

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 743

**Verfassungsrechtliche Anforderungen  
an die Stimmenverteilung  
im Bundesrat**

Von

**Carsten Deecke**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**CARSTEN DEECKE**

**Verfassungsrechtliche Anforderungen  
an die Stimmenverteilung im Bundesrat**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 743**

# **Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Stimmenverteilung im Bundesrat**

**Von**

**Carsten Deecke**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Deecke, Carsten:**

Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Stimmenverteilung im  
Bundesrat / von Carsten Deecke. – Berlin : Duncker und Humblot,  
1998

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 743)

Zugl.: Dresden, Techn. Univ., Diss., 1997

ISBN 3-428-09358-5

Alle Rechte vorbehalten


© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-09358-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

## Vorwort

Der Bundesrat rückt immer dann besonders in das Blickfeld der Öffentlichkeit, wenn sich seine parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse von denen des Bundestages unterscheiden. Wenn diese unterschiedlichen Mehrheiten auch noch dazu führen, daß politische Willensbildungsprozesse verzögert oder gar vereitelt werden, kursiert schnell der Begriff des Bundesrates als „Blockadeinstrument“. Einige bei der Entstehung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat maßgebliche Faktoren zu untersuchen, ist Anliegen dieser Arbeit. Dabei stehen jedoch gerade nicht die politischen, sondern die verfassungsrechtlichen Aspekte im Vordergrund.

Die Untersuchung wurde im Sommersemester 1997 von der Juristischen Fakultät der Technischen Universität Dresden als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten im wesentlichen bis März 1997 berücksichtigt werden.

Sehr herzlich danke ich meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Hartmut Bauer, für die von Beginn an hervorragende Unterstützung und Förderung der Arbeit. Ferner danke ich Herrn Prof. Dr. Dieter Wyduckel für die Erstellung des Zweitgutachtens sowie Herrn Prof. Dr. Detlef Czybulka, der das Drittgutachten angefertigt hat.

Die Idee, das Thema der vorliegenden Untersuchung zu behandeln, verdanke ich einem Gespräch mit Herrn Heinz-Peter Zirbes. Von ihm habe ich zudem in zahlreichen weiteren Gesprächen wichtige Anregungen erhalten. Frau Anke Kosfeld hat mit Zuversicht und Geduld das Entstehen der Arbeit begleitet. Beiden gilt mein aufrichtiger Dank.

Nicht zuletzt gebührt besonderer Dank meinen Eltern, die mich während der Anfertigung der Arbeit stets unterstützt haben.

Rostock, im August 1997

*Carsten Deecke*



# Inhaltsübersicht

## *Erster Teil*

	<b>Einführung und Problemaufriß</b>	17
§ 1	Die Stimmenverteilung im Bundesrat als aktuelles Politikum .....	17
	I. Der hessische „Einwohner-Sprung“ .....	18
	II. Bedeutung der Stimmenverteilung .....	21
§ 2	Die Stimmenverteilung im Bundesrat als Rechtsproblem .....	27
	I. Die Staffelung der Stimmen in Art. 51 Abs. 2 GG .....	27
	II. Problemstellung .....	36

## *Zweiter Teil*

	<b>Verfassungsrechtliche Beurteilung der Praxis der Stimmenverteilung</b>	38
§ 3	Der maßgebliche Einwohnerbegriff .....	38
	I. Aussagen des Grundgesetzes .....	38
	II. Verfassungsrechtliche Beurteilung der derzeitigen Praxis .....	92
§ 4	Das maßgebliche Verfahren zur Ermittlung der Einwohnerzahl .....	100
	I. Aussagen des Grundgesetzes .....	100
	II. Verfassungsrechtliche Beurteilung der derzeitigen Praxis .....	102
§ 5	Das maßgebliche Verfahren zur Anpassung der Stimmzahlen im Bundesrat .....	110
	I. Aussagen des Grundgesetzes .....	112
	II. Verfassungsrechtliche Beurteilung der derzeitigen Praxis .....	120
§ 6	Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung .....	126
	I. Aussagen des Grundgesetzes .....	127
	II. Verfassungsrechtliche Beurteilung der derzeitigen Rechtsform .....	134
§ 7	Vorschläge zur Lösung des Problems .....	141
	I. Vermeidung der Nichtigkeitsfolge .....	142
	II. Gesetzentwurf und Entwurf zur Ergänzung der Geschäftsordnung des Bundesrates .....	145

## *Dritter Teil*

	<b>Schluß</b>	146
§ 8	Zusammenfassung und Ausblick .....	146
	I. Zusammenfassung in Thesen .....	146
	II. Ausblick .....	148
	Literaturverzeichnis .....	151
	Anhang .....	163
	Sachwortregister .....	168





# Inhaltsverzeichnis

## *Erster Teil*

	<b>Einführung und Problemaufriß</b>	17
§ 1	Die Stimmenverteilung im Bundesrat als aktuelles Politikum.....	17
I.	Der hessische „Einwohner-Sprung“ .....	18
II.	Bedeutung der Stimmenverteilung .....	21
1.	Ausübung der Mitwirkungsrechte .....	21
2.	Einfluß auf Struktur des Bundesrates und Beschlußfassung .....	24
§ 2	Die Stimmenverteilung im Bundesrat als Rechtsproblem .....	27
I.	Die Staffelung der Stimmen in Art. 51 Abs. 2 GG.....	27
1.	Die Entwicklung bis zur deutschen Wiedervereinigung.....	27
2.	Veränderungen im Zuge der Wiederherstellung der deutschen Einheit .....	30
3.	Aktuelle Stimmenverteilung .....	33
4.	Veränderungsnotwendigkeit bei Länderneugliederung .....	34
II.	Problemstellung .....	36

## *Zweiter Teil*

	<b>Verfassungsrechtliche Beurteilung der Praxis der Stimmenverteilung</b>	38
§ 3	Der maßgebliche Einwohnerbegriff .....	38
I.	Aussagen des Grundgesetzes.....	38
1.	Methodologische Vorüberlegungen .....	38
2.	Grammatische Auslegung .....	41
a)	Allgemeiner Sprachgebrauch .....	41
b)	Rechtsterminologie .....	43
aa)	Definitionen in Rechtslexika.....	43
bb)	Der Einwohnerbegriff im öffentlichen Recht.....	44
(1)	Kommunalrecht .....	44
(a)	Kommunalgesetzliche Regelungen.....	44
(b)	Literatur zum Kommunalrecht .....	45
(2)	Melderecht .....	46
cc)	Der Wohnsitz im Zivilrecht .....	47
c)	Zwischenergebnis.....	47
3.	Systematische Auslegung.....	48
a)	Stellung der Vorschrift im Grundgesetz.....	48
b)	Regelungszusammenhang .....	49
aa)	Die Verwendung des Einwohnerbegriffs in anderen Vorschriften des Grundgesetzes.....	49
(1)	Der Einwohnerbegriff in Art. 29 GG .....	49
(2)	Der Einwohnerbegriff in Art. 106 und 107 GG .....	51
(3)	Zwischenergebnis .....	52

bb) Abgrenzung zu verwandten Begriffen im Grundgesetz .....	53
(1) Die Deutschen.....	53
(2) Die Deutschen in den Ländern.....	55
(3) Das deutsche Volk .....	55
(4) Das Volk.....	56
(a) Das Volk, bestehend aus den Deutschen .....	56
(b) Das Volk als Aktivbürgerschaft.....	58
(c) Lösung des Volksbegriffs von den Deutschen.....	59
(d) Der Volksbegriff in Art. 21 Abs. 1 GG .....	61
(5) Wahlberechtigte zum Bundestag .....	63
(6) Wahlberechtigte der Länder.....	63
(7) Zwischenergebnis .....	64
cc) Sonstige Direktiven des Grundgesetzes .....	65
(1) Direktiven des Grundsatzes der Volkssouveränität.....	65
(a) Demokratische Legitimation des Bundesrates.....	66
(aa) Funktionelle und institutionelle Legitimation .....	67
(bb) Sachlich-inhaltliche Legitimation .....	68
(cc) Organisatorisch-personelle Legitimation .....	69
(dd) Das Legitimationsniveau.....	70
(b) Die „Überlagerung“ durch das Bundesstaatsprinzip.....	71
(aa) Die Bundesratslösung.....	71
(bb) Die repräsentierte Einheit.....	72
(cc) Die Stimmenstaffelung.....	76
(dd) Die Eigenarten des Stimmrechts im Bundesrat .....	78
(ee) Nichtberücksichtigung von Ausländern bei der Be-	
setzung anderer oberster Bundesorgane .....	79
(c) Zwischenergebnis .....	82
(2) Direktiven des Bundesstaatsprinzips .....	83
(3) Direktiven des Grundsatzes der Bundestreue.....	83
c) Zwischenergebnis.....	84
4. Historische Auslegung .....	85
a) Verfassungsgeschichtliche Vorläufer .....	85
b) Der Einwohnerbegriff im Parlamentarischen Rat.....	88
5. Teleologische Auslegung .....	90
6. Auslegungsergebnis .....	91
II. Verfassungsrechtliche Beurteilung der derzeitigen Praxis .....	92
1. Der Einwohnerbegriff in der Volkszählung .....	92
a) Der Wohnbevölkerungsbegriff.....	93
b) Bevölkerung am Ort der alleinigen Wohnung bzw. der Hauptwohnung ....	93
aa) Ursachen und Inhalt der veränderten Anknüpfung.....	94
bb) Der statistisch als Einwohner erfaßte Personenkreis .....	96
c) Verfassungsrechtliche Bewertung .....	97
2. Der Einwohnerbegriff in der Bevölkerungsfortschreibung .....	98
3. Verfassungsmäßigkeit der derzeitigen Praxis.....	99
§ 4 Das maßgebliche Verfahren zur Ermittlung der Einwohnerzahl .....	100
I. Aussagen des Grundgesetzes.....	100
II. Verfassungsrechtliche Beurteilung der derzeitigen Praxis .....	102
1. Volkszählung .....	102
2. Bevölkerungsfortschreibung .....	104

3. Verhältnis von Volkszählung und Bevölkerungsfortschreibung .....	107
4. Problematik der Einwohnerstatistiken der DDR .....	108
5. Ergänzende und alternative statistische Methoden .....	109
6. Verfassungsmäßigkeit der derzeitigen Praxis .....	110
§ 5 Das maßgebliche Verfahren zur Anpassung der Stimmenzahlen im Bundesrat .....	110
I. Aussagen des Grundgesetzes .....	112
1. Maßgeblicher Zeitpunkt der Anpassung .....	112
a) Notwendigkeit einer zeitlichen Fixierung .....	112
b) Potentielle Zeitpunkte .....	112
2. Veröffentlichung .....	115
a) Aussagen des Grundgesetzes .....	115
b) Sonstige Veröffentlichungsvorschriften im Verfassungsrecht .....	117
3. Insbesondere: „Mäandrierende“ Einwohnerzahlen .....	119
4. Zwischenergebnis .....	119
II. Verfassungsrechtliche Beurteilung der derzeitigen Praxis .....	120
1. Veränderung der Einwohnerzahlen .....	121
2. Neugliederung des Bundesgebietes .....	122
3. Veränderte Zusammensetzung im Anschluß an die Wiedervereinigung und die Neuregelung von Art. 51 Abs. 2 GG .....	123
4. Verfassungsrechtliche Würdigung .....	124
§ 6 Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung .....	126
I. Aussagen des Grundgesetzes .....	127
1. Institutionell-organisatorischer Gesetzesvorbehalt .....	127
2. Wesentlichkeitstheorie .....	127
a) Grundrechtsrelevanz .....	128
b) Grundrechtsunabhängiges Wesentlichkeitskriterium .....	128
3. Geschäftsordnungsautonomie des Bundesrates .....	130
a) Rechtsnatur und Verbindlichkeit der Geschäftsordnung .....	131
b) Verhältnis der Geschäftsordnung zu anderen Rechtsquellen .....	132
c) Reichweite des Selbstorganisationsrechtes .....	132
II. Verfassungsrechtliche Beurteilung der derzeitigen Rechtsform .....	134
1. Der Einwohnerbegriff .....	134
a) Wesentlichkeit der Materie .....	134
b) Geschäftsordnungsautonomie .....	135
c) Zustimmungs- oder Einspruchsgesetz .....	136
2. Verfahren zur Ermittlung der Einwohnerzahlen .....	138
a) Wesentlichkeit der Materie .....	138
b) Geschäftsordnungsautonomie .....	139
3. Das Anpassungsverfahren im Bundesrat .....	140
4. Verfassungswidrigkeit der derzeitigen Rechtsform .....	141
§ 7 Vorschläge zur Lösung des Problems .....	141
I. Vermeidung der Nichtigkeitsfolge .....	142
1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei Regelungsdefi- ziten .....	142
2. Die Konstellation bei den Regelungen des § 27 GOBR .....	144
a) Notwendigkeit der Ermittlung der Einwohnerzahlen .....	144
b) Erforderlichkeit einer Übergangsfrist .....	144
II. Gesetzentwurf und Entwurf zur Ergänzung der Geschäftsordnung des Bun- desrates .....	145

*Dritter Teil*

<b>Schluß</b>	146
§ 8 Zusammenfassung und Ausblick.....	146
I. Zusammenfassung in Thesen .....	146
II. Ausblick .....	148
Literaturverzeichnis.....	151
Anhang .....	163
Sachwortregister .....	168

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Auffassung
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
AK-GG	(Alternativ-)Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
B.-VG.	Bundesverfassungsgesetz (Verfassung der Bundesrepublik Österreich)
BA	Deutsche Bundesakte vom 8.6.1815
BAG	Bundesarbeitsgericht
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BayLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Bayern
BayMeldeG	Bayerisches Gesetz über das Meldewesen
BayObLGZ	Entscheidungen des Bayerischen Obersten Landesgericht in Zivilsachen
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerf.	Verfassung des Freistaates Bayern
BBauG	Bundesbaugesetz
Bd.	Band
BerlMeldeG	Gesetz über das Meldewesen in Berlin
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	Bundshaushaltsordnung
BK	Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)
BrandGO	Gemeindeordnung für das Land Brandenburg
BrandVerf.	Verfassung des Landes Brandenburg
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BremMeldeG	Gesetz über das Meldewesen der Freien Hansestadt Bremen
BStBl.	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht

BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVFG	Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge
BW	Baden-Württemberg
BWahlG	Bundeswahlgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
dass.	dasselbe
DB	Der Betrieb
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
dies.	dieselben
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
Dok.	Dokument
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Europäische Gemeinschaften
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen und des Württembergisch-Badischen Verwaltungsgerichtshofs
EU	Europäische Union
EuR	Europarecht
EuratomV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12.3.1993
EV	Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 31.8.1990
f.	folgende (Seite)
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende (Seiten)
Fn.	Fußnote
GBI.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949
GGO II	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien gegenüber
ggü.	
GO	Gemeindeordnung; Geschäftsordnung
GOBR	Geschäftsordnung des Bundesrates
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HdbVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
HessGO	Hessische Gemeindeordnung
HessMeldeG	Hessisches Meldegesetz

HessVerf.	Verfassung des Landes Hessen
h.M.	herrschende Meinung
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HmbMeldeG	Hamburgisches Meldegesetz
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i.S.d.	im Sinne der
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JZ	Juristenzeitung
krit.	kritisch
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KrO	Kreisordnung
KSVG Saarl.	Kommunalselbstverwaltungsgesetz des Saarlandes
KV MV	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
LKrO	Landkreisordnung
Maunz/Dürig	Grundgesetz, Kommentar, von Theodor Maunz, Günter Dürig u.a.
MeldeG	Meldegesetz
MRRG	Melderechtsrahmengesetz
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NdsGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NdsMeldeG	Niedersächsisches Meldegesetz
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NdsVerf.	Niedersächsische Verfassung
n.F.	neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtsprechungsreport
NW	Nordrhein-Westfalen
o.	oben
OVG	Oberverwaltungsgericht
Parl.Rat	Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, hrsg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv
Kontrollratsgesetze	Sammlung der vom Alliierten Kontrollrat und der Amerikanischen Militärregierung erlassenen Proklamationen, Gesetze, Verordnungen, Befehle, Direktiven
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RhPf	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer, -n
Rspr.	Rechtsprechung
RV	Verfassung des Deutschen Reichs vom 16.4.1871
S.	Seite; Satz
SA	Sachsen-Anhalt



SaarlMeldeG	Meldegesetz des Saarlandes
Sachs.-AnhVerf.	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
SächsGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
SächsKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen
SächsWahlG	Gesetz über die Wahlen zum Sächsischen Landtag
SchlH	Schleswig-Holstein
Slg.	Sammlung
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannte, -er, -en
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StenBer. BR	Stenographische Berichte des Bundesrates
StGH	Staatsgerichtshof
StWiss	Staatswissenschaften und Staatspraxis
Stzg.	Sitzung
ThürGO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung
u.a.	und andere; unter anderem
UNO	United Nations Organization
US-Verfassung	Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika
v.	vom; von
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch.	Verwaltungs-Archiv
VfGH	Verfassungsgerichtshof der Bundesrepublik Österreich
VfSlg.	Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes der Bundesrepublik Österreich
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
v. Münch	Grundgesetz-Kommentar, hrsg. von Ingo v. Münch
v. Münch/Kunig	Grundgesetz-Kommentar, hrsg. von Ingo v. Münch u. Philip Kunig
Vorbem.	Vorbermerkung
VorIRG	Gesetz über die vorläufige Staatsgewalt
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.8.1919 (Weimarer Reichsverfassung)
z.	zu
z.B.	zum Beispiel
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZParl.	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Wegen der übrigen Abkürzungen wird verwiesen auf: *H. Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl., Berlin u.a. 1993.

## *Erster Teil*

# **Einführung und Problemaufriß**

## **§ 1 Die Stimmenverteilung im Bundesrat als aktuelles Politikum**

Lange Zeit hat sich Art. 51 Abs. 2 GG, in dem die Stimmenstaffelung als Grundlage der Stimmenverteilung im Bundesrat grundgesetzlich normiert ist, jenseits des wissenschaftlichen Interesses in einem Dornröschenschlaf befunden. Dieser Zustand wurde nur in den siebziger Jahren durch die Diskussion über eine Reform der Stellung und Struktur des Bundesrates unterbrochen<sup>1</sup>. Mit dem Schlußbericht der Enquête-Kommission<sup>2</sup> und der darin enthaltenen Empfehlung, die Stimmenstaffelung in Art. 51 Abs. 2 GG nicht zu verändern<sup>3</sup>, verebbte das Interesse an der Vorschrift wieder. Erst im Umfeld der deutschen Wiedervereinigung und des verfassungspolitischen Streits über das zukünftige Gewicht der neuen Länder wurde die Debatte um die Stimmstaffelung im Bundesrat erneut aufgenommen<sup>4</sup>. Nachdem Art. 51 Abs. 2 GG durch den Einigungsvertrag<sup>5</sup> modifiziert worden war, fiel die Regelung jedoch in ihren Dornröschenschlaf zurück<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Vgl. zu der damaligen Diskussion etwa *H.-J. Schmidt*, DÖV 1973, 469 ff. m.w.N.; *W. A. Kewenig*, Bundesrat und föderatives System im Lichte der Arbeiten der Enquête-Kommission Verfassungsreform, in: Bundesrat (Hrsg.), *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*, 1974, S. 453 ff.; mit einem Plädoyer für eine sofortige Änderung des Art. 51 Abs. 2 GG: *E. Hein*, *Die demokratische Gemeinde* 1972, 103 ff.

<sup>2</sup> Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform vom 9.12.1976 (BT-Drs. 7/5924).

<sup>3</sup> BT-Drs. 7/5924, S. 100.

<sup>4</sup> S.u. S. 30 ff.

<sup>5</sup> Aufgrund des Einigungsvertrages wurde durch das Einigungsvertragsgesetz vom 31.8.1990 (BGBl. II S. 889 ff. (890)) die ursprüngliche Fassung des Art. 51 Abs. 2 GG geändert.

<sup>6</sup> Zur Illustration sei nur auf neuere Kommentierungen in der Literatur verwiesen: So werden der Stimmenverteilung im Bundesrat von *G. Robbers*, in: Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 1996, Art. 51 Rn. 12 oder *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, *Kommentar zum Grundgesetz*, 8. Aufl., 1995, Art. 51 Rn. 1 jeweils gerade drei Zeilen und eine tabellarische Übersicht eingeräumt; etwas ausführlicher dagegen *W. Krebs*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 2, 3. Aufl., 1995, Art. 50 Rn. 11, der die Thematik immerhin auf einer Seite behandelt.

## I. Der hessische „Einwohner-Sprung“

Diese „Ruhelage“ änderte sich schlagartig, als Hessen im Januar 1996 mit 6.000.669 Einwohnern rund 5.000 Einwohner mehr als im Vormonat besitzen sollte. Wegen der Überschreitung der in Art. 51 Abs. 2 GG enthaltenen Sechsmillionen-Grenze hatte dies eine zusätzliche Stimme Hessens im Bundesrat zur Folge, und zwar mit Auswirkungen auf die (partei)politischen Mehrheitsverhältnisse<sup>7</sup>: Während CDU/CSU und FDP im Bundestag die Mehrheit besaßen, dominierten nach dem „Einwohner-Sprung“ SPD und Bündnis 90/Die Grünen den Bundesrat mit einer Mehrheit, die durch die zusätzliche Stimme Hessens nicht mehr von Koalitionsvereinbarungen der SPD mit der FDP<sup>8</sup> oder der CDU<sup>9</sup> abhängig war<sup>10</sup>. Den von der CDU oder CSU alleine regierten Ländern<sup>11</sup> mit zusammen zehn Stimmen, den von Koalitionsregierungen der CDU und SPD regierten Ländern mit zusammen 20 Stimmen und dem von SPD und FDP geführten Rheinland-Pfalz mit vier Stimmen, also insgesamt 34 Stimmen, standen das von der SPD und der bundespolitisch nicht aktiven Statt-Partei beherrschte Hamburg<sup>12</sup> mit drei Stimmen und die von SPD alleine<sup>13</sup> oder zusammen mit Bündnis 90/Die Grünen regierten Länder<sup>14</sup> mit zusammen 32 Stimmen, also ins-

---

<sup>7</sup> Pressemitteilung des Bundesrates 5/96 vom 18.1.1996; vgl. auch Süddeutsche Zeitung vom 19.1.1996, S. 6; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.1.1996, S. 3.

<sup>8</sup> In Rheinland-Pfalz wurde eine solche Koalitionsvereinbarung nach der Landtagswahl vom 21.4.1991 geschlossen (Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1995, S. 95).

<sup>9</sup> In Baden-Württemberg wurde eine solche Koalitionsvereinbarung nach der Landtagswahl vom 5.4.1992 (Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1995, S. 95), in Berlin nach der Senatswahl vom 22.10.1995, Bremen nach der Bürgerschaftswahl vom 14.5.1995, in Mecklenburg-Vorpommern nach der Landtagswahl vom 16.10.1994 und in Thüringen nach der Landtagswahl vom 16.10.1994 geschlossen (Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1996, S. 95).

<sup>10</sup> Zu den Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat von 1949 bis 1980 siehe *Limberger*, Die Kompetenzen des Bundesrates und ihre Inanspruchnahme, 1982, S. 143 ff.

<sup>11</sup> Bayern nach den Landtagswahlen vom 25.9.1994 und Sachsen nach den Landtagswahlen vom 11.9.1994 (Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1996, S. 95).

<sup>12</sup> Vgl. den Kooperationsvertrag über eine Zusammenarbeit für die 15. Legislaturperiode der Hamburgischen Bürgerschaft 1993 bis 1997 (abgedruckt in: Link (Hrsg.), Jahrbuch für Politik, 1994, Bd. 2, S. 354 ff.)

<sup>13</sup> Brandenburg nach der Landtagswahl vom 11.9.1994, Niedersachsen nach der Landtagswahl vom 13.3.1994, Saarland nach der Landtagswahl vom 16.10.1994 (Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1996, S. 95) und Schleswig-Holstein nach der Landtagswahl vom 5.4.1992 (Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1995, S. 95).

<sup>14</sup> Hessen nach der Landtagswahl vom 19.2.1995, Nordrhein-Westfalen nach der Landtagswahl vom 14.5.1995 und Sachsen-Anhalt nach der Landtagswahl vom 26.6.1994 (Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1996, S. 95).

gesamt die einfache Mehrheit im Bundesrat von 35 Stimmen, gegenüber. Die (parti)politischen Mehrheitsverhältnisse waren gekippt! Und: Die Machtverschiebungen wurde alsbald zum Anlaß genommen, die Rechtmäßigkeit der weiteren Stimme Hessens, das von einer Koalitionsregierung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen geführt wurde, in Zweifel zu ziehen. Angriffspunkt war die zusätzliche Stimme Hessens, Angriffsziel die Wiederherstellung der „alten“ Mehrheitsverhältnisse: Bei der Berechnung der Einwohnerzahlen der Länder werde in der bisherigen Praxis des Bundesrates nicht zwischen deutschen Staatsbürgern und Ausländern unterschieden. Dies sei „verfassungswidrig“, da Ausländern bei Bundes- und Landtagswahlen kein Wahlrecht zustünde und ausländische Staatsangehörige deshalb konsequenterweise auch bei der Stimmenverteilung im Bundesrat nicht berücksichtigt werden dürften. Andernfalls leide dessen demokratische Legitimation. Aufgrund der nur knappen Überschreitung der Sechs-Millionen-Grenze stünde Hessen mit seiner Ausländerquote von mehr als 13% keine fünfte Stimme zu<sup>15</sup>.

Diese Argumentation ist nicht ohne rechtliche Brisanz: Vergleicht man nämlich die Anteile der Ausländer an den Einwohnerzahlen in den verschiedenen Ländern, so fallen erhebliche Abweichungen auf: So beträgt etwa der Ausländeranteil in Hamburg mit 261.800 bei insgesamt 1.705.000 Einwohnern 15,35%, während in Thüringen bei 2.525.000 Einwohner nur 23.900 Ausländer gezählt werden, was einen Anteil von 0,95% ausmacht<sup>16</sup>. Die daran anknüpfende Problematik der Berücksichtigung der Ausländer bei der Stimmverteilung im Bundesrat wird noch anschaulicher, wenn man sich den über die Jahre stetig steigenden Anteil ausländischer Menschen in Deutschland vor Augen führt. Lebten im Deutschen Reich von 1871 nur rund 207.000 Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit und damit im Vergleich mit den Deutschen nur 0,5%, so waren es 100 Jahre später mit 3,4 Millionen schon 5,6%; Ende 1993 lebten bereits 6.878.100 (8,46%) Ausländer in Deutschland<sup>17</sup>.

Die Zahlen der ausländischen Menschen in Deutschland, die zum Teil feste Wurzeln in Deutschland haben und vollständig in die deutsche Bevölkerung integriert sind, und das Beispiel Hessens unterstreichen, wie wichtig nicht allein die normative Ausgestaltung der Stimmenstaffelung in Art. 51 Abs. 2 GG

---

<sup>15</sup> So *R. Scholz*, in: WELT am SONNTAG vom 4.2.1996, S. 24; die Auffassung von *R. Scholz* ist auch wiedergegeben in: FOCUS vom 5.2.1996, S. 15; die Auffassung, daß der Einwohnerbegriff auf die Deutschen zu begrenzen sei, findet sich nunmehr ebenfalls bei *T. Maunz/R. Scholz*, in: Maunz/Dürig u.a., Grundgesetz, Kommentar, Art. 51 Rn. 3 (Bearbeitung Maunz 1991/Scholz 1996).

<sup>16</sup> Zahlen von Ende 1994 (Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1996, S. 48, 68).

<sup>17</sup> Statistisches Bundesamt, Im Blickpunkt: Ausländische Bevölkerung in Deutschland, 1995, S. 8 f.