Bundesrat **Drucksache 551/90**

03.08.90

Id - In - R

Gesetzesantrag

der Länder Baden-Württemberg und Bayern

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 51 Abs. 2 GG)

A. Zielsetzung

Die Neubildung von 5 Ländern auf dem Gebiet der DDR bringt nach deren Beitritt zur Bundesrepublik eine Änderung des Stimmenverhältnisses im Bundesrat mit sich. Würde der derzeitige Maßstab für die Stimmenverteilung beibehalten, würde die jetzige Ausgewogenheit der Stimmen zwischen großen, mittleren und kleinen Ländern entscheidend verändert. Die großen bevölkerungsreichen Flächenstaaten würden unverhältnismäßig an Stimmengewicht einbüßen und ihre Sperrminorität gegen Verfassungsänderungen verlieren. Dem soll eine stärkere Spreizung des Maßstabes für die Stimmenverteilung nach der Bevölkerungszahl entgegenwirken.

B. Lösung

Durch Änderung von Art. 51 Abs. 2 GG wird bestimmt, daß im Anschluß an eine unveränderte Mindestzahl von 3 Stimmen ein Land

- bei 2 - 3 Mio. Einwohnern 4 Stimmen,
- bei 3 - 5 Mio. Einwohnern 5 Stimmen,
- bei 5 - 7 Mio. Einwohnern 6 Stimmen und
- bei über 7 Mio. Einwohnern 7 Stimmen erhält.

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, 5300 Bonn 2
ISSN 0720-2946

Diese Neuverteilung baut auf den bisherigen Grundstrukturen des Art. 51 Abs. 2 GG auf und berücksichtigt die neuen Länder noch überproportional zu ihrem Bevölkerungsanteil.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Bundesrat Drucksache 551/90

03.08.90

Id - In - R

Gesetzesantrag

der Länder Baden-Württemberg und Bayern

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 51 Abs. 2 GG)

DER BAYERISCHE MINISTERPRÄSIDENT München, den 3. August 1990
B III 1 - 103-246

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Regierenden Bürgermeister
Walter Momper

Sehr geehrter Herr Präsident!

Die Bayerische Staatsregierung hat beschlossen, den in der Anlage mit Vorblatt und Begründung beigefügten

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 51 Abs. 2 GG)

dem Bundesrat mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen Bundestag gemäß Art. 76 Abs. 1 des Grundgesetzes zu beschließen.

Dem Antrag hat sich das Land Baden-Württemberg als Mitantragsteller angeschlossen.

Ich bitte, den Entwurf gemäß § 36 Abs. 1 GO den Ausschüssen zuzuweisen.

Weiter beantrage ich, unter Berufung auf die Rechte aus § 23 Abs. 3 GO in Verbindung mit § 15 Abs. 1 GO den Entwurf auf die Tagesordnung einer Sondersitzung noch im Monat August 1990 zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen

Alex Stribl

Drucksache 551/90

Anlage

Entwurf
eines ... Gesetzes zur Änderung
des Grundgesetzes
(Artikel 51 Abs. 2 GG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1481), wird wie folgt geändert:	
Artikel 51 Abs. 2 erhält folgende Fassung:	
"(2) Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als drei Millionen Einwohnern haben fünf, Länder mit mehr als fünf Millionen Einwohnern haben sechs und Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern haben sieben Stimmen."	

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung:

A Allgemeines

Nach dem Entwurf eines Ländereinführungsgesetzes sollen in der DDR fünf Länder gebildet werden. Die Landtagswahlen sind für den 14. Oktober 1990 vorgesehen. Mit dem Beitritt nach Artikel 23 Satz 2 GG erhalten diese Länder im Bundesrat Sitz und Stimme. Die dadurch erfolgende Änderung des Stimmenverhältnisses von größeren, mittleren und kleineren Ländern erfordert eine Neubestimmung der Verteilung der Länderstimmen im Bundesrat, damit die bisherige Ausgewogenheit der Stimmenverteilung gewahrt bleibt.

1. Nach der bisherigen Fassung des Art. 51 Abs. 2 GG ist bei einer Gesamtzahl von 45 Stimmen sowie einer Mindestzahl von 3 Stimmen für jedes Land und einer maximalen Zahl von 5 Stimmen für die großen Länder eine ausgewogene Stimmenverteilung zwischen den kleinen, mittleren und großen Ländern unter den 11 Ländern der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet. Diese Stimmenverteilung ist ein sachgerechter Kompromiß zwischen der den Föderalismus prägenden Eigenstaatlichkeit jedes Landes einerseits und dem Gewicht seiner Bevölkerungszahl andererseits. Die Kappung verhindert eine übergroße Dominanz der bevölkerungsreichen Länder. Ein wesentliches Charakteristikum und wichtiges Strukturprinzip der jetzigen Stimmenverteilung ist es, daß sie den großen Ländern zumindest eine Sperrminorität gegen Verfassungsänderungen sichert.

2. Den 5 neuzubildenden Ländern auf dem Gebiet der DDR würden bei Bevölkerungszahlen von derzeit

   - Brandenburg 2,7 Mio.
   - Mecklenburg-Vorpommern 2,1 Mio.
   - Sachsen 4,9 Mio.
   - Sachsen-Anhalt 2,99 Mio.
   - Thüringen 2,5 Mio.

je 4 Stimmen zukommen, ebenso dem aus West-Berlin und Ostberlin gebildeten Land Berlin (3,1 Mio. Einwohner). Das würde angesichts der derzeitigen geringen Stimmenspreizung die ausgewogene Verteilung des Grundgesetzes stören, den kleineren und mittleren Ländern ein deutliches Übergewicht einräumen und den größeren Ländern die bisherige Sperrminorität entziehen. Eine solche käme hingegen den neugebildeten Ländern zusammen mit Berlin zu (24 Stimmen von insgesamt 65 Stimmen).

Hinzu kommt, daß die legislativen Kompetenzen des Bundesrates seit Geltung des Grundgesetzes in einem erheblichen Umfang ausgeweitet worden sind. Der Verfassungsgeber war bei Schaffung des Grundgesetzes davon ausgegangen, daß der Komplex der zustimmungsbedürftigen Gesetze lediglich 10 % der gesamten Rechtssetzung durch den Bund beträgt. Bereits in der ersten Legislaturperiode zeigte sich jedoch, daß nahezu 42 % aller Bundesgesetze zustimmungspflichtig waren. Inzwischen hat sich dieser Prozentsatz auf nahezu 2/3 erhöht. Diese Zunahme der Zustimmungsbedürftigkeit ist zwar nicht Ausdruck einer Stärkung der Länderkompetenzen in unserem bundesstaatlichen Staatsgefüge. Sie ist vielmehr die notwendige Folge des vorausgegangenen erheblichen Verlustes der Länder an eigenstaatlichen Gesetzgebungskompetenzen. Festzuhalten bleibt aber, daß der Bundesrat damit zunehmend den Charakter einer zweiten Kammer angenommen hat, die wegen des verfassungsrechtlich eingeräumten unüberwindbaren Vetorechts bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen gleichberechtigt mitbeschließt.

Auch angesichts dieser Verfassungswirklichkeit erscheint es geboten, die Stimmenrelation im Bundesrat stärker an die Relation der Einwohnerzahlen der Länder in einem geeinten Deutschland anzupassen.

Das soll durch eine stärkere Stimmenspreizung des Gesetzentwurfes bewirkt werden, die dann zu einer Erhöhung der Stimmenzahl im Bundesrat von 45 auf 78 Stimmen führt (ggfs. 79 bzw. 80 Stimmen, wenn Sachsen-Anhalt über die Schwelle von 3 Mio., Sachsen über die Schwelle von 5 Mio. Einwohnern kommt).

Diese Änderung der Stimmenverteilung beläßt jedem Land wie bisher mindestens 3 Stimmen und sieht vor

- bei 2 bis 3 Mio. Einwohnern 4 Stimmen,
- bei 3 bis 5 Mio. Einwohnern 5 Stimmen,
- bei 5 bis 7 Mio. Einwohnern 6 Stimmen und
- über 7 Mio. Einwohnern 7 Stimmen.

Diese Stimmenneuverteilung bedeutet:

- 7 Stimmen für Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen;
- 6 Stimmen für Hessen;
- 5 Stimmen für Sachsen (ggfs. 6 Stimmen bei über 5 Mio. Einwohnern), Rheinland-Pfalz, Berlin;
- 4 Stimmen für Sachsen-Anhalt (ggfs. 5 Stimmen bei über 3 Mio. Einwohnern), Brandenburg, Schleswig-Holstein, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern;
- 3 Stimmen für Hamburg, Saarland und Bremen.

Diese Neuverteilung ist aus den bisherigen Grundstrukturen des Art. 51 Abs. 2 GG entwickelt und sichert auf ihrer Grundlage allen Ländern eine sachgerechte Mitwirkung im Bundesrat. Dies gilt auch für die neuhinzukommenden Länder auf dem Gebiet der DDR, deren Stimmenanteil auch bei der Stimmenverteilung des Gesetzentwurfes noch überproportional zu ihrem Bevölkerungsanteil ist. Hingegen würde bei einer Belassung der bisherigen Stimmenverteilung den neu hinzukommenden Ländern z.B. gegenüber dem Land Nordrhein-Westfalen ein 4-faches Stimmengewicht bei geringerer Gesamtbevölkerungszahl zukommen und weiter hätten sie zusammen mit Berlin die schon erwähnte Sperrminorität gegen Verfassungsänderungen.

B Zu den einzelnen Bestimmungen

1. Zu Art. 1

Artikel 1 enthält die Neuverteilung der Stimmen, wonach bei einer Mindeststimmenzahl von 3 Stimmen für jedes Land Ländern von mehr als 2 bis 3 Mio. Einwohnern 4 Stimmen, mehr als 3 bis 5 Mio. Einwohnern 5 Stimmen, mehr als 5 bis 7 Mio. Einwohnern 6 Stimmen und von über 7 Mio. Einwohnern 7 Stimmen zukommen.

2. Zu Art. 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten. Damit soll sichergestellt werden, daß mit dem Beitritt nach Art. 23 Abs. 2 GG die neue Stimmenverteilung wirksam wird.

Bundesrat -1-B **Drucksache 551/90** **(Beschluß)**

24.08.90

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 51 Abs. 2 GG)

A. Zielsetzung

Die Neubildung von 5 Ländern auf dem Gebiet der DDR bringt nach deren Beitritt zur Bundesrepublik eine Änderung des Stimmenverhältnisses im Bundesrat mit sich. Würde der derzeitige Maßstab für die Stimmenverteilung beibehalten, würde die jetzige Ausgewogenheit der Stimmen zwischen großen, mittleren und kleinen Ländern entscheidend verändert. Die großen bevölkerungsreichen Flächenstaaten würden unverhältnismäßig an Stimmengewicht einbüßen und ihre Sperrminorität gegen Verfassungsänderungen verlieren. Dem soll eine stärkere Spreizung des Maßstabes für die Stimmenverteilung nach der Bevölkerungszahl entgegenwirken.

B. Lösung

Durch Änderung von Art. 51 Abs. 2 GG wird bestimmt, daß im Anschluß an eine unveränderte Mindestzahl von 3 Stimmen ein Land

- bei 2 - 3 Mio. Einwohnern 4 Stimmen,
- bei 3 - 5 Mio. Einwohnern 5 Stimmen,
- bei 5 - 7 Mio. Einwohnern 6 Stimmen,
- bei 7 - 12 Mio. Einwohnern 7 Stimmen und
- bei über 12 Mio. Einwohnern 8 Stimmen erhält.

...

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger. Postfach 20 08 21, 5300 Bonn 2
ISSN 0720-2946

Diese Neuverteilung baut auf den bisherigen Grundstrukturen des Art. 51 Abs. 2 GG auf und berücksichtigt die neuen Länder noch überproportional zu ihrem Bevölkerungsanteil.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Bundesrat Drucksache 551/90 (Beschluß)

24.08.90

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 51 Abs. 2 GG)

Der Bundesrat hat in seiner 617. Sitzung am 24. August 1990 beschlossen, nachstehenden Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen (Anlage 1).

Der Bundesrat hat ferner die aus der Anlage 2 ersichtliche Entschließung gefaßt.

Drucksache 551/90 (Beschluß)

Anlage 1

Entwurf
eines ... Gesetzes zur Änderung
des Grundgesetzes
(Artikel 51 Abs. 2 GG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1481), wird wie folgt geändert:

Artikel 51 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

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

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung:

A Allgemeines

Nach dem von der Volkskammer am 22. Juli 1990 beschlossenen Ländereinführungsgesetz werden in der DDR die fünf neuen Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gebildet. Die Landtagswahlen sind für den 14. Oktober 1990 vorgesehen. Mit dem Beitritt nach Artikel 23 Satz 2 GG erhalten diese Länder im Bundesrat Sitz und Stimme. Die dadurch erfolgende Änderung des Stimmenverhältnisses von größeren, mittleren und kleineren Ländern erfordert eine Neubestimmung der Verteilung der Länderstimmen im Bundesrat, damit die bisherige Ausgewogenheit der Stimmenverteilung gewahrt bleibt.

1. Nach der bisherigen Fassung des Art. 51 Abs. 2 GG ist bei einer Gesamtzahl von 45 Stimmen sowie einer Mindestzahl von 3 Stimmen für jedes Land und einer maximalen Zahl von 5 Stimmen für die großen Länder eine ausgewogene Stimmenverteilung zwischen den kleinen, mittleren und großen Ländern unter den 11 Ländern der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet. Diese Stimmenverteilung ist ein sachgerechter Kompromiß zwischen der den Föderalismus prägenden Eigenstaatlichkeit jedes Landes einerseits und dem Gewicht seiner Bevölkerungszahl andererseits. Die Kappung verhindert eine übergroße Dominanz der bevölkerungsreichen Länder. Ein wesentliches Charakteristikum und wichtiges Strukturprinzip der jetzigen Stimmenverteilung ist es, daß sie den großen Ländern zumindest eine Sperrminorität gegen Verfassungsänderungen sichert.

2. Den 5 neuzubildenden Ländern auf dem Gebiet der DDR würden bei Bevölkerungszahlen von derzeit

   - Brandenburg 2,7 Mio.
   - Mecklenburg-Vorpommern 2,1 Mio.
   - Sachsen 4,9 Mio.
   - Sachsen-Anhalt 2,99 Mio.
   - Thüringen 2,5 Mio.

...

je 4 Stimmen zukommen, ebenso dem aus West-Berlin und Ostberlin gebildeten Land Berlin (3,1 Mio. Einwohner). Das würde angesichts der derzeitigen geringen Stimmenspreizung die ausgewogene Verteilung des Grundgesetzes stören, den kleineren und mittleren Ländern ein deutliches Übergewicht einräumen und den größeren Ländern die bisherige Sperrminorität entziehen. Eine solche käme hingegen den neugebildeten Ländern zusammen mit einem weiteren Land zu.

Hinzu kommt, daß die legislativen Kompetenzen des Bundesrates seit Geltung des Grundgesetzes in einem erheblichen Umfang ausgeweitet worden sind. Der Verfassungsgeber war bei Schaffung des Grundgesetzes davon ausgegangen, daß der Komplex der zustimmungsbedürftigen Gesetze lediglich 10 % der gesamten Rechtssetzung durch den Bund beträgt. Bereits in der ersten Legislaturperiode zeigte sich jedoch, daß nahezu 42 % aller Bundesgesetze zustimmungspflichtig waren. Inzwischen hat sich dieser Prozentsatz auf nahezu 2/3 erhöht. Diese Zunahme der Zustimmungsbedürftigkeit ist zwar nicht Ausdruck einer Stärkung der Länderkompetenzen in unserem bundesstaatlichen Staatsgefüge. Sie ist vielmehr die notwendige Folge des vorausgegangenen erheblichen Verlustes der Länder an eigenstaatlichen Gesetzgebungskompetenzen. Festzuhalten bleibt aber, daß der Bundesrat damit zunehmend den Charakter einer zweiten Kammer angenommen hat, die wegen des verfassungsrechtlich eingeräumten unüberwindbaren Vetorechts bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen gleichberechtigt mitbeschließt.

Auch angesichts dieser Verfassungswirklichkeit erscheint es geboten, die Stimmenrelation im Bundesrat stärker an die Relation der Einwohnerzahlen der Länder in einem geeinten Deutschland anzupassen.

Das soll durch eine stärkere Stimmenspreizung des Gesetzentwurfes bewirkt werden, die dann zu einer Erhöhung der Stimmenzahl im Bundesrat von 45 auf 79 Stimmen führt (ggfs. 80 bzw. 81 Stimmen, wenn Sachsen-Anhalt über die Schwelle von 3 Mio., Sachsen über die Schwelle von 5 Mio. Einwohnern kommt).

Diese Änderung der Stimmenverteilung beläßt jedem Land wie bisher mindestens 3 Stimmen und sieht vor

- bei 2 bis 3 Mio. Einwohnern 4 Stimmen,
- bei 3 bis 5 Mio. Einwohnern 5 Stimmen,
- bei 5 bis 7 Mio. Einwohnern 6 Stimmen,
- bei 7 bis 12 Mio. Einwohnern 7 Stimmen und
- über 12 Mio. Einwohnern 8 Stimmen.

Diese Stimmenneuverteilung bedeutet:

- 8 Stimmen für Nordrhein-Westfalen;
- 7 Stimmen für Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen;
- 6 Stimmen für Hessen;
- 5 Stimmen für Sachsen (ggfs. 6 Stimmen bei über 5 Mio. Einwohnern), Rheinland-Pfalz, Berlin;
- 4 Stimmen für Sachsen-Anhalt (ggfs. 5 Stimmen bei über 3 Mio. Einwohnern), Brandenburg, Schleswig-Holstein, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern;
- 3 Stimmen für Hamburg, Saarland und Bremen.

Diese Neuverteilung ist aus den bisherigen Grundstrukturen des Art. 51 Abs. 2 GG entwickelt und sichert auf ihrer Grundlage allen Ländern eine sachgerechte Mitwirkung im Bundesrat. Dies gilt auch für die neuhinzukommenden Länder auf dem Gebiet der DDR, deren Stimmenanteil auch bei der Stimmenverteilung des Gesetzentwurfes noch überproportional zu ihrem Bevölkerungsanteil ist. Hingegen würde bei einer Belassung der bisherigen Stimmenverteilung den neu hinzukommenden Ländern z.B. gegenüber dem Land Nordrhein-Westfalen ein 4-faches Stimmengewicht bei geringerer Gesamtbevölkerungszahl zukommen und weiter hätten sie zusammen mit Berlin die schon erwähnte Sperrminorität gegen Verfassungsänderungen.

...

B Zu den einzelnen Bestimmungen

1. Zu Art. 1

Artikel 1 enthält die Neuverteilung der Stimmen, wonach bei einer Mindeststimmenzahl von 3 Stimmen für jedes Land Ländern von mehr als 2 bis 3 Mio. Einwohnern 4 Stimmen, mehr als 3 bis 5 Mio. Einwohnern 5 Stimmen, mehr als 5 bis 7 Mio. Einwohnern 6 Stimmen, mehr als 7 bis 12 Mio. Einwohnern 7 Stimmen und von über 12 Mio. Einwohnern 8 Stimmen zukommen.

2. Zu Art. 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten. Damit soll sichergestellt werden, daß mit dem Beitritt nach Art. 23 Abs. 2 GG die neue Stimmenverteilung wirksam wird.