

Uneinheitliche Stimmabgabe im Bundesrat

Relevante Vorschriften: Art. 50-53 und 70-82 GG

Copyright April 2002 by Rolf Schmidt

I. Die Stellung des Bundesrates im Staatsgefüge der Bundesrepublik

1. Gem. Art. 50 GG wirken die Länder durch den Bundesrat u.a. bei der Gesetzgebung des Bundes mit. Es könnte daher angenommen werden, daß es sich bei dem Bundestag um eine zweite Kammer eines einheitlichen Gesetzgebungsorgans (Bundestag und Bundesrat) handelt, die gleichwertig mit der „ersten Kammer“ entscheidend am Gesetzgebungsverfahren beteiligt ist. Das Grundgesetz ist jedoch einen anderen Weg gegangen. Gem. Art. 76 I GG werden die Bundesgesetze ausschließlich vom Bundestag beschlossen. Der Bundesrat wirkt – wie bereits gesagt – lediglich bei der Gesetzgebung mit. Diese Mitwirkung konkretisiert sich zunächst in dem Recht zur Gesetzesvorlage (vgl. Art. 76 I und III GG). Des weiteren steht dem Bundesrat bei Einspruchsgesetzen das Einspruchsrecht zu (vgl. Art. 77 III, 78 GG). Bei Zustimmungsgesetzen kommt das betreffende Gesetz nur dann zustande, wenn der Bundesrat dem Gesetz ausdrücklich zustimmt (vgl. Art. 77 II, 78 GG). Damit verleiht das Grundgesetz dem in der Bundesrepublik bestehenden Föderalismus besonderen Ausdruck. Der Bundesrat vertritt (lediglich) die Interessen der Länder. Von einem „Zweikammersystem“, wie es die USA kennen (Senat und Kongreß), kann daher nicht gesprochen werden.¹

2. Der Bundestag ist trotz seiner Zusammensetzung aus Mitgliedern der Landesregierung ein (oberstes) **Bundesorgan** (vgl. Art. 50 ff. GG). Er wird ausschließlich im Bereich des Bundes tätig (Mitwirkung bei der Gesetzgebung und der Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union), nicht im Bereich der Länder. Lediglich die Mitgliedschaft gehört zum Kompetenzbereich der Landesregierungen. Das bedeutet, daß das jeweilige Landesparlament nicht durch Gesetz auch nur die generelle Linie der Stimmabgabe der Landesregierung im Bundesrat rechtlich bindend festlegen kann.² Ausschließlich die Landesregierungen sind befugt, Einfluß auf die Stimmabgabe der von ihnen entsendeten Vertreter auszuüben (sog. imperatives Mandat).

II. Zusammensetzung des Bundesrates

1. Der Bundesrat besteht gem. Art. 51 I GG aus **Mitgliedern der Regierungen der Länder**, die sie bestellen und abberufen. Das bedeutet, daß Voraussetzung für die Mitgliedschaft im Bundesrat die Mitgliedschaft in einer Landesregierung ist. Das können Ministerpräsidenten, Landesminister aber auch Staatssekretäre sein, wenn sie nur der Regierung angehören. Bei den Stadtstaaten werden in aller Regel die Bürgermeister bzw. Senatoren entsandt. Die stärkenmäßige Zusammensetzung des Bundesrates richtet sich nach Art. 51 II GG. Danach kann jedes Land so viele Mitglieder entsenden, wie es Stimmen hat. Jedes Land hat mindestens drei Stimmen. Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen.

¹ Vgl. BVerfGE 37, 363, 380; kritisch *Stern*, StaatsR I, 743.

² *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 50 Rn 4.

Nach der derzeitigen Bevölkerungsstruktur haben die Länder Bremen, Hamburg, Saarland und Mecklenburg-Vorpommern drei Stimmen, die Länder Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen vier Stimmen, Hessen fünf Stimmen und die Länder Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sechs Stimmen. Insgesamt ergeben sich somit **69 Stimmen**.³ Alle Entscheidungen des Bundesrates müssen gem. Art. 52 III S. 1 GG mindestens mit der Mehrheit seiner Stimmen (also mindestens 35) gefaßt werden (vgl. aber Art. 61 I S. 3, 77 IV S. 2 u. 79 II GG). Allerdings ist es nicht notwendig, daß sämtliche Mitglieder einer Landesregierung bei Abstimmungen im Bundesrat anwesend sind. Es genügt, wenn *ein* Mitglied anwesend ist. Dieses eine anwesende Mitglied gibt dann die Stimmen seines Bundeslandes geschlossen und **einheitlich** ab.

2. Die Mitglieder des Bundesrates werden nicht gewählt. Sie werden von den Landesregierungen bestellt und abberufen (Art. 51 I S. 1 GG). Das gilt auch hinsichtlich der Stellvertreter, die ebenfalls Mitglieder der jeweiligen Landesregierung sein müssen (Art. 51 I S. 2 GG). Das bedeutet, daß der Bundesrat keine Wahlperioden kennt. Aus der Verfassungsnorm des Art. 50 GG mit dem Inhalt, daß die Länder durch den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken, wird allgemein ein **Weisungsrecht** der Landesregierung gegenüber ihren Mitgliedern im Bundesrat angenommen (sog. **imperatives Mandat**).⁴

III. Uneinheitliche Stimmabgabe im Bundesrat

Fraglich ist, welche Konsequenzen eine **uneinheitliche Stimmabgabe** mit sich bringt. Gem. Art. 51 III GG müssen die Stimmen stets **einheitlich** abgegeben werden. Welche Auswirkungen ein Verstoß gegen dieses Erfordernis hat, ist in der Verfassung nicht geregelt. Auch das BVerfG hat diese Frage noch nicht beantworten müssen. Von daher verwundert es nicht nur, daß die Frage in der Literatur generell unterschiedlich beantwortet wird, sondern daß auch jüngst nach der Abstimmung des Bundesrates vom 22.03.2002 zum **Zuwanderungsgesetz** eine vehemente öffentliche Debatte entfacht ist.

- ⇒ Teilweise wird vertreten, daß bei unterschiedlicher Stimmabgabe eines Landes die **Stimme des „Stimmführers“** (also i.d.R. der **Ministerpräsident**) entscheidet.⁵ Das hat zur Konsequenz, daß die anderen, abweichenden Stimmen zwar mitgezählt werden, aber im Sinne der Stimme des Stimmführers, so daß letztlich eine Einheitlichkeit der Stimmen fingiert wird.
- ⇒ Nach einer anderen Auffassung ist die **Bundesratsabstimmung insgesamt unwirksam** und muß wiederholt werden.⁶
- ⇒ Nach der h.M. führt die unterschiedliche Stimmabgabe lediglich zur **Ungültigkeit aller Stimmen des Landes**.⁷

³ Vgl. die homepage des Bundesrates unter www.bundesrat.de, download am 25.03.2002.

⁴ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 51 Rn 6.; *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 51 Rn 4 f.; *Hesse*, VerfR, Rn 613. Zu beachten ist aber, daß das imperative Mandat nicht in dem Verfahren nach Art. 77 II GG (Vermittlungsausschuß) gilt, da anderenfalls ein Verhandeln nicht möglich wäre. Vgl. Art. 77 II S. 3 GG und § 2 GO BR.

⁵ So *Stern*, StaatsR II, § 27 III 2a, b, S. 137; *Blumenwitz*, in: Bonner Kommentar, Art. 51 Rn 29.

⁶ *Klein*, in: v. Mangoldt/Klein, GG, Art. 51, Anm. III 4b.

⁷ Vgl. nur *Ipsen*, Staatsorganisationsrecht, Rn 280; *Degenhart*, Staatsorganisationsrecht, Rn 510; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 51 Rn 6; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 51 Rn 27.

Stellungnahme: Die Auffassung der h.M. ist vorzugswürdig, da die Vorrangigkeit der Stimme des „Stimmführers“ keine Stütze im Grundgesetz findet. Dort ist nur von „Einheitlichkeit“ der Stimmabgabe die Rede. Auch für die Annahme einer Unwirksamkeit der gesamten Abstimmung des Bundesrates finden sich im Grundgesetz keine Anhaltspunkte. Folgt man daher der h.M., so führt die Ungültigkeit aller Stimmen des betreffenden Bundeslandes dazu, daß die Entscheidung des Bundesrates insgesamt wirksam ist, aber lediglich aus den Stimmen der übrigen Bundesländer hervorgeht. Problematisch wird dies aber dann, wenn dadurch bei der Abstimmung keine absolute Mehrheit erreicht wird. Denn gem. Art. 52 II S. 1 GG faßt der Bundesrat seine Beschlüsse mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen. Damit ist die absolute Mehrheit (also derzeit 35 Stimmen) gemeint. Ungültige Stimmen wirken also genauso wie Stimmenthaltungen im Ergebnis wie Nein-Stimmen. Kommt es also vor, daß die Stimmen eines Bundeslandes ungültig sind, ändert das nichts an dem Erfordernis, daß mindestens 35 Ja-Stimmen vorhanden sein müssen, damit der Bundesrat einen bestimmten Beschluß fassen kann.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß alle Stimmen eines Landes einheitlich abgegeben werden müssen. Die unterschiedliche Stimmabgabe führt nach h.M. zur Ungültigkeit aller Stimmen des Landes. Der Bundesrat muß dann ohne die Stimmen des betreffenden Landes abstimmen. Sofern gleichwohl die absolute Mehrheit erreicht wird (also 35 Stimmen abgegeben werden), kann ein Beschluß ergehen.

Beispiel: Das neue **Zuwanderungsgesetz** bedarf zu seiner Verabschiedung der Zustimmung des Bundesrates. Dazu sind – wie gesehen – 35 Stimmen erforderlich. Diese können jedoch nur durch eine positive Stimmabgabe des Landes Brandenburg mit seinen vier Stimmen erreicht werden. Geben die entsandten Vertreter des Landes Brandenburg ihre Stimmen nun uneinheitlich ab (indem etwa der Innenminister entgegen der Weisung des Ministerpräsidenten mit „Nein“ stimmt), führt dies nach h.M. zur Ungültigkeit aller Stimmen des Landes Brandenburg. Wertet der Bundesratspräsident die Stimmen des Landes Brandenburgs gleichwohl als gültige Ja-Stimmen, ist das Einwanderungsgesetz nach h.M. formell verfassungswidrig zustande gekommen. Der **Bundespräsident** könnte dann – sofern man der Auffassung folgt, eine uneinheitliche Stimmabgabe der Stimmen eines Landes führe zu deren Ungültigkeit – die **Ausfertigung verweigern**. Dabei käme es noch nicht einmal auf die Frage an, ob dem Bundespräsidenten überhaupt ein materielles Prüfungsrecht zusteht, denn in dem vorliegenden Fall handelte es sich um eine formelle Frage.⁸

IV. Zur prozessualen Lage

1. Weigert sich der Bundespräsident, das Zuwanderungsgesetz auszufertigen, können die Gesetzgebungsorgane (Bundestag und Bundesrat) ein **Organstreitverfahren** (Art. 93 I Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG) herbeiführen. Streitgegenstand ist dann die Verpflichtung des Bundespräsidenten zur Ausfertigung des fraglichen Gesetzes. Begründet ist der Organstreit, wenn die Verfassung dem Bundespräsident im konkreten Fall die Verpflichtung auferlegt, das in Rede stehende Gesetz auszufertigen, der Bundespräsident mit der Weigerung der Ausfertigung also gegen das Grundgesetz verstößt. Das BVerfG stellt dann im Erfolgsfalle in seiner Entscheidung fest, daß die Unterlassung des Bundespräsidenten gegen das Grundgesetz verstoßen hat, § 67 BVerfGG. Weigert sich der Bundespräsident dann immer noch, das Gesetz auszufertigen, kommt die **Präsidentenanklage** (Art. 61 GG, §§ 13 Nr. 4, 49 ff.

⁸ Vgl. dazu mein Staatsorganisationsrecht, 2. Aufl. **2001**, S. 234 ff.

BVerfGG) in Betracht. Hier kann das BVerfG auch durch eine **einstweilige Anordnung** (vgl. § 53 BVerfGG) bestimmen, daß der Bundespräsident an der Ausübung seines Amtes verhindert ist. In diesem Fall gelangt die Vertretungsregel des Art. 57 GG zur Anwendung mit der Folge, daß das Gesetz vom Bundesratspräsidenten ausgefertigt wird

2. Fertigt der Bundespräsident indes das Zuwanderungsgesetz aus, ist ebenfalls ein **Organstreitverfahren** statthaft. Daneben ist eine **abstrakte Normenkontrolle** gem. Art. 93 I Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG in Betracht zu ziehen. Antragsberechtigt sind hier gem. Art. 93 I Nr. 2 GG, § 76 I BVerfGG nur die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages.