

Entscheidungsverfahren im Bundesrat: Problemfall Zuwanderungsgesetz

Heiner Adamski

Die Unterschrift des Bundespräsidenten unter das Zuwanderungsgesetz, das im April 2002 den Bundesrat unter aufsehenerregenden Kontroversen und inszenierter Empörung passiert hatte, wird kaum – wie üblich – der letzte förmliche Akt zum Zustandekommen dieses Gesetzes sein. Vermutlich wird erst das Bundesverfassungsgericht feststellen müssen, wie die Länder, die je nach Einwohnerzahl über unterschiedlich viele Stimmen verfügen, abzustimmen haben: Einheitlich oder mehrheitlich?

Das ist nach einer 53 Jahre währenden Praxis, die – auf der Grundlage des Art. 51 Abs. 3 Grundgesetz – von der einheitlichen Stimmabgabe ausging, fürwahr eine überraschende, unerwartete Problemstellung. Dass sie entstand, liegt an der Schärfe der politischen Auseinandersetzungen um ein „Zuwanderungsgesetz“ und am herannahenden Wahlkampf. Beides hat nun sogar die bundesstaatliche Verfassung in Mitleidenschaft gezogen.

Der Verfassungsgesetzgeber hatte 1949 in Fortsetzung der deutschen Verfassungsgeschichte sowie unter dem Eindruck der Entwicklungen in der NS-Zeit und dem Einfluss der drei westlichen Siegermächte des Zweiten Weltkrieges eine Entscheidung gegen eine direkt gewählte Zweite Kammer und für ein Ratsmodell getroffen. So gibt es neben dem Deutschen Bundestag als Vertretung des gesamten Volkes einen Bundesrat als Vertretung der Länder. Art. 50 GG bestimmt: „Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes ... mit.“ Seine Mitglieder sind nach Art. 51 Abs. 1 GG Mitglieder der Landesregierungen und werden von diesen bestellt und abberufen. Nach Art. 51 Abs. 2 GG hat jedes Land mindestens drei Stimmen und ab zwei Millionen Einwohnern entsprechend der Anzahl seiner Einwohner vier bis sechs Stimmen. Zur Zeit hat der Bundesrat 69 Mitglieder (davon vier Stimmen aus Brandenburg). Erwähnenswert ist angesichts des Streits um das Zuwanderungsgesetz, dass nach § 27 der Geschäftsordnung des Bundesrates bei der Berechnung der Einwohnerzahl eines Landes auch Ausländer und Staatenlose mitgezählt werden.

Für Abstimmungen im Bundesrat – und dies ist für den verfassungsrechtlichen Streit wichtig – gilt nicht (wie in Parlamenten) das Prinzip der individuellen Abstimmung unter Beachtung der „Fraktionsdisziplin“. Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG bestimmt: „Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich ... abgegeben werden.“ Bundesratsmitglieder geben also die Stimmen eines Landes und nicht – wie Bundestagsabge-

ordnete – ihre persönliche Stimme ab. Durch diese Vorschrift soll erreicht werden, dass ein Land staatspolitisch verlässlich mit einer Stimme (insgesamt Ja oder Nein oder Enthaltung) und nicht mit mehreren parteipolitisch oder individuell geprägten Stimmen spricht. Im Grundgesetz ist aber nicht ausdrücklich geregelt, wie die Rechtslage bei einer nicht einheitlichen Stimmabgabe ist – und eben hier entstand der verfassungsrechtliche Streit. Sind in diesem Falle alle Stimmen eines Landes ungültig? Gibt der Ministerpräsident den Ausschlag?

I. Der Eklat

Die Bundesregierung hatte nach langen Auseinandersetzungen mit der Opposition und Einberufung einer Kommission unter Leitung der früheren Bundestagspräsidentin Süßmuth (CDU) sowie mehrfachen Modifizierungen unter Berücksichtigung von Änderungswünschen der CDU/CSU einen Entwurf für ein Zuwanderungsgesetz in das Gesetzgebungsverfahren gebracht. Vertreter der Wirtschaft, der Gewerkschaften und der Kirchen haben ihm im Wesentlichen zugestimmt. CDU/CSU blieben aber bei ihrer ablehnenden Haltung. Vom Deutschen Bundestag ist das Gesetz dann – auch mit drei Stimmen der CDU-Opposition – verabschiedet worden. Eine Mehrheit im Bundesrat war aber unsicher. Die politischen Konstellationen führten zu einer Schlüsselrolle des Landes Brandenburg. Bei der Abstimmung wurden für dieses Land dann Ja- und Nein-Stimmen abgegeben. Der Präsident des Bundesrates hat daraufhin – gestützt auf ein Ja-Votum des Ministerpräsidenten des Landes Brandenburg „für das Land Brandenburg“ – alle Stimmen als Ja-Stimmen gewertet und im Verbund mit zustimmenden Voten anderer Länder eine Bundesratsmehrheit für das Zuwanderungsgesetz festgestellt.

Auszug aus dem Protokoll der Bundesratssitzung:

Bundesratspräsident Klaus Wowereit, Berlin (SPD): „Wir kommen zur Abstimmung. ... Ich bitte den Schriftführer, die Länder aufzurufen.“ ... Minister Alwin Ziel, Brandenburg (SPD): „Ja!“ Innenminister Jörg Schönbohm, Brandenburg (CDU): „Nein!“ Präsident Klaus Wowereit: „Damit stelle ich fest, dass das Land Brandenburg nicht einheitlich abgestimmt hat. Ich verweise auf Artikel 51 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz. Danach können Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden. Ich frage Herrn Ministerpräsidenten Stolpe, wie das Land Brandenburg abstimmt.“ Manfred Stolpe: „Als Ministerpräsident des Landes Brandenburg erkläre ich hiermit Ja.“ Jörg Schönbohm: „Sie kennen meine Auffassung, Herr Präsident!“

Präsident Klaus Wowereit: „Damit stelle ich fest, dass das Land Brandenburg mit Ja abgestimmt hat.“ Ministerpräsident Peter Müller, Saarland (CDU): „Das ist unmöglich!“ Ministerpräsident Roland Koch, Hessen (CDU): „Das geht wohl gar nicht!“ Weitere Zurufe: „Verfassungsbruch!“ „Das gibt es doch nicht!“ Präsident Klaus Wowereit: „Herr Ministerpräsident Stolpe hat für Brandenburg erklärt, dass er, dass das Land Brandenburg mit Ja abstimmt. ...“ Ministerpräsident Roland Koch: „Herr Schönbohm hat widersprochen! Nein, das geht nicht, Herr Präsident!“ Präsident Klaus Wowereit: „Das ist so. Dann geht es weiter in der ...“ Ministerpräsident Peter Müller: „Selbst Sie sind an die Verfassung gebunden, Herr Präsident!“ Ministerpräsident Roland Koch: „Nein, das geht nicht!“ Weiterer Zuruf: „Völlig unmöglich! Sie kennen die Verfassung

nicht!“ Präsident Klaus Wowereit: „Dann geht es weiter ... dann geht es weiter in der Abstimmung.“ Ministerpräsident Peter Müller: „Nein!“ Ministerpräsident Roland Koch: „Nein, Herr Präsident! Sie brechen das Recht!“ Präsident Klaus Wowereit: „Nein!“ Ministerpräsident Roland Koch: „Herr Präsident, nein!“ Präsident Klaus Wowereit: „Ich habe bei der zweiten Frage gefragt, ob Herr Ministerpräsident Stolpe für Brandenburg eine Erklärung abgibt. Das hat er gemacht. Und ...“ Ministerpräsident Peter Müller: „Auch Sie sind an das Grundgesetz gebunden, Herr Präsident!“ Ministerpräsident Roland Koch: „Das geht nicht! Nein, Herr Präsident, nein!“ Präsident Klaus Wowereit: „Und jetzt ist festgestellt ...“ Ministerpräsident Peter Müller: „Das Grundgesetz gilt auch für Sie!“ Präsident Klaus Wowereit: „Es ist festgestellt ...“ Ministerpräsident Roland Koch: „Jawohl! Das ist ja unglaublich! Das ist glatter Rechtsbruch!“ Präsident Klaus Wowereit: „Ich kann ...“ Roland Koch: „Das ist unglaublich! ... Herr Präsident, unterbrechen Sie, damit wir das beraten! Das gibt es nicht!“ Präsident Klaus Wowereit: „Bitte sehr, Herr Koch, ich bitte Sie, sich auch zu mäßigen.“ Ministerpräsident Roland Koch: „Nein, ich mäßige mich nicht! ... Da ist offensichtlich und gewollt das Recht gebrochen! Das geht nicht!“ Weitere Zurufe: „Ein vorbereiteter Rechtsbruch!“ „Rechtsbeugung!“

Präsident Klaus Wowereit: „Also nochmal ...“ Roland Koch: „Wenn Herr Schönbohm eben geschwiegen hätte, mag das sein! Aber er hat gesagt: Ich nicht!“ Präsident Klaus Wowereit: „Ich kann ...“ Roland Koch: „Es sind vier Stimmen! Sie sind unterschiedlich abgegeben, und das haben Sie zur Kenntnis zu nehmen!“ Präsident Klaus Wowereit: „Ich kann ... ich kann auch ...“ Peter Müller: „Unterbrechen Sie die Sitzung, dass diese Frage geklärt wird! Das geht so nicht!“ Roland Koch: „Das ist ja wohl das Letzte!“ Präsident Klaus Wowereit: „Ich kann auch Herrn Ministerpräsidenten Stolpe nochmal fragen, ob das Land noch Klärungsbedarf hat.“ Roland Koch: „Das Land hat keinen Klärungsbedarf! Sie manipulieren eine Entscheidung des Bundesrates! Was fällt Ihnen ein!“ Zuruf: „Verfassungsbrecher!“ Präsident Klaus Wowereit: „Nein!“ Roland Koch: „Herr Präsident, nein!“ Präsident Klaus Wowereit: „Herr Ministerpräsident Stolpe!“ Dr. h.c. Manfred Stolpe: „Als Ministerpräsident des Landes Brandenburg erkläre ich hiermit Ja.“ Roland Koch: „So! Und was sagt Herr Schönbohm? Präsident Klaus Wowereit: „So, dann ist das so festgestellt. Ich bitte fortzufahren in der Abstimmung.“ Zuruf: „Unerhört!“ Präsident Klaus Wowereit: „... in der Abstimmung fortzufahren.“ Ministerpräsident Dr. Bernhard Vogel (Thüringen): „Ich bitte um das Wort zur Geschäftsordnung!“ Präsident Klaus Wowereit: „Sie können sich ... nach der Abstimmung zur Geschäftsordnung melden. Wir sind jetzt in der Abstimmung.“

(Anm: Die Abstimmung wurde nach diesem Wortwechsel mit dem Aufrufen weiterer Länder und ihrer Stimmabgabe fortgesetzt. Das Protokoll verzeichnet dann:)

Präsident Klaus Wowereit: „Das ist die Mehrheit. Der Bundesrat hat dem Gesetz zugestimmt. Jetzt rufe ich Herrn Ministerpräsident Vogel zur Geschäftsordnung auf.“ Ministerpräsident Roland Koch: „Eiskalter Rechtsbruch! Eiskalt!“ Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber, Bayern (CSU): „Das hat Konsequenzen!“

II. Alternative staatsrechtliche Positionen zum Abstimmungsverfahren

Die verfassungsrechtliche Lage ist unklar. In Grundgesetzkommentaren und der Staatsrechtslehre werden kontroverse Positionen vertreten. Verfassungsrechtler haben in Er-

klärungen zu dem aktuellen Streit mit dem Anspruch juristischer Logik ebenfalls gegensätzliche Positionen vertreten. Zwecks Konzentration auf den Kern werden im Folgenden lediglich zwei gegensätzliche Meinungen ausgewählt und vorgestellt. So gibt es eine sogenannte „Mehrheitsmeinung“ – aber sie ist natürlich nicht zwingend für Staatsrechtler und das Bundesverfassungsgericht. Dies gilt auch für ein Rechtsgutachten des Staatsrechtlers Isensee für die CDU/CSU (Auszug):

„Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder Vertreter abgegeben werden. (Grundgesetz Artikel 51 Absatz 3) ... Gemäß der Verfassung des Landes Brandenburg vertritt der Ministerpräsident das Land nach außen (Artikel 91 Absatz 1). Kraft dieser Kompetenz kann er den Kabinettsmitgliedern, die dem Bundesrat als Mitglieder oder Vertreter angehören, Instruktionen erteilen. Die Gültigkeit der Stimmenabgabe hängt nicht davon ab, ob sie in Einstimmung oder in Widerspruch zu ihnen erfolgt ist. Die Instruktionen erfassen die Binnenbeziehungen zwischen Landesorganen; sie zeigt keine Auswirkung auf den Bundesrat als Bundesorgan ...

Der Ministerpräsident kann nicht aufgrund seiner Kompetenzen nach Landesverfassungsrecht rechtsverbindlich über das Abstimmungsverhalten der vier Landesvertreter entscheiden. Das Abstimmungsverhalten im Bundesrat ist ausschließlich nach Bundesrecht zu beurteilen ... Die Landesvertreter im Bundesrat müssen sich untereinander auf ein bestimmtes Votum verständigen. Das folgt daraus, dass sie in ihrer Mitgliedschaft im Bundesrat einander als Gleiche und Unabhängige gegenüberstehen. In dieser Eigenschaft kann kein Einzelmitglied den anderen Weisungen erteilen ...

In der Praxis des Bundesrates werden seit jeher die Stimmen eines Landes durch ein Mitglied, den Stimmführer, abgegeben. Dieser publiziert das gemeinsame Votum, aber er trifft nicht von sich aus die Entscheidung. Ihm kommt gegenüber den übrigen Landesvertretern ‚keine herausgehobene Stellung im Sinne einer Führerschaft oder Richtlinienkompetenz zu ...‘.

Der Bundesratspräsident ist zur Neutralität verpflichtet, darf nicht im Fall eines Streits Partei ergreifen ... Der Fall der Uneinigkeit muss im Bundesrat ausdrücklich bekundet werden. Der Dissens sollte rechtzeitig vor der Abstimmung deutlich gemacht werden, durch einen Redebeitrag in der Debatte und eine Erklärung zu Protokoll. Ziel muss es sein, zu verhindern, dass der Ministerpräsident als selbstmächtiger Stimmführer in der Abstimmung das Votum abgibt und damit den Schein der Einmütigkeit erzeugt ... Käme es alleine auf die Entscheidung des Ministerpräsidenten an, so wäre die Gleichheit der Mitglieder aufgehoben ...

Ergebnis: Wenn die vier Vertreter des Landes Brandenburg sich nicht auf ein einheitliches Votum verständigen, können sie kein wirksames Votum abgeben. Im Falle der Uneinigkeit wird das Land so behandelt, als wenn es nicht an der Abstimmung teilnähme. Der Dissens unter den Vertretern muss in der Beratung rechtzeitig und deutlich angezeigt werden und ebenso in der Abstimmung verlautbart werden.“ (CDU-Pressearchiv)

Eine gegenteilige Auffassung vertritt der bekannte Verfassungsrechtler Klaus Stern in seinem „Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland“ (Band II, S. 136 f.)

„Aus der bundesverfassungsrechtlich zwingend gebotenen einheitlichen Stimmabgabe ergeben sich eine Reihe von Fragen. ...

a) ... es (wird) als ausreichend erachtet, wenn ein Mitglied – der sog. Stimmführer – anwesend ist. Er kann dann alle Stimmen seines Landes abgeben.

b) Das Grundgesetz bestimmt nicht, wie die Einheitlichkeit der Stimmabgabe herzustellen ist und welche Folgen eine Uneinheitlichkeit hat ... In beiden Situationen bedarf es sorgfältigerer Überlegungen, als sie gemeinhin angestellt werden.

Die Ungültigkeitsfolge bei uneinheitlicher Stimmabgabe hätte schwerwiegende Folgen für die Stimmabgabe des Landes und, da der Bundesrat Beschlüsse nur mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen fasst (Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG), auch für die Gesamtentscheidung; denn eine divergierende Stimmabgabe könnte die ganzen Landesstimmen (drei bis fünf – Anm: heute drei bis sechs) ungültig machen und damit die Beschlussmehrheit erheblich beeinflussen. Unter diesen Umständen erscheint die Annahme der Ungültigkeit höchst zweifelhaft. Für richtiger halte ich es, die Stimme des jeweiligen Kabinettsvorsitzenden entscheiden zu lassen, sofern dieser – wie stets – Bundesratsmitglied ist. Er kann als ‚Stimmführer‘ ja ohnehin allein entscheiden (oben a). Könnte dieser nach der Landesverfassung nur aufgrund eines Kabinettsbeschlusses, nicht qua Richtlinienkompetenz entscheiden, so wäre dies nur ein internes Problem des parlamentarischen Regierungssystems des Landes, könnte aber nicht die Gültigkeit der Stimmabgabe nach außen im Bundesrat beeinflussen.“

III. Die Kontroversen

Nach dem Eklat im Bundesrat eskalierte der Streit um das Zuwanderungsgesetz. Auch wurde nun der Bundespräsident einbezogen, dessen Unterschrift erst die Ausfertigung und das Inkrafttreten des Gesetzes ermöglicht. Die Kontroverse darüber hatte keinen weiteren Erkenntniswert, bestand lediglich aus wechselseitigen Vorwürfen. Verwundert konnte angesichts der Eskalation auch kaum noch, als Ministerpräsident Müller (CDU) offenbarte, dass die Empörung inszeniert gewesen sei. Für die Darstellung in dieser Zeitschrift und damit für das Ziel, das rechtspolitische Problem in der Tagespolitik herauszuarbeiten, werden im Folgenden lediglich Äußerungen zur Sache in den Medien vorgestellt, die die verschiedenen Seiten einer Bundesratsabstimmung auszuleuchten suchen.

Der Bundesrat ist kein Parlament!

„Die 174. Sitzung des Bundesrats markiert tatsächlich eine Krise dieses Verfassungsorgans. Aber nicht erst der Abstimmungsskandal brachte die Krise an den Tag, sondern schon die Debatte, in der maßgebliche Bundesratsmitglieder ein merkwürdiges Selbstverständnis offenbarten. ‚Es entspricht dem Sinn unserer Verfassung‘, führte der hessische Ministerpräsident aus, ‚dass in diesem Parlament gedacht, geredet und gestritten wird, und zwar nicht zwischen Vertretern von sechzehn Meinungen, sondern zwischen neunundsechzig Persönlichkeiten‘. In diesem Parlament! ... Der maßgeblichen Kommentierung von Maunz zufolge, deren Neubearbeitung von Rupert Scholz stammt, kommt die Entscheidung des Grundgesetzes über die Natur des Bundesrates in der ‚genauen Unterscheidung zwischen ‚Mitgliedern‘ und ‚Stimmen‘ zum Ausdruck. Zum ‚selbständigen verfassungsrechtlichen Rechtsstatus‘ der Bundesratsmitglieder gehöre das Stimmrecht nicht, da sie ‚nur Träger der Stimmen ihrer Länder‘ seien ...

Wenn Bevollmächtigte sich widersprüchlich äußern, erscheint es geboten, sie mit diesem Widerspruch zu konfrontieren. Im Lichte des Grundgesetzes musste angenommen werden, dass Brandenburg einheitlich stimmen wollte; die Einheitlichkeit ist die

Bedingung rechtlich verbindlicher Stimmabgabe. Der Hinweis des Präsidenten auf die entsprechende Pflicht Brandenburgs schützte nicht nur das korrespondierende Recht des Landes, sondern auch die Handlungsfähigkeit des Bundesrates, da ein ungültiger Stimmblock ‚die Beschlussfähigkeit erheblich beeinflussen‘ muss (Stern)...

Für das Zuwanderungsgesetz hätte sich bei Freigabe der Abstimmung eine Mehrheit gefunden. Aber ein Bundesrat, der sich nach Fraktionen sortiert, könnte der Frage nicht ausweichen, warum er denn nicht gewählt wird, wie ein ordentliches Parlament.“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 30.3.2002/Patrick Bahners)

Landesrecht ist nicht maßgeblich!

„Maßgebend für die Frage, ob die Stimmabgabe wirksam ist, ist allein das Grundgesetz, nicht die Vorschriften des Landesrechtes. Die Regel über die Vertretungsberechtigung des Ministerpräsidenten wird in diesem Zusammenhang durch die bundesrechtliche Regelung im Artikel 51 des Grundgesetzes verdrängt ... Weil die Stimmabgabe Brandenburgs als ungültig angesehen werden müsste und deshalb die Zustimmung des Bundesrats fehlt, darf der Bundespräsident das Gesetz nicht unterschreiben ... Stolpe hat ... die Richtlinienkompetenz, aber die kann er nur im Rahmen der Landesverfassung zur Geltung bringen. Durch Änderung des Landesverfassungsrechts kann man die Verhältnisse, die das Grundgesetz für den Bundesrat bestimmt, nicht verändern.“ (Peter Badura, in: faz.net v. 25.3.2002)

Das Landesrecht ist entscheidend!

„Es kommt im Bundesrat allein darauf an, ob die Stimmabgabe eines Landes formal wirksam war – egal, wie sie zu Stande gekommen ist ... Die Frage ist, auf wessen Äußerung es ankommen soll. Auf die Nachfrage des Bundesratspräsidenten hat Manfred Stolpe klar Ja gesagt. Er hat als Ministerpräsident für Brandenburg gesprochen und damit klar gemacht, dass dies die verbindliche Stimmabgabe für sein Land ist ... Das Grundgesetz teilt dem Bundesrat eine Rolle als reine Länderkammer zu. Parteipolitische Meinungsverschiedenheiten sollen da ganz gezielt ausgeblendet werden. Koalitionen und ihre Vereinbarungen sind etwas, was im Bundestag Gewicht bekommt – der Bundesrat kennt keine Parteien, der kennt nur Länder ... Streng genommen sitzen da keine Politiker, sondern Länderorgane oder deren Vertreter. Und deren Politik ist vom föderalistischen Staat, nicht von der Parteiendemokratie geprägt. Deshalb hat Herr Stolpe seine Stimme auch nicht als Leiter einer Koalitionsregierung abgegeben, sondern als Organ des Landes Brandenburg. Da hat sozusagen das Land seine Stimme erhoben ... Brandenburg hat eine Verfassung, in der steht, wer Streitfragen zu entscheiden und die Entscheidung nach außen zu vertreten hat. Das ist der Ministerpräsident. Und der hat Ja gesagt.“ (Erhard Denninger, in: DER SPIEGEL 13/2002)

Die Richtlinienkompetenz gilt nur im Kabinett!

„Im Grundgesetz steht eindeutig, dass das Abstimmungsverhalten eines Landes nur gültig ist, wenn die Stimmen einheitlich abgegeben werden ... Deswegen durften die Brandenburger Stimmen nicht mitgezählt werden. Der Bundesratspräsident Wowereit hat sie aber mitgezählt. Einen solchen Verstoß gegen parlamentarische Grundvoraussetzungen

hat es im Bundesrat bisher noch nicht gegeben ... Auf (einen Vorgang von 1949) kann man sich nicht beziehen. Damals haben zwei Minister unterschiedlich votiert. Dann hat der Ministerpräsident votiert und die beiden Minister haben sich – im Gegensatz zu heute – diesem Votum untergeordnet. Schönbohm hat genau das Gegenteil getan. Er ist bei seinem Nein geblieben. Dadurch sind die Stimmen Brandenburgs ungültig ... die Richtlinienkompetenz gilt nur im Kabinett. Genau dort aber ist sie bewusst nicht ausgeübt worden. Und der Alleinvertretungsanspruch nach außen trifft auch nicht zu, weil der Bundesrat als ein Organ der Länderregierungen an der Gesetzgebung des Bundes mitwirkt und folglich nicht ‚außen‘ ist ...“ (Bernhard Vogel, CDU, in: Die Welt v. 25.3.2002)

Schuld ist die Landespolitik!

„Der eigentliche Skandal der Bundesratsabstimmung zum Zuwanderungsgesetz ist nicht die Bewertung der Abstimmung Brandenburgs. Der eigentliche Skandal ist, dass die von SPD und CDU gebildete Regierung im Land Brandenburg eine vorherige Entscheidung im Kabinett absichtlich unterlassen hat, wofür das Land seine Stimmen einsetzen wird, die es nur einheitlich abgeben darf.“ (Möllemann, FDP, in: Die Welt v. 26.3.2002)

Desavouierung des Bundesrates!

„Die Desavouierung des Bundesrats als ernst zu nehmendes Verfassungsorgan mit eigenständiger Blickrichtung und eigener Aufgabe wird sich folgenreich als weitere Unterhöhlung der Legitimität dieser eigentlich so wichtigen, meist versachlichend wirkenden Kammer erweisen ... Das Bundesverfassungsgericht kann schon jetzt angerufen werden: wegen des Verfahrens im Bundesrat und der Feststellungen seines Präsidenten. Normenkontrolle wegen des Gesetzes hingegen setzt dessen vorherige Ausfertigung durch den Bundespräsidenten voraus. Auch für das Staatsoberhaupt eine ungeheuerliche Zumutung. Insgesamt tatsächlich eine Verfassungskrise, ein schwarzer Freitag für Deutschland als Verfassungsstaat. Wir brauchen eine Reform der Parteiendemokratie, bevor sie sich selbst zerstört. (Henning Voscherau, SPD, in: Die Welt v. 25.3.2002)

Eine verbindliche Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht ist erforderlich!

„Es ist ... nicht unbedingt von Übel, wenn das Gesetz jetzt dieses Auslegungsstreits wegen beim Bundesverfassungsgericht landen sollte. Bei diesem Gesetz geht es nämlich darum, in welcher Verfassung sich das Land in Zukunft befindet. Das Gericht kann möglicherweise mit einem klugen Spruch die Befriedung herbeiführen, zu der die Parteien und die Bundesländer nicht in der Lage waren. Die Rechtslage ist widersprüchlich. In der brandenburgischen Verfassung findet sich der klare Satz, dass der Ministerpräsident das Land nach außen vertritt; demzufolge sticht bei einem Dissens zwischen ihm und einem Minister der Ober den Unter. Andererseits wird in Kommentaren zum Bundesrats-Artikel 51 Grundgesetz die Meinung vertreten, dass bei einem Widerspruch zwischen den Vertretern eines Landes im Bundesrat die Stimme des Landes nicht gewertet wird. In dieser verfassungsrechtlich unklaren Situation empfiehlt sich der Rück-

griff auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze zur Vollmacht im Bürgerlichen Recht: Das Handeln des umfassend Bevollmächtigten ist wirksam, selbst wenn er dabei gegen interne Absprachen verstößt ...“ (Süddeutsche Zeitung v. 23.3.2002/Heribert Prantl)

IV. Dies ist ein Lehrbeispiel für die politische Bildung

„Es ist nicht klar, welche Großpartei nach der Bundesratsabstimmung Sieger und welche Verlierer ist. Eindeutige Gewinner sind die Sozialkundler und Politikwissenschaftler an Schulen und Hochschulen. Ihnen hat das Leben ein Exempel geliefert, das sie nach Herzenslust didaktisch ausweiden können, um dem Nachwuchs die nötige politische Bildung beizubringen: das Zuwanderungsgesetz als Konkretisierung des politischen Systems.

Was lehrt das Exempel?

... In politischer Bildung zu Unterweisende können lernen, dass Minister in der Länderkammer keine freien Abgeordneten sind, sondern Beauftragte ihrer Regierungen, an deren Voten sie sich halten müssen. Und im Zweifel gilt selbst im hohen Bundesrat sehr Banales: Der Chef entscheidet für alle.

... Der Bundespräsident muss prüfen, ob er das Gesetz unterzeichnen kann. Wie schön lässt sich zeigen, dass der Präsident mehr ist als der oberste Notar der Republik. Er hat nicht nur eine Rechtsfrage zu prüfen, sondern muss seine Entscheidung so terminieren und platzieren, dass sie nicht im politischen Alltagsgetümmel unkenntlich wird.

Schließlich das Bundesverfassungsgericht. Es wird erst aktiv, wenn und falls es gerufen wird. Dann allerdings ist es die letzte Instanz ...

Doch die an politischer Bildung Interessierten werden sehen können, wie wenig das alles die Öffentlichkeit noch interessiert. Die Bundestagswahlen werden kurz bevorstehen oder gar vorbei sein, wenn das Gericht entscheidet. Und das Publikum wird sich längst auf ein neues Spiel einstellen.“ (Der Tagesspiegel v. 28.3.2002/Jürgen Dittberner)