

Die Besetzung des Vermittlungsausschusses

Streit um die Sitzverteilung

Heiner Adamski

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland schreibt für die Gesetzgebung des Bundes ein sehr kompliziertes Verfahren vor. An ihm sind unter anderem der Deutsche Bundestag als gesamtstaatliche Volksvertretung und der Bundesrat als Vertretung der 16 Länder der Bundesrepublik beteiligt. Zwischen diesen beiden Institutionen kann es zu Differenzen mit der Folge gewisser Blockaden kommen. Sie entstehen besonders dann, wenn die politischen Konstellationen im Bund anders sind als in den Ländern. Im Bundestag kann es Mehrheiten mit einer Dominanz der SPD-Fraktion oder der CDU/CSU-Fraktion und im Bundesrat kann es Mehrheiten von Ländern mit anderen Konstellationen geben. Zur Überwindung von Interessengegensätzen im Gesetzgebungsprozess ist ein Vermittlungsausschuss als gemeinsames Gremium von Bundestag und Bundesrat vorgesehen. Der Ausschuss besteht aus jeweils 16 Mitgliedern des Bundesrates – jedes Land hat eine Stimme – und der gleichen Anzahl von Stimmen aus dem Bundestag. Die Bundestagsstimmen müssen die Mehrheitsverhältnisse der Fraktionen des Bundestages widerspiegeln. Diese fraktionsbezogene Besetzung kann zu einem Problem werden. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu ein Urteil in einem komplizierten Streitfall verkündet.

I. Der Streifall

1. Ein mathematisches Problem und ein „politischer Trick“

Der Deutsche Bundestag legt zu Beginn der Legislaturperioden ein Verfahren fest, das eine mathematisch korrekte Berechnung der den einzelnen Fraktionen des Bundestages zustehenden Sitze in den Ausschüssen und anderen Gremien des Bundestages entsprechend den Mehrheitsverhältnissen (den Fraktionsstärken) ermöglicht. Praktisch geht es darum, die Ergebnisse einer Bundestagswahl – die ja zu bestimmten Mehrheitsverhältnissen im Bundestag führt – auf Ausschüsse und Gremi-

en zu übertragen. Dieses Verfahren gilt auch für den Vermittlungsausschuss. In der Vergangenheit wurde mehrfach zwischen den Modellen d'Hondt, Hare/Niemeyer und St. Laguë/Schepers gewechselt. In der 13. und 14. Wahlperiode kam grundsätzlich das Verfahren nach St. Laguë/Schepers zur Anwendung. Ausnahmen gab es, wenn damit die Mehrheitsverhältnisse des Bundestages nicht wiedergegeben wurden. In diesen Fällen wurden die Sitze nach d'Hondt berechnet.

Beim Verfahren d'Hondt – dem bekanntesten und am weitesten verbreiteten Verfahren – werden die Stimmen für jede Partei bzw. Fraktion nacheinander durch die Zahlen 1,2,3 usw. dividiert und dadurch Höchstzahlen ermittelt. Auf diese Höchstzahlen werden nacheinander die Mandate bis zur Vergabe aller Mandate verteilt (der größten Höchstzahl wird das erste und der zweitgrößten das zweite Mandat usw. zugeordnet). Beim Verfahren Hare/Niemeyer werden die Stimmen jeder einzelnen Partei durch die Gesamtzahl der Stimmen dividiert und dann mit der Gesamtzahl der zu vergebenden Mandate multipliziert. Jede Partei erhält zunächst den ganzzahligen Teil des so ermittelten Wertes an Mandaten. Die danach noch nicht vergebenen Mandate werden an die Parteien mit den größten Werten „nach dem Komma“ verteilt. Beim Verfahren St. Laguë/Schepers werden Rangmaßzahlen berechnet. Die Gesamtzahl der Stimmen wird durch die Anzahl der Stimmen für eine bestimmte Partei geteilt. Die Quotienten werden nacheinander mit 0,5, 1,5, 2,5, 3,5 usw. multipliziert. Die Partei mit der niedrigsten Rangmaßzahl erhält das erste und die mit der nächst höheren das zweite Mandat usw. – bis zur Vergabe aller Mandate. Beim Verfahren nach d'Hondt werden große Parteien gegenüber kleinen Parteien bevorzugt. Der Vorteil ist umso größer je mehr Parteien an der Wahl teilnehmen und je mehr Mandate vergeben werden. Beim Wahlverfahren nach St. Laguë/Schepers tritt derselbe Effekt – allerdings im geringeren Umfang – auf. Eine absolute Gleichheit des Erfolgswertes der Stimmen bei der Verhältniswahl ist durch kein Verteilungssystem garantiert. Aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit kann demzufolge keine Präferenz eines der Systeme abgeleitet werden.

In der 13. und 14. Wahlperiode kam grundsätzlich das Verfahren nach St. Laguë/Schepers zur Anwendung. Ausnahmen gab es, wenn damit die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag nicht wiedergegeben wurden. In diesen Fällen wurden die Sitze nach d'Hondt berechnet. In der gegenwärtigen 15. Wahlperiode gab es jedoch ein Problem: Aufgrund der Ergebnisse der Bundestagswahl vom 22. September 2002 hat der Bundestag 603 Mitglieder. Die SPD konnte die stärkste Fraktion mit einem Stimmenanteil von 41,63 Prozent stellen und mit der Partei Bündnis 90/Die Grünen eine regierungsfähige Mehrheit bilden. Die CDU/CSU-Fraktion hat einen Stimmenanteil von 41,13 Prozent. Bei der Verteilung der 16 Sitze auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses führte jedes der drei üblichen Verfahren zu *jeweils sieben Stimmen* für die Fraktionen von SPD und CDU/CSU. Für die Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und FDP ergab sich jeweils eine Stimme. Im Gesamtverhältnis von 7:7:1:1 bekamen die Regierungsfaktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen acht von 16 Stimmen und waren somit trotz ihrer Mehrheit im Bundestag auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses in einer Patt-Situation. Von 16 Stimmen auf der Bundesratsbank des Vermittlungsausschusses konnten bzw. mussten jeweils acht Stimmen zu Gunsten der die Bundesregierung tragenden Mehrheit bzw. der Opposition im Bundestag zugeordnet werden. Hier gab es ebenfalls ein politisches Patt und damit ein „Gesamtpatt“.

Angesichts dieser Lage haben die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen am 30. Oktober 2002 mit ihrer Stimmenmehrheit einen Bundestagsbeschluss zur modifizierten Anwendung des Verfahrens St. Laguë/Schepers durchgesetzt. Der Beschluss sieht vor, dass die zu verteilende Anzahl der Sitze auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses um einen reduziert und der unberücksichtigte Platz der stärksten Fraktion zugewiesen wird. Auf der Grundlage dieses Beschlusses wählte der Bundestag am 14. November 2002 in den Vermittlungsausschuss acht Mitglieder der SPD-Fraktion und sechs Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion sowie jeweils ein Mitglied der FDP-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Das Verhältnis 7:7:1:1 verschob sich zu 8:6:1:1. Bei einer Betrachtung der tatsächlichen Stärke der beiden großen Fraktionen stellt sich die Frage nach der Berechtigung dieser Lösung. Rechtfertigt die Differenz zwischen 41,63 Prozent (SPD) und 41,13 Prozent (CDU/CSU) – einer Differenz von 0,5 Prozent – ein Sitzverhältnis von 8 (SPD) zu 6 (CDU/CSU)?

2. Der rechtliche Konflikt

In dem Beschluss des Deutschen Bundestages und der Besetzung des Vermittlungsausschusses sah die CDU/CSU-Fraktion eine Verfälschung der Mehrheitsverhältnisse und einen Eingriff in ihr Recht auf angemessene parlamentarische Betätigung. Sie könne ihre Rechte als parlamentarische Opposition nicht entsprechend der Sitzverteilung im Bundestag und dem verfassungsrechtlichen Gebot der spiegelbildlichen Zusammensetzung wahrnehmen. Dem weiten Gestaltungsermessen des Gesetzgebers bei der parlamentarischen Selbstorganisation seien Grenzen gesetzt. Fraktionsstärken müssten proportional in Vermittlungsausschusssitze umgesetzt werden. Sie hat deshalb (vertreten durch ihre Vorsitzende Dr. Angela Merkel) vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den Deutschen Bundestag (vertreten durch den Präsidenten Wolfgang Thierse) geklagt. Das Gericht sollte

1. im Wege des Organstreitverfahrens feststellen, dass der Deutsche Bundestag Rechte der Antragstellerin aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 40 Abs. 1 Satz 2, Art. 21 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 77 Abs. 2 GG verletzt, indem sein Beschluss vom 30. Oktober 2002 (Plenarprotokoll 15/5, Stenografischer Bericht, S. 177 B) vorsieht, für die Zusammensetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss das Verfahren St. Laguë/Schepers mit der Maßgabe anzuwenden, dass die zu verteilende Anzahl der Sitze um einen reduziert wird und der unberücksichtigte Platz der stärksten Fraktion zugewiesen wird, und
2. im Wege der einstweiligen Anordnung dem Deutschen Bundestag aufgeben, bis zu Klärung der Hauptsache Ziffer 2 Satz 2 des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 30. Oktober 2002 nicht anzuwenden.

Der Antrag auf einstweilige Anordnung wurde mit einem Gerichtsbeschluss am 3. Dezember 2002 abgelehnt (Az. 2 BvE 3/02). Die Begründung ist im Wesentlichen auf diese Überlegungen gestützt:

Der Antrag im Hauptsacheverfahren ist weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Der Ausgang des Hauptsacheverfahrens ist vielmehr offen. Im Hauptsacheverfahren bedarf es einer Antwort auf die Frage, wie zu ver-

fahren ist, wenn nach dem Wechsel zwischen den drei bislang üblichen mathematischen Zählverfahren die Bundestagsmehrheit nicht abgebildet wird oder es sogar zu einem politischen Patt zwischen der die Regierung tragenden Mehrheit und der Opposition kommt. Die Antwort hängt davon ab, ob sich in diesem Fall das Mehrheits- oder aber das Proportionalitätsprinzip durchsetzen soll. Zudem bedarf der Klärung, ob der unberücksichtigte Sitz im Vermittlungsausschuss rechtmäßiger Weise der stärksten Bundestagsfraktion zugewiesen werden darf. Es ist nicht zwingend, dass an einer Koalitionsregierung immer die stärkste Fraktion beteiligt ist. Auch wäre es denkbar, den unberücksichtigten Sitz derjenigen regierungstragenden Fraktion zuzuweisen, die nach Anwendung eines der drei Zählverfahren über den höchsten Restwert verfügt (in diesem Fall hätte es die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen begünstigt). Die im Rahmen des beantragten vorläufigen Rechtsschutzverfahrens von der Senatsmehrheit vorgenommene Folgenabwägung fällt allerdings zu Lasten der Antragstellerin aus.

Durch eine einstweilige Anordnung würde die autonome Entscheidungsbefugnis des Bundestags beeinträchtigt, wenn sich im Hauptsacheverfahren herausstellt, dass der angegriffene Bundestagsbeschluss verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist. Außerdem käme der möglicherweise bestehende Anspruch der regierungstragenden Fraktionen auf Abbildung der Mehrheitsverhältnisse im Ausschuss zu kurz. Erginge die einstweilige Anordnung nicht, erweise sich der angegriffene Bundestagsbeschluss später aber als verfassungswidrig, wäre die Antragstellerin im Vermittlungsausschuss nicht entsprechend ihrer Stärke im Bundestag vertreten. Ein in dieser Weise fehlerhaft zusammengesetzter Vermittlungsausschuss wäre an einer unbestimmten Zahl von Gesetzgebungsvorhaben beteiligt. Das Gebot eines formgerechten Gesetzgebungsverfahrens ist auf beiden Seiten mit demselben Gewicht zu berücksichtigen.

Wägt man die Folgen ab, überwiegen die Interessen der Antragstellerin nicht die entgegenstehenden Interessen des Antragsgegners. Ihre Rechte werden im Falle einer Ablehnung nicht gänzlich vereitelt. Sie ist mit sechs Mitgliedern auf der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss nicht ohne Einfluss. Sie stellt ein gutes Drittel der Sitze auf der Bundestagsbank. Bei einem Erfolg des Hauptsacheverfahrens ließe sich die gegenwärtige Sitzverteilung korrigieren. Außerdem hat die Antragstellerin nicht dargelegt, dass die politischen Mehrheiten im Vermittlungsausschuss bis zur Hauptsacheentscheidung durch ihre um einen Sitz verringerte Vertretung unvertretbar verzerrt würden. Diese behauptete Schlussfolgerung liegt nicht auf der Hand, denn die Mitglieder der Bundesratsbank lassen sich angesichts unterschiedlicher politischer Konstellationen in den Ländern und des Gewichts der Länderinteressen im Bundesrat nicht eindeutig entweder der Regierungsmehrheit oder der Opposition zuordnen.

Das Bundesverfassungsgericht war sich bei seiner Ablehnung des Eilantrags aber nicht einig. Einer der Richter vertrat diese Auffassung: Der Antrag der Antragstellerin ist in der Hauptsache offensichtlich begründet (statt nicht nur „offensichtlich unbegründet“). Deshalb besteht für eine Folgenabwägung kein Anlass. Die gegenwärtige Besetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses verletzt nicht nur den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Parlament und Ausschüssen, sondern auch den Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Die Ergänzung eines anerkannten Zählverfahrens um einen mathematisch nicht begründbaren

„Korrekturfaktor“ ist von der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestags nicht mehr gedeckt. Dies führt in der Hauptsache zu der Aufhebung des Beschlusses vom 30. Oktober 2002 sowie der Wahl der Vertreter des Deutschen Bundestags vom 14. November 2002. Die dadurch aufgeworfenen Rechtsfragen bedürfen nicht erst der Klärung durch das Bundesverfassungsgericht. Vielmehr drängt sich eine stattgebende Entscheidung nach allgemein anerkannter Rechtsauffassung, namentlich der Rechtsprechung des BVerfG, geradezu auf. Ist der Antrag in der Hauptsache offensichtlich begründet, ist eine fehlerhafte Besetzung des Vermittlungsausschusses auch nicht vorübergehend hinnehmbar. Aus der weiteren Begründung ergibt sich, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht gebietet, die Mehrheitsverhältnisse innerhalb des Parlaments auch auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses widerzuspiegeln. Weder spricht dafür der Gesichtspunkt der Effektivität der Parlamentsarbeit noch ergibt sich aus dem Grundgesetz oder der Geschäftsordnung des Bundestags ein Anspruch auf spiegelbildliche Repräsentation der Mehrheit.

Nach Ablehnung des Antrags trat dann der Vermittlungsausschuss am 5. Dezember 2002 und später auf der Grundlage des angegriffenen Bundestagsbeschlusses zusammen (u.a. bei der Besetzung der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – der Föderalismuskommission). Unbeschadet dessen „lief“ das Hauptverfahren. Am 8. Dezember 2004 hat das Bundesverfassungsgericht dazu sein Urteil verkündet. Die Entscheidung erging nicht einstimmig. Von den acht Richterinnen und Richtern des zuständigen Zweiten Senats haben eine Richterin und ein Richter sowie eine weitere Richterin abweichende Meinungen vertreten.

II. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache Urteil vom 8. Dezember 2004 (Az. 2 BvE 3/02)

Das Bundesverfassungsgericht hat für Recht erkannt: „Der Antragsgegner ist verpflichtet, über die Grundsätze, nach denen die Mitglieder des Deutschen Bundestages in den Vermittlungsausschuss entsandt werden, nach Maßgabe der Gründe dieser Entscheidung erneut zu beschließen.“

Die Entscheidung wird im Wesentlichen so begründet:

Das Grundgesetz geht vom Grundsatz der Freiheit und Gleichheit des Abgeordnetenmandats aus. Die Wahlgleichheit muss sich im Status und der Tätigkeit des Abgeordneten fortsetzen. Der organisatorische Zusammenschluss zu Fraktionen führt nicht zum Verlust der Freiheit und Gleichheit des Abgeordneten. Die Fraktionen sind als politische Kräfte ebenso gleich und entsprechend ihrer Stärke zu behandeln wie die Abgeordneten untereinander. Nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit hat auch der Parlamentsausschuss die Zusammensetzung des Plenums nach der Stärke der Fraktionen verhältnismäßig abzubilden. Die Zuweisung von Ausschusssitzen nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bedarf – da nur

ganze Sitze verteilt werden können – des Einsatzes von Zählverfahren, die in eingeschränktem Umfang zu Abweichungen im Zuweisungsergebnis führen können. Dem verfassungsrechtlich anerkannten Bedürfnis nach Abbildung der parlamentarischen Regierungsmehrheit kann bei der Besetzung der Ausschüsse des Bundestages in gewissem Umfang durch Vergrößerung oder Verkleinerung der Zahl der Mitglieder Rechnung getragen werden, so dass sich Pattsituationen zwischen Regierungsmehrheit und oppositioneller Minderheit bei Anwendung herkömmlicher Zählverfahren und damit der Konflikt zwischen der Abbildung der parlamentarischen Regierungsmehrheit und dem Repräsentations- und Proportionalitätsprinzip weitgehend vermeiden lassen. Dies ist beim Vermittlungsausschuss jedoch nicht ohne weiteres möglich. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gilt auch für die Wahl der Mitglieder des Bundestages im Vermittlungsausschuss. Der Bundestag bleibt dabei an das Repräsentationsprinzip gebunden: Die Bundestagsbank ist nicht etwa ein verkleinertes Abbild der die Regierung tragenden Parlamentsmehrheit oder gar Repräsentant der Regierung. Er ist ein verkleinertes Abbild des ganzen Bundestages in seinem durch die Fraktionen geprägten und auf die Volkswahl zurückgehenden politischen Stärkeverhältnis. Der Vermittlungsausschuss hat im Gesetzgebungsverfahren eine herausgehobene und in gewissem Umfang verselbstständigte Stellung. Er begrenzt die Autonomie von Bundestag und Bundesrat zur konkreten Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens in mehrfacher Hinsicht.

Der für die Besetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss prägende Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gilt nicht uneingeschränkt. Er muss im Konfliktfall mit dem Prinzip stabiler parlamentarischer Mehrheitsbildung zu einem schonenden Ausgleich gebracht werden. Bundestagsausschüsse müssen deshalb zwar personell dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gehorchen, Abweichungen sind aber in begrenztem Umfang gerechtfertigt, wenn in dem verkleinerten Gremium nur dadurch Sachentscheidungen ermöglicht werden, die eine realistische Aussicht haben, mit dem Willen einer im Plenum bestehenden politischen „Regierungsmehrheit“ übereinzustimmen. Aus Funktion und Aufgaben des Vermittlungsausschusses ergibt sich nicht, dass sich seine Besetzung am Mehrheitsprinzip in einem Umfang ausrichten müsste, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im Zweifel zu weichen hätte. Für eine nur eingeschränkte Prägekraft des Mehrheitsprinzips sprechen zum einen die in der Entscheidung näher dargestellten besonderen Funktionsbedingungen des Vermittlungsausschusses, zum anderen die verfahrensrechtlichen Regelungen in der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses über die Abstimmung und zum Entscheidungsquorum. Der verfassungsrechtliche Auftrag des Vermittlungsausschusses liegt darin, zwischen dem Bundestag und dem Bundesrat einen substantiellen Ausgleich widerstreitender Positionen im Gesetzgebungsverfahren herbeizuführen. Dieser vermittelnde Prozess soll in möglichst geringem Maße formalisiert werden, insbesondere sollte es auf die personelle Vertretung der im Gesetzgebungsverfahren beteiligten Standpunkte ankommen. Auch die Vermeidung so genannter „unechter Vermittlungsergebnisse“ gebietet nicht die kategorische Bevorzugung des Mehrheitsprinzips.

Der angegriffene Beschluss ist diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen noch gerecht geworden. Die vom Antragsgegner gewählte Lösung, den im Zählverfahren unberücksichtigt gelassenen Sitz auf der Bundestagsbank des Vermittlungs-

ausschusses der stärksten Fraktion zuzuweisen, ist zwar mit dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit grundsätzlich unvereinbar. Der angegriffene Beschluss weicht hinsichtlich der beiden stärksten Fraktionen im Bundestag nicht unerheblich vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit ab. Nach dem danach vorgesehenen Verfahren steht hinter jedem Sitz auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses eine deutlich voneinander abweichende Zahl von Mandaten, obwohl nach dem Ergebnis der Wahlen zum Deutschen Bundestag vom 22. September 2002 die stärkste Fraktion (SPD) über einen Stimmenanteil von 41,63% und die zweitstärkste Fraktion (CDU/CSU) über einen Gesamtstimmenanteil von 41,13% verfügen. Dies führt zu einer erheblichen Erfolgswertungleichheit bei der Umrechnung von Mitgliederzahlen der Fraktionen in Vorschlagsrechte für die Besetzung der Bundestagsbank. Die tatsächlichen politischen Kräfteverhältnisse im Plenum des Bundestages werden damit auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses nicht mehr in einem noch akzeptablen Umfang wiedergegeben.

Eine Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit kann dem Grunde nach jedoch durch das Mehrheitsprinzip nach den oben dargelegten Maßstäben gerechtfertigt sein. Mit den herkömmlichen Zählverfahren konnte nicht beiden Grundsätzen Rechnung getragen werden. Deshalb konnte der Antragsgegner vorläufig einen Korrekturfaktor der umstrittenen Art mit Mehrheitsbeschluss durchsetzen. Er ist allerdings verpflichtet, unverzüglich und unter Ausschöpfung der in Geschäftsordnungsangelegenheiten üblichen Kooperation zwischen allen Fraktionen des Bundestages einen Beschluss über eine proportionalitätsgerechtere Sitzverteilung auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses vorzubereiten und zeitnah zu fassen. In Betracht kommt auch, die Geschäftsordnung des Bundestages unter Beachtung der einschlägigen verfassungsrechtlichen Grundsätze zu ändern. Eine solche Neuentscheidung ist nicht deshalb entbehrlich, weil es ersichtlich keinen anderen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsprinzipien gäbe. Das Fehlen alternativer Gestaltungsmöglichkeiten ist jedenfalls nicht offensichtlich.

Abweichende Meinung 1:

Die Richterin Osterloh und der Richter Gerhardt sehen den verfassungsrechtlichen Mangel des angegriffenen Bundestagsbeschlusses nicht in dem Entscheidungsergebnis, sondern in dem ihm zu Grunde liegenden Vorgang der Willensbildung. Auf Grund seiner Geschäftsordnungsautonomie ist es Sache des Bundestages, näher zu bestimmen, auf welche Weise seine Mitglieder an der parlamentarischen Willensbildung mitwirken und welche Befugnisse die Fraktionen bei der Ausgestaltung des parlamentarischen Verfahrens haben. Das Parlament hat bei Selbstorganisationsregelungen einen – allgemein weiten – Gestaltungsspielraum, der verfassungsgerichtlich nur beschränkt überprüfbar ist. Geschäftsordnungsentscheidungen wirken allerdings auf die Rechte der Abgeordneten ein. Der Bundestag muss deshalb bei der Wahrnehmung seiner Geschäftsordnungsautonomie alle Möglichkeiten umfassend würdigen, die für den verfassungsrechtlich gebotenen schonenden Ausgleich der kollidierenden Grundsätze in der konkreten Situation ernsthaft in Betracht zu ziehen sind. Er kann andere Lösungen zurücksetzen und sich letztlich für eine vorran-

gig am Mehrheitsprinzip orientierte Regelung entscheiden. Ob der Bundestag die gebotene Abwägung vorgenommen hat, ist verfassungsgerichtlich überprüfbar. Der Beschluss vom 30. Oktober 2002 genügt nicht den Anforderungen an die Willensbildung des Bundestages. Der Antragsgegner hat einseitig auf das Mehrheitsprinzip abgestellt, andere Gestaltungen nicht erörtert und damit bei seinen Verhandlungen erkennbar nicht im gebotenen Umfang nach einem schonenden Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und dem Mehrheitsprinzip gesucht. Im Unterschied zur Senatsmehrheit könnte nach Auffassung des Sondervotums jedoch der Bundestag von Verfassungen wegen auf der Grundlage der erforderlichen Abwägung am Inhalt des angegriffenen Beschlusses festhalten.

Abweichende Meinung 2:

Für die Richterin Lübke-Wolff ist die Abbildung der parlamentarischen Mehrheit ebenso wie die Erfolgswertgleichheit ein Element der Spiegelbildlichkeit. Im Fall eines Zielkonflikts zwischen Erfolgswertgleichheit und Mehrheitsabbildung besteht keine Verpflichtung, letztere zurückzusetzen. Das für den demokratischen Verantwortungszusammenhang wichtigste Element des abzubildenden Stärkeverhältnisses der Fraktionen sind die Mehrheitsverhältnisse. Der Bundestag darf deshalb für die Besetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss ein Berechnungsverfahren wählen, das die Abbildung der parlamentarischen Mehrheit sicherstellt. Von den herkömmlichen, auf das Ziel der Erfolgswertgleichheit ausgerichteten Berechnungsverfahren darf daher zugunsten des Ziels der Mehrheitsabbildung abgewichen werden. Das beschlossene Berechnungsverfahren diskreditiert sich daher weder durch die Abweichung als solche noch dadurch, dass der eingebaute Korrekturfaktor auf ein bestimmtes Ergebnis, nämlich die Abbildung der regierungstragenden Mehrheit, gerichtet ist.

Das Ziel der Erfolgswertgleichheit darf allerdings nicht weiter zurückgesetzt werden, als es das Ziel der Mehrheitsabbildung erfordert; in diesem Sinne muss die Zurücksetzung möglichst schonend erfolgen. Dieses Gebot hat der Antragsgegner jedoch nicht in einer die Antragstellerin berührenden Weise missachtet. Ergibt die Anwendung herkömmlicher Zählverfahren ein Patt auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses, so lässt sich dieses Patt nicht schonender als dadurch im Sinne der Mehrheitsabbildung auflösen, dass ein Sitz von der Oppositions- auf die Mehrheitsseite verlagert wird. Genau dies bewirkt das beschlossene Berechnungsverfahren. Es bleibt dann die Frage, welcher Fraktion innerhalb des Regierungslagers der zu verschiebende Sitz zufallen muss. Das Sondervotum prüft hier verschiedene Kriterien für die Bemessung der Nähe zur Erfolgswertgleichheit und gelangt zu dem Ergebnis, dass das beschlossene Berechnungsverfahren einen Fehler zulasten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen aufweist. Durch deren Benachteiligung sind jedoch Rechte der CDU/CSU-Fraktion unter keinem der in Betracht kommenden Gesichtspunkte berührt.

III. Kommentar

Die faire und gerechte fraktionsbezogene Verteilung der 603 Bundestagsstimmen in einem Gremium von 16 Stimmen ist zunächst eine Frage der Mathematik. Sie kann aber mathematisch offenbar nicht praktikabel gelöst werden – und sie wurde zu einer Frage der Macht mit der Antwort „Mehrheit ist Mehrheit. Wir ändern mit unserer Mehrheit die Regeln.“ Diese Antwort kann durchaus als kaltschnäuziges Vorgehen verstanden werden.

Macht soll aber dem Recht untergeordnet werden. Die Frage der Mathematik und der Macht wurde eine Rechtsfrage. Das Bundesverfassungsgericht hat sie unklar-klar beantwortet. Es hat entschieden, dass Ausschüsse grundsätzlich die Parlamentsstärke einer Partei widerspiegeln müssen und zugleich das Prinzip der Spiegelbildlichkeit nicht als uneingeschränkt geltend bezeichnet. Bei einer Kollision der Spiegelbildlichkeit mit dem Mehrheitsprinzip sind beide Grundsätze zu einem schonenden Ausgleich zu bringen. So durfte der Bundestag zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments den Korrekturfaktor zunächst einführen und muss nun einen proportionalitätsgerechteren Ausgleich suchen. Wie aber soll das getan werden? Das Urteil des höchsten Gerichts gibt keine klare Antwort und zeigt zudem – siehe die abweichenden Meinungen – erhebliche Differenzen im erlauchten Richterkreis.

Eine gewisse Empörung der CDU/CSU-Opposition und ihr „Gang nach Karlsruhe“ waren angesichts der Vorgehensweise der Regierungsfractionen verständlich. Die Empörung ist jedoch sogleich zu relativieren: Hätte die Opposition als Regierungsfraction in einer vergleichbaren Situation anders gehandelt? Auch sie hätte vermutlich gesagt: „Mehrheit ist Mehrheit.“ In diesem Fall wäre wohl auch eine SPD-Opposition beim Bundesverfassungsgericht vorstellig geworden. Die dann andere Antragstellerin hätte vermutlich die Argumentation der jetzigen Antragstellerin und der dann andere Antragsgegner hätte vermutlich die Argumentation des jetzigen Antragsgegners übernommen. Das Urteil wäre vermutlich gleich ausgefallen. Evtl. wäre es zu einem anderen Urteil gekommen, wenn Bundestagsabgeordnete in einem Richterwahlgremium andere Richter gewählt hätte.

Eine einvernehmliche Lösung auf diesem strittigen Gebiet der „Vermittlung“ ist trotz der Rede von Einigkeit und Recht und Freiheit schwer zu erreichen. Sie wird vermutlich nicht schnell gefunden. In Berlin wird darauf verwiesen, dass für die Neuregelung noch nichts entschieden sei und dass das Verfassungsgericht vor seiner „Sowohl-als-auch-Entscheidung“ mehrere Monate lang das Rechtsproblem geprüft habe. Man wird sich Zeit nehmen etwa für Expertenanhörungen. In dieser Zeit bleibt aber die Legitimität der Gesetzgebung – die Legitimität durch Verfahren – gewahrt. Das Verfahren hat seine Ordnung und die Frage „Was ist Recht?“ wird weiterhin mit Verweisen „auf das, was in irgend einem Lande die Gesetze wollen“ beantwortet werden. Kant sagt es so in der „Metaphysik der Sitten. Einleitung in die Rechtslehre“. Freilich fragt er, ob damit auch gesagt werde, was rechtens sei. Seine Antwort bleibt ein Maßstab für alle Gesetzgebungen: „Das Recht ist ... der Inbegriff der Bedingungen, unter denen die Willkür des einen mit der Willkür des anderen nach einem allgemeinen Gesetze der Freiheit zusammen vereinigt werden kann.“ Mit anderen Worten: Legitimation durch Verfahren? Einigkeit und Recht und Freiheit?

