UNIVERSITÄT HEIDELBERG
ZUKUNFT SEIT 1386

Vorlesung Grundkurs Verfassungsrecht I - Staatsorganisationsrecht - Vertretungsstunde 11.12.2019

WS 2019/20

Laura Volk

Der Bundesrat

I. Stellung und Funktion
II. Zusammensetzung
III. Rechte und Aufgaben
IV. Stimmabgabe und Mehrheiten
V. Fall

Der Bundesrat I. Stellung und Funktion

- Regelungen in den Art. 50-53 GG (IV. Abschnitt: Bundesrat) und Art.76-78 GG (im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens); GO BRat
- Der Bundesrat ist ein **oberstes Bundesorgan**, das föderative Bundesorgan
- KEIN „2. Parlament“ oder eine „Länderkammer“ als gemeinsame Einrichtung der Länder
- Funktion: **Mitwirkung der Länder bei der Bundes-Gesetzgebung**
- Art. 50 GG: *„Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit.“*

→ Inkompatibilität zwischen Mitgliedschaft im Bundestag und im Bundesrat (arg. e. Art. 77 Abs. 2 GG)

Der Bundesrat II. Zusammensetzung

Art. 51 GG:

(1) 1Der Bundesrat besteht aus ***Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen****. 2Sie können durch andere Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden.*

(2) Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen.

(3) 1Jedes Land kann so viele Mitglieder entsenden, wie es Stimmen hat. 2Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden.

Der Bundesrat II. Zusammensetzung

- BRat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder
- Die Bundesratsmitglieder werden von den Landesregierungen bestellt und abberufen
- Derzeit 69 ordentliche Mitglieder
- Weisungsabhängigkeit

→ sog. **Imperatives** Mandat; die Mitglieder müssen im BRat so abstimmen, wie es ihre Landesregierungen beschlossen haben (Arg. e. contrario aus Art. 77 Abs. 2 S. 3 GG, Art. 53a Abs. 1 S. 3 GG)

Gegenteil: Freies Mandat der Abgeordneten des BTages (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG)

Der Bundesrat II. Zusammensetzung

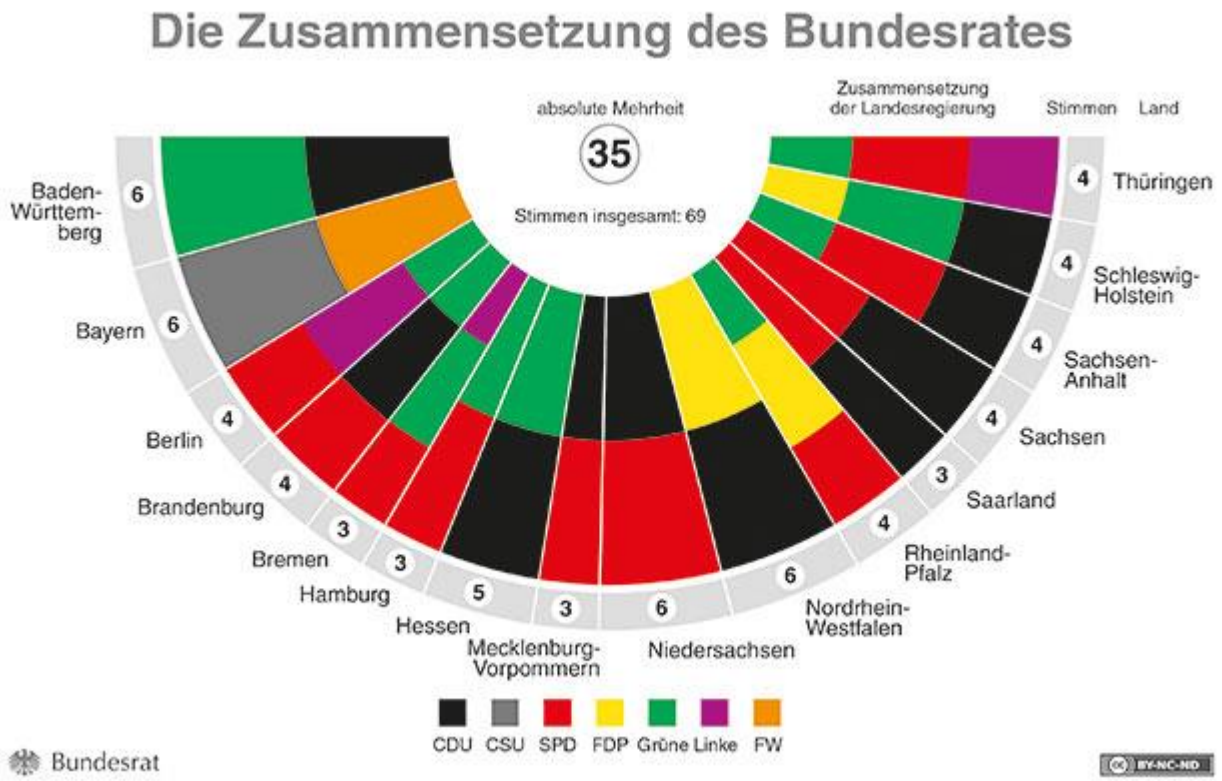
- Mittelbare demokratische Legitimation
- Kontinuität für Organ, Personen und Sachen

→Der BRat ist ein ständiges Organ, er tritt nicht jede (Bundes-)Legislaturperiode neu zusammen, sondern die Mitglieder werden nach und nach ausgewechselt

→„immerwährendes Verfassungsorgan“

→Bundestagswahl hat keine unmittelbare Auswirkungen auf die Verfahren im BRat

Der Bundesrat II. Zusammensetzung



Quelle: https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/verteilung/verteilung-node.html

Der Bundesrat II. Zusammensetzung

Art. 51 Abs. 2 GG:

„Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen.“

Der Bundesrat III. Rechte und Aufgaben

1. Mitwirkung bei der Gesetzgebung des Bundes
   - Art. 76 ff. GG → Allgemeine Regelungen zu Einspruchs- oder Zustimmungsgesetzen
   - Art. 79 Abs. 2 GG → Grundgesetzänderungen
   - Art. 81 GG → Gesetzgebungsnotstand
   - Art. 110 Abs. 3 GG → Haushaltsplan
2. Mitwirkung bei der Verwaltung des Bundes
   - Zustimmungsrechte gegenüber der BReg: Art. 37 Abs. 1, 80 Abs. 2, 84 Abs. 2 und Abs. 3 S. 2, 85 Abs. 2 S. 1, 87 Abs. 3 S. 2, 108 Abs. 7, 119 S. 1, 130 Abs. 1 S. 2, 132 Abs. 4 GG
   - Recht zur Präsidentenanklage, Art. 61 Abs. 1 S. 1 GG

Der Bundesrat III. Rechte und Aufgaben

3. Mitwirkung an der Bundesjustiz
   - Bestimmung der Richter des BVerfG, Art. 94 Abs. 1 S. 2 GG
4. Mitwirkung in Bezug auf die EU
   - Art. 23 Abs. 1 S. 2, S. 3 GG → Hoheitsrechteübertragung auf die EU
   - Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG → Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union
   - Art. 23 Abs. 4-Abs. 7 GG → Einzelne Zustimmungserfordernisse

Der Bundesrat IV. Stimmabgabe und Mehrheiten

- Art. 51 Abs. 2 GG: Jedes Land hat mindestens 3 Stimmen, danach aufsteigend je nach Bevölkerungszahl 4, 5 oder 6 Stimmen

→ abgestuftes Stimmengewicht

→Kompromiss zwischen der "föderativen" Forderung nach Gleichbehandlung der Länder und dem demokratischen Ideal einer exakten Repräsentation der jeweiligen Einwohnerzahlen

Der Bundesrat IV. Stimmabgabe und Mehrheiten

- Art. 51 Abs. 3 GG: Abgabe der Stimmen eines Landes durch einen Vertreter zulässig → **Praxis** der „Stimmführerschaft“ (nicht im GG ausdrücklich vorgesehen)
- Gewöhnlich wird durch Beschluss der Landesregierung das Stimmverhalten im Bundesrat festgelegt
- Derartige Weisungen binden die jeweiligen Mitglieder des Bundesrates aber nur im „Innenverhältnis“ – also der Landesregierung gegenüber
- Im Außenverhältnis gegenüber dem Bundesrat sind weisungswidrige Abstimmungen unbeachtlich → aber: Risiko der Abberufung des Vertreters aus dem Bundesrat, Art. 51 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG

Der Bundesrat IV. Stimmabgabe und Mehrheiten

- Art. 51 Abs. 3 S. 2 GG: Voraussetzung ist einheitliche Stimmabgabe
- **Problem:** Voraussetzungen und Folgen einer uneinheitlichen Stimmabgabe → str.

Der Bundesrat V. Fall

Der Bundesrat soll über eine politisch hoch umstrittene Angelegenheit entscheiden. In der Sache geht der Dissens quer durch die Parteien und hat insbesondere dazu geführt, dass innerhalb mehrerer Landesregierungskoalitionen erhebliche Spannungen aufgetreten sind. Insbesondere im Land L haben die zwei Minister A und B, die der kleineren Regierungskoalitionspartei P angehören, in der Sache bereits mehrfach und auch öffentlichkeitswirksam gegen den Ministerpräsidenten des Landes Stellung genommen. Da neben dem Ministerpräsidenten und anderen Ministern auch diese beiden Minister für das Land L im Bundesrat sitzen, bittet der Ministerpräsident die beiden Abweichler zu einem Gespräch. Der Minister A zeigt sich uneinsichtig, woraufhin der Ministerpräsident den A als Minister wirksam entlässt und den neuen, ihm aus seiner Partei Q gut bekannten C zum Minister ernennen und in den Bundesrat einziehen läßt.

Der Minister B ist vom Anliegen des Ministerpräsidenten gleichfalls nicht ganz überzeugt. Seine Auswechselung würde aber zum Platzen der die Landesregierung tragenden Koalition führen. Deshalb belässt der Ministerpräsident den B auf seinen Posten in der Landesregierung und im Bundesrat. Er erteilt ihm aber nach Landesrecht wirksam die Weisung, gemäß der Linie der Landesregierungsmehrheit im Bundesrat für das Vorhaben abzustimmen.

Am Tag der Bundesratssitzung werden die Stimmen des Landes L entscheiden. In der Debatte hatte der Minister B seine Zweifel an dem Vorhaben geäußert und angekündigt, dass er mit Nein stimmen werde. Alle warten gebannt auf die Abstimmung. Nach Aufforderung durch den Bundesratspräsidenten zur Stimmabgabe sagt der Minister C: "Ich stimme mit Ja". Unmittelbar darauf sagt der Minister B: "Ich mit Nein". Daraufhin richtet der Bundesratspräsident das Wort wieder an den Ministerpräsident des Landes L; dieser sagt: "Als Ministerpräsident des Landes L erkläre ich hiermit Ja". Der Minister B erwidert in Richtung des Bundesratspräsidenten: "Sie kennen meine Auffassung, Herr Präsident". Daraufhin sagt der Bundesratspräsident: "Damit stelle ich fest, dass das Land L mit Ja abgestimmt hat".

Ein Tumult bricht los. Vertreter der P-Partei sehen im Verhalten des Bundesratspräsidenten einen Verfassungsbruch und sind der Ansicht, dass dem Vorhaben wegen uneinheitlicher Stimmabgabe des Landes L die erforderliche Mehrheit fehle. Der Ministerpräsident des Landes L bezeichnet den Vorgang als billige Inszenierung und sagt, dass er seine landesrechtliche Befugnis als Stimmführer ausgeübt habe, die auch der B wegen der erteilten Weisung zu akzeptieren habe, womit die Stimmen des Landes L einheitlich abgegeben worden seien und die erforderliche Mehrheit gegeben sei.

Der Bundesrat V. Fall

Wer hat recht?

Der Bundesrat V. Fall

https://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2002/Eklat-nach-Drehbuch-Absurdes-Theater-im-Bundesrat,erste7964.html

Ab 3.26 Min.

Der Bundesrat V. Fall

I. Ausgangspunkt

Wortlaut des Art. 52 Abs. 3 S. 1 GG:

„Der Bundesrat faßt seine Beschlüsse mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen.“

→Absolute Mehrheit erforderlich

→ Frage: Zählen die Stimmen des Landes L für das Vorhaben?

Der Bundesrat V. Fall

II. Problem: Wortlaut des Art. 51 Abs. 3 S. 2 GG fordert einheitliche Stimmabgabe

„1Jedes Land kann so viele Mitglieder entsenden, wie es Stimmen hat. 2Die Stimmen eines Landes können nur ***einheitlich*** *und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden.“*

→ Wurden die Voraussetzungen einer einheitlichen Stimmabgabe eingehalten oder war die Stimmabgabe uneinheitlich wegen Äußerungen des B?

Der Bundesrat V. Fall

1. Äußerung des B unbeachtlich wegen Weisung des Ministerpräsidenten?

- Weisung zulässig (arg. e contrario Art. 53a Abs. 1 S. 3 GG und Art. 77 Abs. 2 S. 3 GG sowie Art. 51 Abs. 1 S. 1 GG) und laut SV auch nach Landesrecht wirksam
- Weisung zwar bindend, wirkt aber nur im Innenverhältnis zwischen Regierung des Landes und Minister
- Stimmabgabe im BRat kann auch unter Verstoß gegen die Weisung für Abstimmung des BRats wirksam erfolgen
- Sanktion bei Weisungsverstoß ist politisch → Möglichkeit der Abberufung aus BRat nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG

Der Bundesrat V. Fall

2. Äußerung des B unbeachtlich wegen Abberufung aus dem BRat?

- Abberufung des B aus dem BRat wirksam erfolgt?
- Zur Zeit der Stimmabgabe durch den B nicht
- Möglicherweise aber bei Nachfrage durch den Bundesratspräsidenten, konkludente Abberufung durch den Ministerpräsidenten von L?
- Nachfrage durch BRats-Präsidenten überhaupt zulässig?
- Nachfrage nur zulässig bei Unklarheit oder Irrtum (arg. e. Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 GG), beides lag hier nicht vor

Der Bundesrat V. Fall

2. Äußerung des B unbeachtlich wegen Abberufung aus dem BRat?

- Nachfrage i. S. v. zweiter Stimmabgabe unzulässig, da Stimmabgabe bereits erfolgt ist
- Aber: Selbst wenn Nachfrage i. S. v. zweiter Stimmabgabe zulässig wäre, wäre eine Abberufung des B nicht erfolgt
- Eine Abberufung erfordert ein entsprechendes förmliches Vorgehen nach Landesrecht einschließlich einer Abstimmung in der Landesregierung

Der Bundesrat V. Fall

3. Äußerung des B unbeachtlich wegen Ausübung der Stimmführerschaft durch C?

- Stimmführerschaft ist im GG nicht ausdrücklich vorgesehen, entspricht nur der Praxis im Bundesrat
- Das GG sieht vor, dass alle Stimmberechtigten im BRat gleichrangig sind, Art. 51 Abs. 1 GG
- Desgleichen im Landesverfassungsrecht – falls anders ohnehin für Bundesverfassungsrecht unerheblich
- Ausübung der Stimmführerschaft durch den Ministerpräsidenten unerheblich
- Ohnehin bei Verstoß gegen Stimmführerschaft Rechtsfolge wie bei Verstoß gegen Weisung → nur Abberufung des B aus dem BRat möglich (Innenverhältnis), im Außenverhältnis irrelevant

Der Bundesrat V. Fall

4. Äußerung des B unbeachtlich wegen Ausübung der Richtlinienkompetenz durch Landesministerpräsidenten?

- Innerhalb der Landesregierungen besitzt der jeweilige Ministerpräsident die Richtlinienkompetenz
- Richtlinienkompetenz wirkt aber nur innerhalb des Landesrechts, für den Brat ist im GG nur die Weisung vorgesehen, wobei die weisungswidrige Stimmabgabe dennoch wirksam ist, s.o.
- Äußerung des Ministerpräsidenten also unerheblich und ohnehin allenfalls Sanktion der Abberufung des B aus BRat im Nachhinein möglich, keine Auswirkungen auf die Gültigkeit der Stimmabgabe

Der Bundesrat V. Fall

5. Zwischenergebnis

Die Stimmabgabe des Landes L war wegen der Äußerung des B uneinheitlich.

Der Bundesrat V. Fall

III. Folge einer uneinheitlichen Stimmabgabe

1. Erinnerung: Wortlaut des Art. 51 Abs. 3 S. 2 GG fordert die einheitliche Stimmabgabe
2. M.M.: Entscheidend ist die Stimmführerschaft
   - Gebot der einheitlichen Stimmabgabe im GG
   - Sonst Verstoß gegen verfassungsrechtliche Pflicht

3. h.M.: Alle Stimmen des Landes zählen nicht

Der Bundesrat V. Fall

III. Folge einer uneinheitlichen Stimmabgabe

3. h.M.: Alle Stimmen des Landes zählen nicht

- **Wortlaut**: die Stimmen „können **nur** einheitlich (…) abgegeben werden“
- Ferner: Einheitliche Stimmabgabe nur Voraussetzung, keine Rechtspflicht, da politische Frage der Mehrheit und nicht verfassungswidriges Verhalten
- Entspricht dem Wortlaut „**können“, nicht „müssen**“ abgegeben werden
- **Systematik**: Stimmführerschaft ohne Grundlage in Art. 51 GG, insbes. Art. 51 Abs. 1 S. 1 GG ohne Differenzierungen → jede Stimme zählt gleich viel

Der Bundesrat V. Fall

III. Folge einer uneinheitlichen Stimmabgabe

3. h.M.: Alle Stimmen des Landes zählen nicht

- **Telos**: Länder werden im Brat als jeweilige politische Einheiten im Rahmen von Bundesvorgängen repräsentiert
- Bei Uneinheitlichkeit keine Einstimmigkeit im Land und damit Land als Ganzes nicht für Vorhaben
- Politische Mehrheit im Land, die zu einheitlicher Stimmabgabe im BRat führt, muss im Zeitpunkt der Abstimmung vorliegen.

Der Bundesrat V. Fall

IV. Gesamtergebnis

Keine Mehrheit für das Vorhaben in der Bundesratsabstimmung

→ Die Vertreter der P-Partei hatten recht, dem Vorhaben fehlt wegen uneinheitlicher Stimmabgabe die erforderliche Mehrheit