

Der Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren

Aus aktuellem Anlass im Zusammenhang mit der Diskussion über die Abstimmung innerhalb des deutschen Bundesrates am 22. März 2002 soll nachfolgend ein Überblick über die Funktion des Bundesrates, sein Abstimmungsverfahren und die Bedeutung der umstrittenen Abstimmung für das sog. Zuwanderungsgesetz gegeben werden.

Welche Funktion hat der Bundesrat?

Am 7. September 1949 trat der Bundesrat erstmalig zusammen. Seine damaligen Mitglieder versammelten sich in der Aula der Pädagogischen Akademie in Bonn, wo auch der Parlamentarische Rat das Grundgesetz vorbereitet hatte. Die erste Sitzung dauerte damals eine knappe Stunde; mittlerweile ist die fortlaufende Zählung der Bundesratssitzungen bei weit über 700 angelangt.

Der Bundesrat ist neben Bundespräsident, Bundestag, Bundesregierung und Bundesverfassungsgericht eines der fünf ständigen Verfassungsorgane des Bundes und neben dem Bundestag ein weiteres Gesetzgebungsorgan. Im Hinblick auf seine Aufgaben konkretisiert er das Demokratieprinzip.

Nach der **grundsätzlichen Aufgabenzuweisung in Art. 50 GG** wirken durch den Bundesrat die Länder bei der Gesetzgebung, der Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Damit ist der Bundesrat das Bindeglied zwischen dem Bund und den Ländern. Denn durch ihn besteht für die Bundesländer die Möglichkeit ihre Interessen und Erfahrungen in den genannten Bereichen einzubringen.

Die parlamentarische Tätigkeit des Bundesrates findet insbesondere in seinen insgesamt 16 Ausschüssen statt. Deren Aufgabenverteilung entspricht im Wesentlichen der Zuständigkeitsverteilung der Bundesministerien. So werden dort etwa die ihnen überwiesenen Vorlagen beraten.

Darüber hinaus wählt der Bundesrat zur Hälfte die Mitglieder des BVerfG, kann Verfassungsklage erheben und sich zu Verfahren vor dem BVerfG äußern. Er entsendet Vertreter in den Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit sowie in andere öffentliche Einrichtungen, hat ein Vorschlags- und Zustimmungsrecht für die Besetzung bestimmter Ämter, wie etwa das des Bundesanwalts und des Präsidenten der Landeszentralbanken. Zusätzlich hat er Kontrollaufgaben im Bereich des inneren Notstandes und bei Naturkatastrophen.

Wie bestimmt sich die Zusammensetzung des Bundesrates?

Der Bundesrat hat derzeit insgesamt 69 Mitglieder, die den Regierungen der Bundesländer entstammen, die diese bestellen und abberufen. Die einzelnen Bundesratmitglieder können aber auch durch andere Mitglieder der Länderregierungen vertreten werden.

Die Anzahl der jeweiligen Stimmen eines Bundeslandes richtet sich nach der Einwohnerzahl dieser, wobei jedem Land zumindest 3 Stimmen zukommen. Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben jedoch vier Stimmen, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern haben fünf Stimmen und Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern haben sechs Stimmen.

Derzeit sieht das Verhältnis der Stimmanteile im Bundesrat wie folgt aus:

· Baden-Württemberg:	6 Stimmen	· Niedersachsen:	6 Stimmen
· Bayern:	6 Stimmen	· Nordrhein-Westfalen:	6 Stimmen
· Berlin:	4 Stimmen	· Rheinland-Pfalz:	4 Stimmen
· Brandenburg:	4 Stimmen	· Saarland:	3 Stimmen
· Bremen:	3 Stimmen	· Sachsen:	4 Stimmen
· Hamburg:	3 Stimmen	· Sachsen-Anhalt:	4 Stimmen
· Hessen:	5 Stimmen	· Schleswig-Holstein:	4 Stimmen
· Mecklenburg-Vorpommern:	3 Stimmen	· Thüringen:	4 Stimmen

Bei der genannten Anzahl der Gesamtstimmen von 69 liegt eine Mehrheit bei 35 Stimmen vor, eine Zweidrittelmehrheit ist bei 46 Stimmen gegeben.

Welche Befugnisse hat der Bundesrat iRd. Gesetzgebung?

Wie sich bereits aus der Aufgabenbeschreibung für den Bundesrat ergibt, wirkt dieser vor allem bei der Gesetzgebung des Bundes mit. Er ist insoweit als eigenständiges Organ zu betrachten und nicht etwa neben dem Bundestag eine zweite Kammer eines einheitlichen Gesetzgebungsorgans.

Zunächst ist der Bundesrat neben der Bundesregierung und Bundestagsabgeordneten berechtigt Gesetzesvorlagen einzubringen – **sog. Initiativrecht nach Art. 76 I GG**. D.h. er hat das Recht, Gesetzesentwürfe einzureichen, die zunächst der Bundesregierung zugeleitet und von dieser dann an den Bundestag weitergeleitet werden.

In der Bundesrepublik Deutschland gehen die meisten Gesetze jedoch auf Gesetzentwürfe der Bundesregierung zurück. Nach Art. 76 II GG sind diese zunächst dem Bundesrat zuzuleiten, der dann wiederum **das "erste Wort"** zu diesen Regierungsentwürfen hat. Er ist insoweit nämlich berechtigt, innerhalb von sechs Wochen – auf Verlangen aus wichtigem Grunde auch neun Wochen – zu diesen Vorlagen Stellung zu nehmen.

Regelmäßig macht der Bundesrat von dieser Befugnis Gebrauch. Er nimmt insoweit Stellung unter verfassungsrechtlichen, fachlichen, finanziellen und politischen Gesichtspunkten. Oftmals schlägt er Änderungen, Ergänzungen oder Alternativen vor, ohne allerdings idR. den Gesetzesentwurf insgesamt abzulehnen. Nicht selten legt die Bundesregierung dann ihre Ansicht zu den Änderungsvorschlägen in einer sog. Gegenäußerung dar.

Die Entscheidung, ob der Gesetzesentwurf dann – etwaig unter Beachtung der Vorschläge des Bundesrates – übernommen und als Gesetz beschlossen werden soll, liegt beim Bundestag. Ist dem so geschehen, ist das Gesetz nach Art. 77 I GG unverzüglich dem Bundesrat (erneut) zuzuleiten. Man spricht dann vom **sog. zweiten Durchgang**, innerhalb dessen dem Bundesrat wiederum Rechte zustehen, die sich danach richten, ob es sich um ein Zustimmungsgesetz oder ein Einspruchsgesetz handelt.

Grundsätzlich unabhängig davon, um welche Art von Gesetz es sich handelt, kann der Bundesrat aber zunächst nach Art. 77 II GG binnen drei Wochen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses mit der Mehrheit seiner Stimmen verlangen, dass ein **sog. Vermittlungsausschuss einberufen** wird. Dieser ist eine gemeinsame Einrichtung von Bundestag und Bundesrat und setzt sich grundsätzlich aus gleich vielen Mitgliedern der beiden Organe zusammen.

Das Verfahren im Vermittlungsausschuss kann schließlich mit oder auch ohne einen Einigungsvorschlag enden, der die Bestätigung, Änderung oder auch Aufhebung des Gesetzesbeschlusses beinhalten kann. Ein solcher Vorschlag bindet jedoch weder den Bundestag noch den Bundesrat.

Wurde durch den Vermittlungsausschuss die Bestätigung des Gesetzesbeschlusses vorgeschlagen oder hat das Vermittlungsverfahren ohne einen Vorschlag geendet, so hat anschließend der Bundesrat im Rahmen seiner Kompetenzen zu entscheiden. Wurde hingegen die Änderung oder Aufhebung des Gesetzesbeschlusses vorgeschlagen, muss der Bundestag nach Art. 77 II 5 GG erneut einen Beschluss über den Gesetzesentwurf fassen, mit dem er entweder das Gesetzesvorhaben beendet oder den Entwurf in geänderter oder unveränderter Fassung nochmals dem Bundesrat zuleitet. Im letzteren Fall darf der Bundesrat nicht nochmals einen Vermittlungsausschuss einberufen.

Die weiteren Befugnisse des Bundesrates hängen aber davon ab, ob es sich bei dem zu beschließenden Gesetz um ein sog. Zustimmungsgesetz oder ein Einspruchsgesetz handelt:

· **Zustimmungsgesetze iSd. Art. 77 II a GG**

Werden durch das Gesetz die Interessen der Länder berührt, so handelt es sich um ein sog. Zustimmungsgesetz, da dieses nur in Kraft treten kann, wenn der Bundesrat dem ausdrücklich zustimmt. Durch dieses **Mitentscheidungsrecht bei Zustimmungsgesetzen** ist dem Bundesrat ein großer Einfluss auf die Gesetzgebung verliehen. Denn lehnt der Bundesrat in diesem Fall die Zustimmung ab, kann diese Ablehnung nicht vom Bundestag überstimmt werden; das Gesetz kommt dann nicht zustande.

Wann im Einzelnen eine Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, bestimmt das Grundgesetz abschließend. Es geht dabei vor allem um Gesetze, durch die die Verfassung geändert werden soll, die das Finanzaufkommen der Länder und Gemeinden berühren und die in die Verwaltungshoheit der Länder eingreifen.

· **Einspruchsgesetze iSd. Art. 77 III GG**

Bei Einspruchsgesetzen hat der Bundesrat lediglich die Möglichkeit mitzuwirken. Er kann unter den beschriebenen Voraussetzungen einen Vermittlungsausschuss einberufen und im Übrigen nach dem Abschluss des Vermittlungsverfahrens Einspruch einlegen.

Dieses **sog. aufschiebende Veto** des Bundesrates kann jedoch vom Bundestag nach Art. 77 IV GG zurückgewiesen werden mit der Folge, dass das Gesetz dann entgegen dem Willen des Bundesrates zustande kommt.

Wie läuft das Abstimmungsverfahren im Bundesrat?

Nach Art. 52 III 1 GG fasst der Bundesrat seine Beschlüsse mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen. Die Anzahl der Stimmen ist dabei – wie schon oben angeführt – durch Art. 51 II GG fest bestimmt. Sie beträgt derzeit, wie schon oben ausgeführt, 69 Stimmen.

Bei der Stimmabgabe der Mitglieder des Bundesrates ist zu beachten, dass nach der Regelung in Art. 51 III 2 GG **die Stimmen eines Landes nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter** abgegeben werden können.

Worum geht es in der aktuellen Diskussion?

Im aktuell diskutierten Abstimmungsverfahren um das sog. Zuwanderungsgesetz hat nun die eben benannte Regelung des Art. 51 III 2 GG entscheidende Bedeutung erlangt.

Nachdem das Land Brandenburg in Bezug auf die Frage der Zustimmung zu diesem Gesetz aufgerufen worden war, hatte zunächst Brandenburgs Arbeitsminister Alwin Ziel (SPD) mit *"Ja"* geantwortet – Brandenburgs Innenminister Jörg Schönbohm (CDU) hingegen mit *"Nein"*. Durch den Bundesratspräsidenten Klaus Wowereit (SPD) auf die Regelung des Art. 51 III 2 GG und die damit erforderliche Einheitlichkeit der Stimmen hingewiesen sagte schließlich der Ministerpräsident von Brandenburg, Manfred Stolpe (SPD): *"Als Ministerpräsident des Landes Brandenburg erkläre ich somit Ja"*.

Der Bundesratspräsident Wowereit wertete dies als einheitliche Zustimmung des Landes Brandenburg, obwohl Jörg Schönbohm zuvor nochmals daran erinnert hatte, dass er nicht zustimme indem er erklärte: *"Sie kennen meine Auffassung, Herr Präsident!"*.

Die Streitfrage dreht sich nun also darum, ob die Erklärung des Ministerpräsidenten Stolpe als einheitliche Stimmenabgabe des Landes Brandenburg anzusehen ist oder ob ein Verstoß gegen die Pflicht zur Einheitlichkeit vorliegt.

Teilweise wird *angenommen*, dass der Ministerpräsident für ein Land entscheide, wenn sich dessen Koalition nicht einigen kann. Zwar regeln die jeweiligen Koalitionsvereinbarungen für einen solchen Fall regelmäßig, dass sich das Land bei der Stimmabgabe enthält; ein Verstoß gegen diese Vereinbarung allein macht die Stimmabgabe im Bundesrat jedoch nicht ungültig. In diesem Fall wäre durch die Erklärung von Ministerpräsident Stolpe eine einheitliche Stimme für Brandenburg erfolgt, ohne dass ein Verstoß gegen Art. 51 III 2 GG gegeben ist.

Wohl *überwiegend* wird in der juristischen Literatur zu dieser Problematik aber *vertreten*, dass im Fall der Uneinheitlichkeit der Stimmen eines Landes nicht allein auf die Erklärung des jeweiligen Ministerpräsidenten abgestellt werden kann. Denn dafür fehle es innerhalb des Grundgesetzes an jeglichem Anhaltspunkt. Zwangsläufig würde der Verstoß gegen Art. 51 III 2 GG damit zur Ungültigkeit jedenfalls der Stimmen des betroffenen Landes führen – hier also der vier Stimmen des Landes Brandenburg [*so insbesondere Jekewitz, Maunz, Krebs sowie Pieroth*]. Darüber hinausgehend wird teilweise sogar angenommen, die Abstimmung innerhalb des Bundesrates sei in einem solchen Fall als Ganzes ungültig. Allerdings hätte dies die wohl nicht erwünschte Konsequenz, dass ein Bundesland allein den kompletten Abstimmungsprozess im Bundesrat blockieren könnte indem es gegen das Gebot der Einheitlichkeit verstößt.

Welche Kompetenzen hat abschließend der Bundespräsident?

Da das sog. Zuwanderungsgesetz durch die Entscheidung von Bundesratspräsident Klaus Wowereit als zustande gekommen angesehen wurde, war dieses dem Bundespräsidenten Johannes Rauh zur Ausfertigung vorzulegen. Unter der Ausfertigung von Gesetzen versteht man gemeinhin, dass der Bundespräsident die Gesetzesurkunde mit seinem vollen Namen unterzeichnet.

Zwar ist der Bundespräsident grundsätzlich zur Ausfertigung in angemessener Zeit verpflichtet, ihm steht aber die Kompetenz zu, die Verfassungsmäßigkeit des auszufertigenden Gesetzes zu überprüfen.

Dass dem Bundespräsidenten ein solches **formelles Prüfungsrecht** zukommt ist unstreitig und ergibt sich aus Art. 82 I 1 GG, wonach er die "nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze" ausfertigt. Im Umkehrschluss bedeutet dies nämlich, dass er Gesetze, die nicht nach den Vorschriften des Grundgesetzes zustande gekommen sind – etwa wegen eines Verstoßes gegen Art. 51 GG – nicht auszufertigen hat und verwerfen kann bzw. muss.