

## Leitsätze

zum Urteil des Zweiten Senats vom 18. Dezember 2002

- 2 BvF 1/02 -

- 1. Der Bundesrat ist ein kollegiales Verfassungsorgan des Bundes, das aus Mitgliedern der Landesregierungen besteht.**
- 2. Die Länder wirken durch den Bundesrat nicht unmittelbar an der Gesetzgebung und der Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit, sondern vermittelt durch die aus dem Kreis der Landesregierungen stammenden Mitglieder des Bundesrates. Die Länder werden jeweils durch ihre anwesenden Bundesratsmitglieder vertreten.**
- 3. Die Stimmen eines Landes im Bundesrat werden durch seine Bundesratsmitglieder abgegeben. 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.**
- 4. Aus der 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 und damit die Voraussetzungen der Stimmführerschaft insgesamt entfallen.**
- 5. 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.**



**Im Namen des Volkes**

**In dem Normenkontrollverfahren**

über den Antrag festzustellen,

dass das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 20. Juni 2002 (BGBl I S. 1946) wegen seiner förmlichen Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz nichtig ist,

- Antragstellerinnen:
1. Landesregierung des Saarlandes, vertreten durch den Ministerpräsidenten,  
Saarländische Staatskanzlei, Am Ludwigsplatz 14, 66117 Saarbrücken,
  2. Landesregierung von Baden-Württemberg, vertreten durch den Ministerpräsidenten,  
Staatsministerium, Richard-Wagner-Straße 15, 70184 Stuttgart,
  3. Staatsregierung des Freistaates Bayern, vertreten durch den Ministerpräsidenten,  
Bayerische Staatskanzlei, Franz-Josef-Strauß-Ring 1, 80539 München,
  4. Hessische Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten,  
Hessische Staatskanzlei, Bierstadter Straße 2, 65189 Wiesbaden,
  5. Staatsregierung des Freistaates Sachsen, vertreten durch den Staatsminister der Justiz,  
Hospitalstraße 7, 01095 Dresden,

6. Landesregierung des Freistaates Thüringen, vertreten durch den Justizminister,  
Thüringer Ministerium der Justiz, Werner-Seelenbinder-Straße 5, 99096 Erfurt

- Bevollmächtigte: 1. Prof. Dr. Dr. h.c. Josef Isensee,  
Meckenheimer Allee 150, 53115 Bonn,  
2. Prof. Dr. Christian Starck,  
Schlegelweg 10, 37075 Göttingen -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Hassemer,  
Sommer,  
Jentsch,  
Broß,  
Osterloh,  
Di Fabio,  
Mellinghoff,  
Lübbe-Wolff

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 23. Oktober 2002 durch

### **Urteil**

für Recht erkannt:

Das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 20. Juni 2002 (Bundesgesetzblatt I Seite 1946) ist mit Artikel 78 des Grundgesetzes unvereinbar und daher nichtig.

### **Gründe:**

#### **A.**

Die Antragstellerinnen wenden sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern vom 20. Juni 2002 - Zuwanderungsgesetz - (BGBl I S. 1946). 1

#### **I.**

1. Das Zuwanderungsgesetz dient der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland und soll zugleich humanitäre Verpflichtungen der Bundesrepublik erfüllen (vgl. § 1 Abs. 1 Zuwanderungsgesetz). Es regelt die Einreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Förderung der Inte- 2

gration von Ausländern. Ferner enthält es Bestimmungen über die Beendigung des Aufenthalts, die Haftung von Beförderungsunternehmern und Verfahrensvorschriften.

Einzelne Regelungen des Zuwanderungsgesetzes, die im Wesentlichen Verordnungsermächtigungen und Aufgabendefinitionen im Hinblick auf die Gesetzesausführung betreffen, sind am 26. Juni und 1. Juli 2002 wirksam geworden (vgl. Art. 15 Abs. 1 und 2 Zuwanderungsgesetz). Die übrigen - maßgeblichen und nach außen wirksamen - Bestimmungen sollen nach Art. 15 Abs. 3 Zuwanderungsgesetz am 1. Januar 2003 in Kraft treten. 3

2. a) Der Deutsche Bundestag nahm auf seiner 222. Sitzung am 1. März 2002 den von der Bundesregierung sowie von der SPD-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen eingebrachten Entwurf des Zuwanderungsgesetzes (BRDrucks 921/01, BTDrucks 14/7387) auf der Grundlage der Beschlussempfehlung und des Berichts des Innenausschusses (BTDrucks 14/8395; 14/8414) an. Der Gesetzesbeschluss wurde am selben Tag dem Bundesrat zur Zustimmung zugeleitet (BRDrucks 157/02 <Beschluss>). 4

b) aa) Der Bundesrat behandelte das Zuwanderungsgesetz auf seiner 774. Sitzung am 22. März 2002. Die Beratungen zu dem Gesetz begannen unter dem Tagesordnungspunkt 8 nach Aufruf durch den amtierenden Bundesratspräsidenten, den Regierenden Bürgermeister von Berlin, Klaus Wowereit (vgl. Plenarprotokoll 774, Stenografischer Bericht S. 131 D). 5

bb) In der Plenardebatte zu diesem Tagesordnungspunkt äußerten sich die meisten Rednerinnen und Redner nicht nur zu Bedeutung und Inhalt des Zuwanderungsgesetzes, sondern auch zu der bevorstehenden Abstimmung und zu den in diesem Zusammenhang bestehenden Meinungsverschiedenheiten. Der Bundesratspräsident erteilte nacheinander dem Ministerpräsidenten des Freistaates Sachsen, Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, der Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein, Heide Simonis, dem Ministerpräsidenten des Saarlandes, Peter Müller, und dem Ministerpräsidenten des Landes Rheinland-Pfalz, Kurt Beck, das Wort. Weitere ausdrückliche Bezugnahmen auf die bevorstehende Abstimmung enthielten die sich anschließenden Reden der Ministerpräsidenten des Landes Hessen, Roland Koch, und des Landes Niedersachsen, Sigmar Gabriel (vgl. Plenarprotokoll 774, Stenografischer Bericht, S. 131 D - 146 C). 6

cc) Es folgte die Rede des brandenburgischen Innenministers, Jörg Schönbohm. Ein Abschnitt der Rede, der der bevorstehenden Abstimmung im Bundesrat gewidmet ist, lautet wörtlich: 7

"[...] Vor dem Hintergrund des soeben Gesagten möchte ich Sie darüber informieren, dass ich bei diesem Gesetz **mit Nein stimmen** werde. Nach unserem Koalitionsvertrag müssten wir uns der Stimme enthalten. Die Zustimmung zu diesem Gesetz stellte den Bruch unseres Koalitionsvertrages dar. Mit meinem Nein möchte ich 8

diesen Bruch heilen.

Ministerpräsident Stolpe und ich sind in einer persönlich außerordentlich schwierigen Situation. Wir haben uns bisher trotz unterschiedlicher persönlicher Biographie zusammgefunden, um gemeinsam etwas für unser Land Brandenburg, dem wir uns verpflichtet fühlen, zu tun. Wir wollen in unserem Land die innere Einheit vollenden. Es wäre in Brandenburg niemandem zu vermitteln, wenn die Koalition daran zerbräche. Wir haben in meinem Heimatland eine Arbeitslosigkeit von 18,7 %. 2 % Ausländer leben unter uns. Wir haben keine Schwierigkeiten bei dem Thema "Integration", was wichtiger Bestandteil des Gesetzes ist. Trotzdem läuft die strategische Zielrichtung darauf hinaus, Brandenburg vorzuführen und zu spalten; denn die unterschiedlichen Auffassungen waren bekannt.

9

Zunächst hat die Strategie der Bundesregierung Herrn Stolpe mit der Aufforderung, der Erwartung oder der Vermutung, unseren Koalitionsvertrag zu brechen, in eine schwierige Situation gebracht. Sollte er dieses tun, werde ich die rechtlichen Möglichkeiten nutzen, um die Folgen zu heilen. Auch das ist für mich menschlich eine außerordentlich schwierige Situation. Das Vorgehen der Bundesregierung, ihr Zeitplan und ihre mangelnde Bereitschaft, den Vermittlungsausschuss anzurufen, lassen mir keine andere Wahl. Ich hätte ein gemeinsames Ergebnis im Vermittlungsausschuss vorgezogen. Aber dazu waren Sie, die SPD-geführten Länder und die Bundesregierung, nicht bereit. Diese mangelnde Verhandlungsbereitschaft führt zu der Situation, in der wir uns heute befinden.

10

Ich weiß, dass mein Vorgehen bisher einmalig ist. Aber mit dem Versuch, Mehrheiten zu erzwingen, fordert die Bundesregierung eine solche Reaktion heraus. Herr Bundesminister Schily, wir haben auch einige persönliche Gespräche geführt. Ich habe in der Innenministerkonferenz häufig mit Ihnen gesprochen. Warum ist es nicht möglich, diesen letzten Schritt hin zu einem Kompromiss zu tun? Ich habe dafür eine Erklärung, zu der ich nicht viel sagen möchte. Staatspolitisch gesehen haben Sie damit die Chance verpasst, ein für die Zukunft unseres Volkes wichtiges Gesetz im breiten politischen Konsens zu verabschieden. Die Mitglieder des Bundesrates entscheiden in eigener Verantwortung. Die Mitglieder des Bundesrates werden Ihnen für Ihr Vorgehen die Mehrheit nicht geben.

11

Als zuständiger Minister des Innern kann ich diesem Gesetz also nicht zustimmen. Bei unterschiedlicher Abstimmung einer Landesregierung sind die Stimmen dieser Regierung nach herrschender Rechtsauffassung ungültig. Diese Auffassung hat man auch aus der Verwaltung des Bundesrates gehört. Ich möchte, nachdem Herr Gabriel dies angesprochen hat, drei Ziffern aus einem **Rechtsgutachten** zitieren, das ich von Herrn Isensee, einem namhaften Professor der Jurisprudenz, habe erstellen lassen. In der Zusammenfassung seiner Bewertung schreibt er:

12

1. Wenn die vier Vertreter des Landes Brandenburg im Bundesrat 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 Abstim-

13

mung teilnahme.

Um die Einheitlichkeit der Abstimmung sicherzustellen, gibt es Koalitionsverträge - das sage ich jetzt - und Absprachen in Kabinetten. Wenn man sich in den Kabinetten nicht einigen kann, was zum letzten Mal im Jahr 1949 geschah, tritt dieser Fall ein. Das ist der Punkt. 14

Der zweite Punkt, den er nennt: 15

Ohne Verständigung in der Sache gibt es keinen Stimmführer. Der Ministerpräsident wäre nicht ermächtigt, das "Stimmenpaket" des Landes abzugeben. 16

Der dritte Punkt: 17

Der Dissens unter den Vertretern muss in der Beratung rechtzeitig und deutlich angezeigt und ebenso in der Abstimmung verlaublich werden. 18

Ich habe diesen **Dissens**, meine ich, deutlich genug **angezeigt**. 19

Herr Präsident, ich beschreibe meine Position deswegen so eindeutig, damit Sie nachher beim Aufrufen des Landes Brandenburg nicht überrascht sind. Ich werde meine Ablehnung des Gesetzes in Kenntnis von Artikel 51 Abs. 3 unseres Grundgesetzes sowie der sich daraus ergebenden Gesetze und Verordnungen, wie sie im "Handbuch des Bundesrates" von Reuter beschrieben sind, laut und unzweideutig formulieren. Ersparen Sie es uns bitte, durch Nachfragen noch einmal ein anderes Stimmverhalten zu erwarten oder anzumahnen. Die erste Aussage wird klar und unmissverständlich sein. [...]" (Plenarprotokoll 774, Stenografischer Bericht, S. 147 D (148 D, Hervorhebungen im Original). 20

"Meine Damen und Herren, ich kann nicht anders entscheiden, als ich es hier dargestellt habe. Meine Verantwortung gegenüber unserem Vaterland gebietet mir das. Ich möchte schließen mit dem Bekenntnis von General von der Marwitz, einem Zeitgenossen Friedrichs des Großen, der gesagt hat: "Wählte Ungnade, wo Gehorsam keine Ehre brachte." Vielen Dank." (Plenarprotokoll 774, Stenografischer Bericht, S. 149 A). 21

dd) Daran anschließend erteilte der Bundesratspräsident dem Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Dr. Fritz Behrens, und dem Justizminister des Landes Rheinland-Pfalz, Herbert Mertin, das Wort. Beide Minister argumentierten für die Zustimmung des Bundesrates zum Zuwanderungsgesetz, ohne dabei allerdings auf die bevorstehende Abstimmung einzugehen. Eine solche Bezugnahme enthielt wiederum die nachfolgende Rede der hessischen Ministerin für Wissenschaft und Kunst, Ruth Wagner. Es schloss sich der Redebeitrag des Ministerpräsidenten des Landes Brandenburg, Dr. Manfred Stolpe, an. Ministerpräsident Dr. Stolpe erläuterte seine Bedenken gegen das Zuwanderungsgesetz in der dem Bundesrat übermittelten Fassung. Dabei erwähnte er die Arbeitsvermittlung, die Ausgestaltung des Abschiebungsschutzes, die Praktikabilität der Härtefallregelung und die Aufteilung der Integrationskosten; auf das Abstimmungsverfahren nahm er keinen Bezug. 22

Es folgten Redebeiträge des Bundesministers des Inneren, Otto Schily, des Ministerpräsidenten des Freistaates Bayern, Dr. Edmund Stoiber, erneut des Bundesinnenministers, des saarländischen und des niedersächsischen Ministerpräsidenten, des Innenministers des Freistaates Bayern, Dr. Günther Beckstein, sowie ein weiteres Mal des Bundesinnenministers. In keinem dieser Redebeiträge wurde noch einmal auf das Abstimmungsverfahren Bezug genommen. 23

c) Auf Bitten des Bundesratspräsidenten hatte der Direktor der Bundesratsverwaltung vor der 774. Sitzung des Bundesrates einen Vermerk zu Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG angefertigt. Dieser lautete: 24

"Betr.: Einheitliche Stimmabgabe im Bundesrat 25

hier: Abstimmung über das Zuwanderungsgesetz in der Sitzung des Bundesrates am 22. März 2002 26

I. Vermerk 27

1. Gemäß Artikel 51 Abs. 3 Satz 2 GG können im Bundesrat die Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden. Landesrechtliche Bestimmungen gleich welcher Art lassen diese Regel unberührt. 28

Aus der frühen Geschichte des Bundesrates ist ein Fall bekannt, in dem die Stimmen eines Landes nicht einheitlich abgegeben wurden: In der Sitzung des Bundesrates am 19.12.1949 stimmten zwei Vertreter desselben Landes verschieden ab. Der Präsident stellte darauf hin fest, dass die Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden können und gab, da es sich um das Land handelte, in dem er selbst Ministerpräsident war, die Stimmen für das Land selbst ab (Sten. Bericht S. 116). Die Angelegenheit ist seinerzeit nicht gerichtlich überprüft worden. 29

Rechtsprechung zur Frage, welche Folgen ein Verstoß gegen das Gebot der einheitlichen Stimmabgabe hat, liegt nicht vor. Dagegen hat sich die Rechtslehre mit der Frage befaßt. 30

Nach einer vereinzelt vertretenen Ansicht im etwas jüngeren Schrifttum soll bei widersprüchlichem Abstimmungsverhalten die Stimme des Regierungschefs maßgeblich sein. 31

Stern, Staatsrecht, Bd. II (1980), § 27 III 2; ihm folgend Blumenwitz, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 51 Rdn. 29. Überholt ist eine weitere Ansicht von v. Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Bd. II, 2. Auflage (1964), Art. 51 Anm. III 4 b, wonach dem betreffenden Land Gelegenheit gegeben werden soll, noch eine Weisung der Landesregierung einzuholen. 32

Diese Auffassung ist mit dem klaren Wortlaut des Grundgesetzes nicht vereinbar 33

so auch z.B. Bauer, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar Bd. II (1998), Art. 51, Rdn. 22 m.w.N. 34

und verkennt den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichwertigkeit der Stimmen der Mitglieder des Bundesrates.	35
Die ganz herrschende Lehre hält deshalb mit Recht alle Stimmen des betreffenden Landes für ungültig, wenn sie nicht einheitlich abgegeben werden. [Die an dieser Stelle folgenden Nachweise aus der staatsrechtlichen Literatur werden weggelassen].	36
2. Für den Fall, dass bei der Abstimmung durch Aufruf nach Ländern die Stimmen eines Landes nicht einheitlich abgegeben würden, sollte Herrn Präsidenten vorgeschlagen werden, die Vertreter des betreffenden Landes auf das Gebot der einheitlichen Stimmenabgabe wie folgt hinzuweisen:	37
"Gemäß Artikel 51 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes können die Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden. Ich bitte deshalb um einheitliche Beantwortung der Abstimmungsfrage, anderenfalls die Stimmabgabe als ungültig gewertet wird".	38
Bleibe es bei der uneinheitlichen Stimmabgabe, sollte er die Feststellung treffen, dass das betreffende Land ungültig gestimmt hat und mit der Abstimmung fortfahren."	39
d) aa) Nachdem keine weiteren Wortmeldungen vorlagen, leitete der Bundesratspräsident die Abstimmung ein. Der federführende Ausschuss für Innere Angelegenheiten und der Wirtschaftsausschuss des Bundesrates hatten die Empfehlung abgegeben, dem Zuwanderungsgesetz nicht zuzustimmen (BRDrucks 157/1/02). In den weiteren, mitberatenden Bundesratsausschüssen war eine Empfehlung nicht zustande gekommen (BRDrucks 157/1/02). Da sich zunächst eine Mehrheit für ein Vermittlungsverfahren ausgesprochen hatte, stimmte der Bundesrat zunächst über die einzelnen Anrufungsgründe ab. Die entsprechenden Anträge des Saarlandes (BRDrucks 157/3/02) und des Landes Rheinland-Pfalz (BRDrucks 157/2/02) fanden jedoch keine Mehrheit, sodass die Anrufung des Vermittlungsausschusses insgesamt abgelehnt wurde (vgl. Plenarprotokoll 774, Stenografischer Bericht, S. 171 B - C).	40
bb) Auf Antrag des Landes Rheinland-Pfalz wurde gemäß § 29 Abs. 1 Satz 2 Geschäftsordnung des Bundesrates (GOBR) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.11.1993 (BGBl I S. 2007, geändert durch Bekanntmachung vom 25.11.1994, BGBl I S. 3736, BRDrucks 990/94 <Beschluss>) sodann durch Aufruf der Länder abgestimmt.	41
cc) Der Bundesratspräsident forderte den Schriftführer auf, die Länder aufzurufen. Nach dem stenografischen Bericht der Bundesratssitzung nahm dieser Sitzungsabschnitt folgenden Verlauf:	42
"Dr. Manfred Weiß (Bayern), Schriftführer:	43
Baden-Württemberg	Enthaltung
	44



Bayern	Nein	
Berlin	Ja	
Brandenburg		
Alwin Ziel (Brandenburg):	Ja!	
Jörg Schönbohm (Brandenburg):	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.		45
Ich frage Herrn Ministerpräsidenten Stolpe, wie das Land Brandenburg abstimmt.		46
Dr. h.c. Manfred Stolpe (Brandenburg): Als Ministerpräsident des Landes Brandenburg erkläre ich hiermit Ja.		47
(Jörg Schönbohm [Brandenburg]: Sie kennen meine Auffassung, Herr Präsident!)		48
Präsident Klaus Wowereit: Damit stelle ich fest, dass das Land Brandenburg mit Ja abgestimmt hat.		49
(Peter Müller [Saarland]: Das ist unmöglich! - Roland Koch [Hessen]: Das geht wohl gar nicht! - Weitere Zurufe: Verfassungsbruch! - Das gibt es doch nicht!)		50
- Herr Ministerpräsident Stolpe hat für Brandenburg erklärt, dass er, dass das Land Brandenburg mit Ja abstimmt. Das ist nicht - -		51
(Roland Koch [Hessen]: Herr Schönbohm hat widersprochen! Nein, das geht nicht, Herr Präsident!)		52
- Das ist so. Dann geht es weiter in der - -		53
(Peter Müller [Saarland]: Selbst Sie sind an die Verfassung gebunden, Herr Präsident! - Roland Koch [Hessen]: Nein, das geht nicht! - Weiterer Zuruf: Völlig unmöglich! Sie kennen die Verfassung nicht!)		54
Dann geht es weiter - - Dann geht es weiter in der Abstimmung.		55
(Peter Müller [Saarland]: Nein! - Roland Koch [Hessen]: Nein, Herr Präsident! Sie brechen das Recht!)		56
- Nein!		57
(Roland Koch [Hessen]: Herr Präsident, nein!)		58
- Ich habe bei der zweiten Frage gefragt, ob Herr Ministerpräsident Stolpe für Brandenburg eine Erklärung abgibt. Das hat er gemacht. Und - -		59
(Peter Müller [Saarland]: Auch Sie sind an das Grundgesetz gebunden, Herr Präsident! - Roland Koch [Hessen]: Das geht nicht! Nein, Herr Präsident, nein! - Weitere Zurufe)		60

Und jetzt ist festgestellt - -	61
(Peter Müller [Saarland]: Das Grundgesetz gilt auch für Sie!)	62
Es ist festgestellt - -	63
(Roland Koch [Hessen]: Jawohl! Das ist ja unglaublich! Das ist glatter Rechtsbruch!)	64
Ich kann - -	65
(Roland Koch [Hessen]: Das ist unglaublich!)	66
- Ja, Herr - - Bitte sehr - -	67
(Roland Koch [Hessen]: Herr Präsident, unterbrechen Sie, damit wir das beraten! Das gibt es nicht!)	68
- Bitte sehr, Herr Koch, ich bitte Sie, sich auch zu mäßigen.	69
(Roland Koch [Hessen]: Nein, ich mäßige mich nicht!)	70
- Ja.	71
(Roland Koch [Hessen]: Da ist offensichtlich und gewollt das Recht gebrochen! Das geht nicht! - Weitere Zurufe: Ein vorbereiteter Rechtsbruch! - Rechtsbeugung!)	72
Also nochmal - -	73
(Roland Koch [Hessen]: Wenn Herr Schönbohm eben geschwiegen hätte, mag das sein! Aber er hat gesagt: Ich nicht!)	74
Ich kann - -	75
(Roland Koch [Hessen]: Es sind vier Stimmen! Sie sind unterschiedlich abgegeben, und das haben Sie zur Kenntnis zu nehmen!)	76
Ich kann - - Ich kann auch - -	77
(Peter Müller [Saarland]: Unterbrechen Sie die Sitzung, dass diese Frage geklärt wird! Das geht so nicht! - Roland Koch [Hessen]: Das ist ja wohl das Letzte! - Weitere Zurufe)	78
Ich kann auch Herrn Ministerpräsidenten Stolpe nochmal fragen, ob das Land noch Klärungsbedarf hat.	79
(Roland Koch [Hessen]: Das Land hat keinen Klärungsbedarf! Sie manipulieren eine Entscheidung des Bundesrates! Was fällt Ihnen ein! - Zuruf: Verfassungsbrecher!)	80
- Nein!	81
(Roland Koch [Hessen]: Herr Präsident, nein! - Weitere lebhaftere Zurufe)	82
Herr Ministerpräsident Stolpe.	83
Dr. h.c. Manfred Stolpe (Brandenburg): Als Ministerpräsident des Landes Brandenburg erkläre ich hiermit Ja.	84

(Roland Koch [Hessen]: So! Und was sagt Herr Schönbohm?)	85
Präsident Klaus Wowereit: So, dann ist das so festgestellt.	86
Ich bitte fortzufahren in der Abstimmung.	87
(Zuruf: Unerhört!)	88
- In der Abstimmung fortzufahren.	89
(Dr. Bernhard Vogel [Thüringen]: Ich bitte um das Wort zur Geschäftsordnung!)	90
- Sie können sich anschließend, nach der Abstimmung, zur Geschäftsordnung melden. Wir sind jetzt in der Abstimmung.	91
Dr. Manfred Weiß (Bayern), Schriftführer:	92
	93
Bremen	Enthaltung
Hamburg	Enthaltung
Hessen	Enthaltung
Mecklenburg-Vorpommern	Ja
Niedersachsen	Ja
Nordrhein-Westfalen	Ja
Rheinland-Pfalz	Ja
Saarland	Nein
Sachsen	Nein
Sachsen-Anhalt	Ja
Schleswig-Holstein	Ja
Thüringen	Nein
Präsident Klaus Wowereit: Das ist die Mehrheit.	94
Der Bundesrat hat dem Gesetz zugestimmt."	95
dd) Auf Antrag des Ministerpräsidenten des Landes Thüringen, Dr. Bernhard Vogel, wurde die Sitzung vom Bundesratspräsidenten unterbrochen. Nach der Wiederaufnahme der Sitzung stellte der hessische Ministerpräsident Koch "Namens der Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Saarland, Sachsen und Thüringen" den Antrag zur Geschäftsordnung, der Bundesratspräsident möge seine Feststellung des Abstimmungsergebnisses zum Zuwanderungsgesetz korrigieren (vgl. Plenarprotokoll 774, Stenografischer Bericht, S. 173 B).	96
Der Bundesratspräsident antwortete - den Vermerk des Direktors der Bundesrats-	97

verwaltung nochmals zitierend -, er habe sich entsprechend dem Vermerk verhalten (vgl. Plenarprotokoll 774, Stenografischer Bericht, S. 174 C). Sodann erhielt der niedersächsische Ministerpräsident Gabriel das Wort zur Geschäftsordnung. Dieser sprach sich gegen den Antrag von Ministerpräsident Koch aus. Daraufhin stellte der Bundesratspräsident fest, dass das Abstimmungsverhalten nicht korrigiert werde. Die Abstimmung sei korrekt gewesen, die notwendige Mehrheit von 35 Stimmen erzielt worden (vgl. Plenarprotokoll 774, Stenografischer Bericht, S. 175 A).

ee) Ein Antrag des thüringischen Ministerpräsidenten Dr. Vogel, die Bundesratssitzung zu vertagen, dem der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Beck widersprach, fand keine Mehrheit. Als die Sitzung durch Aufruf des nächsten Tagesordnungspunktes fortgesetzt wurde, verließen die Vertreter der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Saarland, Sachsen und Thüringen den Plenarsaal des Bundesrates (vgl. Plenarprotokoll 774, Stenografischer Bericht, S. 175 B (C)). 98

3. Die Urschrift des Gesetzes wurde dem Bundespräsidenten am 17. April 2002 zur Ausfertigung gemäß Art. 82 Abs. 1 GG übermittelt. Der Bundespräsident fertigte das Zuwanderungsgesetz am 20. Juni 2002 aus und gab die Verkündung im Bundesgesetzblatt in Auftrag, die am 25. Juni 2002 erfolgte. Anlässlich der Ausfertigung gab der Bundespräsident in seinem Amtssitz eine Erklärung ab, in der er auf die Umstände der Bundesratssitzung vom 22. März 2002 einging und die wichtigsten Gesichtspunkte für seine Entscheidung, das Gesetz auszufertigen, erläuterte (Pressemitteilung des Bundespräsidialamtes vom 20. Juni 2002). 99

## II.

Die Antragstellerinnen haben gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG in Verbindung mit §§ 13 Nr. 6, 76 Abs. 1 BVerfGG beantragt, das Zuwanderungsgesetz wegen der fehlenden Zustimmung des Bundesrates für nichtig zu erklären. 100

1. Das Zuwanderungsgesetz sei auf Grund des verwaltungsverfahrenrechtlichen Charakters einzelner Vorschriften insgesamt gemäß Art. 84 Abs. 1 GG zustimmungsbedürftig. Eine Zustimmung des Bundesrates liege nicht vor, weil das Land Brandenburg nicht einheitlich abgestimmt habe. Die Rechtsfolge unterschiedlicher Voten der Vertreter eines Landes sei die Ungültigkeit der Stimmen des Landes. Dieses folge aus Wortlaut sowie Sinn und Zweck von Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG und werde durch verfassungsgeschichtliche Erfahrungen gestützt. 101

2. Mitglieder des Bundesrates seien natürliche Personen, die ihre eigene Stimme hätten, auch wenn diese im Interesse der Repräsentation des Landes nur gesamthänderisch mit den anderen Mitgliedern aus demselben Land ausgeübt werden könne. Das Grundgesetz stelle nur auf den Erfolg der Einheitlichkeit ab und treffe keine Aussage über den Weg zur Willensbildung der Landesvertreter. Aus der Sicht des Grundgesetzes erfolge diese Einigung auf der Grundlage freier Verständigung unter Gleichen. Deshalb habe auch der Ministerpräsident eines Landes keine herausgehobene Stellung unter den anderen Bundesratsmitgliedern desselben Landes. Die hier- 102

archischen Strukturen innerhalb einer Landesregierung setzten sich im Bundesrat nicht fort, wie auch landesverfassungsrechtliche Vorgaben für die Außenvertretung eines Landes keine Bedeutung auf der Ebene der Bundesverfassung hätten. Die Instruktion, die ein Mitglied des Bundesrates von der Landesregierung erhalte, habe keine Auswirkungen auf die Stimmabgabe.

3. Die in der Praxis des Bundesrates entwickelte Institution des Stimmführers habe keine Grundlage im Verfassungsrecht. Der Stimmführer verlaute das gemeinsame Votum des Landes im Sinne eines Sprechers der einem Land zugehörigen Bundesratsmitglieder. Sein Votum sei nur wirksam, wenn es von den übrigen Mitgliedern mitgetragen werde, hingegen falle die Stimmführerschaft in sich zusammen, wenn ein Mitglied während der Abstimmung widerspreche. Wer als Stimmführer im Bundesrat auftrete, werde durch freie Einigung der Vertreter des Landes bestimmt. Die Statusgleichheit der Bundesratsmitglieder schließe es aus, dass sich entweder der Ministerpräsident selbst zum Stimmführer ernenne oder durch den Bundesratspräsidenten als solcher bestimmt werde. 103

4. Schließlich enthalte das Grundgesetz keine Verpflichtung zu einheitlicher Stimmabgabe, da Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG lediglich ein rechtliches "Können", nicht jedoch ein "Müssen" festlege. Dass sich die Vertreter eines Landes auf ein einheitliches Votum verständigten, sei lediglich eine rechtlich nicht sanktionierte "Verfassungserwartung". Aus diesem Grunde habe der Bundesratspräsident auch kein Recht, durch sitzungsleitende Maßnahmen auf ein einheitliches Votum hinzuwirken. In dem divergierenden Abstimmungsverhalten der Vertreter des Landes Brandenburg liege kein Verstoß gegen das Gebot der Verfassungsorgantreue, weil die Funktionsfähigkeit des Bundesrates durch das ungültige Votum eines Landes nicht beeinträchtigt werde. Ein uneinheitliches Votum wirke sich im Ergebnis nämlich wie ein "Nein" oder eine Stimmenthaltung aus. 104

5. Bei der Abstimmung im Bundesrat hätten die brandenburgischen Minister Ziel und Schönbohm offenkundig uneinheitliche Stimmen abgegeben, was vom Bundesratspräsidenten auch in dieser Weise festgestellt worden sei. Da Minister Schönbohm sein Abstimmungsverhalten bereits in seiner Rede im Rahmen der Plenardebatte angekündigt habe, habe eine endgültig uneinheitliche Stimmabgabe des Landes Brandenburg vorgelegen. Der Bundesratspräsident habe deshalb auch kein Nachfragerecht gehabt. 105

Hilfsweise wird vorgetragen, dass der Dissens unter den brandenburgischen Bundesratsmitgliedern auch nach der ersten Nachfrage fortbestanden habe, weitere Nachfragen seien spätestens ab diesem Zeitpunkt unzulässig gewesen. 106

### III.

Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung und die Regierungen der Länder hatten gemäß § 77 Nr. 1 BVerfGG Gelegenheit zur Äußerung. 107

1. Die Bundesregierung hält den Normenkontrollantrag für unbegründet. Das Zuwanderungsgesetz sei verfassungsgemäß zustande gekommen. 108
- a) Die Abstimmung im Bundesrat vom 22. März 2002 stehe im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Der Bundesratspräsident habe das Recht, die Sitzungen des Bundesrates nach seinem pflichtgemäßen Ermessen abzuwickeln, er habe sie gerecht, unparteiisch und im Einklang mit der Geschäftsordnung zu gestalten. Im Rahmen dieser Leitungsfunktion habe er innerhalb der Sitzungen und Abstimmungen einen Handlungsspielraum im Sinne einer Auslegungsprärogative. Aus seiner Stellung als Verfassungsorgan folge, dass ihm auch gegenüber dem Bundesverfassungsgericht ein Eigenbereich zustehe, der einer gerichtlichen Überprüfung nur bei Willkür oder evidenter Unsachgemäßheit zugänglich sei. 109
- b) Die in Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG vorausgesetzte einheitliche Abgabe der Stimmen eines Landes entfalte auch für den Bundesratspräsidenten eine unmittelbare Wirkung. Auf der Grundlage der Auffassung, dass die uneinheitlich abgegebenen Stimmen der Bundesratsmitglieder eines Landes ungültig seien, sei es die verfassungsrechtliche Aufgabe des Bundesratspräsidenten, dem betroffenen Land die Gelegenheit zu einer gültigen Stimmabgabe zu geben. Denn die ungültige Stimmabgabe verletze ein vitales politisches Interesse des betroffenen Landes. 110
- c) Das Gebot der einheitlichen Stimmabgabe unterstreiche zudem die Funktion der Bundesratsmitglieder als Vertreter ihrer Regierungen, die Vorrang vor ihrer individuellen Entscheidungsfreiheit habe. Die Mitglieder des Bundesrates führten die Stimmen ihres Landes, da im Bundesrat der Wille der Länder zum Ausdruck komme. 111
- d) Die zentrale Stellung der Länder als Willensträger im Bundesrat begründe und legitimiere das Institut der Stimmführerschaft. Die darin verkörperte Übung sei zur Vermeidung einer uneinheitlichen Stimmabgabe eingeführt worden. Der Stimmführer verlaute wirksam die Stimmen des Landes, soweit andere anwesende Landesvertreter nicht widersprüchen. Ministerpräsident Dr. Stolpe habe auf die Frage des Bundesratspräsidenten die Stimmführerschaft in Anspruch genommen, Innenminister Schönbohm habe zunächst nicht in der gebotenen Klarheit und - nach erneuter Stimmabgabe durch den Ministerpräsidenten - überhaupt nicht widersprochen. 112
- e) aa) Die Bundesratsmitglieder unterlägen ferner der Weisung ihrer Regierung und seien im Rahmen einer Richtlinienkompetenz an die Weisung ihres Ministerpräsidenten gebunden. Das folge im Umkehrschluss aus Art. 53a Abs. 1 Satz 3 Halbsatz 2 GG und Art. 77 Abs. 2 Satz 3 GG. Das Grundgesetz gehe in Art. 51 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 GG von Prozessen auf Länderebene aus, in denen Einheitlichkeit gewährleistet und Weisungen erteilt werden könnten. Der Bundesratspräsident sei gehalten, solchen Prozessen in angemessener Weise Raum zu geben. 113
- bb) Der Ministerpräsident des Landes Brandenburg bestimme nach Art. 89 Satz 1 der brandenburgischen Verfassung die Richtlinien der Regierungspolitik. Er sei deshalb auch in Einzelfällen von besonderer politischer Bedeutung zur Erteilung von Ein-

zelweisungen befugt. Die so verstandene Richtlinienkompetenz umfasse auch das Abstimmungsverhalten der Mitglieder des Bundesrates. Durch seine Erklärung habe Ministerpräsident Dr. Stolpe die ihm zustehende Richtlinienkompetenz in Anspruch genommen.

cc) Der zunächst zwischen den Bundesratsmitgliedern des Landes Brandenburg bestehende Dissens habe noch während des Abstimmungsvorganges ausgeräumt werden können. Die Abstimmung dauere so lange, bis der Bundesratspräsident das Ergebnis festgestellt habe. Dies entspreche § 32 Satz 1 GOBR, wonach die Beschlüsse des Bundesrates erst mit dem Ende der Sitzung wirksam werden. 115

Danach könne über Verfahrensgegenstände gemäß § 32 Satz 2 GOBR so lange beraten und abgestimmt werden, bis deren Behandlung im Rechtssinne abgeschlossen sei. 116

dd) Die Stimmabgabe Brandenburgs sei nach den Äußerungen der Minister Ziel und Schönbohm noch nicht beendet gewesen. Vielmehr habe zu diesem Zeitpunkt noch kein Votum des Landes vorgelegen. Die Bundesratsmitglieder Brandenburgs hätten ihren Konsens über das Abstimmungsverhalten erst im Laufe des Abstimmungsverfahrens, spätestens mit der Antwort auf die zweite Nachfrage des Präsidenten des Bundesrates an Ministerpräsident Dr. Stolpe, hergestellt. Mit den Nachfragen habe der Präsident des Bundesrates die verfassungsrechtlich gebotene Klarheit des Abstimmungsverhaltens bewirkt. Bei Unklarheiten sei der Ministerpräsident der verfassungsrechtlich korrekte Ansprechpartner. 117

ee) Der Bundesratspräsident sei überdies nach dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens gehalten gewesen, bei einem verfassungsrechtlichen Konflikt innerhalb eines Landes dem Landesverfassungsrecht Raum für eine Lösung zu geben. 118

f) Auch der bislang einzige Fall der uneinheitlichen Abstimmung eines Landes im Bundesrat in der 10. Sitzung des Bundesrates vom 19. Dezember 1949 spreche für das Zustandekommen des Zuwanderungsgesetzes. Seinerzeit seien die sich widersprechenden Voten zweier Minister des Landes Nordrhein-Westfalen dadurch aufgehoben worden, dass der damalige Ministerpräsident des Landes die Stimmen einheitlich abgegeben habe. 119

2. Die Regierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vertritt die Ansicht, dass der Bundesrat dem Zuwanderungsgesetz wirksam zugestimmt habe. 120

Die Erklärungen der Beteiligten in der Bundesratssitzung vom 22. März 2002 stellten eine einheitliche Stimmabgabe des Landes Brandenburg dar. Bereits in der Abgabe der Stimme durch Minister Ziel sei die für das Land Brandenburg verbindliche Erklärung zu sehen, dass dem Gesetz zugestimmt werde. Wenn die Regierung eines Landes beschlossen habe, ein Mitglied des Bundesrates zur Stimmabgabe zu ermächtigen, könne ein weiteres Mitglied durch eine abweichende Stimmabgabe nicht widersprechen. Andernfalls könne ein einzelnes Mitglied die Stimmen des Landes insgesamt ungültig machen. 121

Hilfsweise sei anzunehmen, dass bei einem uneinheitlichen Abstimmungsverhalten eine Klarstellung erfolgen könne und müsse. Die Erklärung des brandenburgischen Ministerpräsidenten auf Nachfrage des Bundesratspräsidenten sei als eine solche Klarstellung zu sehen. Der Ministerpräsident habe mit seiner Erklärung die Funktion des Stimmführers für sich reklamiert und zugleich von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch gemacht. Das Verhalten des Ministers Schönbohm könne nicht als ausdrücklicher Widerspruch gewertet werden. 122

Ferner ergebe sich aus dem Landesverfassungsrecht, dass in einem Konfliktfall auf die Stimmabgabe des Ministerpräsidenten abzustellen sei. Aus der Staatspraxis und den landesverfassungsrechtlich festgelegten Kompetenzen des Ministerpräsidenten folge dessen Mandat gegenüber den weiteren Landesvertretern im Bundesrat, ein verfassungsmäßiges Abstimmungsverhalten sicher zu stellen. 123

Die Rechtsfolge eines Verstoßes gegen Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG sei die Unwirksamkeit der Abstimmung insgesamt. Die Annahme der Ungültigkeit der Stimmen eines Landes bei nicht einheitlicher Stimmabgabe würde letztendlich eine inhaltliche Entscheidung, nämlich die Verweigerung der Zustimmung, bedeuten. Eine solche Konsequenz eines Verfahrensfehlers sei dem Grundgesetz nicht zu entnehmen. 124

3. Die Regierung des Landes Niedersachsen ist der Ansicht, dass das Zuwanderungsgesetz nach Art. 78 GG zustande gekommen sei. 125

Die Stimmen des Landes Brandenburg seien einheitlich abgegeben worden. Der Bundesratspräsident habe das Verhalten des brandenburgischen Innenministers in tatsächlicher Hinsicht zutreffend dahin gewertet, dass dieser sein abweichendes Stimmverhalten nicht bis zum letzten Zeitpunkt der Stimmabgabe Brandenburgs aufrecht erhalten habe. 126

Die Regelung über das Abstimmungsverhalten im Bundesrat, wie sie Art. 51 GG treffe, sei unter verschiedenen Gesichtspunkten abhängig von Entscheidungen und Regelungen auf der Landesebene. Dazu gehöre auch die in Art. 89 Satz 1 der brandenburgischen Verfassung vorgesehene Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten für die Regierungspolitik. In Fällen, in denen bei der Stimmabgabe im Bundesrat für ein Land unterschiedliche Erklärungen von den Ressortministern abgegeben würden, habe der Ministerpräsident auf der Grundlage der Richtlinienkompetenz und seiner besonderen Rolle das Recht, über die Stimmabgabe des Landes abschließend zu entscheiden. 127

4. Die Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen trägt vor, dass sich im Bundesrat die Abstimmung durch Stimmführer als ungeschriebenes Verfahrensrecht entwickelt habe. Da das Grundgesetz die Ausübung der Stimmführerschaft als eine Frage des Landesorganisationsrechts nicht regele, werde die Frage nach der Person des Stimmführers durch Regelungen oder Vereinbarungen auf Landesebene beantwortet. Das Land Brandenburg sehe in seiner Verfassung die Richtlinienkompetenz für den Ministerpräsidenten vor, in deren Anwendungsbereich das Abstimmungsverhalten 128



ten im Bundesrat falle und die der brandenburgische Ministerpräsident durch die Abgabe seines Votums auf Nachfrage des Bundesratspräsidenten wahrgenommen habe. Im Übrigen habe auch kein weiteres anwesendes Bundesratsmitglied Brandenburgs der Stimmführerschaft des Ministerpräsidenten widersprochen. Es zähle zu den Pflichten des sitzungsleitenden Bundesratspräsidenten, für einen ordnungsgemäßen Sitzungsablauf, insbesondere für eine verfassungskonforme Abstimmung zu sorgen. Auch der Verfassungsgrundsatz des länderfreundlichen Verhaltens gebiete bei vorhandenen Zweifeln über die Einheitlichkeit der Stimmabgabe eines Landes nachzufragen.

5. Die Regierung des Landes Rheinland-Pfalz vertritt in ihrer Stellungnahme, der sich das Land Berlin angeschlossen hat, die Ansicht, dass der Normenkontrollantrag unbegründet sei. 129

Aus dem Verbot der uneinheitlichen Stimmabgabe gemäß Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG folge das Recht des Bundesratspräsidenten, durch Nachfrage den Vertretern des Landes die Möglichkeit einer verfassungsgemäßen Stimmabgabe zu geben. Bei einem evidenten Verfassungsverstoß, wie er im Fall des Zuwanderungsgesetzes vorliege, habe der Bundesratspräsident sogar die Pflicht, auf ein verfassungsgemäßes Ergebnis hinzuwirken. Da die Stimmabgabe Brandenburgs unklar gewesen sei, habe der Bundesratspräsident zu Recht nachgefragt. Der Ministerpräsident Brandenburgs habe durch den Hinweis auf sein Amt im Rahmen der Stimmabgabe die Stimmführerschaft reklamiert, der die anderen Bundesratsmitglieder des Landes nicht widersprochen hätten. Es liege deshalb der Schluss nahe, dass es sich um einen Fall der im konkludenten Konsens gekorenen Stimmführerschaft gehandelt habe. 130

6. Die Regierung des Landes Schleswig-Holstein trägt vor, das Land Brandenburg habe im Ergebnis einheitlich abgestimmt, indem der Ministerpräsident Brandenburgs im Verlaufe der Abstimmung die Stimmführerschaft, im Einklang mit Art. 89 Satz 1 der brandenburgischen Verfassung, an sich gezogen habe und die anderen Bundesratsmitglieder Brandenburgs dem nicht ausdrücklich widersprochen hätten. Die landesverfassungsrechtlich verbürgte Richtlinienkompetenz erstreckte sich auch auf das Abstimmungsverhalten der Mitglieder des Bundesrates, sofern es sich um eine Frage von grundlegender Bedeutung handele. Die Ausübung der Richtlinienkompetenz durch den Rückgriff auf die Stimmführerschaft könne in einer Bundesratssitzung auch formlos erfolgen. Wolle ein Bundesratsmitglied von der dadurch ausgesprochenen Weisung abweichen, müsse es ausdrücklich auf seinem abweichenden Votum bestehen. 131

#### IV.

Das Bundesverfassungsgericht hat am 23. Oktober 2002 eine mündliche Verhandlung durchgeführt, in der die Antragstellerinnen, die Bundesregierung sowie die Landesregierungen von Berlin, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern ihre Rechtsstandpunkte erläutert und vertieft haben. 132

## B.

Der Normenkontrollantrag ist zulässig. Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG entscheidet das Bundesverfassungsgericht bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht mit dem Grundgesetz auf Antrag einer Landesregierung. Gemäß § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG ist der Antrag der Landesregierungen von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Sachsen, des Saarlandes und von Thüringen zulässig; die Antragstellerinnen halten das Zuwanderungsgesetz für mit dem Grundgesetz formell unvereinbar. 133

## C.

Der Normenkontrollantrag ist begründet. Das Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern vom 20. Juni 2002 - Zuwanderungsgesetz - (BGBl I S. 1946) ist mit Art. 78 GG unvereinbar und daher nichtig. Das Zuwanderungsgesetz bedarf wegen der in ihm enthaltenen Bestimmungen über das von den Behörden der Länder durchzuführende Verwaltungsverfahren gemäß Art. 84 Abs. 1 GG als Ganzes der Zustimmung des Bundesrates. Hierfür fehlt es an der gemäß Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG erforderlichen Mehrheit der Stimmen des Bundesrates. 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). 134

## I.

An einer Zustimmung des Landes Brandenburg zum Zuwanderungsgesetz 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). 135

1. a) Der Bundesrat ist ein kollegiales Verfassungsorgan des Bundes, das aus Mitgliedern der Landesregierungen besteht (vgl. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG). Er wird nicht aus den Ländern gebildet. Art. 50 GG umschreibt nur die Funktion dieses Bundesverfassungsorgans: "Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit". Diese Mitwirkung erfolgt nicht unmittelbar, sondern vermittelt durch die aus dem Kreis der Landesregierungen stammenden Mitglieder des Bundesrates (vgl. BVerfGE 8, 104 <120>). Die Länder werden jeweils durch ihre anwesenden Bundesratsmitglieder vertreten. 136

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 137

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 und damit die Voraussetzungen der Stimmführerschaft insgesamt entfallen. 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. 138

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. 139

Das im Abstimmungsverfahren aufgerufene Land Brandenburg hat hier seine vier Stimmen nicht einheitlich abgegeben. Entsprechend der beantragten Abstimmungsart durch Aufruf der Länder gemäß § 29 Abs. 1 Satz 2 GOBR richtete der sitzungsleitende Bundesratspräsident durch seinen Schriftführer jeweils die Frage an die anwesenden Bundesratsmitglieder der einzelnen Länder, die für das jeweilige Land dessen Stimmen abgeben. Im vorliegenden Fall hat für Brandenburg zunächst das Bundesratsmitglied Ziel mit "Ja" geantwortet, unmittelbar darauffolgend das Bundesratsmitglied Schönbohm mit "Nein". Der brandenburgische Ministerpräsident Dr. Stolpe und der Minister Prof. Dr. Schelter - ebenfalls anwesende Bundesratsmitglieder - haben sich bei Aufruf des Landes nicht geäußert. Aus den eindeutigen Erklärungen der Bundesratsmitglieder Ziel und Schönbohm folgte, dass die Abgabe der Stimmen durch die Bundesratsmitglieder des Landes Brandenburg im Sinne des Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG uneinheitlich war. Dies hat der Bundesratspräsident zutreffend unmittelbar nach der Stimmenabgabe förmlich festgestellt (Plenarprotokoll 774, Stenografischer Bericht, S. 171 C). 140

2. Durch den sich anschließenden Abstimmungsverlauf ist die Uneinheitlichkeit der Stimmenabgabe seitens des Landes Brandenburg nicht beseitigt und in ein einheitliches zustimmendes Votum umgewandelt worden. Der nachfolgende Abstimmungsverlauf ist nicht mehr rechtserheblich, weil er sich außerhalb der verfassungsrechtlich gebotenen Form des Abstimmungsverfahrens bewegte. In einem zum Gesetzgebungsverfahren gehörenden Abstimmungsverfahren vermag das formwidrige Verhalten das ihm vorangehende formgerechte nicht in seiner Rechtswirkung zu verändern. 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). 141

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 außer- 142

halb der mit dem Abstimmungsverfahren 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, dem die Aufgabe obliegt, den Willen des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren klar festzustellen. Art. 78 GG i.V.m. dem Rechtsstaatsprinzip gebietet, den Willen der beteiligten Verfassungsorgane zurechenbar festzustellen; dies gilt für den förmlichen Gesetzesbeschluss des Bundestages ebenso wie für die Zustimmung des Bundesrates. Wann insofern von einer Unklarheit als Anlass für Rückfragen auszugehen ist, ist verfassungsgerichtlich nachprüfbar; indes steht dem sitzungsleitenden Bundesratspräsidenten insofern eine Einschätzungsprärogative zu. 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.

143

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 Art. 51 Abs. 3 GG laut und unzweideutig formulieren (vgl. Plenarprotokoll 774, Stenografischer Bericht, S. 147 C – D). Das Bundesratsmitglied Schönbohm hatte zudem auch das Ziel seines Verhaltens klar umrissen. Er wollte mit seinem "Nein" eine einheitliche Abgabe der Stimmen Brandenburgs verhindern (vgl. Plenarprotokoll 774, Stenografischer Bericht, S. 148 A - B). Es war zudem allgemein bekannt, dass die brandenburgische Landesregierung über die Abgabe der Stimmen des Landes keinen Beschluss gefasst hatte. 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.

144

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.

145

Anders als in der 10. Sitzung des Bundesrates vom 19. Dezember 1949 konnte nicht angenommen werden, dass lediglich eine Irritation vorlag, die zur Herstellung eindeutiger Verhältnisse im Abstimmungsverfahren 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. Aus den gesamten Umständen musste jeder folgern, dass nicht klar war, zu welcher Haltung sich das Land Nordrhein-Westfalen im Kabinett entschieden hatte (vgl. insoweit Bundesrat, Sitzungsbericht vom 23.12.1949, S. 116 B - C). Ob das Verhalten des damaligen Bundesratspräsidenten im Einzelnen den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprach, bedarf vorliegend keiner Erörterung. Jedenfalls durfte der Präsident in einem solchen Fall der nicht beabsichtigten und im Vorhinein angekündigten Uneinheitlichkeit Maßnahmen zur Klärung ergreifen, damit ein mutmaßlich einheitlicher Landeswille nicht lediglich wegen eines möglichen Irrtums ohne Wirkung blieb. 146

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. 147

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 drohender Verstoß gegen die Bundesverfassung hätte abgewendet werden können. 148

Beide Voraussetzungen waren nicht gegeben. Rangverhältnisse des Landesverfassungsrechts spielen auf der Bundesebene keine Rolle. 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. Die landesrechtliche Weisung an Bundesratsmitglieder, die das Grundgesetz im Bundesrat - anders als im Gemeinsamen Ausschuss (Art. 53a Abs. 1 Satz 3 GG) oder im Vermittlungsausschuss (Art. 77 Abs. 2 Satz 3 GG) - erlaubt, ist die der Landesregierung, nicht die des Inhabers der Richtlinienkompetenz. Besteht keine Weisung der Landesregierung und stimmen die ein Land und dessen Landesregierung repräsentierenden Mitglieder uneinheitlich ab, ist dies nicht verfassungswidrig. Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG verbietet es lediglich, einen gespaltenen Landeswillen im Abstimmungsergebnis des Bundesrates durch Aufteilung der Stimmen des Landes zu berücksichtigen. 149

b) Selbst wenn dem Bundesratspräsidenten grundsätzlich ein Nachfragerecht zuge- 150

standen 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 nach der Stimmabgabe des Ministerpräsidenten bei seinem "Nein" bleibe. Denn durch die Frage an Ministerpräsident Dr. Stolpe und dessen Antwort war möglicherweise Klärungsbedarf entstanden, ob Minister Schönbohm an seinem "Nein" auch in unmittelbarer Konfrontation mit seinem Ministerpräsidenten festhalte. Die Pflicht zur Frage an beide Anwesenden wurde noch durch den Zwischenruf des Bundesratsmitglieds Schönbohm verstärkt. Ungeachtet der Frage, ob ein Zwischenruf, der weder durch einen - erneuten - Aufruf des Landes noch durch ein vom Sitzungsleiter an Minister Schönbohm gerichtetes Wort die gehörige Form fand, überhaupt eine rechtserhebliche Bekundung im förmlichen Abstimmungsvorgang sein kann, durfte jedenfalls aus dem Inhalt des Zwischenrufs nicht ohne klärende Nachfrage auf eine Abänderung der Nein-Stimme in eine Ja-Stimme oder eine Anerkennung der Stimmführerschaft des Ministerpräsidenten geschlossen werden.

## II.

1. Die unmittelbar nach dem im Protokoll verzeichneten Zwischenruf des Bundesratsmitglieds Schönbohm förmlich getroffene Feststellung des Bundesratspräsidenten, dass das Land Brandenburg mit "Ja" abgestimmt habe (vgl. Plenarprotokoll 774, Stenografischer Bericht, S. 171 D), war fehlerhaft, weil ein einheitliches Abstimmungsverhalten Brandenburgs nicht vorlag. 151

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 folgende Frage: "Ich kann auch Herrn Ministerpräsidenten Stolpe nochmal fragen, ob das Land noch Klärungsbedarf hat." Dies war keine der Form der Abstimmung genügende Frage. Weder wurde das Land erneut aufgerufen noch auch nur ein einzelnes Mitglied um die Abgabe der Stimmen des Landes gebeten. Die auf die erneute bejahende Erklärung des Bundesratsmitglieds Dr. Stolpe folgende Aussage des Bundesratspräsidenten: "So, dann ist das so festgestellt" bekräftigte lediglich die zuvor getroffene förmliche Feststellung einer Zustimmung des Landes Brandenburg (vgl. Plenarprotokoll 774, Stenografischer Bericht, S. 172 C). Dass Minister Schönbohm auf die Aussage von Ministerpräsident Dr. Stolpe seinerseits nicht noch einmal das Wort ergriff, um den fortbestehenden Dissens zu bekräftigen, ist in diesem Zusammenhang unerheblich. Minister Schönbohms Schweigen kann weder ein rechtlicher Erklärungswert zugesprochen werden, noch gibt es eine Pflicht zum ungefragten Zwischenruf. 152

2. Da es an einer gültigen Zustimmung des Landes Brandenburg fehlte, hatte auch die nach Aufruf der weiteren Länder erfolgende Feststellung, der Bundesrat habe 153

dem Gesetz zugestimmt, keine Rechtswirkung.

Hassemer

Sommer

Jentsch

Broß

Osterloh

Di Fabio

Mellinghoff

Lübbe-Wolff

Abweichende Meinung  
der Richterinnen Osterloh und Lübbe-Wolff  
zum Urteil des Zweiten Senats vom 18. Dezember 2002  
- 2 BvF 1/02 -

I.

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 des Landes hat im zweiten Durchgang mit "Ja" gestimmt. Der Minister Schönbohm hat dem keine klar als Stimmabgabe identifizierbare Äußerung mehr entgegengesetzt. 154

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, sodass 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. 155

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 156



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.).

1. a) Geht man davon aus, dass wegen der Uneinheitlichkeit der Stimmabgabe zweier brandenburgischer Minister im ersten Durchgang eine wirksame Stimmabgabe des Landes selbst noch gar nicht stattgefunden hatte (so im vorliegenden Verfahren der Vortrag des Landes Niedersachsen; s. auch v. *Mutius/Pöbbe*, LKV 2002, S. 345 <348>; *Meyer*, in: ders. (Hrsg.), *Abstimmungskonflikte im Bundesrat im Spiegel der Staatsrechtslehre* (im Erscheinen), S. 153; a.A. *Lerche*, BayVBl 2002, S. 577 <578>; *Gröschner*, JZ 2002, S. 621 <623>), so folgt schon daraus, dass dem Land die Möglichkeit gegeben werden musste, seine Stimmen noch abzugeben. Dabei wird vorausgesetzt, dass zwischen zwei Formen des Fehlschlags einer Stimmabgabe zu unterscheiden ist: zwischen einer Unwirksamkeit schon hinsichtlich der Abgabehandlung (die Stimme wurde im Rechtssinne gar nicht abgegeben) und einer Unwirksamkeit, die erst die Übermittlung des Inhalts der Stimmäußerung betrifft (die Stimme wurde abgegeben, wird aber als ungültig, d.h. weder als Stimme für eine der zur Wahl stehenden Alternativen noch als Enthaltung gezählt).

157

Für die Notwendigkeit dieser Unterscheidung und für die Annahme, dass die uneinheitliche Äußerung der brandenburgischen Minister qua Stimmabgabe des Landes in die erstere Kategorie fällt, spricht der Wortlaut des Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG. Danach "können" die Stimmen eines Landes nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden. Diese Formulierung legt nahe, dass, anders als etwa im Falle der Verwendung des Wortes "dürfen", nicht erst die Gültigkeit, sondern schon die Möglichkeit einer uneinheitlichen Stimmabgabe des Landes ausgeschlossen werden soll. In dieselbe Richtung deutet die systematische Stellung des Einheitlichkeitserfordernisses. In Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG wird dieses Erfordernis in einer Reihe mit dem der Anwesenheit der abstimmenden Bundesratsmitglieder aufgeführt: "Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden". Wie der Fall zu behandeln gewesen wäre, wenn die Bundesratsmitglieder Ziel und Schönbohm in der fraglichen Sitzung nicht anwesend gewesen wären, sondern versucht hätten, die Stimmen des Landes Brandenburg per Fax aus Potsdam in die Sitzung einzuspeisen, dürfte keinem Zweifel unterliegen. Niemand würde bestritten haben, dass der Bundesratspräsident in diesem Falle nach Kenntnisnahme von den eingegangenen Faxen die im Saale anwesenden Vertreter des Landes Brandenburg hätte fragen dürfen, wie das Land Brandenburg abstimmt, und dass, wenn er diese Frage nicht von sich aus gestellt hätte, die anwesenden Vertreter des Landes Brandenburg hätten verlangen können, dass dem Land Gelegenheit zur Stimmabgabe gegeben wird. Wenn für den Fall einer Stimmabgabe durch Abwesende davon auszugehen ist, dass hier eine Abgabe der Stimmen des Landes, die die Abgabe der Landesstimmen durch andere, anwesende Vertreter in irgendeiner Weise blockieren könnte, gar nicht

158

stattgefunden hat, so liegt es nahe, dasselbe auch für den Fall uneinheitlicher Stimmabgabe anzunehmen. Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG statuiert das Anwesenheits- und das Einheitlichkeitserfordernis unmittelbar nebeneinander und ohne jede Abstufung. Für die Annahme, dass die Nichtbeachtung dieser Anforderungen mit unterschiedlichen Rechtsfolgen verknüpft sein soll, bedürfte es daher besonderer Gründe.

Dass die in der Literatur bisher ganz herrschende Meinung uneinheitlich abgegebene Stimmen als ungültig bezeichnet, kann nicht als Stellungnahme zu der Frage aufgefasst werden, ob bei uneinheitlicher Stimmabgabe zweier Minister eine Abgabe der Stimmen des Landes überhaupt vorliegt. Die Unterscheidung zwischen Abgegebensein ungültiger Landesstimmen und Nichtabgegebensein der Landesstimmen, um die es hier geht, war bis zum Streit über das Zustandekommen des Zuwanderungsgesetzes in der Diskussion über die Rechtsfolgen einer uneinheitlichen Stimmabgabe mehrerer Landesvertreter so wenig präsent, dass die Verwendung des Wortes "ungültig" nicht als Votum für die eine oder die andere Alternative gedeutet werden kann. An die Möglichkeit und die Konsequenzen dieser Unterscheidung ist in Abwesenheit von Streitstoff, der die Differenzierung herausgefordert hätte, lange Zeit nicht gedacht worden. Ein spätes Beispiel dafür liefert die Antragschrift im vorliegenden Verfahren. Die Antragstellerinnen hatten hier mit dem Ziel, die Rechtsfolge der Ungültigkeit zu begründen, argumentiert, bei uneinheitlich abgegebenen Stimmen mehrerer Landesvertreter wirkten diese nicht für das Land, sondern seien als "private" Voten zu werten. Diese Einordnung haben sie erst in der mündlichen Verhandlung relativiert, nachdem durch die Stellungnahme des Landes Niedersachsen die Unterscheidung zwischen abgegebenen ungültigen und überhaupt nicht abgegebenen Landesstimmen eingeführt und deutlich geworden war, dass unter Berücksichtigung dieser Unterscheidung die Annahme, die uneinheitlich abgegebenen Ministerstimmen seien nicht als Landesstimmen zu werten, sich gegen das Anliegen der Antragstellerinnen kehrt.

159

Gegen die Annahme, eine Stimmabgabe des Landes habe im ersten Durchgang überhaupt noch nicht stattgefunden, lässt sich auch nicht ins Feld führen, der Bundesratspräsident selbst habe im Anschluss festgestellt, dass "das Land Brandenburg nicht einheitlich abgestimmt hat". Diese Feststellung muss nicht so verstanden werden, dass sie das Vorliegen einer Stimmabgabe voraussetzt (so aber *Gröschner*, ebd. S. 623). Abgesehen davon kann auch angesichts des damaligen Diskussionsstandes die gewählte Formulierung nicht als Positionsnahme in der rechtsdogmatischen Streitfrage gedeutet werden, um die es hier geht. Im Übrigen wäre ein diesbezüglich im Rahmen der Sitzungsleitung formulierter Standpunkt des Bundesratspräsidenten nicht ohne weiteres maßgebend für die Interpretation des Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG. Rechtlich von Bedeutung wäre eine im Verfahren geäußerte Auffassung des Bundesratspräsidenten zu dieser Frage allenfalls, wenn sie als Bestätigung einer entsprechenden Staatspraxis betrachtet werden könnte. Das ist aber nicht der Fall. Im einzigen vorausgegangenen Fall uneinheitlicher Stimmabgabe der Vertreter eines Landes im Bundesrat hat, nachdem alle Länder nacheinander zur Ab-

160

gabe ihrer Stimmen aufgerufen worden waren und beim Aufruf Nordrhein-Westfalens die Minister Halbfell und Dr. Weitz sich uneinheitlich geäußert hatten, der damalige Bundesratspräsident die Abstimmungslage in die Worte gefasst: "Jetzt fehlt noch die Stimme von Nordrhein-Westfalen." (BR Sitzungsbericht Nr. 10 vom 23. Dezember 1949, S. 116). Auch im Protokoll wurden damals die uneinheitlichen ministeriellen Äußerungen nicht als Stimmabgabe des Landes, sondern als Zwischenrufe der Minister vermerkt (ebd.). Gleich ob dieser historischen Formulierungswahl und Protokollfassung überhaupt eine rechtliche Relevanz zuzumessen ist - den Beginn einer Staatspraxis, nach der uneinheitliche Ministerstimmen als zwar ungültige, aber abgegebene Landesstimmen zu werten wären, markieren sie jedenfalls nicht. Nach alledem sprechen gute Gründe dafür, dass nach der uneinheitlichen Äußerung der Bundesratsmitglieder Ziel und Schönbohm eine rechtlich dem Land Brandenburg zurechenbare Stimmabgabe noch gar nicht vorlag, im weiteren Verlauf daher einem noch unverbrauchten Recht des Landes zur Abgabe seiner Stimmen Rechnung getragen werden musste und der Bundesratspräsident deshalb zu einer Nachfrage nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet war.

Bei gegenteiliger Rechtsauffassung wäre die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu berücksichtigen gewesen, nach der nur ein rechtlich evidenter Fehler im Rechtsetzungsverfahren zur Nichtigkeit der betreffenden Rechtsvorschriften führt (vgl. BVerfGE 34, 9 <25>; 91, 148 <175>; siehe außerdem BVerfGE 31, 47 <53>). Die Frage, ob nach dem uneinheitlichen Votum zweier brandenburgischer Bundesratsmitglieder eine Stimmabgabe des Landes als solchen bereits vorlag oder noch nicht, war jedenfalls nicht evidenterweise im ersteren Sinne zu beantworten.

b) Auch wenn man davon ausgeht, dass mit der uneinheitlichen Stimmabgabe zweier Landesminister bereits eine - allerdings ungültige - Stimmabgabe des Landes stattgefunden hatte, hatte das Land jedenfalls das Recht zur Korrektur dieser Stimmabgabe.

Nach § 32 Satz 1 GOBR werden die Beschlüsse des Bundesrates mit dem Ende der Sitzung wirksam. Dass bis dahin eine Wiederholung von Abstimmungsvorgängen nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist, ergibt sich aus § 32 Satz 2 GOBR. Ein Verbot erneuter Beratung und Abstimmung über Gegenstände, deren Behandlung abgeschlossen ist, spricht diese Bestimmung nur für den Fall aus, dass ein Land der erneuten Behandlung widerspricht. Wird ein Abstimmungsergebnis in unmittelbarem Zusammenhang mit seiner Verkündung durch den Bundesratspräsidenten angezweifelt, so gilt die Abstimmung als noch nicht abgeschlossen mit der Folge, dass die Wiederholung nicht als "erneute" Abstimmung im Sinne des § 32 Satz 2 GOBR anzusehen und daher selbst gegen den Widerspruch eines Landes zulässig ist (sogenannte "unechte Wiederholung", vgl. Reuter, Praxishandbuch Bundesrat, 1991, Rn. 16 zu § 32 GOBR). Aus der in § 32 Satz 2 GOBR vorgesehenen Begrenzung der Wiederholungsmöglichkeit folgt freilich noch nicht zwingend, dass in allen davon nicht erfassten Fällen die Wiederholung unbegrenzt zulässig ist und beansprucht werden kann (so auch Reuter, ebd., Rn. 23 zu § 32 GOBR). Die Geschäftsordnung

enthält diesbezüglich keine abschließende ausdrückliche Regelung. Für ihre Auslegung in diesem Punkt kommt daher der Staatspraxis Bedeutung zu (zur Bedeutung der Staatspraxis für die Auslegung von Geschäftsordnungen vgl. BVerfGE 1, 144 <148 f.>; BVerfGE 91, 148 <171>).

In der Praxis des Bundesrates ist es ständige Übung, dass der Bundesratspräsident eine Abstimmung oder einen Teil davon wiederholen lässt, wenn ein Abstimmungsbeteiligter darum ersucht. Ausweislich der Plenarprotokolle der zurückliegenden Jahre kommt dies in ungefähr der Hälfte der Sitzungen einmal oder mehrmals vor. In vielen Fällen wird dabei von demjenigen, der die Wiederholung verlangt, kein Grund für diesen Wunsch angegeben. Auch eine Nachfrage des Bundesratspräsidenten nach dem Grund erfolgt in diesen Fällen nicht. Die Praxis geht demnach offensichtlich nicht davon aus, dass Wiederholungen ausschließlich zur Ausräumung von Unklarheiten oder Irrtümern im Abstimmungsvorgang, nicht dagegen beispielsweise auf Grund von Willensänderungen zulässig sind, denn wenn die zulässigen Wiederholungsgründe in dieser Weise beschränkt wären, hätte der Bundesratspräsident jeweils zu prüfen, ob ein zulässiger Wiederholungsgrund vorliegt.

164

Der Grundsatz großzügigen Umgangs mit Wiederholungswünschen, der der beschriebenen Staatspraxis zu Grunde liegt, beansprucht deshalb auch nicht nur für die in der Praxis dominierende Regelform der Abstimmung durch Handaufheben (§ 29 Abs. 1 Satz 1 GOBR) Geltung. Zwar kommen Wiederholungen naturgemäß vor allem bei dieser Abstimmungsvariante vor, weil hier leicht Zählfehler, Versehen und Unklarheiten auftreten können. Daraus ist aber nicht zu schließen, dass bei den in dieser Hinsicht weniger fehleranfälligen Abstimmungen durch Aufruf der Länder (§ 29 Abs. 1 Satz 2 und 3 GOBR) und damit für die Abstimmung über das Zuwanderungsgesetz andere Grundsätze gelten. Vielmehr spricht die praktizierte Indifferenz gegenüber den Gründen für geäußerte Wiederholungswünsche dafür, dass es auf die Frage, ob eine Wiederholung zur Beseitigung von Unklarheiten, zur Korrektur von Versehen oder zur Abänderung willentlicher Abstimmungsäußerungen erfolgt, auch bei Abstimmungen durch Handaufheben grundsätzlich nicht ankommt. Auch in der Literatur wird hinsichtlich der Zulässigkeit von - echten oder unechten - Abstimmungswiederholungen im Bundesrat zwischen den beiden in § 29 GOBR genannten Abstimmungsarten nicht differenziert (vgl. Reuter, Praxishandbuch Bundesrat, 1991, Rn. 14 ff. zu § 32 GOBR).

165

Abstimmung im Sinne der Bestimmungen der Geschäftsordnung des Bundesrates ist der gesamte Vorgang der Stimmabgabe der Länder zu einem (Einzelabstimmung) oder mehreren (Sammelabstimmung) Beratungsgegenständen. Von der Abstimmung in diesem Sinne zu unterscheiden ist die Stimmabgabe eines einzelnen Landes im Rahmen einer Abstimmung. Bei dem "zweiten Anlauf" Brandenburgs zu gültiger Stimmabgabe, den der Bundesratspräsident mit seiner Nachfrage eingeleitet hat, handelte es sich dementsprechend nicht um eine Abstimmungswiederholung im Sinne des § 32 Satz 2 GOBR. Für die Wiederholung der Stimmabgabe eines einzelnen Landes im Rahmen einer Abstimmung gelten jedoch keine strengeren Grundsätze

166

als für die Wiederholung der gesamten Abstimmung. Im Gegenteil: da nach § 32 GOBR nur die Wiederholung der gesamten Abstimmung an die Voraussetzung gebunden ist, dass kein Land widerspricht, ist die Wiederholung der Stimmabgabe eines einzelnen Landes - soweit sie sich, wie es bei der Abstimmung durch Länderaufruf der Fall ist, von der Wiederholung der Abstimmung als Ganzer sinnvoll trennen lässt - unabhängig von dieser Voraussetzung zulässig. Dementsprechend kann die Stimmabgabe eines einzelnen Landes "nach der Praxis des BR bis zum Schluss der jeweiligen Abstimmung korrigiert werden - sei es wegen Irrtums oder wegen einer Willensänderung" (Reuter, Praxishandbuch Bundesrat, 1991, Rn. 15 zu § 32 GOBR).

Diese Praxis ist kein Produkt des Zufalls oder der Beliebigkeit. Analoge Grundsätze gelten für Abstimmungen im Deutschen Bundestag und im Vermittlungsausschuss. Auch hier kann grundsätzlich, solange nicht die Abstimmung als Ganze geschlossen ist, der einzelne Abgeordnete seine Stimmabgabe berichtigen (Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 647; Dästner, Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses, 1995, S. 151 f.). Sowohl im Bundesrat als auch im Bundestag und im Vermittlungsausschuss trägt diese Praxis großzügiger Korrekturzulassung dem verfassungsrechtlich geschützten Interesse der Abstimmungsbeteiligten an willenskonformer und wirksamer Stimmabgabe Rechnung.

167

2. Das Land Brandenburg war folglich, sofern man annimmt, dass im ersten Durchgang eine Stimmabgabe des Landes überhaupt stattgefunden hat, nach anerkannten und verfassungsrechtlich fundierten geschäftsordnungsrechtlichen Grundsätzen jedenfalls zur Korrektur dieser Stimmabgabe berechtigt. Hätte im Anschluss an den ersten Durchgang der Bundesratspräsident auf eine Nachfrage verzichtet, ein Vertreter des Landes Brandenburg aber für das Land um erneute Gelegenheit zur Stimmabgabe gebeten, so hätte der Bundesratspräsident das Korrekturrecht des Landes respektieren und dieser Bitte entsprechen müssen. Tatsächlich hat das Land Brandenburg allerdings eine solche Bitte nicht geäußert. Es hatte dazu keine Gelegenheit, denn der Bundesratspräsident hat ihm unmittelbar im Anschluss an seine Feststellung, dass das Land nicht einheitlich abgestimmt habe, durch seine Nachfrage von sich aus Gelegenheit zu erneuter Stimmabgabe gegeben. Das ändert aber nichts daran, dass das Land Brandenburg berechtigt war, seine im ersten Durchgang fehlgeschlagene Stimmabgabe zu korrigieren, und von dieser Möglichkeit auch Gebrauch gemacht hat.

168

Selbst wenn der Senatsmehrheit in der Annahme zu folgen wäre, dass der Bundesratspräsident zu seiner Nachfrage nicht berechtigt war, ist unerfindlich, weshalb dies die Konsequenz haben sollte, dass das Land Brandenburg sein Korrekturrecht nicht mehr wirksam ausüben konnte. Die Auffassung der Senatsmehrheit läuft darauf hinaus, dass der Bundesratspräsident das Recht eines Landes zur Korrektur seiner Stimmabgabe für den konkreten Fall beseitigt, wenn er dem Land unveranlasst die Gelegenheit dazu anbietet. Das ist ein staatsrechtliches Unikat. Üblicherweise und sinnvollerweise können Rechte, organschaftliche wie subjektive, durch rechtswidriges Verhalten Dritter zwar verletzt, aber gerade nicht vernichtet werden. Auch wenn

169

es zuträfe, dass der Bundesratspräsident mit seiner Nachfrage seine Pflicht zur Unparteilichkeit verletzt hätte: Eine Verantwortlichkeitsverschiebung zwischen Verfahrensbeteiligten, die es gestattete, für ein rechtswidriges Verhalten des Bundesratspräsidenten das Land Brandenburg mit dem Verlust der Möglichkeit zur Korrektur seiner Stimmabgabe zu bestrafen, kennt das Grundgesetz nicht.

3. Im Übrigen kann auch die Auffassung, dass der Bundesratspräsident im vorliegenden Fall zu einer Nachfrage nicht berechtigt war, nicht überzeugen. Die Senatsmehrheit geht davon aus, dass der Bundesratspräsident zur Nachfrage nur bei "Unklarheiten im Abstimmungsvorgang" befugt ist und daher auch nur in diesem Fall wirksam einen neuen Abstimmungsdurchgang eröffnen kann. Dabei wird der Sache nach unterstellt, dass eine Nachfrage in jedem anderen Fall nur als Ausdruck von Parteilichkeit begriffen werden kann. Diese Unterstellung ist unzutreffend. Zu einer effizienten Sitzungsleitung gehört, dass der Sitzungsleiter berechnete Verfahrensangelegenheiten der Sitzungsteilnehmer erkennt und, wenn von einem Wahrnehmungsinteresse auszugehen ist, den betroffenen Sitzungsteilnehmern zur Ausübung ihrer Verfahrensrechte von sich aus Gelegenheit gibt. So wird vermieden, dass die Betroffenen zur Wahrnehmung ihrer Rechte einen anderweitigen Fortgang der Sitzung durch Wortmeldungen oder Zwischenrufe unterbrechen müssen. Gegen seine Pflicht zur Unparteilichkeit verstößt der Bundesratspräsident nicht dadurch, dass er berechnete Verfahrensangelegenheiten in dieser Weise antizipiert, sondern nur dann, wenn er sich in vergleichbaren Fällen unterschiedlichen Beteiligten gegenüber nicht in gleicher Weise zuvorkommend verhält. Der Bundesratspräsident darf daher - nach seinem gleichmäßig auszuübenden Ermessen - einem Land nicht nur dann durch Nachfrage die Möglichkeit zu erneuter Stimmabgabe geben, wenn er nicht sicher ist, wie das Land gestimmt hat, oder wenn es Hinweise darauf gibt, dass der erfolgten Stimmabgabe ein Versehen zu Grunde liegt, sondern auch dann, wenn ein anderes berechtigtes Wiederholungsinteresse des Landes erkennbar ist. Um eine unzulässige Lenkung seitens des Bundesratspräsidenten handelt es sich dabei nicht, denn dem gefragten Land steht es vollkommen frei, auf die gebotene Gelegenheit zu erneuter Stimmabgabe zu verzichten. Als Verletzung der Pflicht zur Unparteilichkeit wäre erst das Aufdrängen einer Korrekturgelegenheit zu werten, die das betreffende Land erkennbar nicht wünscht oder die zu wünschen es keinerlei erkennbaren Anlass hat. Davon kann aber im vorliegenden Fall keine Rede sein. Brandenburg hat die mit der ersten Nachfrage des Bundesratspräsidenten eröffnete Gelegenheit zur Korrektur genutzt (s. dazu noch unter 5.). Das damit bestätigte Korrekturinteresse des Landes durfte der Bundesratspräsident angesichts der Ungültigkeit der vorausgegangenen Stimmabgabe antizipieren.

170

Mit dem Kriterium zur Abgrenzung zulässiger von unzulässigen Nachfragen, das die Senatsmehrheit entwickelt hat, setzt sie sich in Widerspruch zu anerkannten verfassungsrechtlichen Grundsätzen für die Abstimmung im Bundesrat. Nach Auffassung der Senatsmehrheit besteht kein Recht zur Nachfrage, "wenn ein einheitlicher Landeswille erkennbar nicht besteht und nach den gesamten Umständen nicht zu erwar-

171

ten ist, dass ein solcher noch während der Abstimmung zustande kommen werde". Damit wird das Recht zur Nachfrage von fallbezogenen Wahrnehmungen und Prognosen abhängig gemacht, die die politischen Positionen einzelner Bundesratsmitglieder und die landesinterne Bildung eines einheitlichen Willens im Hintergrund der Bundesratsabstimmung betreffen. Solche fallspezifischen landesinternen Hintergründe sind aber, wie die Antragstellerinnen in ihrer Antragschrift in Übereinstimmung mit der ganz herrschenden Auffassung in der Staatsrechtslehre richtig ausgeführt haben, bundesverfassungsrechtlich irrelevant. So kommt es beispielsweise darauf, ob der Stimmabgabe im Bundesrat überhaupt eine regierungsinterne Willensbildung auf Landesebene vorausgegangen ist, ob Bundesratsmitglieder sich bei ihrer Stimmabgabe an landesintern erteilte Weisungen gehalten haben, und ob ihr Stimmverhalten aus ihrer Haltung zum Sachgegenstand der Abstimmung oder aus anderweitigen politischen Rücksichten entspringt, nicht an (s. statt vieler Herzog, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 1987, § 46 Rn. 33; Koriath, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. II, 4. Aufl. 2000, Art. 51 Rn. 21, 23; Krebs, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. II, 4./5. Aufl. 2001, Art. 51 Rn. 14, m.w.N.). Auch für die Frage, ob der Bundesratspräsident bei uneinheitlicher Abstimmung zu einer Nachfrage berechtigt ist, kann es daher auf fallbezogene Interpretationen und Erwartungen, die die Willensbildungsprozesse im Hintergrund des jeweiligen Abstimmungsverhaltens betreffen, nicht ankommen.

Sollte mit dem "einheitlichen Landeswillen", auf dessen Erwartbarkeit die Senatsmehrheit abstellt, nicht die Einheitlichkeit irgendwelcher Hintergrundüberzeugungen, sondern die Einheitlichkeit der Stimmabgabe des Landes gemeint sein, so bleibt dunkel, weshalb im vorliegenden Fall nicht zu erwarten gewesen sein soll, dass diese Einheitlichkeit im weiteren Abstimmungsverlauf noch zustande kam. Tatsächlich ist auf die Nachfrage des Bundesratspräsidenten hin ein einheitliches Votum des Landes Brandenburg zustande gekommen (näher dazu unter 5.). Weshalb die Senatsmehrheit dennoch ausschließen zu können glaubt, dass dies zumindest als eine Möglichkeit erwartbar war, wird in den Entscheidungsgründen nicht mitgeteilt. Tatsächlich hätte jeder Versuch, diese Frage zu beantworten, deutlich gemacht, dass die Abgrenzung zwischen klaren und unklaren Fällen, auf die die Senatsmehrheit abstellt, ihrerseits alles andere als klar und daher als verfassungsrechtlicher Maßstab für das Verhalten des Bundesratspräsidenten ungeeignet ist.

172

Zusammenfassend: Dass der Bundesratspräsident dem Land Brandenburg mit seiner Nachfrage die Möglichkeit zu erneuter Stimmabgabe eröffnete, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

173

4. Zweifelhaft kann allenfalls sein, ob die Nachfrage in der richtigen Form erfolgte. Der Bundesratspräsident fragte "Herrn Ministerpräsidenten Stolpe, wie das Land Brandenburg abstimmt". Damit war einerseits klar die Frage gestellt, wie das Land Brandenburg abstimmt, und damit dem Land Brandenburg die Gelegenheit zur Stimmabgabe neu eröffnet. Zugleich war diese Frage aber speziell an den Ministerpräsidenten gerichtet. § 29 GOBR sieht neben der Abstimmung durch Handaufheben die Abstimmung durch Aufruf der Länder vor. Dementsprechend ist es auch in der

174

Praxis üblich, dass der Bundesratspräsident Länder zur Abstimmung aufruft, ohne sich dabei an einzelne Vertreter des Landes zu wenden. Der Ministerpräsident ist - darin folgen wir der Senatsmehrheit - auch nicht etwa deshalb der geborene Adressat eventueller Nachfragen, weil er kraft seiner landesverfassungsrechtlichen Stellung über eine entscheidende Stimme im Bundesrat verfügte. All dies spricht dafür, dass Nachfragen grundsätzlich an das betreffende Land und nicht an einzelne Vertreter des Landes zu richten sind.

Allerdings war die Rechtslage in dieser Frage zum Zeitpunkt der Abstimmung nicht eindeutig geklärt. Der Bundesratspräsident konnte sich für sein Vorgehen auf namhafte Vertreter der Staatsrechtslehre berufen (*Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 137; *Blumenwitz*, in: Bonner Kommentar, Art. 51 Rn. 29). 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 auf Grund 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 (vgl. BR Sitzungsbericht Nr. 10 vom 23. Dezember 1949, S. 116). Der vorliegende Fall wies diesem historischen Präzedenzfall gegenüber die Besonderheit auf, dass im ersten Durchgang zwei Minister erkennbar auf Grund 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 (s.o. unter 2.), 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 (vgl. o. unter 1.a) begangen, indem er seine Nachfrage an den Ministerpräsidenten des Landes Brandenburg richtete.

175

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 (dazu sogleich unter 5.), war nicht durch die Form der Nachfrage bedingt.

176



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. 177

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. Art. 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, wie oben (unter 4.) ausgeführt, bundesverfassungsrechtlich irrelevant. Eben deshalb ist es notwendig, zwischen Stimmabgaben und Auffassungskundgaben deutlich zu unterscheiden. Als Stimmabgabe wären im Rahmen der Abstimmung durch Länderaufruf (§ 29 Abs. 1 Sätze 2 und 3 GOBR) die Zurufe "Ja", "Nein" oder "Enthaltung" in Betracht gekommen (s. Reuter, Praxishandbuch Bundesrat, 1991, Rn. 7 zu § 29 GOBR). Die Äußerung "Sie kennen meine Auffassung, Herr Präsident" fiel dagegen eindeutig nicht in diese Kategorie. 178

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. 179

Eine klare Stimmabgabe des Bundesratsmitglieds Schönbohm, die das Zustandekommen des Zuwanderungsgesetzes hätte verhindern können, hat im entscheidenden zweiten Durchgang aber nicht mehr stattgefunden. 180

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 18. Dezember 2002 -  
2 BvF 1/02**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. Dezember 2002 - 2 BvF 1/  
02 - Rn. (1 - 180), [http://www.bverfg.de/e/fs20021218\\_2bvf000102.html](http://www.bverfg.de/e/fs20021218_2bvf000102.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2002:fs20021218.2bvf000102