

Bundesrat: Abstimmungs- und Vermittlungsverfahren

Heiner Adamski

Im Jahr 2002 – einem Bundestagswahljahr – hatte sich die Schärfe der politischen Auseinandersetzungen auch auf die Bundesratsabstimmung über das Zuwanderungsgesetz der Bundesregierung ausgewirkt. Dabei wurde sogar die bundesstaatliche Verfassung in Mitleidenschaft gezogen. Es ging um Verfahrens- und Auslegungsprobleme und am Rande auch um die Frage, ob der Bundesrat als „zweites Parlament“ agieren kann. *Die Kontroversen sind in der GWP 2/2002 (S. 221-228) dokumentiert.* Zum Streit im Bundesrat hat das Bundesverfassungsgericht aufgrund einer Klage der unionsgeführten Länder Hessen, Bayern, Baden-Württemberg, Saarland, Sachsen und Thüringen ein Urteil von vermutlich bleibender Bedeutung verkündet.¹

Ein weiterer verfassungsrechtlicher Streit entstand dann nach der Bundestagswahl um die Besetzung des Vermittlungsausschusses. Eine Vorgehensweise der Regierungsmehrheit im Bundestag – die zu einem Stimmenvorteil der SPD-Fraktion führte – wollte die CDU/CSU-Fraktion mit einem an das Bundesverfassungsgericht gerichteten Eilantrag verhindern. Das Gericht hat dazu einen Beschluss gefasst.² Die Verhandlung in der Hauptsache steht aber noch aus.

I. Abstimmungsverfahren im Bundesrat

Kern der Auseinandersetzungen im Bundesrat war die Auslegung des Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG: „Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich (...) abgegeben werden.“ Dabei ging es auch um die Befugnisse des Bundesratspräsidenten bei einer uneinheitlichen Stimmabgabe. In der verfassungsrechtlichen Literatur ist die Auslegung umstritten. Eine Meinung kommt zu dem Schluss, dass bei einem Verstoß gegen das Gebot der einheitlichen Stimmabgabe die Stimmen des Landes als ungültig zu bewerten seien. Die Gegenansicht verweist darauf, dass die Rechtsfolge einer uneinheitlichen Stimmabgabe im Grundgesetz nicht ausdrücklich festgelegt sei; sie fragt, ob und wie nach einer solchen Stimmabgabe noch eine verfassungsgemäße Stimmabgabe zu erreichen sei und sieht die

Entscheidung des Regierungschefs des Landes kraft seiner Richtlinienkompetenz als ausschlaggebend an. Das Bundesverfassungsgericht – von dem es noch keine Rechtsprechung zu diesem Problem gab – hat die erste Meinung vertreten und die Befugnisse des Bundesratspräsidenten geklärt. In den *Leitsätzen* des Urteils heißt es u.a.: „Das Grundgesetz erwartet die einheitliche Stimmenabgabe (...). Der die Abstimmung leitende Bundesratspräsident ist grundsätzlich berechtigt, bei Unklarheiten im Abstimmungsverlauf mit geeigneten Maßnahmen eine Klärung herbeizuführen und auf eine wirksame Abstimmung des Landes hinzuwirken. Das insoweit bestehende Recht zur Nachfrage entfällt allerdings, wenn ein einheitlicher Landeswille erkennbar nicht besteht und nach den gesamten Umständen nicht zu erwarten ist, dass ein solcher noch während der Abstimmung zustande kommen werde.“ Das Gericht war sich allerdings nicht einig. Zwei Richterinnen haben dem Urteil eine „abweichende Meinung“ hinzugefügt.

II. Auszüge aus dem Urteil

„Der Bundesratspräsident durfte die Stimmenabgabe für das Land Brandenburg nicht als Zustimmung werten (I). Da es an einer Zustimmung des Landes Brandenburg fehlte, vermochte auch die Feststellung des Bundesratspräsidenten nach Aufruf der weiteren Länder, der Bundesrat habe dem Gesetz zugestimmt, keine Rechtswirkung zu entfalten (II).

I.

An einer Zustimmung des Landes Brandenburg fehlt es, weil bei Aufruf des Landes die Stimmen nicht einheitlich abgegeben wurden (1). Die Uneinheitlichkeit der Stimmenabgabe Brandenburgs ist durch den weiteren Abstimmungsverlauf nicht beseitigt worden (2).

1. a) (...) Die Stimmen eines Landes werden durch seine Bundesratsmitglieder abgegeben. Wer aus dem Kreis dieser Vertreter die Stimmen eines Landes abgibt, bestimmen in der Regel die Vertreter selbst oder im Vorfeld einer Bundesratssitzung die jeweilige Landesregierung. Das Grundgesetz erwartet die einheitliche Stimmenabgabe und respektiert die Praxis der landesautonom bestimmten Stimmführer, ohne seinerseits mit Geboten und Festlegungen in den Verfassungsraum des Landes überzugreifen..

Aus dieser Konzeption des Grundgesetzes für den Bundesrat folgt, dass der Abgabe der Stimmen durch einen Stimmführer jederzeit durch ein anderes Bundesratsmitglied desselben Landes widersprochen werden kann. Der Bundesratspräsident nimmt somit die Stimme eines einzelnen Bundesratsmitglieds als Stimmenabgabe für das ganze Land entgegen, sofern nicht ein anderes Mitglied des jeweiligen Landes abweichend stimmt.

b) Die Stimmen eines Landes sind nach Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG einheitlich abzugeben. Die Stimmabgabe ist die Verlautbarung der Stimmen des Landes durch einen willentlichen Begebungsakt. Mehrere Stimmenabgaben der Bundesratsmitglieder eines Landes müssen übereinstimmen.

Das im Abstimmungsverfahren aufgerufene Land Brandenburg hat seine vier Stimmen nicht einheitlich abgegeben. (...) Im vorliegenden Fall hat für Branden-

burg zunächst das Bundesratsmitglied Ziel mit ‚Ja‘ geantwortet, unmittelbar darauf folgend das Bundesratsmitglied Schönbohm mit ‚Nein‘. Der brandenburgische Ministerpräsident Dr. Stolpe und der Minister Prof. Dr. Schelter haben sich bei Aufruf des Landes nicht geäußert. Aus den eindeutigen Erklärungen der Bundesratsmitglieder Ziel und Schönbohm folgte, dass die Abgabe der Stimmen (...) uneinheitlich war. Dies hat der Bundesratspräsident zutreffend unmittelbar nach der Stimmenabgabe förmlich festgestellt (...).

2. Durch den sich anschließenden Abstimmungsverlauf ist die Uneinheitlichkeit der Stimmenabgabe seitens des Landes Brandenburg nicht beseitigt worden. Der nachfolgende Abstimmungsverlauf ist nicht mehr rechtserheblich, weil er sich außerhalb der verfassungsrechtlich gebotenen Form des Abstimmungsverfahrens bewegte. (...) Der sitzungsleitende Bundesratspräsident hatte in diesem besonderen Fall kein Recht zur Nachfrage an Ministerpräsident Dr. Stolpe (a). Unterstellt man dennoch ein solches Recht, hätte die Nachfrage nicht nur an den Ministerpräsidenten, sondern zumindest auch an den Minister Schönbohm gerichtet werden müssen (b).

a) Der Bundesratspräsident durfte nach seiner Feststellung, dass das Land Brandenburg uneinheitlich abgestimmt habe, nicht das Bundesratsmitglied Dr. Stolpe fragen, wie das Land Brandenburg abstimme. Eine solche Frage bewegte sich außerhalb der gewählten Form des Aufrufs nach Ländern und bedurfte deshalb der gesonderten Rechtfertigung, an der es hier fehlte.

aa) Der die Abstimmung leitende Bundesratspräsident ist grundsätzlich berechtigt, bei Unklarheiten im Abstimmungsverlauf mit geeigneten Maßnahmen eine Klärung herbeizuführen und auf eine wirksame Abstimmung des Landes hinzuwirken. Dies entspricht seiner Pflicht als unparteiischer Sitzungsleiter (...). Das Recht zur Nachfrage entfällt allerdings, wenn ein einheitlicher Landeswille erkennbar nicht besteht und nach den gesamten Umständen nicht zu erwarten ist, dass ein solcher noch während der Abstimmung zustande kommen werde.

Der Wille des Landes Brandenburg zur uneinheitlichen Abstimmung lag klar zu Tage. Das Bundesratsmitglied Schönbohm hatte seine politische Position in unmissverständlicher Form in der der Abstimmung unmittelbar vorausgegangenen Plenardebatte dargelegt. Er werde dem Gesetz nicht zustimmen und er werde seine Ablehnung in Kenntnis von Artikel 51 Abs. 3 GG laut und unzweideutig formulieren (...). Das Bundesratsmitglied Schönbohm hatte zudem auch das Ziel seines Verhaltens klar umrissen. Er wollte mit seinem ‚Nein‘ eine einheitliche Abgabe der Stimmen Brandenburgs verhindern (...). Ein Teil der Redebeiträge in der Plenardebatte und die sorgsame rechtliche Vorbereitung der Beteiligten belegen, dass ein einheitlicher politischer Landeswille weder vor der Bundesratssitzung festgelegt war noch im Verlauf der Sitzung erwartet wurde – es bestand Klarheit über den Dissens. Die Uneinheitlichkeit wurde denn auch bei Aufruf des Landes Brandenburg erwartungsgemäß förmlich erklärt.

bb) Den Sitzungsleiter traf in diesem atypischen Fall einer vom Beginn der Abstimmung an bestehenden Klarheit über die beabsichtigte Uneinheitlichkeit der Stimmenabgabe lediglich die Pflicht, dies zu protokollieren. Mit der anschließenden Nachfrage an das Bundesratsmitglied Dr. Stolpe griff der Bundesratspräsident in den Verantwortungsbereich des Landes über und erweckte den Anschein, es gelte nunmehr, den ‚wahren Landeswillen‘ festzustellen oder doch noch auf eine Einheitlichkeit der Stimmenabgabe hinzuwirken. Zu einer solchen Lenkung des

Abstimmungsverhaltens des Landes Brandenburg war der Bundesratspräsident unter den gegebenen Umständen nicht befugt.

Anders als in der 10. Sitzung des Bundesrates vom 19. Dezember 1949 (Anm. d. Verf.: als Nordrhein-Westfalen uneinheitlich abgestimmt hatte und die Stimme des Ministerpräsidenten als ausschlaggebend interpretiert worden war) konnte nicht angenommen werden, dass lediglich eine Irritation vorlag, die zur Herstellung eindeutiger Verhältnisse im Abstimmungsvorgang nach einer Klarstellung verlangte. In der damaligen Abstimmung hatte es keinen Anhaltspunkt dafür gegeben, dass politische Kräfte in der nordrhein-westfälischen Landesregierung im Hinblick auf die Zustimmung oder Ablehnung des Gesetzes im Bundesrat in einem unüberbrückbaren Gegensatz gestanden hätten. (...)

In der hier zu beurteilenden 774. Sitzung des Bundesrates lag der Fall anders. Ein einheitlicher Landeswille hatte ersichtlich nicht bestanden – im Gegenteil. Davon gingen auch alle rechtlichen Überlegungen der Beteiligten aus. Da angesichts dieser Ausgangslage auch nicht erwartet werden konnte, dass ein solcher noch während der Abstimmung zustande kommen würde, war für eine Rückfrage an den Ministerpräsidenten des Landes Brandenburg kein Raum.

Die gezielte Rückfrage des Bundesratspräsidenten nur an den Ministerpräsidenten eines Landes ließe sich mangels Klärungsbedarfs nur rechtfertigen, wenn ein Ministerpräsident sich in der Abstimmung über die Stimmenabgabe durch die anderen Bundesratsmitglieder des Landes hätte hinwegsetzen dürfen, sei es, dass er ein Weisungsrecht im Bundesrat beanspruchen könnte, sei es, dass nur so ein Verstoß gegen die Bundesverfassung hätte abgewendet werden können.

Beide Voraussetzungen waren nicht gegeben. (...) Der Inhaber einer landesrechtlichen Richtlinienkompetenz hat keine bundesverfassungsrechtlich herausgehobene Stellung, die es ihm erlaubte, einen Abstimmungsdissens zweier anderer anwesender Mitglieder allein durch seine Willensbekundung zu überwinden. (...)

b) Selbst wenn dem Bundesratspräsidenten grundsätzlich ein Nachfragerecht zugestanden hätte, hätte er es nur in der gebotenen neutralen Form ausüben dürfen. Dazu hätte erneut das Land Brandenburg aufgerufen und damit die Frage, wie das Land abstimme, an alle anwesenden Bundesratsmitglieder des Landes gerichtet werden müssen. Entschied sich der sitzungsleitende Präsident jedoch zu einer direkt an ein Mitglied gerichteten Frage, so war es unabdingbar, nach dem ‚Ja‘ des Ministerpräsidenten anschließend zumindest an Minister Schönbohm die Frage zu richten, ob er bei seinem ‚Nein‘ bleibe. (...) Die Pflicht zur Frage an beide Anwesenden wurde noch durch den Zwischenruf des Bundesratsmitglieds Schönbohm verstärkt. (...)

II.

1. Die unmittelbar nach dem (...) Zwischenruf des Bundesratsmitglieds Schönbohm förmlich getroffene Feststellung des Bundesratspräsidenten, dass das Land Brandenburg mit ‚Ja‘ abgestimmt habe (...), war fehlerhaft, weil ein einheitliches Abstimmungsverhalten Brandenburgs nicht vorlag.

Die Abstimmung wurde nach dieser ungültigen Feststellung des Bundesratspräsidenten für das Land Brandenburg nicht wieder eröffnet. Auf Vorhaltungen aus dem Plenum formulierte der Bundesratspräsident lediglich: ‚Ich kann auch Herrn Ministerpräsidenten Stolpe nochmal fragen, ob das Land noch Klärungsbedarf hat.‘

Dies war keine der Form der Abstimmung genügende Frage. (...) Dass Minister Schönbohm auf die Aussage von Ministerpräsident Dr. Stolpe seinerseits nicht noch einmal das Wort ergriff, um den Dissens zu bekräftigen, ist in diesem Zusammenhang unerheblich. (...)

2. Da es an einer gültigen Zustimmung des Landes Brandenburg fehlte, hatte auch die nach Aufruf der weiteren Länder erfolgende Feststellung, der Bundesrat habe dem Gesetz zugestimmt, keine Rechtswirkung.“

III. Auszüge aus der „Abweichenden Meinung“

(Richterinnen Lübke-Wolff und Osterloh)

„Wir stimmen der Senatsmehrheit darin zu, dass bei der Abstimmung über das Zuwanderungsgesetz das Land Brandenburg zunächst nicht einheitlich abgestimmt hat. Wäre dies der abschließende Befund, so wäre – auch darin sind wir mit der Senatsmehrheit einig – das Zuwanderungsgesetz mangels einer ausreichenden Anzahl gültiger Ja-Stimmen im Bundesrat nicht wirksam zustande gekommen. Bei der uneinheitlichen Stimmabgabe im ersten Durchgang ist es aber nicht geblieben. Entgegen der Senatsmehrheit sind wir der Auffassung, dass der Präsident des Bundesrates mit seiner durch die uneinheitliche Stimmabgabe veranlassten Nachfrage, wie das Land Brandenburg abstimme, einen neuen Abstimmungsdurchgang eröffnet hat, in dem es nicht mehr auf die im ersten Durchgang abgegebenen Stimmen, sondern darauf ankam, ob das Land nunmehr seine Stimmen einheitlich abgeben würde. Dies ist geschehen. Der Ministerpräsident hat im zweiten Durchgang mit ‚Ja‘ gestimmt. Der Minister Schönbohm hat dem keine klar als Stimmabgabe identifizierbare Äußerung mehr entgegengesetzt.

Die das Urteil tragende Rechtsauffassung geht demgegenüber dahin, dass eine wirksame Korrektur der ersten, uneinheitlichen Stimmabgabe nicht stattgefunden habe, weil der Bundesratspräsident zu einer Nachfrage nicht, und schon gar nicht in der Form, in der sie erfolgt ist, berechtigt gewesen und durch seine pflichtwidrige Nachfrage daher auch kein neuer Abstimmungsdurchgang eröffnet worden sei, so dass das ursprüngliche, durch eine gegenteilige Stimmabgabe nicht annullierbare ‚Nein‘ des Ministers Schönbohm bestehen blieb. Im Ergebnis missachtet diese Rechtsauffassung das Recht des Landes Brandenburg zur Korrektur der uneinheitlichen Stimmabgabe des ersten Durchgangs.

II.

Die Behauptung der Antragstellerinnen, ‚die einmal erfolgte klare Abstimmung‘ sei ‚nicht revisibel‘ und daher vom Bundesratspräsidenten ohne Nachfrage zu registrieren gewesen, findet im geltenden Verfassungs- und Geschäftsordnungsrecht keine Grundlage. Das Land Brandenburg war berechtigt, das im ersten Durchgang gezeigte Abstimmungsverhalten zu korrigieren (1.). Selbst wenn die Annahme der Senatsmehrheit zuträfe, dass der Bundesratspräsident im Anschluss an die erste,

uneinheitliche Stimmabgabe zu einer Nachfrage nicht berechtigt war, hätte dies nicht zur Folge, dass einer korrigierenden Stimmabgabe des Landes Brandenburg im zweiten Durchgang die Wirksamkeit zu versagen wäre (2.). Der Bundesratspräsident war im Übrigen zu einer Nachfrage in der konkreten Situation sehr wohl berechtigt (3.). Auch für die Form der Nachfrage gab es gute Gründe. Im Übrigen könnten, selbst wenn man die Nachfrage der Form nach für fehlerhaft hielte, diesem Fehler nicht die Rechtsfolgen zugeschrieben werden, die die Senatsmehrheit ihm zuschreibt (4). Im zweiten Durchgang hat das Land Brandenburg sein Korrekturrecht wirksam genutzt und einheitlich mit ‚Ja‘ gestimmt (5.). (...)

4. (...) Der Bundesratspräsident konnte sich für sein Vorgehen auf namhafte Vertreter der Staatsrechtslehre berufen (...). Für die Zulässigkeit einer Nachfrage an den Ministerpräsidenten sprach auch die unbeanstandete Verfahrensweise im bis dahin einzigen Fall einer uneinheitlichen Stimmabgabe von Bundesratsmitgliedern eines Landes. Nachdem in der zehnten Sitzung des Bundesrates am 19. Dezember 1949 zwei nordrhein-westfälische Minister offenbar aufgrund einer Uneinigkeit über die Beschlusslage im Kabinett uneinheitlich gestimmt hatten, hatte der damalige Staatspräsident von Württemberg-Hohenzollern und spätere Präsident des Bundesverfassungsgerichts Gebhard Müller vorgeschlagen, ‚dass der Herr Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen die Stimme abgibt‘. So geschah es dann auch (...). Der vorliegende Fall wies diesem historischen Präzedenzfall gegenüber die Besonderheit auf, dass im ersten Durchgang zwei Minister erkennbar aufgrund eines entschiedenen politischen Dissenses uneinheitlich abgestimmt hatten. Gerade aus diesem Unterschied der Fälle folgt aber nicht, dass die Nachfrage in anderer Weise hätte erfolgen müssen. Für einen Sitzungsleiter, der berechtigt ist, bei ungültiger Stimmabgabe dem Interesse des Landes an wirksamer Stimmabgabe durch Nachfrage Rechnung zu tragen (...), lag es im Gegenteil gerade in dieser Situation nahe, seine Nachfrage an den Ministerpräsidenten als den Einzigen zu wenden, von dem in einer solchen Situation erwartet werden kann, dass er kraft seiner politischen Autorität in der Lage ist, dem Interesse des Landes an wirksamer Stimmabgabe zur Geltung zu verhelfen. Der Bundesratspräsident hat demnach jedenfalls keinen evidenten Verfahrensfehler (...) begangen, indem er seine Nachfrage an den Ministerpräsidenten des Landes Brandenburg richtete.

Die Form der Nachfrage hat auch ersichtlich keinen ‚lenkenden‘ Einfluss auf den weiteren Gang des Verfahrens gehabt. Insbesondere konnte sie den Minister Schönbohm nicht daran hindern und hat ihn auch nicht daran gehindert, seine Rechte als Bundesratsmitglied wahrzunehmen. Dieser hat sich, obwohl die Nachfrage des Bundesratspräsidenten nicht an ihn adressiert war, daraufhin geäußert. Dass er sich nicht so geäußert hat, wie es erforderlich gewesen wäre, um das Zustandekommen des Zuwanderungsgesetzes rechtmäßig zu verhindern (...), war nicht durch die Form der Nachfrage bedingt.

5. Der Bundesratspräsident hat demnach mit seiner Nachfrage dem Land Brandenburg wirksam die Möglichkeit zu erneuter Stimmabgabe eröffnet. In diesem zweiten Durchgang hat das Land einheitlich abgestimmt. Der brandenburgische Ministerpräsident stimmte mit ‚Ja‘. Eine Nein-Stimme wurde nicht mehr abgegeben.

Da man sich in einem neuen, zweiten Durchgang befand, stand auch die frühere Nein-Stimme nicht mehr im Raum. Der Minister Schönbohm hat der Ja-Stimme des Ministerpräsidenten im zweiten Durchgang lediglich die Worte ‚Sie kennen meine

Auffassung, Herr Präsident‘ entgegengesetzt. Die Auffassung des Bundesratsmitglieds Schönbohm war in der Tat bekannt. Auf sie kam es aber nicht an. Artikel 51 Abs. 3 Satz 2 GG verlangt nicht, dass die Vertreter eines Landes im Bundesrat einheitlicher Auffassung sind. Das Grundgesetz stellt ausschließlich auf die Einheitlichkeit der Stimmabgabe ab. Die Einheitlichkeit der dahinter stehenden politischen Auffassungen wie überhaupt die landespolitischen und landesverfassungsrechtlichen Hintergründe der Stimmabgabe sind (...) bundesverfassungsrechtlich irrelevant. Eben deshalb ist es notwendig, zwischen Stimmabgaben und Auffassungskundgaben deutlich zu unterscheiden. Als Stimmabgabe wären im Rahmen der Abstimmung durch Länderaufruf (...) die Zurufe ‚Ja‘, ‚Nein‘ oder ‚Enthaltung‘ in Betracht gekommen. Die Äußerung ‚Sie kennen meine Auffassung, Herr Präsident‘ fiel dagegen eindeutig nicht in diese Kategorie.

Dass die Bindung von Stimmabgaben an klare, eindeutig identifizierbare Formen kein unnötiger Formalismus ist, zeigt gerade der vorliegende Fall. Ginge man von dieser Bindung ab und deutete auch unkonventionelle Äußerungen als Stimmabgabe, so wäre des Deutens kein Ende. Könnte und müsste die Äußerung ‚Sie kennen meine Auffassung, Herr Präsident‘ als Stimmabgabe interpretiert werden, so hätte der Bundesratspräsident feststellen müssen, wie die Stimme damit abgegeben war. Es wäre dann zu fragen gewesen, ob es sich um ein ‚Nein‘ oder gerade um dessen gezielte Vermeidung handelte, ob vielleicht gerade beabsichtigt war, diese Frage unentscheidbar zu halten, und so fort. Mit derartigem Interpretationsbedarf befrachtet, würden Abstimmungsverfahren funktionsunfähig. Bei Abstimmungen kann daher nur eine klare Stimmabgabe als solche gezählt werden.

Eine klare Stimmabgabe des Bundesratsmitglieds Schönbohm, die das Zustandekommen des Zuwanderungsgesetzes hätte verhindern können, hat im entscheidenden zweiten Durchgang aber nicht mehr stattgefunden.“

IV. Besetzung des Vermittlungsausschusses

Der Vermittlungsausschuss – der in Art. 77 Abs. 2 GG vorgesehen ist – hat die Aufgabe, zwischen Bundestag und Bundesrat einen Konsens zu finden, wenn vom Bundestag beschlossene Gesetze im Bundesrat keine Mehrheit finden. Die Besetzung und das Verfahren wird durch eine vom Bundestag beschlossene Geschäftsordnung – die der Zustimmung des Bundesrates bedarf – geregelt. Dem Ausschuss gehören je 16 Vertreter von Bundestag und Bundesrat an.

Für die Besetzung der „Bundestagsbank“ des Vermittlungsausschusses (und anderer Bundestagsausschüsse) legt der Bundestag für jede Legislaturperiode das Zählverfahren zur Berechnung der Stellenanteile der Bundestagsfraktionen fest. Dabei haben sich drei Verfahren – zwischen denen in der Vergangenheit immer wieder gewechselt wurde – durchgesetzt: die Verfahren d’Hondt, Hare/Niemeyer und St. Laguë/Scheppers. Die Anwendung aller drei Verfahren führte aufgrund des knappen Wahlergebnisses der Bundestagswahl 2002 dazu, dass die Fraktionen von SPD und Union je sieben und die Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und FDP je einen Abgeordneten in den Vermittlungsausschuss entsenden (7:7:1:1). Die dünne Mehrheit der SPD-Fraktion konnte nicht wiedergegeben werden. Zur Verhinderung eines rechnerischen Patts beschloss dann die rot-grüne Bundestagsmehrheit im

Oktober, dass das Verfahren St. Laguë/Scheppers mit der Maßgabe anzuwenden ist, dass die zu verteilende Anzahl der 16 Sitze um einen reduziert und der unberücksichtigte Platz der stärksten Fraktion zugewiesen wird. Aufgrund dessen wurden acht Mitglieder der SPD-Fraktion, sechs Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion und jeweils ein Mitglied der FDP-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gewählt (8:6:1:1). Die SPD sicherte sich mit dieser Vorgehensweise also einen Stimmenvorteil.

Die CDU/CSU-Fraktion im Bundestag hat dieses Verfahren als willkürliche Änderung zur Verhinderung eines Patts zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien gesehen. Die Möglichkeiten der Opposition zur Verzögerung von Gesetzgebungsverfahren sei damit verringert worden. Sie hat – vertreten durch ihre Vorsitzende Dr. Angela Merkel – beim Bundesverfassungsgericht im Wege des Organstreitverfahrens beantragt festzustellen: „Der Deutsche Bundestag hat Rechte der Antragstellerin aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 40 Abs. 1 Satz 2, Art. 21 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 77 Abs. 2 GG verletzt, indem sein Beschluss vom 30. Oktober 2002 (...) vorsieht, für die Zusammensetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss das Verfahren St. Laguë/Scheppers mit der Maßgabe anzuwenden, dass die zu verteilende Anzahl der Sitze um einen reduziert wird und der unberücksichtigte Platz der stärksten Fraktion zugewiesen wird.“ Im Wege der einstweiligen Anordnung sollte dem Bundestag aufgegeben werden, „bis zu Klärung der Hauptsache Ziffer 2 Satz 2 des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 30. Oktober 2002 (...) nicht anzuwenden“. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu einen Beschluss nach § 32 Abs. 5 Satz 2 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) gefasst, in dem bestimmt ist, dass das Bundesverfassungsgericht „die Entscheidung über die einstweilige Anordnung oder über den Widerspruch ohne Begründung bekanntgeben (kann)“ und dass „in diesem Fall die Begründung den Beteiligten gesondert zu übermitteln (ist)“.

In dem *Beschluss* heißt es:

„Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt. Die Begründung der Entscheidung wird den Beteiligten gemäß § 32 Abs. 5 Satz 2 BVerfGG gesondert übermittelt.“

In einer *Pressemitteilung* hat das Bundesverfassungsgericht ergänzend erläutert: „Die Ablehnung des Eilantrags ist das Ergebnis einer Folgenabwägung in dem hier zu beurteilenden Fall. Damit verbindet sich keine Entscheidung über den in der Hauptsache gestellten Antrag. Dessen Erfolg ist vielmehr offen. Die Gründe der (...) Entscheidung (...) liegen derzeit noch nicht in schriftlicher Form vor. Sie werden zu gegebener Zeit der Öffentlichkeit im Wege einer Pressemitteilung zugänglich gemacht werden.“

V. Kommentar

In beiden Entscheidungen geht es um die rechtsstaatlich wichtige Frage der Legitimation von Gesetzen durch das Verfahren der Gesetzgebung (Legitimation durch Verfahren). Gesetze können nur bei Einhaltung der Regeln ordnungsgemäß zustan-

de kommen. Verstöße gegen die Regeln können unabhängig vom Inhalt der Gesetze zu ihrer Nichtigkeit führen. In den Gesetzgebungsprozessen gibt es deshalb neben den politischen Auseinandersetzungen um die Inhalte der Gesetze auch eine Kontrolle der Einhaltung der Verfahrensregeln und bei offensichtlichen oder möglichen Verstößen Streit um eben das richtige Verfahren. Versucht wird auch, angestrebte gesetzliche Regelungen durch „Ausreizung“ der Verfahrensmöglichkeiten „durchzupauken“ oder Gesetze durch den Vorwurf unrechtmäßigen Zustandekommens zu verhindern.

Die Bundesratsabstimmung über das Zuwanderungsgesetz ist ein solcher Fall. Vor der Abstimmung war für jeden Beobachter erkennbar, dass das Land Brandenburg keinen in der Abstimmung erklärbaren einheitlichen Willen gebildet hatte. Gleichwohl wurde versucht, eine Bundesratsmehrheit zu bekommen. Die unionsregierten Länder hingegen wollten das Gesetz nicht und haben Verfahrensfragen mit dem Ziel seiner Verhinderung instrumentalisiert.

Ein Vergleich des Urteils mit der „Abweichenden Meinung“ zeigt dies: Alle acht Senatsmitglieder stimmen der Zusammenfassung der Fakten zu (allein dieser Teil umfasst die Hälfte des Urteilstextes). In den Gründen des Urteils ist eine gewisse enge Argumentation erkennbar. Die Mehrheit wie die abweichenden Richterinnen stellen fest, „dass bei der Abstimmung das Land Brandenburg zunächst nicht einheitlich abgestimmt hat“. Für die Mehrheit ist der Fall damit praktisch bereits „erledigt“. Für die Vertreter des abweichenden Votums ist dieses „zunächst“ aber Ausgangspunkt für Überlegungen mit ganz anderen Schlüssen. Sie konstatieren eine Berechtigung zur Korrektur des Abstimmungsverhaltens im ersten Durchgang wie auch zur Nachfrage des Bundesratspräsidenten und billigen fast durchgängig sein Verhalten. Der Senatsmehrheit sagen sie, sie missachte das Recht Brandenburgs zur Korrektur seiner ersten Stimmabgabe, sie schaffe ein „staatsrechtliches Unikat“ und mache eine „unzutreffende Unterstellung“ – und sie bleibe „unerfindlich“. Die Interpretation der Schönbohm-Anwort durch die Mehrheit („Sie kennen meine Auffassung“) hat für sie diese Folge: „so wäre des Deutens kein Ende“. Sie widersprechen damit auch renommierten Staatsrechtslehrern als Vertretern der Antragsteller (den Professoren Isensee und Starck). Wenn ein juristischer Laie und wohl auch mancher Jurist ein Lehrbuch zur juristischen Logik oder Methodenlehre und die jeweils mit dem Anspruch juristischer Logik entwickelten Argumentationen im Urteil wie der „Abweichenden Meinung“ liest, wird er sich verwundert „die Augen reiben“.

Bemerkenswert ist, dass das Urteil zum Bundesrat im Verfassungssystem fast nichts sagt und Kritik an der politisch motivierten Verfahrensweise und dem inszenierten Theater – die der Bundespräsident bis hin zur Rüge der Akteure vorgetragen hat – ausspart. In der Praxis wird es aber die Wirkung haben, dass sich ein Bundesratstheater wie am 22. März 2002 kaum wiederholen wird, denn nun ist klar, dass der Bundesrat kein Parlament von „neunundsechzig Persönlichkeiten“ ist, wie der hessische Ministerpräsident Koch bei gleichzeitig theaterreifem Pochen auf die einheitliche Stimmabgabe der Länder meinte, sondern ein Verfassungsorgan, in dem die Länder mit einheitlicher Stimmabgabe ohne Sonderrolle eines Ministerpräsidenten mitwirken. Die Voraussetzungen für einheitliche Stimmabgaben (Ja/Nein/Enthaltung) müssen in den Ländern in politischen Klärungsprozessen erreicht werden – und das ist gut angesichts der politischen Probleme.

Ein Beispiel für die „Ausreizung“ von Verfahrensmöglichkeiten sind auch der von der Regierungsmehrheit im Bundestag gefasste Beschluss zur Besetzung des Vermittlungsausschusses und der Eilantrag der Unionsfraktion gegen diesen Beschluss. Durch die Ergebnisse der Landtagswahl hat dieses Problem aber an praktischer Bedeutung verloren. Aufgrund der neuen Sitzverteilung in der Länderkammer werden vom Bundesrat nicht mehr – wie bisher – jeweils acht Vertreter der CDU/CSU und der SPD in den Vermittlungsausschuss entsandt. Künftig werden es neun Vertreter der CDU/CSU und sieben Vertreter der SPD sein. Im Vermittlungsausschuss wird es also auch dann ein Patt geben, wenn die SPD-Bundestagsfraktion aufgrund des Beschlusses zur Sitzverteilung auf der Bundestagsbank einen Vorteil behält.

Einigungen werden unumgänglich sein im Land der Hymne „Einigkeit und Recht und Freiheit“. In der politischen Praxis stellt sich dabei die in der politischen Theorie seit Jahrhunderten diskutierte Frage, worauf zu einigen sich lohnt und für was und wovon es Freiheit geben soll.

Anmerkungen

- 1 Urteil vom 18. Dezember 2002 (Aktenzeichen: 2 BvF 1/02).
- 2 Beschluss vom 3. Dezember 2002 (Aktenzeichen 2 BvE 3/02).
- 3 Pressemitteilung vom 3. Dezember 2002.