



BUNDESPRÄSIDIALAMT

Pressemitteilung

**Änderungen vorbehalten.
Es gilt das gesprochene
Wort.**

**Die Rede im Internet:
www.bundespraesident.de**

Berlin, 20. Juni 2002
Seite 1 von 7

Erklärung von Bundespräsident Johannes Rau zur Ausfertigung des Zuwanderungsgesetzes am 20. Juni 2002 im Schloss Bellevue in Berlin

Ich möchte Sie über meine Entscheidung zum Zuwanderungsgesetz unterrichten.

A.

Der Deutsche Bundestag hat das Zuwanderungsgesetz am 1. März 2002 verabschiedet. Am 22. März 2002 hat der Bundesrat beschlossen, dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 des Grundgesetzes zuzustimmen - so hat es der Präsident des Bundesrates festgestellt. Am 17. April 2002 ist mir die Gesetzesurschrift zur Ausfertigung gemäß Art. 82 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes zugeleitet worden.

Gegen den Beschluss des Bundesrates sind verfassungsrechtliche Einwände erhoben worden. Sie betreffen die Frage, ob die vier Stimmen des Landes Brandenburg vom Präsidenten des Bundesrates zu Recht als „Ja“-Stimmen gewertet worden sind; wäre das nicht der Fall, hätte das Gesetz die für eine Zustimmung des Bundesrates erforderliche Mehrheit von 35 Stimmen nicht erreicht. Das Gesetz wäre nicht zustande gekommen.

Ich habe das Zuwanderungsgesetz wie jedes andere Gesetz sorgfältig auf seine Verfassungsmäßigkeit überprüft. Ich habe mich mit dem tatsächlichen Ablauf der Sitzung und der Abstimmung und mit den sich daraus ergebenden verfassungsrechtlichen Fragen eingehend befasst. Ich habe viele Gespräche geführt und ich habe verfassungsrechtlichen Rat erfahren.

Nach Abwägung aller Gesichtspunkte habe ich das Zuwanderungsgesetz heute morgen unterzeichnet und den Auftrag zur Verkündung im Bundesgesetzblatt erteilt. Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes und nach der Staatspraxis ist der Bundespräsident nur dann berechtigt und verpflichtet, von der Ausfertigung eines Gesetzes abzusehen, wenn er die

VERANTWORTLICH
ANSCHRIFT

TEL / FAX
E-MAIL
INTERNET

Klaus Schrotthofer
Bundespräsidialamt
11010 Berlin
030 2000-2021/-1926
presse@bpra.bund.de
www.bundespraesident.de

sichere Überzeugung gewonnen hat, dass zweifelsfrei und offenkundig ein Verfassungsverstoß vorliegt. Zu dieser Überzeugung bin ich im vorliegenden Fall nicht gekommen.

Ich habe heute einen Brief an die drei am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Verfassungsorgane geschrieben, an den Bundeskanzler und an die Präsidenten von Bundestag und Bundesrat, in dem ich sie über meine Entscheidung unterrichte. Der Brief ist ihnen heute mittag zugestellt worden. Der Wortlaut des Briefes steht im Anschluss an diese Erklärung allen Interessierten zur Verfügung. Die Regierungschefs der Länder, die mir geschrieben und ihre Briefe veröffentlicht haben, habe ich ebenfalls über meine Entscheidung unterrichtet.

I.

Ich möchte Ihnen die wichtigsten Gesichtspunkte für meine Entscheidung erläutern. Den maßgeblichen Sachverhalt darf ich als bekannt voraussetzen; ich möchte ihn hier nur kurz rekapitulieren:

Als das Land Brandenburg zur Stimmabgabe aufgerufen wurde, haben zunächst Minister Ziel mit „Ja“ und Minister Schönbohm mit „Nein“ gestimmt. Daraufhin hat der Präsident des Bundesrates auf das Gebot der einheitlichen Stimmabgabe hingewiesen und an den Ministerpräsidenten des Landes Brandenburg die Frage gerichtet, wie das Land abstimme. Ministerpräsident Stolpe hat geantwortet: „Als Ministerpräsident des Landes Brandenburg erkläre ich hiermit Ja.“ Dem hat Minister Schönbohm angefügt: „Sie kennen meine Auffassung, Herr Präsident.“ Der Bundesratspräsident hat daraufhin die Stimmabgabe des Landes Brandenburg als „Ja“ gewertet. Nach den dagegen protestierenden Zwischenrufen anderer Mitglieder des Bundesrates hat der Präsident des Bundesrates erneut Ministerpräsident Stolpe gefragt, dieser hat seine Antwort wiederholt; Minister Schönbohm hat dem keine Äußerung mehr folgen lassen.

Kern des verfassungsrechtlichen Streits ist die Auslegung von Art. 51 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes. Er enthält das Gebot, dass bei einer Abstimmung im Bundesrat die Stimmen eines Landes „nur einheitlich abgegeben“ werden können. Zu dieser Vorschrift gibt es keine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In der verfassungsrechtlichen Literatur ist ihre Auslegung umstritten.

Die eine Meinung schließt aus dem Wortlaut der Vorschrift („können nur“), dass bei einem Verstoß gegen dieses Gebot die Stimmabgabe des Landes unmittelbar als ungültig zu bewerten sei.

Die Gegenansicht weist darauf hin, dass das Grundgesetz die Rechtsfolge eines Verstoßes nicht ausdrücklich festlege. Sie fragt danach, ob und wie nach einer ersten uneinheitlichen Stimmabgabe noch eine der Verfassung gemäße Stimmabgabe zu erreichen sei. Sie sieht dafür die Entscheidung des jeweiligen Regierungschefs des Landes kraft seiner Richtlinienkompetenz als ausschlaggebend an.

Beide Seiten können gewichtige Gründe für ihren Standpunkt anführen. Ich habe mir darüber in den vergangenen Wochen einen umfassenden Überblick verschafft. Namhafte Verfassungsrechtler haben sich unabhängig von oder aus Anlass der Bundesratssitzung vom 22. März 2002 in dem einen oder in dem anderen Sinne geäußert. Sie kommen mit unterschiedlicher Begründung zu gegenteiligen Ergebnissen - je nach ihrem rechtlichen Ausgangspunkt, aber auch je nachdem, wie sie den tatsächlichen Ablauf und die Äußerungen in dieser Sitzung bewerten.

Wer den Wortlaut der zitierten Grundgesetzschrift für eindeutig hält, für den steht bereits nach der ersten gegensätzlichen Stimmabgabe durch die Minister Ziel und Schönbohm das Ergebnis fest. Daran habe sich auch im weiteren Verlauf nichts geändert, weil Minister Schönbohm auch gegenüber dem späteren Votum von Ministerpräsident Stolpe seine ablehnende Haltung hinreichend deutlich und rechtlich erheblich zum Ausdruck gebracht habe. Die Stimmen des Landes Brandenburg seien ungültig.

Die strengen Vertreter dieser Ansicht sehen weder rechtlich noch tatsächlich einen Grund für eine Nachfrage des Präsidenten des Bundesrates. Für eine solche Befugnis wird dagegen angeführt, dass der Präsident des Bundesrates im Rahmen seiner Sitzungsleitung die Aufgabe habe, auf ein der Verfassung gemäßes Abstimmungsverhalten hinzuwirken.

Unterschiedliche Auffassungen gibt es auch zu der Frage, ob Ministerpräsident Stolpe kraft seiner Richtlinienkompetenz die Stimmen des Landes Brandenburg einheitlich mit „Ja“ abgeben konnte. Diese Frage berührt das Grundverständnis des Verfassungsorgans Bundesrat, der Rechtsstellung seiner Mitglieder und betrifft auch das Zusammenwirken der Verfassungsräume von Bund und Ländern.

Die Befugnis, in streitigen Fällen kraft Richtlinienkompetenz im Bundesrat für ihr Land abzustimmen, haben Ministerpräsidenten auch in der Vergangenheit schon für sich in Anspruch genommen. Im Unterschied zum vorliegenden Fall ist es bei den damaligen Abstimmungen im Bundesrat aber nicht zu gegenteiligen Äußerungen gekommen.

Wer die Position vertritt, dass die Stimmabgabe von Ministerpräsident Stolpe kraft seiner Richtlinienkompetenz als Regierungschef ausschlaggebend war, für den ist die anschließende Äußerung von Minister Schönbohm rechtlich nicht mehr erheblich.

Zur Gültigkeit der brandenburgischen Stimmen gelangt auch, wer in der Äußerung von Minister Schönbohm, dass seine Auffassung bekannt sei, kein förmliches „Nein“ sieht.

Zu demselben Ergebnis gelangt schließlich, wer darauf abstellt, dass Minister Schönbohm jedenfalls nach der erneuten Frage des Präsidenten des Bundesrates dem wiederholten „Ja“ seines Regierungschefs nicht mehr widersprochen hat.

II.

Ich stelle also fest - und nur darauf kommt es an: Bei der Beurteilung der Abstimmung im Bundesrat am 22. März 2002 kann man in tatsächlicher und in rechtlicher Hinsicht jeweils mit guten Gründen zu dem einen oder anderen Ergebnis kommen.

Ich wäre aber nur dann berechtigt und verpflichtet, das Gesetz nicht auszufertigen, wenn ich davon überzeugt wäre, dass zweifelsfrei und offenkundig ein Verfassungsverstoß vorliegt. Mit Blick auf die kontroversen Auffassungen in dieser verfassungsrechtlichen Frage habe ich diese Überzeugung nicht gewinnen können.

Angesichts einer verfassungsrechtlichen Zweifelsfrage so zu entscheiden, wie ich entschieden habe, ergibt sich aus folgendem:

Das Recht und die Pflicht des Bundespräsidenten, ein Gesetz vor der Ausfertigung verfassungsrechtlich zu überprüfen, steht in Konkurrenz und bedarf der sinnvollen Abgrenzung zur Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts. Die Staatspraxis, wie meine Amtsvorgänger sie geprägt haben, hat diese Abgrenzung in dem von mir dargestellten Prüfungsmaßstab gefunden.

Ich verweise konkret auf zwei Entscheidungen der Bundespräsidenten Karl Carstens und Roman Herzog. Auch da ging es um formelle und verfahrensrechtliche Fragen des Zustandekommens eines Gesetzes. Diese Entscheidungen haben den Prüfungsmaßstab des Bundespräsidenten deutlich gemacht:

Bundespräsident Karl Carstens hat im Jahr 1981 das Staatshaftungsgesetz ausgefertigt und das damit begründet, dass für ihn ein Verfassungsverstoß nicht „zweifelsfrei und offenkundig“ feststehe (so sein Begleitbrief an die beteiligten Verfassungsorgane vom 26. Juni 1981). Bundespräsident Roman Herzog hat im Jahr 1994 ein Gesetz ausgefertigt, in dem es unter anderem um eine Vorschrift des Atomgesetzes ging. Der niedersächsische Ministerpräsident Gerhard Schröder hatte ihn damals gebeten, das Gesetz nicht auszufertigen, weil es der Zustimmung des Bundesrates bedürfe. Roman Herzog ist dieser Bitte nicht gefolgt; er hat das damit begründet, dass er nicht zu der Überzeugung gelangt sei, dass ein Verfassungsverstoß „zweifelsfrei und offenkundig“ vorliege (so die Pressemitteilung des Bundespräsidialamtes vom 21. Juli 1994).

Ich habe meine Entscheidung in Respekt vor der Kompetenzordnung des Grundgesetzes getroffen, und sie steht in der Kontinuität der Staatspraxis meiner Amtsvorgänger. Nach unserer Verfassungsordnung ist es nicht Aufgabe des Bundespräsidenten, über solche verfassungsrechtlichen Zweifelsfragen eine endgültige Entscheidung zu treffen. Die verbindliche Entscheidung über die Auslegung des Grundgesetzes ist dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten. Wer von den Antragsberechtigten im vorliegenden Fall eine solche Entscheidung für notwendig hält, dem steht der Weg dazu jetzt offen.

B.

So viel zu meiner verfassungsrechtlichen Entscheidung. Lassen Sie mich darüber hinaus noch einige Anmerkungen machen:

I.

Meine erste Anmerkung betrifft das Amt des Bundespräsidenten. Ich erwarte, dass das Amt des Bundespräsidenten nicht in die parteipolitische Auseinandersetzung hineingezogen wird, wie das in den vergangenen Wochen gelegentlich versucht worden ist. Ich erwarte, dass auch diejenigen meine Entscheidung respektieren, die meinen, sie nicht akzeptieren zu können. Das gebietet der Respekt vor dem Amt des Bundespräsidenten, das mir gegenwärtig anvertraut ist.

II.

Im Zusammenhang mit der Entscheidung des Bundesrates ist das Wort „Verfassungsbruch“ gefallen. Das ist ein schwerwiegender Vorwurf. Er bedeutet ja, dass jemand bewusst und vorsätzlich gegen die Verfassung gehandelt hat. Verfassungsjuristen unterscheiden dagegen nur, ob ein Vorgang verfassungsgemäß ist oder nicht. Auch ich empfehle diese sachliche Sprache.

Dabei will ich nicht beschönigen, was geschehen ist. In der Sitzung des Bundesrates am 22. März ist eine verfassungsrechtliche Verfahrensvorschrift in gewagter Weise ausgereizt und damit eine politische Kampfsituation auf die Spitze getrieben worden. Das hat eine verfassungsrechtliche Frage offengelegt, die in der mehr als fünfzigjährigen Geschichte des Bundesrates bisher noch nicht von Bedeutung war.

Ob der oft erwähnte Vorfall aus dem Jahr 1949 mit dem hier zu beurteilenden Sachverhalt vergleichbar ist, mag dahinstehen; damals ist die abschließende Entscheidung des Ministerpräsidenten jedenfalls allseits akzeptiert worden.

Heute dagegen gibt es verfassungsrechtlichen Streit mit jeweils guten Argumenten Pro und Contra. Das sind keine „juristischen Spitzfindigkeiten“.

In den vergangenen Wochen habe ich immer wieder gelesen, dass Kritiker des Gesetzes mit dem Gang nach Karlsruhe „drohten“. Ich verstehe das nicht als „Drohung“. Ich hielte es sogar für wünschenswert, wenn das Bundesverfassungsgericht diese Frage klärte, damit alle, vor allem der Bundesrat und die Länder, Rechtssicherheit haben. Das ist die originäre Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts und nicht die des Bundespräsidenten.

III.

Ich habe in den vergangenen Wochen viele Briefe von Bürgerinnen und Bürgern aus Anlass der Beratung des Zuwanderungsgesetzes im Bundesrat bekommen: Die Menschen äußern in ihren Briefen Unmut und Empörung. Sie haben den Eindruck, dass es bei der Beratung im Bundesrat weniger um die Sache ging als um eine Machtprobe im Vorfeld der Bundestagswahl und um den Erhalt der Koalition in Brandenburg. Die Art und Weise, wie einige der Beteiligten auf allen Seiten den Ablauf dieser Bundesratssitzung - in welchem Maße auch immer - erkennbar abgesprochen und politisch inszeniert haben, hat auf viele Menschen einen verheerenden Eindruck gemacht. Was am 22. März im Bundesrat geschehen ist, das hat dem Ansehen der Politik insgesamt geschadet und die ohnehin verbreitete Politik- oder Parteienverdrossenheit verstärkt. Das Vertrauen in die Institutionen unseres Staates und in die Ordnungsgemäßheit seiner Verfahren ist geschwächt worden. Das haben mir viele Menschen geschrieben.

Ich nehme diese Kritik und die Empörung ernst und ich habe Verständnis dafür. Deshalb bringe ich sie heute öffentlich zur Sprache. Auch ich bin der Auffassung, dass die Art und Weise, wie die Sitzung des Bundesrates am 22. März verlaufen ist, dem Ansehen von Staat und Politik Schaden zugefügt haben. Ich rüge das Verhalten des Ministerpräsidenten des Landes Brandenburg und seines Stellvertreters. Ich rüge und ermahne aber auch alle übrigen, die zu diesem Ansehensverlust beigetragen haben.

Ich neige nicht vorschnell zur „Parteienschele“. Ich habe oft gesagt, dass berechtigte Kritik an einzelnen Ereignissen oder an Fehlentwicklungen nicht dazu führen sollte, "das Parteiwesen" in Bausch und Bogen zu verurteilen.

Die Parteien sollten sich weniger mit sich selber beschäftigen. Jenseits von Machterhalt oder Machtgewinnung müssen sie offen sein für die Probleme, die die Menschen tatsächlich bewegen. Die Parteien sollten sich neu und verstärkt darum bemühen, dass sie ihre Verwurzelung in der Gesellschaft nicht verlieren. Der politische Streit zwischen den Parteien darf sein und muss sein. Der Streit darf aber nicht in einer Art und Weise inszeniert werden, wie das am 22. März im Bundesrat geschehen ist.

IV.

Die Beratung des Zuwanderungsgesetzes im Bundesrat gibt auch Anlass, verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch über das Verfassungsorgan Bundesrat im Staatsgefüge der Bundesrepublik Deutschland nachzudenken.

Nach unserem Grundgesetz ist der Bundesrat weder Vollzugsorgan der Bundesregierung noch verlängerter Arm der Opposition im Deutschen Bundestag. Nach seiner Zusammensetzung und seiner Aufgabenstellung ist der Bundesrat als Integrationsorgan geschaffen, das Bundes- und Länderinteressen miteinander abstimmen soll. Der Bundesrat kann diese Aufgabe nur erfüllen, wenn er nach eigenen Maßstäben entscheidet und wenn er sich um die aus der Sache notwendigen Lösungen bemüht; er könnte es

dagegen nicht, wenn er sich von Wünschen anderer Bundesorgane oder von parteipolitischer Strategie vereinnahmen ließe.

Nicht erst beim Zuwanderungsgesetz ist deutlich geworden, wie stark die parteipolitische Einflussnahme auf das Abstimmungsverhalten der Länder geworden ist. Das sage ich in alle Richtungen und an alle Parteien gewandt. Auch in der Vergangenheit hat es - durchaus wechselnd und in umgekehrter parteipolitischer Konstellation als heute - Zeiten gegeben, in denen eine von der Bundestagsmehrheit abweichende Mehrheit im Bundesrat ihre Position in einer Weise genutzt hat, die sich nicht nur an den Interessen der Länder orientiert hat.

V.

Meine letzte Anmerkung gilt dem Inhalt des Gesetzes selber, der Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und der Regelung des Aufenthalts und der Integration von Ausländern. Der Inhalt des Gesetzes ist hinter dem Streit um das Verfahren völlig in den Hintergrund geraten.

Alle Parteien, die Kirchen, Gewerkschaften und Industrieverbände sind sich doch einig: Wir brauchen eine grundlegende gesetzliche Neuregelung dieser Fragen. Über Grundsätzliches und über Einzelheiten ist lange diskutiert worden. Das schließlich vom Bundestag verabschiedete Gesetz und die Vorstellungen von CDU und CSU lagen nicht mehr weit auseinander. Das ist jedenfalls der Eindruck, den ich mit vielen Menschen gewonnen habe. Darum bedauere ich, dass es an der Beharrlichkeit und am gegenseitigen Vertrauen gemangelt hat, alle Möglichkeiten auszuloten, doch noch zu einem Konsens über die verbliebenen Unterschiede zu gelangen.

Viele tragen Verantwortung für das, was am 22. März geschehen ist. Darum sollte niemand versuchen, die Verantwortung auf die jeweils „andere Seite“ abzuwälzen.