

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 912

**Enthaltung und Nichtbeteiligung
bei staatlichen Wahlen
und Abstimmungen**

Von

Jan Roscheck



Duncker & Humblot · Berlin

JAN ROSCHECK

**Enthaltung und Nichtbeteiligung
bei staatlichen Wahlen und Abstimmungen**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 912

Enthaltung und Nichtbeteiligung bei staatlichen Wahlen und Abstimmungen

Von

Jan Roscheck



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
hat diese Arbeit im Jahre 2002
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 3-428-10948-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2001/2002 von der Juristischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg als Dissertation angenommen. Für die Veröffentlichung wurden die Rechtsprechungs- und Schrifttumsnachweise aktualisiert.

Angeregt und betreut hat die Arbeit Prof. Dr. Walter Pauly, dem ich ganz herzlich danken möchte. Ebenso bin ich Prof. Dr. Heinrich de Wall besonders verbunden. Er hat das Zweitgutachten erstattet und mir in der Zeit als Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl den Freiraum gelassen, der nötig war, um die Dissertation fertig zu stellen. Mein Dank gilt schließlich auch Burkhard Becker, Claudia Danker und Tim Paehler für die Hilfe, die ich von ihnen erhalten habe, sowie Prof. Dr. Rainer Wahl für die Förderung in meiner Freiburger Studienzeit. Gewidmet ist die Arbeit meinen Eltern.

Kiel, im Juli 2002

Jan Roscheck

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Einleitung 19

Abschnitt 1

Der Gegenstand der Untersuchung 19

A. Enthaltung und Nichtbeteiligung als Phänomene staatlicher Wahlen und Abstimmungen 19

B. Grundfragen der Behandlung von Enthaltung und Nichtbeteiligung 22

C. Die Unterschiedlichkeit und Unübersichtlichkeit der Praxis 23

D. Die Aufgabe einer systematischen Darstellung 25

Abschnitt 2

Der Gang der Untersuchung 26

Kapitel 2

Volk 28

Abschnitt 1

Das Volk in Bund und Ländern 28

A. Stimmpflicht 28

I. Einführung 28

1. Geschichte 28

2. Heutige Rechtslage 30

| | |
|--|----|
| II. Das Stimmrecht als Zuständigkeit | 33 |
| 1. Das Stimmrecht | 33 |
| 2. Recht und Pflicht | 33 |
| 3. Aktiv und Passiv | 34 |
| 4. Die Funktion der Verfassungsvorschriften | 35 |
| 5. Entstehungsgeschichte | 36 |
| 6. Konsequenzen | 36 |
| III. Das Stimmrecht in der Staatstheorie | 36 |
| 1. Die rationalistische Deutung | 36 |
| 2. Das wertrelativistische Verständnis | 38 |
| 3. Schlussfolgerungen für das positive Recht | 38 |
| IV. Die Gemeinwohlverpflichtung der Aktivbürger | 39 |
| 1. Demokratie- und Republikprinzip | 39 |
| a) Der Grundsatz der Demokratie | 39 |
| b) Der Grundsatz der Republik | 42 |
| 2. Amtseidbestimmungen | 43 |
| a) Bedeutung und Wirkung des Amtseides | 43 |
| b) Gemeinwohlorientierung als Verfassungserwartung | 44 |
| c) Gemeinwohlbindung als Verfassungsvoraussetzung | 45 |
| 3. Spezielle Gemeinwohlvorschriften | 47 |
| 4. Grundpflichten in Weimar und unter dem Grundgesetz | 48 |
| a) Grundpflichten in der Weimarer Reichsverfassung | 48 |
| b) Grundpflichten nach dem Grundgesetz | 49 |
| c) Grundpflichten in älteren Landesverfassungen | 50 |
| 5. Die Freiheit von Wahlen und Abstimmungen | 51 |
| 6. Schlussfolgerungen | 52 |
| V. Das Interesse an einem Votum der Einzelnen | 52 |
| 1. Einführung | 52 |
| 2. Stimmzahl und Qualität von Entscheidungen in der Theorie Condorcets | 53 |
| 3. Konsequenzen für das Volk | 56 |

| | |
|---|----|
| 4. Die Gefahr mangelnder Repräsentativität | 57 |
| 5. Wahlen und Sachentscheide | 57 |
| 6. Differenzierung nach der Bedeutung? | 58 |
| 7. Ergebnis | 59 |
| VI. Die Freiheit von Wahlen und Abstimmungen | 59 |
| 1. Die Frage nach der Reichweite des Freiheitsgrundsatzes | 59 |
| 2. Die Genese des Freiheitsgrundsatzes | 60 |
| 3. Sinn und Zweck des Freiheitsgrundsatzes | 61 |
| VII. „Sittliche“ Stimmpflicht | 62 |
| 1. Grundsatz | 62 |
| 2. Ausnahmen | 64 |
| VIII. Persönlich sanktionierte Stimmpflicht | 65 |
| 1. Rechtliche Zulässigkeit | 65 |
| a) Erscheinens- oder Teilnahmepflicht | 65 |
| b) Pflicht zur Abgabe einer gültigen Stimme | 67 |
| c) Ergebnis | 68 |
| 2. Zweckmäßigkeit | 68 |
| B. Quoren und Mehrheiten | 69 |
| I. Einfache Volksgesetzgebung | 69 |
| 1. Die einzelnen Regelungen in den Ländern | 69 |
| 2. Der Grundkonflikt | 74 |
| 3. Art. 28 I GG und die Quorenfrage | 76 |
| a) Die bundesrechtliche Zulässigkeit von Quoren | 77 |
| aa) Die Gleichheit der Abstimmung | 77 |
| bb) Die Freiheit der Abstimmung | 78 |
| cc) Die Geheimheit der Abstimmung | 79 |
| dd) Rechtfertigung | 80 |

| | |
|--|----|
| b) Die bundesrechtliche Notwendigkeit von Quoren | 80 |
| aa) Die Frage und ihr Anlass | 80 |
| bb) Art. 28 I 1 GG und die Mehrheit im Plebiszit | 81 |
| II. Verfassungsändernde Volksgesetzgebung | 84 |
| 1. Die Regelungslage in den Ländern | 84 |
| 2. Das Prinzip erschwerter Abänderbarkeit | 86 |
| 3. Die rechtspolitische Diskussion | 88 |
| 4. Art. 28 I GG und die Mehrheit im verfassungsändernden Plebiszit | 89 |
| a) Der Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung | 89 |
| b) Der Vorrang der Verfassung | 90 |
| c) Der Grundsatz der Demokratie | 92 |
| d) Ergebnis | 93 |
| III. Parlamentswahl und Parlamentsauflösung | 93 |
| 1. Parlamentswahl | 93 |
| 2. Parlamentsauflösung | 95 |

Abschnitt 2

| | |
|---|-----|
| Das Volk in den Kommunen | 95 |
| A. Stimmpflicht | 95 |
| B. Quoren und Mehrheiten | 96 |
| I. Bürgerentscheide | 96 |
| 1. Die einzelnen Vorschriften in den Ländern | 96 |
| 2. Art. 28 GG und die Mehrheit im Bürgerentscheid | 98 |
| a) Art. 28 II GG | 99 |
| b) Art. 28 I 2 GG | 100 |
| c) Art. 28 I 1 GG | 100 |
| II. Wahlen | 101 |

| | |
|---|-----|
| Inhaltsverzeichnis | 11 |
| Kapitel 3 | |
| Gesetzgebung | 102 |
| <i>Abschnitt 1</i> | |
| Bundestag und Landesparlamente | 102 |
| A. Stimmpflicht | 102 |
| I. Das Mandat der Abgeordneten | 102 |
| 1. Das Stimmrecht | 102 |
| 2. Recht und Pflicht | 103 |
| II. Die Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes | 105 |
| 1. Formale und inhaltliche Repräsentation | 105 |
| 2. Die Gemeinwohlverpflichtung der Abgeordneten | 106 |
| III. Das Interesse an der Stimmabgabe | 108 |
| 1. Das Ziel der Mitwirkung aller | 108 |
| 2. Rechtliche Verankerung des Ziels | 109 |
| 3. Der Konflikt mit dem Interesse an einem Nichtvotum | 110 |
| IV. Die Freiheit des Mandats | 110 |
| 1. Der Gewissensbegriff der Mandatsregel | 110 |
| 2. Die Unabhängigkeit der Abgeordneten | 113 |
| 3. Die Reichweite der Unabhängigkeit | 114 |
| V. Die Verpflichtung auf das Gewissen | 115 |
| 1. Grundlagen der Gewissensbindung | 115 |
| 2. Abgeordneter und Fraktion | 116 |
| 3. Folgen überzeugungswidriger Enthaltung oder Nichtbeteiligung | 117 |
| 4. Ergebnis | 118 |
| VI. Regelungen in Geschäftsordnungen und Abgeordnetengesetzen | 118 |
| 1. Teilnahmepflicht | 118 |
| a) Die Regelungslage | 118 |
| b) Die Verpflichtung zur Abstimmungsbeteiligung | 119 |

| | |
|--|------------|
| 2. Die Zulässigkeit von Enthaltungen | 122 |
| a) Heutige Rechtslage | 122 |
| b) Historische Entwicklung | 123 |
| B. Quoren und Mehrheiten | 125 |
| I. Die Regelbeschlussfähigkeit | 126 |
| 1. Die Voraussetzung der Anwesenheit der Mehrheit | 126 |
| 2. Die Beschlussfähigkeitsvermutung | 128 |
| 3. Die Tradition verfassungsrechtlicher Bedenken | 129 |
| 4. Beschlussfähigkeitsvermutung und Grundgesetz | 130 |
| 5. Beschlussfähigkeitsvermutung und Landesverfassungen | 133 |
| 6. Reformansätze | 135 |
| II. Die Regelmehrheit | 136 |
| 1. Die Vorschriften | 136 |
| 2. Die Verfassungstradition | 137 |
| 3. Der Inhalt der Regelmehrheit | 139 |
| a) Die Bedeutung von Nichtbeteiligungen | 139 |
| b) Die Rolle von Stimmenthaltungen | 139 |
| III. Besondere Vorschriften | 142 |
| 1. Einführung | 142 |
| 2. Anwesenheits- und Mitglieder Mehrheit | 143 |
| 3. Das Ziel der besonderen Vorschriften | 144 |
| 4. Fälle der Geltung besonderer Vorschriften | 144 |
| a) Wahl des Regierungschefs | 144 |
| b) Verfassungsänderungen | 145 |
| 5. Vergleich zwischen Parlament und Volk | 146 |

| | |
|--------------------|----|
| Inhaltsverzeichnis | 13 |
|--------------------|----|

Abschnitt 2

| | |
|------------------|-----|
| Bundesrat | 147 |
|------------------|-----|

| | |
|-----------------|-----|
| A. Stimmpflicht | 147 |
|-----------------|-----|

| | |
|--------------------------|-----|
| B. Quoren und Mehrheiten | 148 |
|--------------------------|-----|

Kapitel 4

| | |
|----------------------------|-----|
| Vollziehende Gewalt | 151 |
|----------------------------|-----|

Abschnitt 1

| | |
|------------------------------|-----|
| Verwaltungsausschüsse | 151 |
|------------------------------|-----|

| | |
|-----------------|-----|
| A. Stimmpflicht | 151 |
|-----------------|-----|

| | |
|---------------------|-----|
| I. Rechtsgrundlagen | 151 |
|---------------------|-----|

| | |
|---------------|-----|
| 1. Einführung | 151 |
|---------------|-----|

| | |
|------------------------------------|-----|
| 2. Analogie zu den Prozessgesetzen | 153 |
|------------------------------------|-----|

| | |
|-------------------|-----|
| 3. Das Stimmrecht | 155 |
|-------------------|-----|

| | |
|--|-----|
| II. Die Gemeinwohlverpflichtung von Ausschussmitgliedern | 156 |
|--|-----|

| | |
|-----------------------------------|-----|
| III. Das Interesse an einem Votum | 158 |
|-----------------------------------|-----|

| | |
|-----------------------------------|-----|
| 1. Der Sinn des Kollegialprinzips | 158 |
|-----------------------------------|-----|

| | |
|---------------------------------------|-----|
| 2. Die Bedeutung der Stimmbeteiligung | 160 |
|---------------------------------------|-----|

| | |
|---|-----|
| 3. Der Konflikt mit dem Interesse an einer Enthaltung oder Nichtbeteiligung | 162 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| IV. Die Abstimmungsfreiheit von Ausschussmitgliedern | 162 |
|--|-----|

| | |
|---------------------|-----|
| 1. Verfassungsrecht | 162 |
|---------------------|-----|

| | |
|----------------------------|-----|
| 2. Einfaches Gesetzesrecht | 163 |
|----------------------------|-----|

| | |
|---|-----|
| V. Die Grundrechte von Ausschussmitgliedern | 165 |
|---|-----|

| | |
|-------------------------------------|-----|
| VI. Das Stimmrecht als Stimmpflicht | 167 |
|-------------------------------------|-----|

| | |
|---|-----|
| 1. Stimmpflicht und Entschuldigungsgründe | 167 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| 2. Die Zulässigkeit von Nichtbeteiligungen | 167 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| 3. Die Zulässigkeit von Stimmenthaltungen | 169 |
| a) Die Bewertung der Gründe für Stimmenthaltungen | 169 |
| aa) Überzeugung | 169 |
| bb) Mangelnde Fachkenntnis bzw. Information | 171 |
| cc) Bewertungsunsicherheit | 172 |
| dd) Loyalitätserwägungen, Protest | 172 |
| ee) Das Fehlen rechtfertigender Gründe | 173 |
| b) Die Reichweite des Verbots von Stimmenthaltungen | 174 |
| aa) Beschränkung auf Ausschüsse, die vollständig besetzt sein müssen? | 174 |
| bb) Beschränkung auf förmliche bzw. justizförmige Verfahren? ... | 175 |
| cc) Beschränkung auf professionell besetzte Ausschüsse? | 176 |
| dd) Ausnahmen für mit Parlamentariern besetzte Ausschüsse? | 178 |
| ee) Ausnahmen für große Ausschüsse? | 178 |
| c) Zusammenfassung | 179 |
| VII. Folgen von Verstößen gegen die Stimmpflicht | 180 |
| 1. Persönliche Sanktionen | 180 |
| 2. Auswirkungen auf Beschlüsse | 181 |
| a) Grundsätzliches | 181 |
| b) Die Erheblichkeit von Nichtbeteiligungen | 181 |
| c) Die Beachtlichkeit von Stimmenthaltungen | 183 |
| 3. Stimmpflicht und Geheimheit der Abstimmung | 184 |
| B. Quoren und Mehrheiten | 185 |
| I. Beschlussfähigkeit | 185 |
| 1. Die Grundregel des § 90 I VwVfG | 185 |
| 2. Spezialgesetzliche Sonderregeln | 187 |
| 3. Beschlussfähigkeit im schriftlichen Verfahren | 188 |
| 4. Notbeschlussfähigkeit | 188 |
| 5. Feststellung und Folgen der Beschlussunfähigkeit | 189 |

II. Mehrheiten 190

1. Abstimmungsmehrheit als Regelfall 190

 a) Die allgemeine Vorschrift des § 91 S. 1 VwVfG 190

 b) Spezialgesetzliche Abstimmungsmehrheiten 192

 c) Sonderfälle der Anwendung 193

2. Anwesenheitsmehrheiten 194

3. Mitglieder Mehrheiten 195

4. Keine Besonderheiten bei Wahlen 196

Abschnitt 2

Regierungen 197

A. Stimmpflicht 197

B. Quoren und Mehrheiten 198

 I. Beschlussfähigkeit 198

 II. Mehrheiten 199

Kapitel 5

Rechtsprechung 200

Abschnitt 1

Stimmpflicht 200

A. Einführung 200

B. Richterliches Stimmrecht und Stimmpflicht 201

 I. Rechtsgrundlagen des richterlichen Stimmrechts 201

 II. Die Gemeinwohlverpflichtung der Richter 201

 III. Sinn und Zweck kollegialer Abstimmung 202

 IV. Das Prinzip des gesetzlichen Richters 203

| | |
|---|-----|
| V. Die Unabhängigkeit und die Grundrechte der Richter | 204 |
| VI. Prozessgesetzliche Hinweise | 205 |
| VII. Stimmpflicht und Entschuldigungsgründe | 206 |
| 1. Die Zulässigkeit von Nichtbeteiligungen | 206 |
| 2. Die Zulässigkeit von Stimmenthaltungen | 207 |
| C. Folgen von Stimmpflichtverletzungen | 208 |
| I. Persönliche Folgen | 208 |
| II. Auswirkungen auf den Bestand von Gerichtsentscheidungen | 209 |
| III. Stimmpflicht und Abstimmungsgeheimnis | 210 |

Abschnitt 2

| | |
|--|-----|
| Quoren und Mehrheiten | 211 |
| A. Das Prinzip der gesetzlichen Mitgliederzahl | 211 |
| B. Ausnahmen vom Grundsatz der gesetzlichen Mitgliederzahl | 213 |

K a p i t e l 6

| | |
|--|-----|
| Enthaltung und Nichtbeteiligung bei staatlichen Wahlen und Abstimmungen | 215 |
|--|-----|

Abschnitt 1

| | |
|--|-----|
| Die einzelnen Regeln in der Zusammenschau | 215 |
|--|-----|

Abschnitt 2

| | |
|---|-----|
| Gemeinsamkeiten und Unterschiede | 217 |
| A. Die Grundkonflikte | 217 |

| | |
|---|-----|
| Inhaltsverzeichnis | 17 |
| B. Die Rolle der Mitgliederzahl | 218 |
| C. Die Bedeutung anderer Gesichtspunkte | 221 |
| <i>Abschnitt 3</i> | |
| Zusammenfassung | 222 |
| Literaturverzeichnis | 223 |
| Sachwortverzeichnis | 241 |

Kapitel 1

Einleitung

Abschnitt 1

Der Gegenstand der Untersuchung

A. Enthaltung und Nichtbeteiligung als Phänomene staatlicher Wahlen und Abstimmungen

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es auf staatlicher Ebene eine Vielzahl von Organen, die nicht aus einer einzelnen, allein für Entschlüsse verantwortlichen Person bestehen, sondern sich aus mehreren gleichberechtigten, zu gemeinsamen Entscheidungen aufgerufenen Mitgliedern zusammensetzen. Solche Organe sind etwa das Bundesvolk und die einzelnen Landesvölker, soweit sie bei Parlamentswahlen oder Plebisziten zu bestimmen haben, die Parlamente vom Bundestag über den Bundesrat bis hin zu den Volksvertretungen der Länder, die zahlreichen Ausschüsse im Bereich der Verwaltung sowie die Kammern und Senate der verschiedenen Gerichte. Aufgrund ihrer Besetzung und Entscheidungsstruktur werden sie üblicherweise als Kollegialorgane bezeichnet und Einzelorganen wie dem Bundespräsidenten, dem Bundeskanzler, dem Regierungspräsidenten oder dem Bürgermeister entgegengestellt¹. Ihre Willensbildung vollzieht sich in Wahlen oder Abstimmungen, je nachdem ob eine Personal- oder eine Sachfrage zur Entscheidung ansteht. Im Rahmen von Wahlen können die Mitglieder des Kollegiums regelmäßig der Wahl des einen oder anderen Kandidaten zustimmen. Bei Abstimmungen haben die Mitglieder typischerweise Gelegenheit, Vorlagen zuzustimmen oder sie abzulehnen. Unter Umständen können die Stimmberechtigten aber auch nicht an der Abstimmung teilnehmen oder sich der Stimme enthalten.

¹ Zum Kollegialbegriff und seiner Abgrenzung zum Begriff des Einzelorgans vgl. *P. Dagtoglou*, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, S. 31 ff.; *R. Herzog*, Allgemeine Staatslehre, S. 193 f.; *H. Kelsen*, Allgemeine Staatslehre, S. 282 f.; *H. Krüger*, Allgemeine Staatslehre, S. 119 f.; *G. Püttner*, Verwaltungslehre, S. 149 ff.; *H. J. Wolff/O. Bachof*, Verwaltungsrecht II, § 75 II f.; aus neuester Zeit auch *T. Groß*, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, S. 45 ff., der freilich Massenorgane wie das Bundesvolk und die Landesvölker bei Wahlen und Abstimmungen vom Kollegialbegriff ausnehmen will (vgl. S. 48).

Eine Nichtbeteiligung an der Abstimmung liegt in der Regel vor, wenn der Stimmberechtigte nicht am Abstimmungsort erscheint. Stimmenthaltung ist im allgemeinen gegeben, wenn der Stimmberechtigte sich zwar zur Abstimmung einfindet, jedoch weder eine zustimmende noch eine ablehnende Stimme abgibt. Sprachlich erscheint es zwar keineswegs ausgeschlossen, auch das Fernbleiben vom Sitzungssaal bzw. Stimmlokal als Enthaltung zu bezeichnen, ebenso wie es umgekehrt möglich ist, das Verhalten des anwesenden, aber weder mit Zustimmung noch mit Ablehnung stimmenden Mitglieds als Nichtbeteiligung aufzufassen, weshalb im nichtjuristischen Sprachgebrauch die Begriffe Enthaltung und Nichtbeteiligung häufig synonym verwandt werden. In der Rechtssprache bürgert es sich jedoch zusehends ein, zwischen Nichtbeteiligung und Enthaltung zu differenzieren². Entscheidend für die Abgrenzung ist danach das Vorliegen einer Willensbekundung³. Derjenige, der sich am Abstimmungsort einfindet, um weder mit Zustimmung noch mit Ablehnung zu stimmen, bekundet seinen Willen entweder ausdrücklich, indem er mit Enthaltung stimmt bzw. einen leeren Stimmzettel abgibt, oder er macht konkludent seinen entsprechenden Willen deutlich, indem er bei der Abstimmung schweigt⁴. Daher enthält sich der Stimme, beteiligt sich aber an der Abstimmung, wer trotz Anwesenheit weder ein positives noch ein negatives Votum abgibt⁵. Das gilt auch für Stimmberechtigte, deren leerer Stimmzettel als ungültig gewertet wird. Auf die Gültigkeit der Stimme kommt es nicht an. Ebenso liegt eine Stimmenthaltung vor, wenn das Mitglied eines Kollegiums auf ausdrückliche Nachfrage hin nicht antwortet oder bei schriftlicher Abstimmung keinen Stimmzettel abgibt⁶. Denn durch seine Anwesenheit erklärt das Mitglied seinen Willen, an der Abstimmung teilzunehmen. Erscheint der Stimmberechtigte hingegen nicht am Abstimmungsort, fehlt es an einer solchen Willenserklärung. Deshalb ist das Fernbleiben von der Abstimmung keine Enthaltung, sondern eine Nichtbeteiligung. Wird ausnahmsweise nicht in einem Sitzungssaal bzw. Stimmlokal abgestimmt und die Abstimmung per Brief oder in einem anderen schriftlichen Verfahren abgewickelt, so beteiligt sich derjenige nicht an der Abstimmung, der auf die Aufforderung zur Stimmabgabe nicht durch eine schriftliche Erklärung reagiert. Enthaltung ist im Rahmen eines solchen Verfahrens gegeben, wenn der Stimmberechtigte sich zwar schriftlich äußert, aber weder mit Zustimmung noch mit Ablehnung votiert⁷.

² Vgl. BVerfGE 91, 148 (169 ff.); *C. Lambrecht*, Die Stimmenthaltung bei Abstimmungen, S. 117; *H. Troßmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, GOBT, § 54 Rn. 9.

³ Grundlegend BVerfGE 91, 148 (169).

⁴ Vgl. BVerfGE 91, 148 (170).

⁵ Vgl. BVerwG, BayVBl. 1984, S. 760; BGHZ 106, 179 (181); *C. Lambrecht*, a. a. O., S. 117. Siehe auch die ausdrückliche Definition der Enthaltung in § 61 II 3 GOLT Schl.-H.: Wer anwesend ist, ohne mit Ja oder Nein zu stimmen, enthält sich der Stimme.

⁶ Anders *H. Troßmann*, a. a. O., § 54 Rn. 9; nach *C. Lambrecht*, a. a. O., S. 115, soll es sich um einen Fall der Abstimmungsverweigerung handeln.

⁷ Vgl. auch BVerfGE 91, 148 (169 ff.).

Ungeachtet der Notwendigkeit ihrer Unterscheidung haben Nichtbeteiligung und Enthaltung miteinander gemein, dass der Stimmberechtigte weder mit Zustimmung noch mit Ablehnung votiert und damit gleichsam an der Abstimmungsfrage vorbei geht. Die bei Wahlen bzw. Abstimmungen an die Mitglieder des Kollegiums gerichtete Frage lautet, ob dieser oder dieser gewählt werden bzw. ob ein bestimmter Sachantrag beschlossen oder abgelehnt werden soll. Der Stimmberechtigte beantwortet diese Frage nicht, sondern verhält sich unentschieden zu ihr. Sowohl im Fall der Enthaltung als auch dem der Nichtbeteiligung mag er zwar eine bestimmte Meinung über den Abstimmungsgegenstand haben, doch äußert er seine Auffassung nicht. Enthaltung und Nichtbeteiligung zeichnen sich somit durch eine neutrale Haltung aus, die sie neben Zustimmung und Ablehnung als dritte Variante des Verhaltens von Mitgliedern von Kollegialorganen bei Wahlen und Abstimmungen erscheinen lässt.

Die vorliegende Untersuchung ist dieser Form des Verhaltens von Stimmberechtigten in staatlichen Kollegialorganen in der Bundesrepublik gewidmet. Enthaltungen und Nichtbeteiligungen sind selbstverständlich keine auf staatliche Wahlen und Abstimmungen in Deutschland beschränkte Phänomene, sondern kommen in allen Bereichen des kollektiven Zusammenwirkens von Menschen vor. Ihre Problematik beschäftigt daher auch andere Rechtsordnungen und andere Rechtsgebiete als das öffentliche Recht wie etwa das Völker- und Europarecht⁸, das Privatrecht⁹ oder das Kirchenrecht¹⁰. Desgleichen handelt es sich bei Enthaltungen und Nichtbeteiligungen nicht um Erscheinungen, die erst in neuerer Zeit die Aufmerksamkeit des Rechts auf sich gezogen hätten¹¹. Die hier vorgelegte Arbeit ver-

⁸ Allgemein zur Bedeutung von Enthaltungen und Nichtbeteiligungen in internationalen Organen vgl. *W. Wengler*, Völkerrecht, Band II, S. 1204 f.; zu ihrer umstrittenen Behandlung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen siehe *B. Simma/S. Brunner*, in: B. Simma, Charta der Vereinten Nationen, Art. 27 Rn. 46 ff., und *P. Tavernier*, in: J.-P. Cot/A. Pellet, La Charta des Nations Unies, S. 501 ff.; zum Rat der EU vgl. *J. C. Wichard*, in: C. Callies/M. Ruffert, EUV/EGV, Art. 205 Rn. 2 f., 7 und 10.

⁹ Über Enthaltungen und Nichtbeteiligungen in Kollegialorganen des Privatrechts siehe *J. Baltzer*, Der Beschluß als rechtstechnisches Mittel organschaftlicher Funktion im Privatrecht, S. 79 ff., 137 ff. und 164 ff.; speziell zu Enthaltungen im Verein bürgerlichen Rechts und in der Wohnungseigentümerversammlung vgl. BGHZ 83, 35 ff., und 106, 179 ff.

¹⁰ Umfassende Darstellung der Rechtslage im katholischen Kirchenrecht bei *H. Pree*, in: Münsterischer Kommentar, CIC, Can. 119 Anm. 3 ff.; hinsichtlich des früheren Rechtszustandes vgl. *W. Aymans*, Kollegium und kollegialer Akt im kanonischen Recht, S. 129 ff.; zu einer besonderen Stimmenthaltungsregel im Recht der evangelisch-lutherischen Kirche in Bayern siehe *H. Heilmann*, BayVBl. 1984, S. 196 (198).

¹¹ Zu Enthaltungen im römischen Strafprozess siehe *T. Mommsen*, Römisches Strafrecht, S. 423 und 445 f.; bezüglich des griechischen Prozessrechtes vgl. *E. S. Staveley*, Greek and Roman Voting and Elections, S. 99; zum germanischen Gerichtsverfahren vgl. *H. Mitteis*, Die deutsche Königswahl, S. 59. Über Aufkommen und Rechtsfolgen von Stimmenthaltungen in den Gremien der oberitalienischen Stadtrepubliken vgl. *E. Besta*, Il Senato Veneziano, S. 239 ff., und *A. Pertile*, Storia del Diritto Italiano, Volume II, Parte I, S. 133. Zur Bewertung von Enthaltungen im deutschen Reichstag des 16. Jahrhunderts vgl. *K. Rauch* (Hg.), Traktat über den Reichstag im 16. Jahrhundert, S. 63, und zu ihrer Institutionalisierung als sog. Voti-