerungen hatte, in den Art. 122 bis 122 b des Entwurfs des Grundgesetzes dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle und Finanzmonopole und die Vorranggesetzgebung über die Verbrauchs- und Verkehrssteuer — mit Ausnahme der Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungsbereich —, ferner über die Einkommens-, Vermögens-, Erbschafts-, Schenkungs- und die Realsteuern zu übertragen, und vorgesehen war, die Aufteilung der Bundessteuern auf Bund und Länder in der Weise durchzuführen, daß den Ländern ein gesetzlicher Anspruch auf die Zuteilung bestimmter Bundessteuern eingeräumt werden sollte, erklärten sich die Militärgouverneure damit nicht einverstanden. Sie schlugen vielmehr verschiedene Änderungen vor, die darauf hinausliefen, die Bundesfinanzverwaltung zu schwächen und den Bund wieder wie zu Bismarcks Zeiten zum Kostgänger der Länder werden zu lassen.<sup>5)</sup> In langwierigen Verhandlungen mußten die Militärgouverneure davon überzeugt werden, daß die Einheit der Gesetzgebung auf dem Gebiete des Steuerwesens, die auch im Westen durch die Kontrollratsgesetze aus dem Jahre 1946 im wesentlichen gewahrt worden war, möglichst aufrechterhalten werden **müsse**.<sup>6)</sup>

<sup>5)</sup> Vgl. Steiniger in NJ 1949, S. 51.

<sup>6)</sup> Vgl. Höpker-Aschoff in „Die öffentliche Verwaltung“ 1949, S. 283.

<sup>3)</sup> a. a. O. S. 316 ff.

<sup>4)</sup> Steiniger in NJ 1949, S. 50.