

Berlin, 17. Februar 2005
 Eine schonende Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim
 Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen
 Universität Augsburg

I. Bevorzugter Gestaltungsvorschlag

II. Sonstige Regelungsmöglichkeiten

Schriftfassung:
www.uni-augsburg.de/pukelsheim/2005g.pdf

2

Berlin, 17. Februar 2005
 Eine schonende Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim
 Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen
 Universität Augsburg

Augsburger Religionsfrieden
 1555

Itio in partes 1648
 Auseinandergehen in die Teile

Corpus Catholicorum Corpus Evangelicorum

3

Berlin, 17. Februar 2005
 Eine schonende Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim
 Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen
 Universität Augsburg

Schonende Mehrheitsklausel für Ausschussbesetzungen

Itio in partes
 Gang in die Teile

Koalitions-mehrheit Oppositions-minderheit

4

Berlin, 17. Februar 2005
 Eine schonende Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim
 Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen
 Universität Augsburg

$598 \approx 249 : 247 : 55 : 47$
 $16 \approx 7 : 7 : 1 : 1$

Itio in partes
 Gang in die Teile

$304 \approx 249 : 55$ $294 \approx 247 : 47$
 $9 \approx 7 : 2$ $7 \approx 6 : 1$

5

Berlin, 17. Februar 2005
 Eine schonende Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim
 Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen
 Universität Augsburg

Divisormethode mit Standard-rundung (Sainte-Laguë/Schepers)

$249/37=6.7 \nearrow 7, \dots, 47/37=1.3 \searrow 1$

- Wachsende Gremien sind rücksprungfrei.
- Sitzzuteilungen sind im Mittel unverzerrt.
- Erfolgswert-Unterschiede sind minimal.

6

Berlin, 17. Februar 2005
 Eine schonende Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim
 Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen
 Universität Augsburg


 André Sainte-Laguë
 1882-1950


 Hans Schepers
 *1928

7

Berlin, 17. Februar 2005
 Eine schonende Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen
 Professor Dr. Friedrich Pukelsheim
 Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen
 Universität Augsburg

I. Bevorzugter Gestaltungsvorschlag

II. Sonstige Regelungsmöglichkeiten

Berlin, 17. Februar 2005
 Eine schonende Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen
 Professor Dr. Friedrich Pukelsheim
 Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen
 Universität Augsburg

BWahlG §6(3), sinngemäß:

Fraktionsstärke: 249 : 247 : 55 : 47
 Idealanspruch: 6.66:6.61:1.47:1.26
 Hauptzuteilung: 6 : 6 : 1 : 1
 Restzuteilung: 1 : 0 : 1 : 0
 Endzuteilung: 7 : 6 : 2 : 1

Zweistufig: Erst 9 : 7, dann wie vor.

Berlin, 17. Februar 2005
 Eine schonende Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen
 Professor Dr. Friedrich Pukelsheim
 Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen
 Universität Augsburg

Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt/Hagenbach-Bischoff)

DivStd (S-L): 10 ≈ 4 : 4 : 1 : 1
 DivAbr (D'H): 10 ≈ 5 : 4 : 1 : 0

Sitztransfer "von klein zu groß".

249/49.6=5.02 ↘5, ..., 47/49.6=0.95 ↘0

Berlin, 17. Februar 2005
 Eine schonende Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen
 Professor Dr. Friedrich Pukelsheim
 Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen
 Universität Augsburg

Divisormethode mit geometrischer Rundung (Hill)

DivStd (S-L): 16 ≈ 7 : 7 : 1 : 1
 DivGeo (Hill): 16 ≈ 7 : 6 : 2 : 1

Sitztransfer "von groß zu klein".

249/38.3=6.5 ↗7, ..., 47/38.3=1.2 ↗1

Berlin, 17. Februar 2005
 Eine schonende Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen
 Professor Dr. Friedrich Pukelsheim
 Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen
 Universität Augsburg

Von den 15 Patts der Divisormeth. mit Std.-Rdg. (S-L/Sch) lösen auf

DivAbr (D'Hondt):	5
DivGeo (Hill):	1
Div0.4 (Condorcet):	2
DivAuf (Adams):	5

Keine, eine, viele Auflösungen!

Berlin, 17. Februar 2005
 Eine schonende Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen
 Professor Dr. Friedrich Pukelsheim
 Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen
 Universität Augsburg

Statt für jeden Zweck eine eigene Methode, besser DivStd (S-L/Sch) mit jeweiligen Anpassungen für ...

- Mehrheitsabbildung
- Grundmandatssicherung
- Direktmandatsgarantie
- doppelte Proportionalität

Antrag

der Fraktion der CDU/CSU

Neuverteilung der Sitze des Deutschen Bundestages im Ausschuss nach Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Dezember 2004

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Der mit Beschluss des Deutschen Bundestages vom 30. Oktober 2002 über die Bestimmung des Verfahrens für die Berechnung der Stellenanteile der Fraktionen beschlossene Rückgriff auf das um einen Korrekturfaktor modifizierte Verfahren St. Lague/Schepers (Bundestagsdrucksache 15/17, Nummer 2 Satz 2) ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Dezember 2004 mit dem Gleichheitsgebot aus Artikel 38 Abs. 1 Grundgesetz nicht vereinbar und stellt damit keine verfassungsrechtlich geeignete Grundlage für die Sitzverteilung im Ausschuss nach Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) dar.
2. Die Stellenanteile der Fraktionen im Ausschuss nach Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) werden neu wie folgt verteilt: sieben Mitglieder für die Fraktion der SPD, sieben Mitglieder für die Fraktion der CDU/CSU, ein Mitglied für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, ein Mitglied für die Fraktion der FDP.
3. Die Fraktion der SPD wird aufgefordert, umgehend mitzuteilen, welches ihrer Mitglieder und welches ihrer stellvertretenden Mitglieder infolge der Neuverteilung der Stellenanteile der Fraktionen aus dem Ausschuss nach Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) ausscheidet.
4. Es findet unverzüglich die Wahl eines siebten Mitglieds der Fraktion der CDU/CSU und eines Stellvertreters für den Ausschuss nach Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) gemäß Ziffer 7 des Wahlvorschlags der Fraktion der CDU/CSU aus Bundestagsdrucksache 15/52, dessen Abstimmung insoweit bei der Wahl im Deutschen Bundestag am 14. November 2002 bis zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zurückgestellt worden war, statt.

Berlin, den 14. Dezember 2004

Dr. Angela Merkel, Michael Glos und Fraktion

Begründung

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 8. Dezember 2004 (– 2 BvE 3/02 –) der Organklage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion gegen die bisherige Besetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses stattgegeben. Der Deutsche Bundestag muss erneut und unverzüglich über die Besetzung der Bundestagsbank entscheiden.

Das Gericht führte dazu aus:

„Die gegenwärtige Sitzverteilung auf der Grundlage des nach § 57 Abs. 1 Satz 1 GOBT gefassten Beschlusses gibt daher nicht mehr in einem noch akzeptablen Umfang die tatsächlichen politischen Kräfteverhältnisse im Plenum des Bundestages wieder. Damit widerspricht sie dem Grundsatz, dass die im Wahlergebnis verkörperte Willensbetätigung des Souveräns möglichst präzise im Parlament und seinen abgeleiteten Gremien abgebildet werden muss. Die vom Antragsgegner gewählte Lösung, den im Zählverfahren unberücksichtigt gelassenen Sitz auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses der stärksten Fraktion zuzuweisen, ist mit dem insoweit in § 12 GOBT verkörpertem parlamentarischen Binnenrecht grundsätzlich unvereinbar. Das von der Antragstellerin angegriffene Verteilungsergebnis lässt sich mit keiner der üblichen Berechnungsmethoden rechtfertigen; der ‚Korrekturfaktor‘ steht dem Wortlaut und dem Sinn des § 12 Satz 1 GOBT entgegen. Die insofern unzureichende Proportionalität drückt sich in der Abweichung zwischen der Anzahl der Sitze einer Fraktion auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses und deren Gesamtstimmenanteil aus.“

Um diesem Verfassungsverstoß abzuhelfen, ist für den Vermittlungsausschuss nach Maßgabe der Urteilsgründe ein erneuter Beschluss über das Verfahren für die Berechnung der Stellenanteile der Fraktionen nach § 57 Abs. 1 GOBT zu fassen. Ein solcher kann nur dahin gehend lauten, dass der am 30. Oktober 2002 beschlossene Rückgriff auf das um einen Korrekturfaktor modifizierte Verfahren St. Lague/Schepers für den Vermittlungsausschuss keine Anwendung findet. Nach allen herkömmlichen Berechnungsmethoden ergibt sich für die 16 vom Bundestag in den Vermittlungsausschuss zu entsendenden Mitglieder eine Verteilung von sieben Mitgliedern der Fraktion der SPD, sieben Mitgliedern der Fraktion der CDU/CSU, einem Mitglied der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und einem Mitglied der Fraktion der FDP. Es ist unverzüglich eine entsprechende Neuverteilung vorzunehmen und über den seinerzeit bis zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zurückgestellten Wahlvorschlag der CDU/CSU-Fraktion zu Ziffer 7 in Bundestagsdrucksache 15/52 abzustimmen.

**Ausschussdrucksache
Geschäftsordnung
15 - G - 47**

Öffentliche Anhörung

des 1. Ausschusses

am 17. Februar 2005, 15.00 Uhr

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

**Neuverteilung der Sitze des Deutschen Bundestages im Ausschuss nach Artikel
77 Abs. 2 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) vor dem Hintergrund des
Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Dezember 2004**

Drucksache 15/4494

hier: **Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Peter Badura**

ANLAGE

Professor Dr. Peter Badura
München

Schriftliche Stellungnahme

zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuß) des Deutschen Bundestages

zu dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU:
Neuverteilung der Sitze des Deutschen Bundestages im Ausschuß nach Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuß) vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Dezember 2004

- BTag Drucks. 15/4494 -
am 17. Februar 2005.

I. Grundlagen

1. Die vom Bundestag in den Vermittlungsausschuß entsandten 16 Mitglieder („Bundestagsbank“) setzen sich auf Grund Beschlusses des Bundestages vom 30. Oktober/14. November 2002 wie folgt zusammen: SPD-Fraktion 8, Fraktion der CDU/CSU 6, FDP-Fraktion 1, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen 1.

Die Fraktion der SPD verfügt im Bundestag über 251 Sitze (44,63 v. H.), die Fraktion der CDU/CSU über 248 Sitze (41,13 v. H.).

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 8. Dezember 2004 - 2 BvE 3/02 - entschieden:

„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.“

In den Gründen der Entscheidung wird gesagt, daß der Bundestag verpflichtet ist, noch innerhalb der 15. Wahlperiode erneut einen Beschluß nach § 57 Abs. 1 GOBT zu fassen, der darauf abzielt, eine proportionalitätsgerechtere Sitzverteilung auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses zu erreichen.

Unter III. 3 der Gründe sind Direktiven dafür umrissen, in welcher Weise und mit welchen Spielräumen der Bundestag dieser verfassungsrechtlichen Verpflichtung nachzukommen hat.

2. Die Gründe des Urteils folgen - im Auszug - im wesentlichen folgender Linie:

Für die Wahl der Mitglieder des Bundestages im Vermittlungsausschuß gilt der **Grundsatz der Spiegelbildlichkeit**: Die Bundestagsbank muß grundsätzlich ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in ihrer Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums in seiner politischen Gewichtung widerspiegeln (Art. 38 Abs. 1 GG).

Für die Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses, der kein Ausschuß des Bundestages ist, stellt sich die Frage deutlicher als für die Ausschüsse, wie weit das Bedürfnis nach Abbildung der **parlamentarischen Regierungsmehrheit** das aus Art. 38 Abs. 1 geforderte Repräsentations- und Proportionalitätsprinzip zu beeinflussen vermag. Die Bundestagsbank ist nicht etwa ein verkleinertes Abbild der die Regierung tragenden Parlamentsmehrheit oder gar Repräsentant der Regierung, sondern ein **verkleinertes Abbild des ganzen Bundestages** in seinem durch die Fraktionen geprägten und auf die Volkswahl zurückgehenden politischen Stärkeverhältnis.

Kollidieren der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und der Grundsatz, daß bei Sachentscheidungen die die Regierung tragende parlamentarische Mehrheit sich auch in verkleinerten Abbildungen des Bundestages muß durchsetzen können (Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG), so sind beide Grundsätze zu einem **schonenden Ausgleich** zu bringen. **Abweichungen** vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit sind in begrenztem Umfang gerechtfertigt, wenn im verkleinerten Gremium nur dadurch Sachentscheidungen ermöglicht werden, die eine realistische Aussicht haben, mit dem Willen einer im Plenum bestehenden politischen „Regierungsmehrheit“ übereinzustimmen. Das gilt uneingeschränkt für die Ausschüsse des Bundestages, nicht auch für den Vermittlungsausschuß.

Funktion und Aufgaben des **Vermittlungsausschusses** fordern keine zwingende Ausrichtung der Besetzung des **Ausschusses** am Mehrheitsprinzip in einem Umfang, daß der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im Zweifel zu weichen hätte. Die normative Ausgestaltung des **Vermittlungsverfahrens** (Art. 77 Abs. 2 GG) schließt nicht aus, daß die politische Opposition auf Bundesebene in dem Ausschuß in bestimmten Fällen über eine Mehrheit verfügt. Die besonderen Funktionsbedingungen des Vermittlungsausschusses werden dadurch unterstrichen, daß es insbesondere auf die **personelle Vertretung** der im Gesetzgebungsverfahren beteiligten Standpunkte ankommen soll; siehe auch die Weisungsungebundenheit der Mitglieder des Ausschusses, die der Bundesrat entsendet (Art. 77 Abs. 2 Satz 3 GG). Das **Mehrheitsprinzip** hat im Vermittlungsausschuß eine nur eingeschränkte Prägekraft.

Die **bestehende Zusammensetzung** der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses weist der SPD-Fraktion einen Sitzanteil von 50 v. H., der CDU/CSU-Fraktion einen Sitzanteil von 37,5 v. H. zu. Sie gibt daher nicht mehr in einem noch akzeptablen Umfang die tatsächlichen politischen Kräfteverhältnisse im Plenum des Bundestages wider.

Der eingeführte **„Korrekturfaktor“** zugunsten der SPD-Fraktion (siehe die Aussprache in der Plenarsitzung vom 30. Oktober 2002, Plenarprotokoll 15/5, Sten. Ber., S. 173 ff.) konnte - nur - als vorläufige Lösung verfassungsrechtlich hingenommen werden.

3. Die durch das Geschäftsordnungsrecht zu regelnde Zusammensetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses hat sich auf der Grundlage des parlamentarischen Repräsentationsprinzips an Funktion und Bedeutung des Vermittlungsausschusses im ganzen zu orientieren. Dadurch rückt der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit, der die politischen Kräfteverhältnisse im Plenum abbilden soll, beherrschend in den Vordergrund, während die konfrontative Konstellation Regierungsmehrheit gegen Opposition und in diesem besonderen Sinn das Mehrheitsprinzip in die zweite Reihe tritt. In einem Konfliktfall könnte sich das Mehrheitsprinzip nur dann gegen den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit durchsetzen, wenn nur so die Eigenart und Bedeutung des Vermittlungsverfahrens gewährleistet werden könnte. Das Kompromiß und Sachgerechtigkeit der Bundesgesetzgebung in Verbindung mit dem Bundesstaatsprinzip intendierende Vermittlungsverfahren soll gerade die Möglichkeit eröffnen, unter Zurückstellung des bloßen Gegenstandes der Regierungsmehrheit im Bund und der Opposition zu einer die Gegensätze überbrückenden Sachentscheidung zu gelangen (vgl. BVerfGE 72, 175/187 ff.; 101, 297/305 ff.).

Im Lichte des den Ausschlag gebenden Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit kann ein Verfahren oder ein Ergebnis der Entsendung der Mitglieder des Bundestages in den Vermittlungsausschuß, das angesichts des geringen Unterschieds der Sitze von

SPD und CDU/CSU im Plenum dem Prinzip der Regierungsmehrheit, die überdies sich auf eine Koalition stützt, die Überhand gibt, verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden.

Ein Wechsel des Zählsystems mit dem Ziel, die Mehrheitsverhältnisse des Plenums in der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses wiederzugeben, ist verfassungsrechtlich unbedenklich (BVerfGE 96, 264/283). Der eingeführte Korrekturfaktor zu Gunsten der stärksten Fraktion hat jedoch eine andere Qualität und ein anderes Gewicht als der Wechsel in den Verfahren zur Ermittlung mathematisch bestimmter Proportionalität (BVerfGE 106, 253/263).

II. Fragenkatalog

A.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Dezember 2004 (2 BvE 3/02) läßt auch für die Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses eine Abbildung der Mehrheit abweichend von einer spiegelbildlichen Zusammensetzung nach Fraktionsstärken bei der gegebenen Sitzverteilung im Plenum des Bundestages und der vorgegebenen Zahl der Mitglieder der Bundestagsbank nicht zu. Der Vermittlungsausschuß ist in dieser Hinsicht mit den Ausschüssen des Bundestages und mit Wahlen zu anderen Gremien nicht vergleichbar. Zulässig ist nur eine Besetzung nach dem Schlüssel 7:7:1:1.

B.

3. Von einem „Patt“ kann nicht allein für die Bundestagsbank, sondern nur für den Vermittlungsausschuß im ganzen gesprochen werden. Eine Vermeidung des Patts im Ausschuß kann jedenfalls nicht in der Weise gesucht werden, daß jeweils den Regierungsmehrheiten im Bund und in den Ländern Rechnung getragen würde. Eine paritätische Besetzung des Vermittlungsausschusses durch den Bundestag und den Bundesrat ist verfassungsrechtlich notwendig, da nur so eine „gemeinsame Beratung“ von Vorlagen gesichert ist (Art. 77 Abs. 2 GG).

4. Anderweitige Möglichkeiten außerhalb der Bemessung der Zahl der Sitze, um - etwa durch Abstimmungsregeln - die parlamentarische Mehrheit unter Verdrängung der Spiegelbildlichkeit, die die politischen Kräfteverhältnisse der Fraktionen repräsentiert, auf der Bundestagsbank ausschlaggebend sein zu lassen, sind verfassungsrechtlich angreifbar.

C.

Die Singularität des Vermittlungsausschusses, die das Bundesverfassungsgericht betont hat, hindert es, aus dem Urteil ohne weiteres Konsequenzen für andere vom Bundestag ganz oder teilweise zu besetzende Gremien zu übertragen. Insbesondere kann das Mehrheitsprinzip nicht für die Ausschüsse des Bundestages beiseitegesetzt werden. Soweit allerdings durch ausdrückliche Regelung, wie im Fall des Gemeinsamen Ausschusses (Art. 53 a Abs. 1 Satz 2 GG) oder kraft der Eigenart

des zu besetzenden Gremiums das „Stärkeverhältnis der Fraktionen“ maßgebend sein soll, kann dieses Gebot nicht durch das Mehrheitsprinzip im Sinne der Regierungsmehrheit modifiziert werden.

Radm

München, am 9. Februar 2005

**Ausschussdrucksache
Geschäftsordnung
15 - G - 50**

Öffentliche Anhörung

des 1. Ausschusses

am 17. Februar 2005, 15.00 Uhr

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

**Neuverteilung der Sitze des Deutschen Bundestages im Ausschuss nach Artikel
77 Abs. 2 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) vor dem Hintergrund des
Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Dezember 2004**

Drucksache 15/4494

hier: **Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Thomas von Danwitz**

ANLAGE

Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung
am 17. Februar 2005

Zusammensetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses

vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts
vom 8.12.2004 – BvE 3/02 –

I. Vorbemerkung

Die öffentlichen Reaktionen auf das Urteil des 2. Senats vom 8.12.2004 – 2 BvE 3/02 – geben Anlass, an die Bindungswirkung zu erinnern, die den tragenden Entscheidungsgründen jenseits der materiellen Rechtskraft des Urteils nach § 31 Abs. 1 BVerfGG auch und gerade gegenüber dem Deutschen Bundestag zukommt.¹ Diese Bindungswirkung entfaltet selbstverständlich *nur* das Urteil des erkennenden Senates; die der Entscheidung angefügten Sondervoten nehmen daran nicht teil und können die Verbindlichkeit der tragenden Mehrheitsauffassung insbesondere nicht beschränken oder gar nehmen.² Für die Folgerungen, die der Deutsche Bundestag aus

¹ Statt vieler siehe nur *Bethge*, in: Maunz/Klein/Schmidt-Bleibtreu/Bethge § 31 Rn. 106.

² Siehe *Bethge*, ebenda, Rn. 90 f.

dem Urteil vom 8.12.2004 – 2 BvE 3/02 – zu ziehen hat, kommt es also *ausschließlich* auf die tragenden Entscheidungsgründe des Senatsurteils an.

II. Die tragenden Urteilsgründe

Nach der Entscheidungsformel des Urteils vom 8.12.2004 – 2 BvE 3/02 – ist der Deutsche Bundestag nach der Maßgabe der Gründe dieser Entscheidung verpflichtet, über die Grundsätze, nach denen die Mitglieder des Deutschen Bundestages in den Vermittlungsausschuss entsandt werden, erneut zu beschließen.

Den tragenden Entscheidungsgründen ist mit Deutlichkeit zu entnehmen, welchen verfassungsrechtlichen Verpflichtungen der Deutsche Bundestag im Rahmen der erneuten Beschlussfassung über die Entsendung von Bundestagsmitgliedern in den Vermittlungsausschuss unterliegt.

1. Verfassungsrechtliche Grundlegung

Ausgehend von dem in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Recht des Abgeordneten auf gleiche Teilhabe am Prozess parlamentarischer Willensbildung betont der Senat, dass sich die Freiheit und Gleichheit des Abgeordneten in dem außengerichteten Anspruch der Fraktionen auf proportionale Beteiligung an der parlamentarischen Willensbildung fortsetzt.³ Der in § 12 GO-BT enthaltene *Grundsatz der Spiegelbildlichkeit* stellt daher eine Konkretisierung dieser verfassungsrechtlichen Anforderungen dar,⁴ die „zugleich eine von der Verfassung geforderte Abweichung vom Mehrheitsprinzip“ nach Art. 42 Abs. 2 Satz 2 GG darstellt.⁵ Daraus zieht der Senat die abschließende Konsequenz seiner verfassungsrechtlichen Grundlegung, dass die Mitglieder des Bundestages im Vermittlungsausschuss die politischen Stärkeverhältnisse im Plenum des Bundestages nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit repräsentieren müssen.⁶

³ Urteil vom 8.12.2004 – 2 BvE 3/02, Absatz-Nr. 53 mit 49.

⁴ Ebenda, Absatz-Nr. 53 f.

⁵ Ebenda, Absatz-Nr. 56.

⁶ Ebenda, Absatz-Nr. 63.

2. Bedeutung des Mehrheitsprinzips

Indes gilt der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht uneingeschränkt. Seine Anforderungen werden durch das Verfassungsgebot der Funktionsfähigkeit des Parlaments und durch das Mehrheitsprinzip nach Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG begrenzt⁷. Kollidiert der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit mit dem Mehrheitsprinzip, „so sind beide Grundsätze zu einem schonenden Ausgleich zu bringen“.⁸ Abweichungen vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit hält der Senat für „in begrenztem Umfang gerechtfertigt“.⁹ Diese Aussage trifft er indes „ungeachtet der Frage, ob das Mehrheitsprinzip die gleiche prägende Kraft wie das Repräsentationsprinzip besitzt“.¹⁰

3. Folgerungen für die Besetzung des Vermittlungsausschusses

Diese Frage beantwortet der Senat für den Vermittlungsausschuss anhand eines Strukturvergleichs seiner Bundestags- und Bundesratsbank sowie der Ausgestaltung seiner Regelungen über das Abstimmungsverfahren.¹¹ Bereits einleitend stellt der Senat fest:

„Funktion und Aufgaben des Vermittlungsausschusses fordern keine zwingende Ausrichtung der Besetzung des Ausschusses im Mehrheitsprinzip in einem Umfang, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im Zweifel zu weichen hätte.“¹²

Da der Bundesrat nach geltendem Geschäftsordnungsrecht darauf verzichtet, eine Stimmgewichtung vorzunehmen und statt dessen nach dem Grundsatz der Staatengleichheit bei der Besetzung des Vermittlungsausschusses vorgeht, ist es strukturell möglich, dass die politische Bundesratsmehrheit auf der Bundesratsbank des Vermittlungsausschusses in die Minderheit gerät.¹³ Selbst eine solche Umkehrung der politischen Stärkeverhältnisse sieht der Senat als vereinbar mit der Aufgabe des

⁷ Ebenda, Absatz-Nr. 64.

⁸ Ebenda, Absatz-Nr. 64.

⁹ Ebenda, Absatz-Nr. 66.

¹⁰ Ebenda, Absatz-Nr. 66.

¹¹ Ebenda, Absatz-Nr. 67.

¹² Ebenda, Absatz-Nr. 67.

¹³ Ebenda, Absatz-Nr. 70.

Vermittlungsausschusses an.¹⁴ Entsprechendes gilt auch für die Besetzung der Bundestagsbank. Denn der verfassungsrechtliche Auftrag des Vermittlungsausschusses besteht in der Herstellung eines substantiellen Ausgleichs im Wege politischer Kompromissfindung, wie sich namentlich aus der Personalisierung des Vermittlungsausschusses ergibt.¹⁵ Da der Vermittlungsausschuss nicht zwingend zu einer Sachentscheidung zu gelangen hat, keine konstitutiven Beschlüsse fassen kann und insbesondere nur mit Mehrheit im Plenum abstimmt,¹⁶ gelangt der Senat zu der maßgeblichen Schlussfolgerung, dass dem Mehrheitsprinzip jedenfalls im Vermittlungsausschuss „eine nur eingeschränkte Prägekraft“ zukommt.¹⁷

Abschließend stellt der Senat fest, dass die Besetzung des Vermittlungsausschusses nach Struktur, Aufgabenstellung und Abstimmungsverfahren die Möglichkeit einschließt, dass es zu einem politischen Patt im Vermittlungsausschuss kommt.¹⁸ Daher betont der Senat, dass der Antragsgegner auch bei der Abbildung der Kanzlermehrheit im Rahmen seines Beschlusses nach § 57 GO-BT verpflichtet war, die Besetzung nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen so weit wie möglich zu wahren.¹⁹

4. Verfassungsrechtliche Beurteilung des angegriffenen Beschlusses

Auf der Grundlage dieser Erwägungen gelangt der Senat zu der unzweideutigen Feststellung:

„Die gegenwärtige Sitzverteilung auf der Grundlage des nach § 57 Abs. 1 Satz 1 GO-BT gefassten Beschlusses gibt daher nicht mehr in einem noch akzeptablen Umfang die tatsächlichen politischen Kräfteverhältnisse im Plenum des Bundestages wieder.“²⁰

Daraus zieht der Senat die Schlussfolgerung:

¹⁴ Ebenda, Absatz-Nr. 71.

¹⁵ Ebenda, Absatz-Nr. 72.

¹⁶ Ebenda, Absatz-Nr. 73, 74, 76.

¹⁷ Ebenda, Absatz-Nr. 75.

¹⁸ Ebenda, Absatz-Nr. 76.

¹⁹ Ebenda, Absatz-Nr. 72.

²⁰ Ebenda, Absatz-Nr. 83.

„Die vom Antragsgegner gewählte Lösung, den im Zählverfahren unberücksichtigt gelassenen Sitz auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses der stärksten Fraktion zuzuweisen, ist mit dem insoweit in § 12 GO-BT verkörperten parlamentarischen Binnenrecht grundsätzlich unvereinbar“.²¹

Weiter betont der Senat:

„Das von der Antragstellerin angegriffene Vermittlungsergebnis lässt sich mit keiner der üblichen Berechnungsmethoden rechtfertigen; der „Korrekturfaktor“ steht dem Wortlaut und dem Sinn des § 12 Satz 1 GO-BT entgegen“.²²

Diese eindeutigen Schlussfolgerungen des Senats werden in der nachfolgenden Urteilspassage keiner *sachlichen* Einschränkung unterworfen. Vielmehr werden die Gestaltungsoptionen des Deutschen Bundestages prinzipiell auf die herkömmlichen Zählverfahren beschränkt. Lediglich für die spezifische Situation im Jahre 2002 sieht der Senat den Deutschen Bundestag als „vorläufig“ berechtigt an, einen Korrekturfaktor der umstrittenen Art mit Mehrheitsbeschluss durchzusetzen.²³ Abschließend betont der Senat:

„In dieser besonderen Situation kann deshalb in dem gewählten Vorgehen noch keine Überschreitung der parlamentarischen Autonomie festgestellt werden“.²⁴

Insgesamt fasst der Senat die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Deutschen Bundestages dahingehend zusammen,

„noch innerhalb der 15. Wahlperiode erneut einen Beschluss nach § 57 Abs. 1 GO-BT zu fassen, der darauf abzielt, eine proportionalitätsgerechtere Sitzverteilung auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses zu erreichen“.²⁵

²¹ Ebenda, Absatz-Nr. 83.

²² Ebenda, Absatz-Nr. 83.

²³ Ebenda, Absatz-Nr. 84.

²⁴ Ebenda, Absatz-Nr. 85.

²⁵ Ebenda, Absatz-Nr. 45.

5. Verbleibende Verfahrensoptionen

Jenseits dieser nahe liegenden Möglichkeit weist der Senat schlussendlich auf weitere Regelungsinstrumente hin, über die der Deutsche Bundestag in Ausübung seiner Geschäftsordnungsautonomie verfügt, um *dieses Ziel* im Rahmen einer Gesamtlösung zu erreichen. Dies gilt für eine mögliche Änderung oder Ergänzung der Geschäftsordnung zur generellen Erfassung derartiger Konstellationen in § 12 und 57 GO-BT sowie für eine eventuelle Änderung der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses.²⁶

III. Die ratio decidendi des Urteils vom 8.12.2004

Der Schlüssel zum Verständnis des Urteils vom 8.12.2004 – 2 BvE 3/02 – besteht in der entscheidenden Feststellung des Senats, dass dem Mehrheitsprinzip für die Besetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses nicht die gleiche verfassungsrechtliche Wertigkeit – der Senat spricht von „Prägekraft“ – zukommt wie dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit.²⁷

1. Relativer Vorrang des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit

Zwar kann das Mehrheitsprinzip im Rahmen des zwischen beiden Grundsätzen herzustellenden „schonenden Ausgleichs“ dem Grunde nach sehr wohl berücksichtigt werden.²⁸ Umfang und Ausmaß seiner möglichen Berücksichtigung werden jedoch durch den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit begrenzt, der sich für die Besetzung des Vermittlungsausschusses als das „prägendere“ Verfassungsprinzip erweist²⁹ und sich gegenüber dem Mehrheitsprinzip im Ergebnis *verfassungsrechtlich durchzusetzen* vermag.³⁰

²⁶ Ebenda, Absatz-Nr. 86.

²⁷ Vgl. Urteil vom 8.12.04 – BvE 3/02 – Absatz-Nr. 75 mit Nr. 66 f.

²⁸ Vgl. Urteil vom 8.12.04 – 2 BvE 3/02 – Absatz-Nr. 84 mit Nr. 64.

²⁹ Vgl. Urteil vom 8.12.04 – 2 BvE 3/02 – Absatz-Nr. 66 f. mit Nr. 75.

³⁰ Vgl. erneut Urteil vom 8.12.04 – 2 BvE 3/02 – Absatz-Nr. 83.

2. Spezifische Aufgabenstellung des Vermittlungsausschusses

Diese verfassungsrechtliche Konsequenz begründet der Senat vor allem mit der spezifischen Aufgabenstellung, der Struktur und dem Abstimmungsverfahren des Vermittlungsausschusses.³¹ Seine Darlegungen beruhen auf der Erkenntnis, dass eine Besetzung und funktionale Ausrichtung des Vermittlungsausschusses auf das Mehrheitsprinzip – wie sie auch im Fragenkatalog des Ausschusses erkennbar ist – letztlich auf einem *institutionellen Fehlverständnis* des Vermittlungsausschusses beruht.

a) Besetzung des Vermittlungsausschusses

Bereits anhand der Besetzung der Bundesratsbank des Vermittlungsausschusses zeigt der Senat, dass die Abbildung der politischen Bundesratsmehrheit im Vermittlungsausschuss nicht einmal beabsichtigt ist.³² Damit widerlegt der Senat die zentrale These des Antragsgegners im Verfahren vor dem *BVerfG*, durch die Abbildung der Mehrheitsverhältnisse müsse strukturell gesichert werden, dass eine im Vermittlungsausschuss erzielte Einigung auch für die Mehrheit in beiden Gesetzgebungsorganen auf Zustimmung stoße.³³ Da eine strukturelle Mehrheitsabbildung des Bundesrates nicht beabsichtigt ist, besteht auch keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit, eine solche Mehrheitsabbildung auf Bundestagsseite zu gewährleisten.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass es dem Antragsgegner in seinem Beschluss vom 30.10.2002 weniger um die vordergründige Abbildung der Bundestagsmehrheit auf der Bundestagsbank gegangen sein dürfte. Politisches Ziel dürfte vielmehr die Sicherung der Mehrheit im *gesamten* Vermittlungsausschuss gewesen sein,³⁴ die zum damaligen Zeitpunkt jedoch für die Bundestagsmehrheit nur erreichbar war, weil die Besetzung der Bundesratsbank unter Verzicht auf eine politische Mehrheitsabbildung erfolgte.

³¹ Vgl. ebenda, Absatz-Nr. 67-77.

³² Vgl. ebenda, Absatz-Nr. 68-71.

³³ Vgl. die Wiedergabe des Vorbringens des Antragsgegners, ebenda, Absatz-Nr. 28 mit 31.

³⁴ Vgl. Jörn A. Kämmerer, NJW 2003, S. 1166.

Schließlich ist anzufügen, dass ein Beharren auf der vorrangigen Durchsetzung des Mehrheitsprinzips auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses in der verfassungspolitischen Konsequenz sicherlich zu einer Änderung der Besetzungsregelung für die Bundesratsbank nach § 11 Abs. 2 GO-BR im Sinne einer Orientierung an der Stimmgewichtung nach Art. 51 Abs. 2 GG führen würde.

Diese und andere verfassungsrechtlich fraglos zulässigen Regelungen zur Verwirklichung des Mehrheitsprinzips im Vermittlungsverfahren – bspw. durch Aufnahme des Erfordernisses einer „dualen“ Mehrheit in § 8 GeschO VermAusschuss³⁵ – würde jedoch die Funktionsgerechtigkeit der Organstruktur des Vermittlungsausschusses und damit die Erfolgsaussichten der Vermittlungsverfahren beeinträchtigen.³⁶

b) Verfassungsrechtlicher Auftrag des Vermittlungsausschusses

Der verfassungsrechtliche Auftrag des Vermittlungsausschusses besteht darin, zwischen Bundestag und Bundesrat einen substantiellen Ausgleich widerstreitender Positionen herbeizuführen.³⁷ Dementsprechend ist der Vermittlungsausschuss als „Stätte des politischen Kompromisses“ konzipiert.³⁸ Diese Aufgabenstellung bedingt spezifische Funktionsbedingungen wie die weitreichende Entformalisierung, die Vertraulichkeit und die Personalisierung seiner Arbeit.³⁹ Da der Vermittlungsausschuss keine konstitutiven Beschlüsse fassen kann, erklärt sich die vergleichsweise hohe Erfolgsquote seiner Vermittlungsvorschläge *nicht* mit der strukturellen Mehrheitsfähigkeit seiner Besetzung, sondern mit der politischen Güte des vorgeschlagenen Interessenausgleichs.⁴⁰ Ein Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses dürfte aber von beiden Lagern politisch nur hingenommen werden, wenn und soweit der vorgeschlagene Interessenausgleich *inhaltlich* akzeptabel erscheint und daher politisch gesichtswahrend vollzogen werden kann.

³⁵ Vgl. *Wilhelm Opfermann*, Der europäische Vermittlungsausschuss, in: Festschrift für Böckenförde, 1995, S. 177 (187 ff.).

³⁶ Vgl. dazu *Thomas von Danwitz*, Der Grundsatz funktionsgerechter Organstruktur, Der Staat 35 (1996), S. 329 ff.

³⁷ So Urteil vom 8.12.04 – 2 BvE 2/03 – Absatz-Nr. 71.

³⁸ Siehe *Ekkehart Hasselsweiler*, Der Vermittlungsausschuss, 1981, S. 108; *Max Dietlein*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 57 Rn. 5.

³⁹ Vgl. Urteil vom 8.12.04 – 2 BvE 2/03 – Absatz-Nr. 60 f. und Nr. 72-74.

Daher ist es nur folgerichtig, dass der Senat dem Mehrheitsprinzip in seinem Urteil vom 8.12.2004 – 2 BvE 2/03 – im Ergebnis keine prägende, den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit verdrängende verfassungsrechtliche Bedeutung für die Besetzung des Vermittlungsausschusses beigemessen hat.

IV. Verfassungsrechtliche Folgerungen

1.

Der Deutsche Bundestag hat die Besetzung der Bundestagsbank auf der Grundlage des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit vorzunehmen. Im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie steht es ihm frei, zwischen den üblichen Berechnungsmethoden zu wählen und auf diese Weise das Mehrheitsprinzip in beschränktem Maße zur Geltung zu bringen. Die Anwendung eines externen Korrekturfaktors ist dem Deutschen Bundestag nach dem Urteil des *BVerfG* vom 8.12.2004 – 2 BvE 2/03 – ebenso versagt⁴¹ wie sonstige Maßnahmen, die dem Mehrheitsprinzip bei der Besetzung des Vermittlungsausschusses gegenüber dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im Ergebnis den Vorrang einräumen.

2.

Überdies bleibt dem Deutschen Bundestag unbenommen, die in § 12 GO-BT enthaltene Bestimmung durch eine differenzierende Regelung zu ersetzen, die zwischen der Besetzung von Bundestagsausschüssen, beschließenden Ausschüssen und dem Vermittlungsausschuss unterscheidet.

3.

Das Urteil vom 8.12.2004 – 2 BvE 2/03 – bezieht sich ausschließlich auf die Besetzung des Vermittlungsausschusses und argumentiert entscheidend mit den spezifischen Funktionsbedingungen des Vermittlungsausschusses. Die mit dem Vermittlungsausschuss vergleichbaren Funktionsbedingungen der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung legt jedoch eine Übertragung der Erwägungen des *BVerfG* auf diese Kommission nahe. Für die anderen Gremien fehlt es zwar an vergleichbaren Aufgaben und Funktionsbedingungen. Dennoch ist nach dem

⁴⁰ Vgl. *Hans H. Klein*, AöR 108 (1983), S. 329 (364 f.).

Urteil vom 8.12.2004 – 2 BvE 2/03 – festzuhalten, dass der schonende Ausgleich, der zwischen dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und dem Mehrheitsprinzip herzustellen ist, eine spezifische Rechtfertigung verlangt, wenn und soweit dem Mehrheitsprinzip im Ergebnis der Vorrang eingeräumt werden soll.

4.

Eine paritätische Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses entspricht der prinzipiellen Gleichgewichtigkeit des Demokratie- und des Bundesstaatsprinzips nach Art. 20 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 3 GG,⁴² ist daher als verfassungsrechtlich notwendig anzusehen und wird überdies allgemein als sachdienlich empfunden.⁴³ Verfassungspolitisch wäre eine Änderung – die gegen den Bundrat praktisch auch kaum erreichbar scheint – also zudem inopportun.

5.

Eine Änderung von § 8 GO VermAusschuss durch Aufnahme des Erfordernisses einer „dualen“ Mehrheit ist verfassungsrechtlich zulässig, würde aber die politische Kompromissfähigkeit des Vermittlungsausschusses schwächen und ist daher verfassungspolitisch abzulehnen. Dem Bundesrat bleibt es verfassungsrechtlich unbenommen, § 11 Abs. 2 GO BR zu ändern und eine Besetzung des Vermittlungsausschusses nach Maßgabe der Stimmgewichtung gemäß Art. 51 Abs. 2 GG vorzunehmen.

Köln, 16. Februar 2005

Prof. Dr. Thomas von Danwitz

⁴¹ Urteil vom 8.12.04 – 2 BvE 2/03 – Absatz-Nr. 83.

⁴² Siehe *Dietlein*, FN. 38), § 57 Rn. 3.

⁴³ Vgl. Saunwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, 10. Aufl. 2004, Art. 77 Rn. 17.

**Ausschussdrucksache
Geschäftsordnung
15 - G - 52**

Öffentliche Anhörung

des 1. Ausschusses

am 17. Februar 2005, 15.00 Uhr

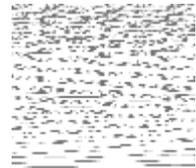
Antrag der Fraktion der CDU/CSU

**Neuverteilung der Sitze des Deutschen Bundestages im Ausschuss nach Artikel
77 Abs. 2 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) vor dem Hintergrund des
Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Dezember 2004**

Drucksache 15/4494

hier: **Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Matthias Jestaedt**

ANLAGE



Prof. Dr. M. Jestaedt ? Schillerstr. 1 ? D-91054 Erlangen

An den
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität
und Geschäftsordnung (1. Ausschuss)
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Prof. Dr. jur. Matthias Jestaedt

LEHRSTUHL FÜR ÖFFENTLICHES RECHT

Schillerstraße 1
D - 91054 Erlangen
Telefon: 0 (049) 9131 - 85-22820
Telefax: 0 (049) 9131 - 85-26381
e-mail: Matthias.Jestaedt@jura.
uni-erlangen.de

17. Februar 2005

Stellungnahme

zur Frage der Zusammensetzung der Bundestags-Bank im Vermittlungsausschuss

auf der Grundlage
des Urteils des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts
vom 8. Dezember 2004 – 2 BvE 3/02 –¹

I. Ein unklares Urteil

Das Urteil des Zweiten Senats vom 8. Dezember 2004 hat nicht die Klarheit gebracht, die die Parteien des Verfahrens sich erhofft hatten und die sie verdient hätten. Es hat noch nicht einmal in erkennbarer Weise zur Befriedung beigetragen.

Bereits die Entscheidungsformel „drückt“ sich um eine klare, verfassungsrechtlichen Ross und Reiter nennende Aussage, wenn festgestellt wird: „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.“ und die eigentlichen Entscheidungsgründe mit dem Satz anheben: „Der zulässige Antrag hat in dem aus der Entscheidungsformel ersichtlichen Umfang Erfolg.“²

Der Streit um die richtige Interpretation der Verfassung droht, sich im Streit um die richtige Interpretation des Verfassungsgerichtsurteils fortzusetzen.

Dem Urteil ist anzusehen, dass der Zweite Senat um eine gemeinsame, möglichst einhellige Lösung gerungen hat; eine solche konnte freilich nur annäherungsweise erreicht werden, wie das Abstimmungsergebnis von 5:3 Richterstimmen belegt. Und selbst die Begründung der – fälschlich so genannten – Mehrheitsauffassung (richtig: des Senats)

¹ Im Folgenden zitiert nach den Abs.-Nrn. in <http://www.bverfg.de/>.

² Abs.-Nr. 44.



lässt den Kompromisscharakter deutlich hervortreten und dürfte für das Gros der inneren Unstimmigkeiten der Urteilsbegründung verantwortlich zeichnen.

Unbeschadet dessen ist das Urteil als die verbindliche Vorgabe, d.h. die autoritative Verfassungsinterpretation, für die weiteren parlamentarischen Beratungen zu betrachten.

Die beiden, dem Urteil beigelegten **Sondervoten** entfalten demgegenüber als solche für den Bundestag keinerlei Bindungswirkung. Relevanz können sie jedoch mittelbar zeitigen: Sie vermögen nämlich die Folie abzugeben, auf der die Deutung der Urteilsaussagen stattfindet und von der sie sich abheben. Anders gewendet: die Sondervoten geben gleichsam ex negativo Auskunft darüber, was das Urteil **nicht** gemeint hat und welche Begründungen und welche Folgen die Senatsmehrheit **nicht** für tragfähig hielt.

II. Klarer Auftrag und dunkle Optionen

Das Urteil ist – unbeschadet der Begründung en detail – klar in seinem Auftrag, jedoch dunkel in den dem Bundestag eröffneten Optionen der Auftragserfüllung.

Klar ist, dass die durch den Beschluss des Bundestages vom 30.10.2002 festgelegte Sitzverteilung auf der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss – kurz: 8:6:1:1 – für die Vergangenheit, aus Sicht des Gerichts: für die Anfangs- oder Übergangszeit der Legislaturperiode, als noch den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werdend eingestuft wird (mag die Begründung auch mehr als fragwürdig sein).

Klar ist des Weiteren, dass der Bundestag von Verfassungs wegen pro futuro nicht mehr an diesem Beschluss festhalten darf, sondern dass er unverzüglich ein neues Sitzverteilungsregime zu beschließen hat.

Unklar ist demgegenüber, welche Optionen dem Bundestag dabei offen stehen. Darauf wird später zurückzukommen sein (nachfolgend IV.).

III. Die verfassungsdogmatische Konstruktion

Um den Ungenauigkeiten und Auslassungen, den Mehrdeutigkeiten und Dunkelheiten der Entscheidungsgründe zum Trotz die für die weiteren parlamentarischen Beratungen verwertbaren Aussagen des Urteils vom 8.12.2004 herauszupräparieren, empfiehlt es sich, die verfassungsdogmatische Konstruktion freizulegen, die im Wesentlichen vier verfassungsrechtliche Positionen in Bezug nimmt.

1. *Das Recht parlamentarischer Selbstgesetzgebung*

Den Ausgangspunkt bei der Entscheidung über die Besetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss bildet – was im Urteil freilich eher beiläufig zum Ausdruck gelangt³ – das Recht der Selbstgesetzgebung des Parlaments (für die GOBT vgl. Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG, für die GOVermA vgl. Art. 77 Abs. 2 S. 2 GG). Danach ist der Bundestag grundsätzlich frei, nach eigenen Wertsetzungen über seine innere Organisation, damit auch über die Zusammensetzung der von ihm gebildeten Ausschüsse, zu befinden.

³ Vgl. Abs.-Nr. 61.

2. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit

Eine Einschränkung erfährt die Parlamentsautonomie durch den Status des Abgeordneten, wie ihn Art. 38 Abs. 1 S. 2 (i.V.m. S. 1) GG gewährleistet. Aus der Freiheit und der Gleichheit der Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes leitet der Senat jenen durch die Organisation von Abgeordneten in Fraktionen geprägten Grundsatz ab, dem die Besetzung der Ausschüsse des Bundestages zu gehorchen hat: den „Grundsatz der Spiegelbildlichkeit“⁴. Dieser markiert folglich – anders als es offenbar das Sondervotum der Richterin Lübke-Wolff meint – kein selbständiges, für sich stehendes Verfassungsgebot, sondern verleiht der Statusgleichheit des Abgeordneten Wirkung.

Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit beansprucht Geltung auch für die Besetzung der Bundestags-Bank im Vermittlungsausschuss.⁵

Er verlangt eine Besetzung nach Proportionalitätsgesichtspunkten, schreibt aber nicht auch noch den konkreten (Berechnungs-)Weg vor, auf dem proportionalitätsgerechte Ergebnisse zu erzielen sind. Nach Ansicht des Senats halten sich alle drei in Gebrauch befindlichen Berechnungsverfahren (d'Hondt, Hare/Niemeyer, Sainte-Laguë/Schepers) im Rahmen des Proportionalitätsgebots.

Da aber nur ganze Sitze verteilt werden können, die zu besetzenden Gremien indes deutlich weniger Sitze aufweisen als der Bundestag als Ganzer, kann es auch bei den proportionalitätsgerechten Zählverfahren „in eingeschränktem Umfang zu Abweichungen im Zuweisungsergebnis führen“⁶.

Weitergehende, in diesem Sinne disproportionale Abweichungen davon sind wiederum nur zulässig, soweit sie von der Verfassung selbst vorgesehen oder doch zumindest anerkannt sind. Insoweit kommen zwei verfassungsrechtliche Positionen in Betracht, die freilich in dem Urteilsgründen nicht immer hinreichend deutlich auseinandergehalten werden:

3. Das Mehrheitsprinzip

Zum einen das Mehrheitsprinzip, welches insbesondere in Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG Niederschlag gefunden hat.⁷ Indes: Art. 42 Abs. 2 S. 2 GG sieht eine Abweichungsmöglichkeit durch GO-Regelung just für die „vom Bundestage vorzunehmenden Wahlen“ vor. Von dieser Möglichkeit des Abweichens ist mit §§ 12, 57 GOBT Gebrauch gemacht worden. Und dabei handelt es sich – wie der Senat mit Recht ausführt – sogar um eine „von der Verfassung geforderte Abweichung vom Mehrheitsprinzip“.⁸ Eine – im Wege des schonendsten Ausgleichs zu beseitigende – Kollision liegt hier mithin gar nicht vor, weshalb es – zumindest – irreführend ist, wenn der Senat im Weiteren immer wieder das Mehrheitsprinzip ins Spiel bringt.

⁴ Abs.-Nr. 46 u.ö.

⁵ Abs.-Nr. 46 a. E. sowie 57.

⁶ Abs.-Nr. 56.

⁷ Bes. Abs.-Nr. 64 und 65.

⁸ Abs.-Nr. 56.

4. Die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments

Das andere Gut im Verfassungsrang, welches Einschränkungen des aus Art. 38 Abs. 1 GG hergeleiteten Gebots zu rechtfertigen vermag, ist das „Verfassungsgebot der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments“.⁹ Dieses kann Einschränkungen des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit freilich nur rechtfertigen in dem Maße, in dem eine Abweichung tatsächlich zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments erforderlich ist.

Für die regulären Bundestagsausschüsse ist die funktionsichernde Berücksichtigung der Parlamentsmehrheit anerkannt; sie muss freilich in aller Regel gar nicht bemüht werden, da es der Bundestag weithin selbst in der Hand hat, „Ausschüsse in der Zahl der Mitglieder zu vergrößern oder zu verkleinern und damit Pattsituationen zwischen Regierungsmehrheit und oppositioneller Minderheit bei Anwendung tradierter Zählverfahren zu vermeiden“.¹⁰

In diesem Kontext sind die Überlegungen des Senats zur Eigenart des Vermittlungsverfahrens und des Vermittlungsausschusses zu lesen.¹¹ Der Senat gelangt zu dem Ergebnis: „Im Vermittlungsausschuss verhandeln nicht die Mehrheit des Bundestages mit einer politischen Mehrheit des Bundesrates, sondern der Bundestag mit dem Bundesrat.“¹²

Und zentraler noch: „Funktion und Aufgaben des Vermittlungsausschusses fordern keine zwingende Ausrichtung der Besetzung des Ausschusses am Mehrheitsprinzip in einem Umfang, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im Zweifel zu weichen hätte.“¹³ Die Formulierung ist jedoch alles andere als glücklich gewählt, da

- (1) es nicht darum geht, ob eine Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit zwingend gefordert ist, sondern darum, ob sie sich überhaupt rechtfertigen lässt, und
- (2) es bei Lichte besehen gar nicht um das Mehrheitsprinzip gemäß Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG geht, da von diesem auf der Grundlage von Art. 42 Abs. 2 S. 2 GG die Bestimmungen gemäß §§ 12, 57 GOBT verfassungsrechtlich zwingende Ausnahmen enthalten; das verfassungsrangige Gegengut zum Grundsatz der Spiegelbildlichkeit kann hier nur das Verfassungsgebot der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments sein.

Insoweit ließe sich der Satz dahin verstehen, dass zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments eine „Ausrichtung der Besetzung des Ausschusses am Mehrheitsprinzip in einem Umfang, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im Zweifel zu weichen hätte“,¹⁴ nicht erforderlich ist – und die Funktionsfähigkeit daher nicht als Rechtfertigung einer Abweichung in Betracht kommt.

Die aus den Entscheidungsgründen sich ergebende – durch so manche kompromissinduzierte Formulierung indes verdunkelte – Quintessenz darf wohl dahin zusammengefasst werden, dass im Blick auf die Besetzung der Bundestags-Bank im Vermittlungsaus-

⁹ Bes. Rn. 47 und 64.

¹⁰ Abs.-Nr. 56.

¹¹ Vgl. Abs.-Nr. 58 ff. und 67 ff.

¹² Abs.-Nr. 59.

¹³ Abs.-Nr. 67.

¹⁴ Abs.-Nr. 67.

schuss dem „Prinzip stabiler Mehrheitsbildung“¹⁵ nur im Rahmen der Prinzips der Spiegelbildlichkeit und nicht auf dessen Kosten Rechnung getragen werden kann.

Aus dem Duktus der Entscheidungsgründe fällt freilich der letzte Absatz¹⁶ der allgemeinen Ausführungen heraus, der wie „drangeklebt“ und aus einem früheren, mit der letztgültigen Begründung inhaltlich nur mehr bedingt kompatiblen Begründungsentwurf stammend wirkt. Dort heißt es, dass „im Blick auf die besondere Stellung und Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses [...] demnach nicht [folge], dass ein schonender Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und dem Mehrheitsprinzip entbehrlich wäre. Vielmehr war der Antragsgegner verpflichtet, seinen Beschluss gemäß § 57 Abs. 1 GOBT so zu fassen, dass auch bei einer Abbildung der Kanzlermehrheit (vgl. Art. 121 GG) die von § 12 GOBT geforderte Besetzung nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen so weit wie möglich gewahrt wird.“

Diese Aussage ist – ungeachtet der gleichsam gegenüber Vorhergehenden verkehrten Perspektive – um so überraschender, als der Senat selbst keine verfassungsrechtlich belastbare Rechtfertigung zu benennen weiß, mit deren Hilfe eine Abweichung vom „Stärkeverhältnis der Fraktionen“¹⁷ zu begründen wäre.

IV. Die Optionen

Das Bundesverfassungsgericht erlegt dem Bundestag auf, unverzüglich ein neues Sitzverteilungsregime für die Beschickung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss zu beschließen. Dabei bemüht sich das Gericht aufzuzeigen, dass nicht nur die fraglos proportionalitätsgerechte Besetzung im Verhältnis 7:7:1:1 von Verfassungs wegen in Betracht kommt. Vielmehr spricht der Senat ausdrücklich drei Optionen an:

Erstens die Beschlussfassung auf der Grundlage des „bestehenden Geschäftsordnungsrechts“, zweitens eine Änderung der GOBT „unter Beachtung der einschlägigen verfassungsrechtlichen Grundsätze“ und drittens eine Änderung der sogenannten Gemeinsamen Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Vermittlungsausschuss.

1. Die 7:7:1:1-Lösung

Mit der ersten Option kann nach Lage der Dinge, d.h. bei Verteilung von 16 Sitzen auf der Bundestags-Bank, nur die 7:7:1:1-Lösung gemeint sein. Das erhellt daraus, dass sämtliche proportionalitätsgerechten Berechnungsverfahren diese Sitzverteilung zeitigen und dass der Senat keine Gründe dafür sieht, im Blick auf das Vermittlungsverfahren Einschränkungen des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit zuzulassen, er vielmehr davon spricht, dass §§ 12 und 57 Abs. 1 S. 1 GOBT eine verfassungsgeforderte Abweichung vom Mehrheitsprinzip einfachrechtlich konkretisiere.¹⁸

Ex negativo erhellt dies auch aus dem Sondervotum der Richter Osterloh und Gerhardt, dem zufolge ein mit dem angegriffenen Beschluss vom 30.10.2004 inhaltsgleicher Beschluss erneut vom Bundestag gefasst werden dürfte.¹⁹ Entspräche dies auch der Auf-

¹⁵ Abs.-Nr. 64.

¹⁶ Abs.-Nr. 77.

¹⁷ Abs.-Nr. 55, 57 und 77.

¹⁸ Vgl. Abs.-Nr. 56.

¹⁹ Vgl. Abs.-Nr. 87, 93 und 97.

fassung der Senatsmehrheit, hätte kein Anlass bestanden, eine abweichende Meinung abzugeben.

2. Die „Modifikation“ von §§ 12, 57 GOBT

Weniger klar – um nicht zu sagen: unverständlich – ist indes, was der Senat mit der Modifikation der §§ 12 und 57 GOBT meint. Das Gericht spricht zwar mehrfach die Notwendigkeit eines Ausgleichs zwischen dem Proportionalitätsprinzip und dem „Prinzip stabiler Mehrheitsbildung“. Doch zugleich führt es – und zwar mit Recht – aus, dass einerseits die geltenden Bestimmungen der §§ 12 und 57 GOBT verfassungsrechtlich gefordert seien und dass andererseits in Bezug auf die Eigenart des Vermittlungsverfahrens dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Vorrang vor gegebenenfalls konkurrierenden Verfassungsprinzipien einzuräumen sei.

Wie angesichts dessen eine Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit durch das Mehrheitsprinzip gerechtfertigt werden kann, ist – zumindest aus dem Urteil – nicht ersichtlich. Das Sondervotum der Richterin Lübke-Wolff bringt dies klar zum Ausdruck, wenn dort festgehalten wird, dass bei der geraden Sitzzahl von 16 entweder nur der Mehrheitsabbildung oder aber nur der Erfolgswertgleichheit Rechnung getragen werden kann, ein schonender Ausgleich im Sinne einer Mittellösung jedoch nicht besteht.²⁰

Kurzum: Der vom Senat angeführte zweite Weg erweist sich bei näherem Hinsehen als verfassungsrechtlicher Irrweg.

3. Die Änderung des GOVermA

Bei der dritten Option – der Änderung der sogenannten Gemeinsamen Geschäftsordnung – dürfte das Bundesverfassungsgericht kaum daran gedacht haben, das Kurationsverfahren für die Bundestags-Bank in der GOVermA zu verankern.

Auch die Variante, neben stimmberechtigten Mitgliedern etwa ein stimmloses Mitglied vorzusehen, dürfte angesichts der Unvereinbarkeit mit der Statusgleichheit gemäß Art. 38 Abs. 1 GG nicht gemeint sein.

Viel eher dürfte das Gericht hier an eine Veränderung der Anzahl der Sitze des Vermittlungsausschusses, näherhin: der Sitze auf der Bundestags-Bank, gedacht haben. So könnte mit der Ersetzung der geraden Sitzanzahl (16) durch eine ungerade Sitzanzahl – etwa 17 – sowohl dem aus Art. 38 Abs. 1 GG folgenden Proportionalitätsgebot als auch dem Wunsch nach Abbildung der parlamentarischen Mehrheit Rechnung getragen – und damit ein für die Bundestagsausschüsse übliches Verfahren angewandt – werden.

Eine derartige Vergrößerung der Bundestags-Bank bedürfte lediglich der Zustimmung seitens des Bundesrates. Da das Grundgesetz eine paritätische Besetzung des Vermittlungsausschusses nicht vorschreibt, sondern gemäß Art. 77 Abs. 2 S. 2 GG die Bestimmung der Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses der Aushandlung von Bundestag und Bundesrat überlässt, müsste folglich nicht pari passu auch die Bundesrats-Bank in gleicher Weise vergrößert werden.

Weitere Möglichkeiten, im Rahmen der GOVermA die parlamentarische Mehrheit auf der Bundestags-Bank ausschlaggebend sein zu lassen, sind derzeit nicht ersichtlich.

²⁰ Vgl. Abs.-Nr. 112.



V. Auswirkungen auf andere Gremien

Konsequenzen für andere, vom Bundestag ganz oder teilweise zu besetzende Gremien folgen insofern aus dem Urteil, als auch diese maßgeblich nach dem Prinzip der Spiegelbildlichkeit zu besetzen sind, soweit nicht die Eigenart des betreffenden Gremiums unter dem Aspekt stabiler parlamentarischer Mehrheitsbildung anderes erheischt. Letzteres ist freilich für die genannten Gremien – die Parlamentarische Versammlung der NATO, das Kuratorium der Stiftung des Hauses der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland sowie die Interparlamentarische Union – nicht erkennbar und dürfte selbst nicht für die sogenannte Föderalismuskommission zutreffen.

gez. Prof. Dr. Matthias Jestaedt

**Ausschussdrucksache
Geschäftsordnung
15 - G - 45**

Öffentliche Anhörung

des 1. Ausschusses

am 17. Februar 2005, 15.00 Uhr

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

**Neuverteilung der Sitze des Deutschen Bundestages im Ausschuss nach Artikel
77 Abs. 2 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) vor dem Hintergrund des
Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Dezember 2004**

Drucksache 15/4494

**hier: Allgemeine Bemerkungen zum Urteil und Antworten auf den
Fragenkatalog von Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer**

ANLAGE

Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer

60487 Frankfurt am Main
Georg - Speyer - Straße 28
Telefon 069 - 77 01 20 26
Telefax 069 - 77 01 29 27
E-mail: hans.meyer.privat@web.de

10099 Berlin
Unter den Linden 6
Telefon 030 - 2093 3347
Telefax 030 - 2093 3364
E-mail: hans.meyer@rewi.hu-berlin.de
Berlin, den 2. Februar 2005

Bemerkungen zur Entscheidung des Zweiten Senats (BvE 3/02) über die Besetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses

1. Der den Bundestag bindende Tenor des Urteils verpflichtet diesen, über die Entsendungs-
“grundsätze“ für die Mitglieder der Bundestagsbank neu zu entscheiden. Er verpflichtet
ihn nicht ausdrücklich, in der Sache anders zu entscheiden als bisher. Bei der Entschei-
dung des Bundestages sollen die Gründe des Urteils „maßgeblich“ sein. Die Gründe ent-
halten materiellrechtliche und formellrechtliche Hinweise.
2. Die *materiellrechtlichen* Hinweise sind vielfältig in dem Urteil verstreut, manchmal ne-
gativ, manchmal positiv ausgedrückt und nicht immer widerspruchsfrei. Außerdem ist
nicht immer klar, was verfassungsrechtlich geboten oder „nur“ gutem Stil und der gängi-
gen Verfassungspraxis geschuldet ist.
 - a) So wird einleitend der Gründe (B = Rn. 45) als Aufgabe des Parlaments nach seiner
Konstituierung eine „ausgewogene Neuregelung“ bezeichnet, und zwar „für eine neu
sich ergebende Frage der proportionalen Sitzverteilung“ und das „möglichst im Kon-
sens aller Fraktionen“. Sie sei schon wegen der (angeblich) fehlenden „zeitlichen
Möglichkeiten“ unterblieben, was die gefundene und im Organstreit angefochtene Lö-
sung verfassungsmäßig mache. So ist jedenfalls die Formulierung zu verstehen, dass
„ein Verstoß gegen Verfassungsrecht insoweit nicht festgestellt werden“ könne. Es
bleibt hier freilich offen, ob der derzeitige Besetzungsmodus als solcher „eigentlich“
verfassungswidrig ist oder ob es nicht nur das wegen Zeitmangels angenommene und
vom Senat aus demselben Grund entschuldigte fehlende Nachdenken über das Beset-
zungsproblem ist. Dass nur Letzteres gemeint ist, könnte man dem Einleitungssatz im
Schlussabschnitt der Begründung entnehmen (B III 3 = Rn. 86 Satz 1), in dem nicht
nur ein neuer Beschluss nach § 57 Abs. 1 GOBT verlangt wird, sondern ausdrücklich

gesagt wird, dass er „neu vorzubereiten“ sei. Da der Bundestag gemeinhin seine Beschlüsse vorbereitet, kann dieser Gemeinplatz mit der Formulierung nicht gemeint sein.

- b) Überdies ist die Entschuldigung für das unter Zeitdruck stehende Verhalten des Parlaments nicht abgestimmt mit den späteren Überlegungen des Urteils (B III 3 = Rn. 86 Satz 3 ff.), die statt eines inhaltlichen Vorwurfs den Eindruck erwecken, das Parlament habe einen Formverstoß begangen, indem es seine Lösung des Problems nicht durch eine Änderung der Geschäftsordnung abgesichert habe (s. unten Abschnitt 6 ff.), sondern nur einen Beschluss nach § 57 Abs. 1 GOBT habe ausreichen lassen.
- c) Der Folgesatz im Einleitungsabschnitt der Begründung des Urteils (B = Rn. 45 Satz 2) verlangt ebenfalls einen neuen Beschluss nach § 57 Abs. 1 GOBT, freilich keinen, der zu einer proportionalitätsgerechteren Sitzverteilung führt, sondern der, wie die Senatsmehrheit merklich zurückhaltender formuliert, „darauf abzielt, eine proportionalitätsgerechtere Sitzverteilung ... zu erreichen“. Diese Zurückhaltung hat offenbar einen guten Grund, weil nämlich die Senatsmehrheit in ihrer Detailanalyse (B III 3 = Rn. 86), welche Optionen der Bundestag hat, auch keinen Weg weist, offenbar auch nicht weiß, wie das zu erreichen wäre, wenn man den Wunsch zwar nicht als verfassungszwingend, wohl aber als verfassungskonform betrachtet, dass sich die regierungstragende Bundestagsmehrheit auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses als Mehrheit widerspiegelt. Wie zu zeigen sein wird, ist das aber, wenn auch durch viele Worte verbrämt, der Standpunkt auch der Senatsmehrheit.
- d) Die Quintessenz der langen und nicht widerspruchsfreien Ausführungen zum Vermittlungsausschuss und zur Besetzung der Bundesratsbank münden nämlich lediglich in die Forderung (Rn. 77 Satz 1) eines „schonenden Ausgleichs zwischen dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und dem Mehrheitsprinzip“, wobei unter dem etwas missverständlichen Begriff des „Mehrheitsprinzips“ durchaus die Repräsentanz der regierungstragenden Parlamentsmehrheit auch als Mehrheit auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses gemeint ist. Denn bei der abschließenden Festlegung der Verpflichtung des Bundestages bei dem geforderten Neubeschluss heißt es (B II 2 b = Rn. 77 Satz 2): „auch bei einer Abbildung der Kanzlermehrheit“ müsse „die von § 12 GOBT geforderte Besetzung nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen so weit wie möglich gewahrt“ werden. Die Proportionalität muss also „so weit“ nicht gewahrt werden, wie sie die Schaffung dieser Kanzlermehrheit auf der Bundestagsbank vereiteln würde.

- e) Dass die vom Bundestag gefundene Lösung zu mathematischen Disproportionalitäten führt, ist evident. Es fällt nur auf, dass die Senatsmehrheit bei der liebevollen Aufzählung der Disproportionen vergisst, was sie vorher immer betont hat, dass es bei der Berechnung allein auf die bei der Wahl errungenen Mandate und nicht auf die Stimmzahl bei der Wahl ankommt (so aber ein dreimaliges Argument in B III 1 = Rn. 82 und Rn. 83), die hinter den Mandaten steht – es war immerhin derselbe Senat, der die Überhangmandate, wenn auch mit gespaltenem Votum, für verfassungsmäßig erklärt hat. Auch verwundert es, dass die Senatsmehrheit völlig ungerührt lässt, dass die Diskrepanz zwischen SPD und CDU/CSU von 31 zu 41 Mandaten je Sitz im Vermittlungsausschuss allemal verblasst vor dem Aufwand, den die FDP mit 47 Abgeordneten je Sitz zu treiben hat. Ebenso verwundert, dass die Senatsmehrheit sich nicht mit dem ihr bekannten Votum der Verfassungsrichterin Lübke-Wolff auseinandergesetzt hat, dass die CDU/CSU in jedem Fall, wenn man dem „Mehrheitsprinzip“ im Sinne der Senatsmehrheit den Vorrang gibt, einen Sitz abzugeben hat. Das ist bei feststehender Größe der Bundestagsbank unausweichlich, wenn man nicht Abgeordneten parlamentswidrig einen Bruchteil eines Sitzes zusprechen würde. Gerade unter Proportionalitätsgesichtspunkten kann der kleineren Oppositionspartei FDP der *eine* Sitz dafür nicht genommen werden, zumal sie sowieso schon mehr Mandate für einen Sitz aufbringen muss als selbst die zurückgestufte CDU/CSU.
3. Die *formellen* Anforderungen an den vom Senat geforderten Neubeschluss sind erstaunlich knapp, nicht immer einsichtig gefasst (B III 3 = Rn. 86) und lassen daher Fragen offen.
- a) Zu Recht vorsichtig ist die Senatsmehrheit bei der letzten angebotenen Alternative (B III 3 = Rn. 86 letzter Satz), den Kurationsmodus der Bundestagsmitglieder des Vermittlungsausschusses in dessen Geschäftsordnung zu regeln, die Art. 77 Abs. 2 Satz 2 GG vorsieht. Gegen die Zulässigkeit eines solchen Vorgehens sprechen vier Gründe. Zum einen gehört die Regelung des Kurationsmodus der Mitglieder eines Gremiums nicht von Hause aus zum Regelungsgegenstand einer Geschäftsordnung des Gremiums. Zum zweiten sieht die verfassungsunmittelbare Ermächtigung zur Geschäftsordnung in Art. 77 Abs. 2 Satz 2 GG ein solches Recht auch nicht ausdrücklich vor. Die dort ausgeworfene Regelungsmaterie „Zusammensetzung“ des Vermittlungsausschusses bezieht sich auf die in der Verfassung sowohl offen gelassene Größe des Gremiums als auch auf die offen gelassene Frage, wie viele Mitglieder aus jedem der beiden Gremien stammen müssen; die Verfassung legt noch nicht einmal eine Parität

fest. Drittens widerspräche eine Festlegung des Kurationsmodus der Mitglieder des Vermittlungsausschusses in der Geschäftsordnung, da sie notwendig auch den Kurationsmodus der Bundesratsmitglieder umfassen müsste, der Tatsache, dass nach der Verfassung die Geschäftsordnung nicht zwischen Bundestag und Bundesrat zu vereinbaren, sondern vom Bundestag allein zu beschließen ist und der Bundesrat nur eine Vetoposition und nicht einmal ein Initiativrecht hat. Die Verfassung spricht denn auch in Art. 77 Abs. 2 Satz 2 GG keineswegs von einer „Gemeinsamen“ Geschäftsordnung, sondern von einer vom Bundestag zu beschließenden. Viertens schließlich wäre ein solches Vorgehen schwerlich mit Art. 42 Abs. 2 Satz 2 GG vereinbar, wonach Wahlen, die der Deutsche Bundestag vorzunehmen hat, selbstverständlich ausschließlich als seine Angelegenheit betrachtet werden. Vielleicht nicht „von vorne herein“, wie die Senatsmehrheit meint, wohl aber bei kürzerem Nachdenken ist diese Variante also auszuschließen.

- b) Sehr viel schwieriger zu verstehen sind die Äußerung der Senatsmehrheit zu den von ihr für vorrangig gehaltenen Möglichkeiten des Bundestages (B III 3 = Rn. 86 Satz 2 bis 7). Hier mischen sich Äußerungen zu dem für notwendig gehaltenen Vorgehen des Bundestages und zur Form seines Handelns auf eine schwer durchschaubare Weise. Einfache Festlegungen, die man bei dem Begründungsaufwand des Urteils erwarten könnte, fehlen. Eine einigermaßen widerspruchsfreie Analyse kann nur gelingen, wenn die in C III 3 des Urteils (Rn. 86 Satz 1 bis 8) dem Bundestag gemachten formellen Auflagen mit den spärlichen materiellen Ergebnissen des Urteils in Verbindung setzt.
4. Die materiellen Ergebnisse des Urteils sind: Die Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses ist proportional zur Größe der Fraktionen zu besetzen (B I = Rn. 46, 63). Alle bisher angewandten konkretisierenden Zählverfahren zur Realisation der Proportionalität sind zulässig (B III 3 = Rn. 86 S. 3). Von der proportionalen Besetzung kann – muss aber nicht – abgewichen werden, um der absoluten „Kanzlermehrheit“, also der regierungstragenden Mehrheit im Bundestag, auch die Mehrheit auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses zu sichern (B III 2 = Rn. 84). Zwischen diesem Ziel und der Proportionalidee muss ein schonender Ausgleich gesucht werden (B II 2 b = Rn. 77), den die Senatsmehrheit dann gewahrt sieht, wenn „bei einer Abbildung der Kanzlermehrheit“ das „Stärkeverhältnis der Fraktionen so weit wie möglich gewahrt wird“ (B II 2 b = Rn. 77).
5. Da die Zahl der Sitze, die der Bundestag im Vermittlungsausschuss zu besetzen hat, mit 16 feststeht und das Parlamentsrecht nur ganze Sitze kennt, kann sich mit mathematischer

Konsequenz die kleinstgrößte und damit die Proportionalität am meisten schonende Mehrheit auf der Bundestagsbank nur bei einem Verhältnis 9:7 bilden. Da das normale proportionale Verhältnis zwischen den Oppositionsfractionen und den regierungstragenden Fractionen aber 8:8 beträgt, ist die Mehrheit - und die Senatsmehrheit spricht ausdrücklich von „Kanzlermehrheit“ (B II 2 b = Rn. 77) - nur durch den Verlust eines Sitzes bei einer der Oppositionsfractionen und seine Zuweisung an eine der Mehrheitsfractionen herzustellen.

6. Obwohl die Senatsmehrheit diese einfache Erkenntnis nicht ausspricht, ist sie ihr nicht verborgen geblieben, denn sie erörtert bei der Ausbreitung der Optionen des Bundestages weder ein anderes Zahlenverhältnis noch auch die Alternativen, den Sitz der FDP statt der CDU/CSU „abzuziehen“ oder ihn BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN statt der SPD zuzuweisen. Letzteres hätte um so näher gelegen, als die Verfassungsrichterin Lübke-Wolff gerade diese Alternative ausdrücklich behandelt hat. Vielmehr weicht die Senatsmehrheit dem sich aufdrängenden Eindruck des „Fehlen(s) alternativer Gestaltungsmöglichkeiten“ dadurch aus, dass sie alternative *Formen* der Bundestagsentscheidung anbietet (B III 3 = Rn. 86). Der von ihr am vorsichtigsten angedeutete Weg, das Problem in der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses zu regeln, ist oben (sub 4a) als nicht gangbar erwiesen worden. Es bleibt die Alternative (B III 3 = Rn. 86 Satz 5), einen erneuten Beschluss nach § 57 Abs. 1 GOBT auf der Basis der geltenden Geschäftsordnung zu fassen oder einen solchen Beschluss aufgrund einer geänderten Geschäftsordnung. Dass ein Beschluss auch in diesem zweiten Fall zu fassen ist, wird an der zitierten Stelle nicht gesagt, ist aber notwendig mitzudenken und entspricht auch der einleitenden Festlegung des Urteils in der Begründung (B = Rn. 45).
7. Erstaunlicher Weise fehlt aber der Hinweis, *wann* es einer Änderung der Geschäftsordnung bedarf. Selbst „eine nicht unerhebliche“ Abweichung von „diesem“, also dem vorher erläuterten System „kann“ nur (B III 3 = Rn. 86 Satz 4), muss aber nach der Senatsmehrheit nicht „zu einem Änderungsbedarf der Geschäftsordnung“ führen. Schaut man sich das geschilderte „System“ an, tauchen weitere Fragen auf. Völlig zutreffend geht die Senatsmehrheit davon aus, dass Abweichungen von dem Prinzip des Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG, wonach der Bundestag seine Beschlüsse grundsätzlich mit einfacher Mehrheit fasst, für Wahlen „durch die Geschäftsordnung“ durchbrochen werden kann (B III 3 = Rn. 86 Satz 2). Im nächsten Satz wird aber „durch die Geschäftsordnung“ schon zu „im Rahmen des Geschäftsordnungsrechts“. Das ist eine gerade für den vorliegenden Fall außerordentlich bedeutsame Erweiterung. Denn zum „Rahmen des Geschäftsordnungsrechts“ zählt

die Senatsmehrheit nicht nur § 12 und § 57 Abs. 1 GOBT, sondern auch die auf Grund des § 57 Abs. 1 GOBT gefassten einzelnen Beschlüsse einschließlich ihrer Festlegung der jeweiligen „üblicherweise angewandten konkretisierenden Zählverfahren“ (B III 3 = Rn. 86 Satz 3). Das Gericht erlaubt also ausdrücklich bei der für Wahlen durch den Bundestag eröffneten Abweichung von der parlamentarischen Mehrheitsentscheidung (Art. 42 Abs. 2 GG) ein zweistufiges Verfahren aus Geschäftsordnungsregeln und Festlegungen durch einfachen Parlamentsbeschluss. Das ganze System soll außerdem der offenbar aus Art. 42 Abs. 2 Satz 2 GG abgeleiteten, aber nicht weiter begründeten Forderung entsprechen, „transparent, berechenbar und abstrakt-generell“ zu sein. Das soll wohl konkreter ausdrücken, was im Absatz vorher allgemeiner mit „systematische Entscheidungen“ bezeichnet ist.

8. Bei diesen Festlegungen des Gerichts bedarf es zunächst der Klärung, was die drei Forderungen konkret bedeuten und ob der gefasste Beschluss jedenfalls ihnen inhaltlich entspricht. Dass jeder festgelegte Rechenmodus transparent und berechenbar ist, versteht sich von selbst, es sei denn, unter „berechenbar“ würde der Senat eine schwierigere Rechenoperation nicht mehr zählen wollen. Davon kann man aber nicht ausgehen, da er „die“, also alle „üblicherweise angewandten konkretisierenden Zählverfahren“ für „berechenbar“ hält, obwohl nicht nur der „Mann auf der Straße“ sicherlich mit einigen von ihnen seine Schwierigkeiten hätte. Wichtiger für die Fragestellung ist das Erfordernis des „Abstrakt-Generellen“. Das „generell“ in diesem Doppelbegriff kann jedenfalls nicht bedeuten, dass die Abweichung vom Mehrheitsprinzip des Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG mindestens für eine Legislaturperiode, also für den Geltungszeitraum der jeweiligen Geschäftsordnung, festgelegt werden muss. Denn der Senat, der die bisherige Praxis an dieser Stelle (B III 3 = Rn. 86 Satz 3) für verfassungskonform hält, hat ausdrücklich (A I 1 = Rn. 2 am Ende) die Praxis des Bundestages erwähnt, die „immer wieder (zu einem) Wechsel der Zählverfahren für die Gremienbesetzung“ geführt habe. Das ist auch einleuchtend, weil sich die Mehrheitsverhältnisse auch während einer Legislaturperiode verändern und die einzelnen Zählverfahren durchaus unterschiedliche Ergebnisse zeitigen können. Generell kann also nur bedeuten, dass ein allgemeiner Satz aufgestellt wird. Dies ist aber mit dem Beschluss vom 30. Oktober 2002 geschehen.

Er präferiert ein Zählverfahren, das mathematisch möglichst neutral wirkt, tauscht es gegen ein tendenziell die größeren Fraktionen bevorzugendes Zählverfahren aus, wenn das erstere nicht zu dem Ergebnis führen würde, dass die Mehrheit im Parlament sich als Mehrheit auf der Bundestagsbank wiederfindet, und schafft eine Korrekturmöglichkeit,

wenn auch das zweite Verfahren den erhofften Erfolg nicht hat. Alle drei Verfahren beziehen sich zwar auf eine konkrete Situation, sind aber gleichwohl allgemeiner und damit genereller Art. Sie sind auch abstrakt, weil sie sich zwar in der Anwendung auf konkrete Fraktionen beziehen, sie aber nicht unmittelbar ansprechen. Auch bei einem Wechsel von sieben Mitgliedern der SPD-Fraktion zur Fraktion der CDU/CSU würde der Beschluss weiter gelten und sich diesmal zu Gunsten der letztgenannten Fraktion auswirken. Insofern teile ich die vorgebrachten Bedenken der Verfassungsrichterin Lübbecke-Wolff (Sondervotum sub II. = R. 117) nicht. Da nach Absatz 2 Satz 2 des Bundestagsbeschlusses nach § 57 Abs. 1 GOBT der Sinn der Vorwegzuweisung eines Sitzes an die stärkste Fraktion allein darin besteht, der regierungstragenden Mehrheit („parlamentarischen Mehrheit“) die Mehrheit auf der Bundestagsbank zu sichern, wäre die Bestimmung bei einem jedenfalls zahlenmäßig möglichen Wechsel zu einer Koalition von CDU/CSU und Bündnis 90/Die Grünen unter teleologischen Gesichtspunkten dahin auszulegen, dass die größte Regierungsfraktion gemeint ist.

Der Beschluss vom 30. Oktober 2002 erfüllt also, da er ein allgemeines Zählverfahren für die Besetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses festlegt, die Forderungen der Senatsmehrheit nach einer transparenten, berechenbaren und abstrakt-generellen Regelung.

9. Nicht leicht zu beantworten ist die Frage, ob der Beschluss oder ein entsprechender Beschluss, der die Widerspiegelung der Bundestagsmehrheit in der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses garantiert, einer vorherigen Änderung der Geschäftsordnung, insbesondere des § 12 GOBT bedarf. Wie gezeigt (siehe oben Nr. 7) bleibt das Urteil an der entsprechenden Stelle (B III 3 = Rn. 86 Satz 4 bis 6) unentschieden, wenn nicht dunkel.
10. Es gibt drei Gründe, warum ein gleichlautender oder anderer, dasselbe Ziel verfolgender Beschluss ohne Änderung der Geschäftsordnung gefasst werden kann.

Der erste ist ein urteilsimmanenter systematischer Grund. Wenn es einer Geschäftsordnungsregelung bedurft hätte, um dem Beschluss die Verfassungsmäßigkeit zu sichern, hätte das Urteil dies aussprechen müssen - und sich einige Mühe ersparen können. Es hätte dann freilich die Schwierigkeit gehabt, eine vorläufige Verfassungsmäßigkeit festzustellen. Formfehler lassen sich auch nicht durch Zeitdruck entschuldigen.

Der zweite Grund ist inhaltlicher Art. Der Beschluss vom 30. Oktober 2002 ist in all seinen Varianten der Versuch, die Proportionalität zwischen der jeweiligen Fraktionsstärke und der Aufteilung der Ausschusssitze im Bundestag möglichst genau einzuhalten

und zugleich in den Ausschüssen (und entsprechend in den anderen Gremien: Abs. 1 Satz 2 des Beschlusses) die „parlamentarische Mehrheit“ sicherzustellen. Das gilt schon für den in Abs. 2 Satz 1 des Beschlusses angeordneten Wechsel des Verfahrens der „mathematischen Proportion“ zur Verteilung nach d’Hondt. Denn dieses Verfahren begünstigt tendenziell und durchaus abweichend von der mathematischen Proportion die jeweils stärkste(n) Fraktion(en). Das ist auch sein Zweck, wie Satz 2 von Absatz 2 klar macht: Der Bundestag erhofft sich von dem Wechsel vom Verfahren der mathematischen Proportion zur Verteilung nach d’Hondt die „Abbildung der parlamentarischen Mehrheit“, wie es in dem Satz heißt. Das d’Hondtsche Verfahren hat tendenziell eine mehrheitsbildende Wirkung, also die Bildung einer Mehrheit, die nach der mathematischen Proportion nicht vorhanden wäre. Erst wenn sich auch nach diesem Verteilungsverfahren nicht die parlamentarische Mehrheit im Ausschuss abbildet, kommt es zu dem Korrekturverfahren nach Abs. 2 Satz 2 des Beschlusses. Er verschärft die mehrheitsbildende Wirkung um das Maß, das zur Erreichung des schon mit dem d’Hondtschen System angestrebten Ziels notwendig ist. Um keine doppelte mehrheitsbildende Wirkung zu verfügen, wird aber zugleich angeordnet, dass die proportionale Grundverteilung wieder vom d’Hondtschen Verteilungsverfahren zum Normalfall der mathematischen Proportion zurückkehrt. Der Korrekturfaktor hat also keine andere Funktion als die Bemühung des d’Hondtschen Systems in der zweiten Stufe des Versuchs, nämlich zu einer Abbildung der Mehrheit auf der Basis proportionaler Verteilung, aber unter Inkaufnahme einer unumgänglichen Verzerrung derselben zu kommen. Wenn aber nach dem Urteil die d’Hondtsche Verzerrung der Proportion von dem Befehl zur proportionalen Verteilung nach § 12 GOBT gedeckt ist, dürfte es schwerlich einzusehen sein, warum andere Methoden der Verzerrung, die dasselbe Ziel haben, die Mehrheit im Parlament sich widerspiegeln zu lassen, jedenfalls nicht auch von § 12 GOBT gedeckt sind, solange sie die *Basis* proportionaler Verteilung nicht verlassen. Im übrigen dürfte auch der Senatsmehrheit nicht entgangen sein, dass bei einer Repräsentation der Fraktionen nach der „mathematischen Proportion“ zwar zwischen SPD und CDU/CSU nahezu ein akzeptabler Gleichstand entstanden, zwischen beiden Fraktionen aber mit 35,85 und 35,42 Mandaten pro Sitz im Vermittlungsausschuss auf der einen und den kleineren Fraktionen mit 47 und 55 Mandaten pro Sitz im Vermittlungsausschuss auf der anderen Seite eine nicht unerhebliche Differenz sich ergeben hätte. Wohlgermerkt ist damit noch nicht entschieden, ob der Beschluss vom 30. Oktober 2002 inhaltlich verfassungskonform ist. Es geht allein darum, ob er einer ausdrücklichen Absicherung in der Geschäftsordnung bedurft hätte.

Der dritte Grund ergibt sich aus einem Vergleich mit der Staatspraxis in einem benachbarten Feld. Die Senatsmehrheit hat zu Recht das Erfordernis der Proportionalität – auf die Fraktionen bezogen – aus der Gleichheit des Mandats und diese aus der Gleichheit der Wahl nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG abgeleitet (B I = Rn. 48 ff.). Bei der Wahlgleichheit besteht dasselbe Problem, dass sich nämlich die Bundestagsmandate - lässt man die irregulären Überhangmandate außer acht - nicht streng proportional den Stimmgewinnen den einzelnen Listen zuordnen lassen. Das gelänge nur, wenn die Stimmgewinne jeder Liste genau ein Vielfaches des idealen Wahlquotienten ausmachen würde, also jener Zahl, die sich ergibt, wenn man alle gültigen und bei Beachtung der 5%-Sperrklausel anrechnungsfähigen Stimmen durch die reguläre Zahl der Bundestagsmandate teilen würde. Das ist praktisch ausgeschlossen. Es bleiben also immer Reststimmen bei jeder Liste, die ein Mandat nicht tragen können. Zusammen genommen sind die Reststimmen aber mehrere Mandate wert. Daher bedarf es der Festlegung eines Zählverfahrens zur Verteilung dieser Mandate. Das Bundestagswahlrecht hat lange Zeit das d'Hondtsche Verfahren, das die größeren Parteien tendenziell begünstigt, angewandt und ist seit 1985 auf das Verfahren Hare/Niemeyer übergegangen. Das interessante an allen Verfahren ist, dass sie nur in Zahlen denken und daher unempfindlich sind für die 50%-Grenze, also für die absolute Mehrheit. Die absolute Mehrheit ist aber ein wesentliches Element eines parlamentarischen Regierungssystems, wie z. B. die Art. 63 Abs. 2 u. Abs. 3 GG, Art. 67 Abs. 1 GG, Art. 68 Abs. 1 GG, Art. 77 Abs. 4 GG, die von der Senatsmehrheit selbst bemühte „Kanzlermehrheit“ des Art. 121 GG (B II 2 b = Rn. 77) sowie deren Verweis auf die fatale Situation der mehrheitslosen Regierungen in der Weimarer Zeit (B II 1 = Rn. 65) zeigen. Daher geht das Bundeswahlgesetz, das zur Verwirklichung der Wahlgleichheit des Art. 38 Abs. 1 GG und damit auf strikte Proportionalität verpflichtet ist, selbstverständlich davon aus, dass die Liste, welche die absolute Mehrheit der Stimmen erreicht, auch die absolute Mehrheit der Mandate erhält und weicht allein zu diesem Zweck von der festgelegten Zählmethode - und damit von der mathematischen Proportionalität – dann ab, wenn die präferierte Zählmethode in diesem Fall nicht die absolute Mehrheit der Mandate garantiert (§ 6 Abs. 3 BWahlG). Das Mittel ist wie in dem angegriffenen Beschluss des Bundestages die Zuweisung eines Mandats abweichend von der Zählmethode. Gleichwohl wird nicht der Vorwurf des Verstoßes gegen die Gleichheit, gegen die Proportionalität erhoben (s. z. B. Wolfgang Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. 2002, § 6 Rn. 4, Anm. 2.2 und Rn. 6a). Nichts anderes bezweckt der Beschluss vom 30. 10. 2002. Wie § 6 Abs. 3 BWahlG sich im Rahmen der in Art. 38 Abs.

1 GG geforderten strikten Wahlgleichheit hält, so hält sich ein Beschluss des Deutschen Bundestages, der die im Parlament vorhandene absolute Mehrheit auch auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses garantiert, formal – und darum geht es hier allein – im Rahmen dessen, was § 12 GOBT vorgibt.

Die Senatsmehrheit war also gut beraten, dass sie es offen ließ, ob es einer Änderung der Geschäftsordnung bedürfe, falls ein erneuter Beschluss gefasst werde, der die Mehrheit der Bundestagsmehrheit auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses garantiert.

11. Selbstverständlich könnte der Deutsche Bundestag unter entsprechender Änderung oder Ergänzung der §§ 12 und 57 GOBT ein dem Beschluss entsprechendes Verfahren auch in der Geschäftsordnung normieren. Die Kompliziertheit einer solchen Regelung, die ja nicht nur, wie der jetzige Beschluss, die derzeitige Mehrheitsituation des Parlaments im Auge haben dürfte, sondern alle mögliche Konstellationen ins Kalkül aufnehmen müsste, lässt aber dringlich davon abraten. Bei einem Ausscheiden von fünf Mitgliedern aus dem Regierungslager und selbst bei einem Wechsel von fünf Mitgliedern zum Beispiel aus dem Regierungs- in das Oppositionslager würde keine der beiden derzeitigen politischen Blöcke wegen der beiden Direktmandate der PDS eine Mehrheit im Parlament haben. Nicht von ungefähr ist daher schon immer die Detailregelung des dem § 12 GOBT entsprechenden Verfahrens nicht in die Normkompetenz, sondern in die Beschlusskompetenz des Parlaments gelegt worden.
12. Noch nicht beantwortet ist die Frage, ob der Beschluss vom 30. 10. 2002 inhaltlich den Anforderungen des Urteils entspricht, nämlich die Mehrheit auf der Bundestagsbank nur bei größtmöglicher Schonung der Proportionalität zwischen den Fraktionen zu erreichen, sie also nur so weit einzuschränken, als es für die Mehrheitsgarantie nötig ist. Oben ist schon gezeigt, dass es wegen der feststehenden Zahl der Mitglieder des Bundestages im Vermittlungsausschuss keine geringere Mehrheitsrelation gibt als 9:7 und dass das notwendig die Abgabe eines Sitzes von der Opposition an die Parlamentsmehrheit bedeutet. Es ist weiter darauf verwiesen, dass ein Abzug des einzigen Sitzes der kleineren Oppositionspartei, die sowie schon mehr Mandate für ihren Sitz im Vermittlungsausschuss aufbringen muss als die größere Oppositionsfraktion - und zwar auch nach dem Abzug eines ihrer Sitze - eine stärkere Verletzung des Proportionalgedanken wäre, also als Möglichkeit nach den Maßgaben des Urteils ausscheidet. Daher bleibt als zu prüfende Alternative lediglich die Variante, den zusätzlichen Sitz nicht der SPD, sondern Bündnis 90/Die Grünen zukommen zu lassen.

13. Unter dem Proporz Gesichtspunkt, und das ist der einzige erkennbare Verfassungsgesichtspunkt, verlangt die Bewertung des Ergebnisses zunächst die Klärung, worauf auch das Sondervotum Lübke-Wolff am Ende (sub II = Rn. 129) hinweist, ob es um das Verhältnis der Mandate aller Fraktionen zueinander gehen muss oder nur um das Verhältnis der Mandatsergebnisse der beiden Mehrheitsfraktionen. Wie man bei der Frage, welche der Oppositionsfraktionen den zur zulässigen Mehrheitsbildung notwendigen Sitz abgeben muss, sinnvoller Weise nur auf das Verhältnis dieser Fraktionen zueinander abstellen kann, kann es auch für die (beschränkte) Frage, welcher Mehrheitsfraktion dieser Sitz zukommen muss, nur um das Verhältnis der beiden Mehrheitsfraktionen gehen. Nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren, das die Senatsmehrheit offensichtlich für unbedenklich hält (B III 2 = Rn. 84 u. B III 3 = Rn. 86), fiel der strittige Sitz an die SPD-Fraktion. Sie müsste bei acht Sitzen immer noch mehr Mandate aufbringen, nämlich $(251 : 8 =) 31,37$ Mandate pro Sitz, als das Bündnis 90/ Die Grünen, die bei zwei Sitzen nur $(55 : 2 =) 27,5$ Mandate pro Sitz aufzubringen hätte. Bei dem Verfahren Hare/Niemeyer, das ebenfalls für unbedenklich gehalten wird, fiel der Sitz wegen der höheren Zahl nach dem Komma an Bündnis 90/Die Grünen ($9 \times 55 : 306 = 1,61$; SPD : $9 \times 251 : 306 = 7,38$). Bei dem Verfahren Sainte-Laguë ergibt sich dasselbe Ergebnis durch Aufrundung ($306 : 9 = 34$ und $251 : 34 = 7,3823$ bzw. $55 : 34 = 1,6176$). Die Methode Sainte-Laguë/Schepers führt zu demselben Ergebnis ($9 : 251 = 0,0358$ und $9 : 55 = 0,163$; bei der achten Multiplikation ($0,0358 \times 7,5$) ergibt sich für die SPD mit 0,268 ein (schlechterer) höherer Wert als bei der zweiten Multiplikation ($0,163 \times 1,5$) mit 0,244 für Bündnis 90/die Grünen. Die Berechnung der Verfassungsrichterin Lübke-Wolff mit den selbstgesetzten Maßstäben ergibt ebenfalls dieses Ergebnis (sub II = Rn. 129). Wenn aber nach den von der Senatsmehrheit verfassungsrechtlich für unbedenklich gehaltenen Zählverfahren (B III 3 = Rn. 86 Satz 3) sowohl die eine als auch die andere Lösung zulässig ist, liegt es in der Parlamentsautonomie, die ja nicht nur das Sondervotum der Verfassungsrichter Gerhardt und Osterloh (sub 1 = Rn. 88 f.), sondern in diesem Zusammenhang auch die Senatsmehrheit bemüht (B III 2 = Rn. 85 u. B III 3 = Rn. 86 Satz 6), eine Entscheidung zu treffen. Da die Entscheidung zwischen Oppositions- und Regierungsfractionen kontrovers war und ohne die Zustimmung der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen nicht hätte zustande kommen können, entfällt auch der letzte Rest politischer Bedenken, die man haben könnte.
14. Versucht man nach der um der Mehrheitsbildung willen notwendigen Korrektur verschiebung eines Mandats an die Mehrheitsfraktionen trotz der oben geäußerten Bedenken das dann erzielte Gesamtergebnis in Proportionen zwischen *allen* beteiligten Fraktionen aus-

zudrücken, dann folgt nach der mit dem idealen Quotienten von 23,56 Fraktionsmandaten auf ein Vermittlungsausschussmandat rechnenden Verfassungsrichterin Lübke-Wolff (Rn. 118 ff.) einmal ein Votum für die Zuteilung an die SPD, das andere Mal für die Zuteilung auf die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen. Maßstab der ersteren Entscheidung ist, dass auf diese Weise die größte untere und obere Differenz zum Idealergebnis 1 am geringsten ist. Maßstab für die zweite Entscheidung wäre, dass die Abweichungen aller Fraktionen vom Idealergebnis 1 in der Summe am kleinsten ist. Dass einer der Maßstäbe unter Verfassungsgesichtspunkten vorzugswürdig ist, wird nicht behauptet, wäre auch schwerlich einsichtig. Bei den anderen von der Senatsmehrheit als unbedenklich anerkannten Zählverfahren kommt das nach d'Hondt benannte ebenfalls zu einer Zuteilung an die SPD-Fraktion: sie wendet bei 8 Mandaten 31,37 Mandate auf, während Bündnis 90/Die Grünen bei zwei Sitzen nur 27,5 Mandate aufzuwenden hätte. Dabei muss man freilich, was das erneute Abstellen auf alle vier Fraktionen, wie schon oben gezeigt, nicht als sinnvoll erscheinen lässt, das der CDU/CSU abgezogenen Mandat außer Betracht lassen; es würde sowohl dem achten Mandat der SPD wie dem zweiten Mandat von Bündnis 90/Die Grünen vorgehen. Die anderen Verfahren lassen sich vernünftiger Weise nicht anwenden, da mit der inproportionalen Verschiebung eines Sitzes von der Oppositionsbank des Parlaments auf die Regierungsbank die Zählweise keinen Sinn mehr ergibt. Es ist daher nicht von ungefähr, dass die das Urteil tragende Senatsmehrheit, als es zur naheliegenden Frage der Alternativlosigkeit kommt, nicht etwa auf die Überlegung verweist, das Mandat der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zuzuweisen, sondern nur die Alternativen Änderung der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschuss oder des Bundestages selbst kommt, ohne eine andere Verteilung auch nur als denkbar hinzustellen.

15. Da es nach der eigenen Rechtsprechung des Gerichts kein verfassungsrechtlich zwingend vorzugswürdiges Rechenverfahren gibt, ist hier der Raum der Gestaltungsfreiheit des Parlaments, der Parlamentsautonomie.

Ergebnis

1.

Das mit der Mehrheit von 5:3 gefasste Urteil im Verfahren BvE 3/02 verlangt im Urteilstenor einen erneuten Beschluss des Deutschen Bundestages über die Grundsätze, nach denen die Mitglieder des Parlaments in den Vermittlungsausschuss entsandt werden. Es verlangt im Tenor ausdrücklich keinen inhaltlich anderen Beschluss als den gefassten.

2.

In der Sache erlaubt das Urteil, die Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss nach dem mathematischen Proporz, also im Verhältnis 8:8, oder unter Wiedergabe der Parlamentsmehrheit zu besetzen. Auch unter genauester Beachtung der mathematischen Proportionalität entspricht Letzteres einer Besetzung im Verhältnis 9:7. Gegenüber dem mathematischen Proporz hat also die Opposition einen Sitz abzugeben. Im Verhältnis von CDU/CSU und FDP trifft diesen Verlust unter Beachtung desselben Proporzgedankens die CDU/CSU.

3.

Der Zuwachs des Sitzes auf der Regierungsseite könnte unter Anwendung der üblichen Zählverfahren, die von der Senatsmehrheit unter Proporzgesichtspunkten für unbedenklich gehalten werden, sowohl an die SPD als auch an Bündnis 90/Die Grünen gehen. Selbst wenn man, was wenig einsichtig wäre, für die Zuweisung dieses jenseits des mathematischen Proporz angefallenen Sitzes, wieder auf das Verhältnis aller vier Fraktionen abstellen würde, würde man beim d'Hondtschen System zur Zuweisung an die SPD, bei den beiden im Sondervotum Lübke-Wolff angestellten Kriterien einmal ebenfalls zur Zuweisung an die SPD, beim anderen Maßstab und bei den übrigen Zählverfahren zur Zuweisung an Bündnis 90/Die Grünen kommen. Die Entscheidung liegt im Rahmen der Parlamentsautonomie also ausschließlich beim Parlament; die getroffenen Entscheidung ist um so unbedenklicher, als ihr Bündnis 90/Die Grünen zugestimmt haben.

4.

Auch aus den Gründen des Urteils, die nach dem Tenor heranzuziehen sind, ergibt sich nicht der Befehl, ein anderes *Verfahren* zur Besetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses zu beschließen. Vielmehr gibt das Urteil lediglich zu bedenken, ob nicht zur Abdeckung der gewählten oder einer entsprechenden Verteilung und damit für einen neuen Beschluss eine Änderung der Geschäftsordnung nötig ist. Selbst eine „nicht unerhebliche“ Abweichung von dem tradierten System der Kombination von genereller Regelung in § 12 GOBT und Einzelbeschluss nach § 57 Abs. 1 GOBT sowie der darin meist festgelegten konkreten Zählverfahren, muss nämlich nach dem Urteil nicht zu einer Änderung der Geschäftsordnung führen, sondern „kann“ dies nach der entscheidenden Aussage der Senatsmehrheit nur (Rn. 86 Satz 4).

5.

Die Notwendigkeit einer Änderung der Geschäftsordnung ergibt sich auch nicht aus der Aussage der Senatsmehrheit, dass vor allem die *Möglichkeit* einer Modifizierung der §§ 12, 57 GOBT und damit „generelle(r) Vorkehrungen für die Fälle wie den vorliegenden und ähnliche Konstellationen“ bestehe. Diese Aussage ist lediglich zur Abwehr des Vorwurfs der Alternativlosigkeit zum gewählten Verfahren des Parlaments gemacht, nachdem die Zulässig-

keit einer die Parlamentsmehrheit des Bundestages widerspiegelnde Besetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses akzeptiert war (Rn. 84). Ein Zwang so vorzugehen, ist nicht ausgesprochen, obwohl das nahegelegen hätte, wenn das Gericht ihn gemeint hätte.

6.

Hätte die Senatsmehrheit eine Geschäftsordnungsänderung für zwingend gehalten, dann hätte sie die getroffene Regelung durch Beschluss für verfassungswidrig erklären müssen. Das hat sie aber nicht getan.

7.

Es käme lediglich eine Änderung des § 12 GOBT in Frage. Von ihr kann aus drei Gründen nur abgeraten werden. Zum einen sind die denkbaren Fallkonstellationen zu vielfältig, als dass sie sinnvoll in einer Norm statt in Einzelbeschlüssen bewältigt werden könnten. Zum anderen zeigt die langjährige Parlamentspraxis, dass es sinnvoll ist, zwischen den grundsätzlichen Festlegungen durch eine Norm und den differenzierenden Einzelentscheidungen durch Beschluss zu unterscheiden. Zumal eine Reihe von Entscheidungen von der Verfassung nicht zwingend vorgegeben sind, wie die Senatsmehrheit selbst konstatiert, die eine Besetzung der Bundesbank sowohl nach dem mathematischen Proporz als auch unter Berücksichtigung der Parlamentsmehrheit erlaubt. Und zum dritten ist die Anerkennung der für das parlamentarische Regierungssystem existenziellen Unterscheidung zwischen der (absoluten) Parlamentsmehrheit und der Opposition auch ein proportionaler Gesichtspunkt von Gewicht, wie das Recht im übrigen unbestritten klar macht. Ihre Berücksichtigung unterfällt dem „Grundsatz“ (§ 12 Abs. 2 GOBT) des § 12 Abs. 1 GOBT.

**Ausschussdrucksache
Geschäftsordnung
15 - G - 46**

Öffentliche Anhörung

des 1. Ausschusses

am 17. Februar 2005, 15.00 Uhr

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

**Neuverteilung der Sitze des Deutschen Bundestages im Ausschuss nach Artikel
77 Abs. 2 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) vor dem Hintergrund des
Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Dezember 2004**

Drucksache 15/4494

hier: **Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim**

ANLAGE

Friedrich Pukelsheim / Sebastian Maier

Eine schonende Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen*

I. <i>Bevorzugter Gestaltungsvorschlag</i>	1
1. <i>Itio in partes</i>	1
2. Eine schonende Mehrheitsklausel	3
3. Transparenz, Berechenbarkeit und abstrakte Generalität	5
4. Erfolgswertgleichheit der Abgeordnetenstimmen	7
II. <i>Sonstige Regelungsmöglichkeiten</i>	8
5. Mehrheitsabbildung mittels D'Hondt	8
6. Eine brutale Mehrheitsklausel	9
7. Mehrheitsabbildung mittels Hill u.a.	10
8. Grundmandatsproblematik	11
Zitierte Literatur	12
Anhang: Brief an den Bundestagspräsidenten vom 17. Dezember 2004	

Zusammenfassung: Um eine Koalitionsmehrheit des Bundestags generell auf eine Sitzmehrheit in Ausschüssen abzubilden, wird die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) ergänzt mit einer schonenden Mehrheitsklausel.

I. Bevorzugter Gestaltungsvorschlag

1. *Itio in partes*

Unser bevorzugter Gestaltungsvorschlag einer schonenden Mehrheitsklausel orientiert sich an einem geschichtlichen Vorbild. Ausgehend von dem vor 450 Jahren verkündeten Augsburger Religionsfrieden wurden im Westfälischen Frieden von 1648 verfassungsrechtliche Bestimmungen kodifiziert, um die friedliche Koexistenz der beiden großen christlichen Konfessionen zu sichern. Dazu zählt die Verfahrensparität der *itio in partes*.¹ Dieses *Auseinandergehen in die Teile* garantiert eine Parallelführung zweier ungleicher Teile, deren Identitätswahrung als konstituierend für das Ganze angesehen wird. Im damaligen konfessionellen Zeitalter waren diese Teile der *corpus catholicorum* und der *corpus evangelicorum*, in unserem heutigen demokratischen Zeitalter sind es Mehrheit und Minderheit.

Anlass für diese Überlegungen ist das jüngst gefällte Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Organstreitverfahren zur Zusammensetzung der Bundestagsbank im Vermitt-

* Schriftliche Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags am 17. Februar 2005.

¹ Heckel (1978), Burkhardt (1998).

lungsausschuss.² Zur Erhellung des Urteilsgehalts hat der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags am 20. Januar 2005 einen Katalog von fünf Fragen formuliert. Die erste Frage betrifft das verfassungsrechtliche Spannungsverhältnis zwischen Spiegelbildlichkeit und Mehrheitsabbildung; wie sich dieses Verhältnis aus Sicht der Mathematik darstellt, haben wir in einer Vorabstellungnahme dem Bundestag unterbreitet.³ Die Fragen 3–5 zielen auf geschäftsordnungsrechtliche und sonstige gesetzgeberische Auswirkungen, zu denen die Mathematik nicht beitragen kann.

Unsere Ausführungen beschränken sich daher auf Frage 2, welche Optionen sich unter der Voraussetzung ergeben, dass eine Mehrheitsabbildung mit dem Grundgesetz vereinbar ist:

2. Falls die Mehrheit abgebildet werden darf,

a) welche Maßstäbe (z.B. Orientierung am Stärkeverhältnis der Fraktionen; Verhältnis Mehrheit/Opposition),

b) welche verfahrensmäßigen Gestaltungsmöglichkeiten (z.B. Kombination eines der üblichen Zählverfahren mit einem Korrekturfaktor; Wahl eines bisher nicht praktizierten, aber mehrheitsabbildenden Zählverfahrens, sonstige Alternativen) und

c) welche geschäftsordnungsrechtlichen Regelungsalternativen

wären für einen “schonenden Ausgleich” zu beachten bzw. ergeben sich?

Wir halten den im Urteil verwendeten Begriff eines “schonenden Ausgleichs”⁴ für unglücklich, da er die strittige Problematik eher kaschiert als präzisiert, und sprechen stattdessen von *Mehrheitsklauseln*.

² Urteil vom 8. Dezember 2004 (Az. 2BvE3/02), im Folgenden zitiert mit den Randnummern (Rn.) der Internetveröffentlichung www.bverfg.de/entscheidungen/es20041208_2bve000302.html. — Das Urteil erwähnt (Rn. 76) die Anwendung der *itio in partes* in den USA, wo die Vermittlungsausschüsse zwischen Senat und Repräsentantenhaus getrennt nach Bänken abstimmen, siehe Riescher/Ruß/Haas (2000, S. 39) oder im Internet www.house.gov/rules/98-382.pdf.

³ Siehe den als Anhang beigefügten Brief vom 17. Dezember 2004 von F.P. an den Präsidenten des Deutschen Bundestags. — Was den Vermittlungsausschuss betrifft, hält J. Masing ein proportionenverzerrendes Korrekturverfahren zur Abbildung der Regierungsmehrheit für unzulässig und die im Ergebnis anders lautende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für inkonsistent und nebulös, siehe Abschnitt C.I.3 seines Kommentars zu Art. 77 GG in Mangoldt/Klein/Starck (2005). — Siehe auch Kämmerer (2003).

⁴ BVerfGE 2BvE3/02, Rn. 64, 77, 84, 86. Abweichend: Rn. 112.

2. Eine schonende Mehrheitsklausel

Der 15. Deutsche Bundestag besetzte die Ausschüsse nach Maßgabe seines Beschlusses vom 30. Oktober 2002.⁵ Teil 1) erscheint uns unproblematisch:

1) Die Zahl der auf die Fraktionen entfallenden Sitze im Ältestenrat und in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages sowie die Regelung der Vorsitze in den Ausschüssen werden nach dem Verfahren der mathematischen Proportion (Sainte-Laguë/Schepers) berechnet, soweit nichts Abweichendes beschlossen wird.

Das Gleiche gilt für die Besetzung von anderen Gremien, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

Statt vom “Verfahren der mathematischen Proportion (Sainte-Laguë/Schepers)” sprechen wir von der *Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers)*, um die damit einhergehenden Rechenschritte zumindest ansatzweise anzudeuten.⁶ So führen die derzeitigen Fraktionsstärken 249 : 247 : 55 : 47 für Gremiengröße 16 zur Sitzzuteilung 7 : 7 : 1 : 1 (Divisor 37).⁷ Regierungskoalition und Oppositionsminderheit stehen sich somit im Ausschuss mit 8 : 8 Sitzen gleichstark gegenüber.

Zur Auflösung von Pattsituationen dient Teil 2) des Bundestagsbeschlusses, den wir die *geltende* Mehrheitsklausel nennen werden:

2) Führt dies nicht zur Wiedergabe der parlamentarischen Mehrheit, errechnet sich die Verteilung nach D’Hondt. Führt auch ein Rückgriff auf dieses Verfahren nicht zur Abbildung der parlamentarischen Mehrheit, ist das Verfahren Sainte-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.

Bei Gremiengröße 16 greift der zweite Satz aus Teil 2). Danach werden zunächst fünfzehn Sitze mit der Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) zugeteilt; dies ergibt das Zwischenergebnis 7 : 6 : 1 : 1 (Divisor 38.2). Ein sechzehnter Sitz fällt der stärksten Fraktion zu und führt zum Endergebnis 8 : 6 : 1 : 1.

⁵ Zitiert nach BVerfGE 2BvE3/02, Rn. 8–10.

⁶ Im Bundestagshandbuch heißt die Methode “Proportionalverfahren (nach Sainte-Laguë/Schepers)”, siehe Schindler (1999, Band II, S. 2085). — *André Sainte-Laguë* [sēt la’gy] (1882–1950) war Professor für *Mathématiques générales en vue des applications* am *Conservatoire national des arts et métiers* in Paris, *Hans Schepers* (*1928) war Leiter der Gruppe Datenverarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags (Pukelsheim 2002). Sainte-Laguë war kein Heiliger, weshalb sich Verkürzungen seines Namens zu “St. Laguë” oder “Ste. Laguë” verbieten.

⁷ Rechenweg: Der Quotient $249/37 = 6.7$ wird standardmäßig (kaufmännisch) gerundet zu 7, ebenso $247/37 = 6.7 \nearrow 7$ und $55/37 = 1.49 \searrow 1$ sowie $47/37 = 1.3 \searrow 1$. Das bedeutet, dass 37 Abgeordnete durch (rund) einen Ausschusssitz repräsentiert werden.

Aus dem Verfassungsgerichtsurteil glauben wir entnehmen zu können, das Gericht sehe in der geltenden Mehrheitsklausel eine kecke Vorteilsnahme der stärksten Fraktion.⁸ Aus Sicht der Mathematik mangelt es der geltenden Mehrheitsklausel schlichtweg an Allgemeingültigkeit.⁹ Der folgende Gestaltungsvorschlag, den wir die *schonende* Mehrheitsklausel nennen werden, heilt die erkannten Mängel:

2) Soll die Koalitionsmehrheit wiedergegeben werden, so wird zuvorderst versucht, eine dazu geeignete Gremiengröße festzulegen. Andernfalls wird die kleinstmögliche Gremienmehrheit den die Koalitionsmehrheit tragenden Fraktionen zugeteilt, während die übrigen Gremiensitze den übrigen Fraktionen zugeteilt werden; beide Unterteilungen werden nach der Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) berechnet.

So erhält bei Gremiengröße 16 die Koalitionsmehrheit 9 und die Oppositionsminderheit 7 Sitze. Die Unterteilungen bilden bei der Koalition die Fraktionsstärken 249 : 55 auf 7 : 2 Sitze ab (Divisor 35), bei der Opposition wird aus 247 : 47 dann 6 : 1 (Divisor 38.2). Im Endergebnis kommt die Sitzzuteilung 7 : 6 : 2 : 1 heraus.

Im ersten Satz honoriert die schonende Mehrheitsklausel, was im Bundestag derzeit schon gängige Praxis ist. Ohne Zweifel ist der beste Weg der, falls möglich von Gremiengrößen abzusehen, die Pattsituationen produzieren. Der zweite Satz kommt nur in den anderen Fällen zur Anwendung, in denen die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) ein Patt erzeugt. Dann werden Mehrheit und Minderheit parallel geführt und die Methode zweimal angewendet.¹⁰

Unsere Formulierung spricht von *Koalitionsmehrheit*, weil die zu berücksichtigende Mehrheit sich vorher in verbindlichem Sinn sichtbar zusammengefunden haben sollte.¹¹

⁸ Dies sei mit der Geschäftsordnung des Bundestags grundsätzlich unvereinbar, könne aber in einem neu zusammengesetzten Parlament sinnvoll sein, um Erfahrungen zu sammeln (BVerfGE 2BvE3/02, Rn. 83, 85).

⁹ Transferieren wir zum Beispiel zehn Sitze von der FDP zur CDU/CSU, so führt das Zwischenergebnis 6 : 7 : 1 : 1 (Divisor 39) zum Endergebnis 6 : 8 : 1 : 1, da die CDU/CSU als dann stärkste Fraktion den Bonussitz bekommt. Obwohl also Koalition und Opposition unverändert 304 : 294 Abgeordnete zählen, produziert die geltende Mehrheitsklausel eine Mehrheitsumkehr von 7 : 9 Sitzen.

¹⁰ Nach dem Auseinandergehen in die Teile wird also dieselbe Methode wie vorher verwendet. Einen paradoxen Sitztransfer, ausgelöst durch den Methodenwechsel in der geltenden Mehrheitsklausel, beschreibt M. Fehndrich im Internet (www.wahlrecht.de/systemfehler/zweiverfahren.html).

¹¹ Der Begriff "parlamentarische Mehrheit" aus der geltenden Mehrheitsklausel ist in der Geschäftsordnung des Bundestags nicht festgelegt. Das Bundesverfassungsgericht (2BvE3/02) bietet einen Strauß von Namen: die die Regierung tragende Mehrheit (Rn. 64), parlamentarische Mehrheit (Rn. 65), "Regierungsmehrheit" (Rn. 66), die politischen Mehrheitsverhältnisse des Bundestags (Rn. 76), Kanzlermehrheit (Rn. 77), sogenannte Regierungsmehrheit (Rn. 85). — Bloße Zählgemeinschaften, um der verbleibenden Minderheit einen Ausschusssitz wegzunehmen, sind verwaltungsrechtlich unzulässig (Urteile des BVerwG vom 29. November 1991, Az. 7C13.91, und vom 10. Dezember 2003, Az. 8C18.03) und somit wohl auch verfassungsrechtlich problematisch.

3. Transparenz, Berechenbarkeit und abstrakte Generalität

Das Bundesverfassungsgericht fordert vom Bundestag, Abweichungen vom Mehrheitsprinzip im Rahmen der Geschäftsordnung transparent, berechenbar und abstrakt-generell auszugestalten.¹² Was die Abweichungen vom Mehrheitsprinzip betrifft, bleibt beim Übergang von der geltenden zur schonenden Mehrheitsklausel alles beim Alten. Der Vorbehalt am Ende des ersten Absatzes im gemeinsamen Teil 1) gestattet es dem Bundestag, in Einzelfällen (Kinderkommission, Vermittlungsausschuss u.ä.) Abweichendes zu beschließen, so er denn will.

Stattdessen erscheint uns der Nachweis angezeigt, dass bei einem Übergang zur schonenden Mehrheitsklausel die Abweichungen von der Spiegelbildlichkeit ebenfalls dem Kriterienkatalog des Gerichts genügen. Teil 2) der schonenden Mehrheitsklausel ist transparent und explizit. Er macht deutlich, dass globale Spiegelbildlichkeit so lange wie möglich erhalten werden soll. Nur bei Notwendigkeit findet eine *itio in partes* statt, wobei innerhalb der beiden Teile der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit dann getrennt greift.

Die schonende Mehrheitsklausel ist auch berechenbar und abstrakt-generell. Ein neu zusammentretender Bundestag bräuchte sich zukünftig nur eine Tabelle von Sitzzuteilungen vorlegen zu lassen, nicht drei wie bisher.¹³ Wir demonstrieren dies mit den derzeitigen Fraktionsstärken für die Gremiengrößen 1 bis 45. Bei jeder Gremiengröße wird die Koalitionsmehrheit abgebildet, in den fünfzehn mit einem Stern markierten Zeilen ist dazu eine *itio in partes* notwendig. Siehe Tabelle 1.

Bemerkenswert ist die Konsistenz in Tabelle 1: Es gibt keine Rücksprünge! Für sich selbst betrachtet ist sowohl die Abfolge der Sitzzuteilungen für die Mehrheit rücksprungfrei, als auch die Abfolge der Sitzzuteilungen für die Minderheit. Da Divisormethoden kohärent sind,¹⁴ ergibt die Zusammenführung der beiden Abfolgen dasselbe Zuteilungsergebnis wie eine Einschrittrechnung ohne *itio in partes*, wann immer letztere mehrheitstreu abbildet.¹⁵

¹² BVerfGE 2BvE3/02, Rn. 86.

¹³ Bisher werden drei betrachtet, nämlich eine erste mit Sainte-Laguë/Schepers, eine zweite mit D'Hondt und eine dritte mit Hare/Niemeyer.

¹⁴ Balinski (2004a, S. 196; 2004b). Balinski/Young (2001, S. 141) sprechen statt *Kohärenz* von *Uniformität*.

¹⁵ Bezeichne $M = 1, 2, 3, \dots, 45$ die Gremiengröße, so werden nach einer *itio in partes* der Mehrheit aufgerundet $(M + 1)/2$ Sitze zugeteilt, der Minderheit abgerundet $(M - 1)/2$ Sitze:

Gremiengröße:	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	...	45	M
Mehrheit:	1	2	2	3	3	4	4	5	5	6	6	7	7	8	8	...	23	$\lceil (M + 1)/2 \rceil$
Minderheit:	0	0	1	1	2	2	3	3	4	4	5	5	6	6	7	...	22	$\lfloor (M - 1)/2 \rfloor$

Der "nächste" Sitz alterniert also zwischen Mehrheit und Minderheit.

Tabelle 1: Zuteilung von Ausschusssitzen nach der schonenden Mehrheitsklausel¹⁾

Sitz- zahl	SPD	CDU/ CSU	B90/Die Grünen	FDP	Divisor(en)
1	1	0	0	0	496
2*	2	0	0	0	165; 496
3	2	1	0	0	165
4*	2	1	1	0	100; 165
5	2	2	1	0	100
6	3	2	1	0	99
7	3	3	1	0	96
8*	4	3	1	0	71; 96
9	4	3	1	1	71
10*	5	3	1	1	55; 71
11	5	4	1	1	55
12*	6	4	1	1	45; 55
13	6	5	1	1	45
14*	7	5	1	1	38.2; 45
15	7	6	1	1	38.2
16*	7	6	2	1	35; 38.2
17	7	7	2	1	35
18	8	7	2	1	33
19	8	8	2	1	32
20*	9	8	2	1	29.2; 32
21	9	8	2	2	29.2
22*	10	8	2	2	26.1; 29.2
23	10	9	2	2	26.1
24*	11	9	2	2	23.6; 26.1
25	11	10	2	2	23.6
26*	11	10	3	2	21.8; 23.6
27	11	11	3	2	21.8
28	12	11	3	2	21.6
29	12	12	3	2	20
30	13	12	3	2	19.8
31	13	13	3	2	19
32*	14	13	3	2	18.4; 19
33	14	13	3	3	18.4
34*	15	13	3	3	17.1; 18.4
35	15	14	3	3	17.1
36*	16	14	3	3	16; 17.1
37	16	15	3	3	16
38*	16	15	4	3	15.4; 16
39	16	16	4	3	15.4
40	17	16	4	3	15
41	17	17	4	3	14.6
42	18	17	4	3	14.2
43	18	18	4	3	14
44	19	18	4	3	13.44
45	19	18	4	4	13.4

¹⁾ auf der Grundlage der Fraktionsstärken am 1. Februar 2005: SPD 249, CDU/CSU 247, Bündnis 90/Die Grünen 55, FDP 47. Alle Zuteilungen sind berechnet mit der Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers), in den markierten Zeilen getrennt nach Koalitionsmehrheit und Opposition.

4. Erfolgswertgleichheit der Abgeordnetenstimmen

Bei der Beurteilung eines Wahlsystems sollten weniger exekutive Attribute wie Transparenz, Berechenbarkeit und abstrakte Generalität im Vordergrund stehen, sondern die Prüfung, ob das System dem Grundsatz der Wahlgleichheit genügt. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts streift dieses Thema nur im Vorübergehen.¹⁶

Bei Ausschussbesetzungen gibt es drei Gruppen von Akteuren, die einen verfassungsgarantierten Gleichheitsanspruch geltend machen können: die Abgeordneten, die Fraktionen und die Ausschussmitglieder.¹⁷ Aus Sicht der Mathematik ähneln sich die strukturellen Übergänge

- von Abgeordneten über das durch die Geschäftsordnung festgelegte Wahlsystem zu den Ausschussmitgliedern und
- von Wählern über das durch das Bundeswahlgesetz festgelegte Wahlsystem zu den Abgeordneten.

Für letztere Problematik haben Bundesverfassungsgericht und Landesverfassungsgerichtshöfe den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit zur Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen präzisiert. Für die Ausschussproblematik rufen dieselben Überlegungen nach einer Erfolgswertgleichheit der Abgeordnetenstimmen. Wir haben andernorts ausgeführt,¹⁸ dass die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) mit dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit ausgezeichnet harmonisiert und den konkurrierenden Zuteilungsmethoden überlegen ist.

Die schonende Mehrheitsklausel wird in unseren Augen zum bevorzugten Gestaltungsvorschlag weniger deshalb, weil sie die Idee einer itio in partes aufgreift, sondern weil sie einen Wechsel der Zuteilungsmethoden obsolet macht und ganz auf die erfolgswertorientierte Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) baut.

¹⁶ BVerfGE 2BvE3/02, Rn. 82. Abweichend: Rn. 107–129.

¹⁷ Art. 28, 38 GG. Die verfassungsrechtliche Stellung der im Grundgesetz nicht erwähnten Fraktionen wird in Teil B.I.1 des Urteils BVerfGE 2BvE3/02 (Rn. 46–57) herausgearbeitet.

¹⁸ Pukelsheim (2000a, b, c).

II. Sonstige Regelungsmöglichkeiten

5. Mehrheitsabbildung mittels D'Hondt

Die sonstigen Regelungsalternativen kommen durch Einbeziehung anderer Zuteilungsmethoden zu Stande.¹⁹ Für eine Bewertung dieser Alternativen muss man verstehen, wie und warum die geltende Mehrheitsklausel auf die Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) zurückgreift.²⁰ Bei dieser Methode kann bei vier Teilnehmern der größte einen Vorteil von +0.5 Sitzbruchteilen erwarten, dem zweitgrößten bleiben noch +0.1 Bruchteile. Zum Ausgleich bleibt der drittgrößte Teilnehmer im Durchschnitt um -0.2 Sitzbruchteile hinter seinem Idealanspruch zurück und der kleinste um -0.4 Bruchteile.²¹

Diese Sitzverzerrungen werden nicht in jedem Einzelfall sichtbar, wohl aber bei wiederholter Anwendung der Methode. Bei den aktuellen Fraktionsstärken 249 : 247 : 55 : 47 für Gremiengröße 16 findet kein Transfer statt und es bleibt beim altbekannten Patt von 7 : 7 : 1 : 1 (Divisor 33) Ausschusssitzen.²²

Von den fünfzehn Pattsituationen in Tabelle 1 bleiben bei Anwendung der Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) zehn fortbestehen und fünf werden aufgelöst. So liefert für Gremiengröße 32 die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Lague/Schepers) das Patt 13 : 13 : 3 : 3. Nach einem Transfer vom kleinsten zum größten Teilnehmer macht D'Hondt daraus 14 : 13 : 3 : 2, was dasselbe Ergebnis wie in Tabelle 1 ist, das mit der schonenden Mehrheitsklausel herauskommt.

¹⁹ Zunächst könnte man an einen Abgleich mit dem Bundeswahlgesetz denken, das mit § 6(3) ebenfalls eine Mehrheitsklausel enthält. Diese liefert für einen sechzehnköpfigen Ausschuss dieselbe Sitzzuteilung 7 : 6 : 2 : 1 wie die hier favorisierte schonende Mehrheitsklausel. Das Bundeswahlgesetz rechnet (noch) mit der Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten (Hare/Niemeyer); zur verfassungsmäßigen Beurteilung dieser Mehrheitsklausel siehe NdsStGHE 1 (1978, S. 335–372). — *Thomas Hare* (1806–1891) war Rechtsanwalt und *Inspector of Charities* in London. *Horst F. Niemeyer* (*1931) ist emeritierter Professor für Mathematik an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen. — Die Rechnung geht wie folgt. Die Fraktionsstärken 249 : 247 : 55 : 47 ergeben nach Teilung mit der Quote 598/16 die Idealansprüche 6.66 : 6.61 : 1.47 : 1.26. Nach der Hauptzuteilung 6 : 6 : 1 : 1 verbleiben zwei Restsitze. Werden diese im Sinne von § 6(3) BWahlG zur Mehrheitsabbildung eingesetzt, kommt man zur Endzuteilung 7 : 6 : 2 : 1. — Alternativ kann man auch hier eine *itio in partes* einbauen. Für Mehrheit und Minderheit führen 304 : 294 Abgeordnete über die Idealansprüche 8.13 : 7.87 zur Hauptzuteilung 8 : 7. Der verbleibende Restsitz fiel gemäß § 6(3) BWahlG an die Mehrheit, so dass Mehrheit und Minderheit mit 9 : 7 Sitzen ausgehen. Die Untertzuteilungen der 9 Sitze innerhalb der Mehrheit und der 7 Sitze innerhalb der Minderheit liefert mit dem Endergebnis 7 : 6 : 2 : 1 dasselbe wie vorher. — Für acht- und zwölköpfige Ausschüsse erhält man dieselben Sitzzuteilungen 4 : 3 : 1 : 0 und 6 : 4 : 1 : 1 wie in Tabelle 1.

²⁰ Im Datenhandbuch des Bundestags "Höchstzahlverfahren (nach D'Hondt)" genannt, siehe Schindler (1999, Band II, S. 2083). — *Victor D'Hondt* (1841–1901) war Professor für Zivil- und Steuerrecht an der Universität Gent. Er selbst und seine Zeitgenossen schrieben den Namen mit großer Initiale "D", bibliothekarisch wird er unter dem Buchstaben H eingereiht. — Zum Methodenwechsel bei Ausschussbesetzungen von D'Hondt über Hare/Niemeyer zu Sainte-Laguë/Schepers siehe Fromme (1970) und Schindler (1999, Band II, S. 2081–4).

²¹ Schuster/Pukelsheim/Drton/Draper (2003).

²² Rechenweg: Nach Teilung durch den Divisor werden die sich ergebenden Quotienten alle abgerundet, also $249/33 = 7.5 \searrow 7$ und $247/33 = 7.5 \searrow 7$ und $55/33 = 1.7 \searrow 1$ und $47/33 = 1.4 \searrow 1$.

Das Wirken der Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) können wir so zusammenfassen: Entweder sie macht günstigstenfalls dasselbe wie die schonende Mehrheitsklausel. Oder sie bildet die Mehrheit ab, ohne dabei aber innerhalb der Mehrheit und innerhalb der Minderheit dieselbe Erfolgswertausgewogenheit zu sichern wie die schonende Mehrheitsklausel. Oder sie versagt und reproduziert das Ausgangspatt.²³

6. Eine brutale Mehrheitsklausel

Rein technisch könnte man eine *itio in partes* auch mit der Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) kombinieren. Die derzeitige Koalitionsmehrheit würde bei Fraktionsstärken 149 : 55 ihre 9 Sitze im Verhältnis 8 : 1 aufteilen, die Oppositionsstärken 247 : 47 würden auf 6 : 1 abgebildet. Insgesamt käme das Ergebnis 8 : 6 : 1 : 1 heraus, das den Anlass zum aktuellen Streit gab. Aus mathematischer Sicht wäre diese Mehrheitsklausel brutal zu nennen und nicht zu vertreten. Sie verstärkt die Mehrheitserhaltung der *itio in partes* durch die Sitzverzerrungen der Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) und schießt über einen schonenden Minimaleingriff hinaus.²⁴

7. Mehrheitsabbildung mittels Hill u.a.

Die Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) neigt dazu, gelegentlich größere Teilnehmer auf Kosten kleinerer zu bevorteilen. Wenn überhaupt wird also eine Pattauflösung dadurch erreicht, dass ein Sitz von einem kleinen Oppositionspartner zu einem großen Koalitionspartner transferiert wird. Es ist wenig verwunderlich, dass es auch Gegenstücke gibt, die kleineren Teilnehmern einen Vorteil zuschustern auf Kosten der größeren. Auch diese Methoden können pattauflösend wirken, indem sie nämlich einen Sitz von einer größeren Oppositionspartei zu einer kleineren Koalitionspartei transferieren.²⁵

²³ Trotz ihrer Sitzverzerrungen genügt die Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts dem Grundsatz der Wahlgleichheit in demselben Maße wie die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers). Die Untiefen der höchstrichterlichen Vorgabe werden von der übrigen hohen Gerichtsbarkeit so umschifft, dass zwar im Allgemeinen die Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) als zulässig geduldet wird, aber im Speziellen ihre Zuteilungsergebnisse als unzulässig kassiert werden: wegen Anwendung in getrennten Wahldistrikten (BayVerfGHE 45, S. 12–23, 54–67, 85–89), wegen Überaufrundung eines Idealanspruchs (Urteile des BayVerwGH vom 17. März 2004, Az. 4BV03.117 und Az. 4BV03.1159), wegen Missbrauch einer Listenverbindung (Urteil des BVerwG vom 10. Dezember 2003, Az. 8C18.03). Wir sehen diese Kasuistik als Indiz dafür, dass sich die allgemeine Rechtsüberzeugung so weiterentwickelt, wie der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg es andeutet (Urteil vom 24. März 2003, Az. GR3/01, Abschnitt B.III.2.b).

²⁴ Aus verfassungsrechtlicher Sicht wäre die brutale Mehrheitsklausel (derzeit) nicht zu beanstanden, da nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts die Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) dem Grundsatz der Wahlgleichheit genauso gerecht wird wie die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers).

²⁵ Marshall/Olkin/Pukelsheim (2002).

Ein solches erstes Verfahren ist die Divisormethode mit geometrischer Rundung (Hill), die seit 1941 in den USA benutzt wird, um die 435 Sitze des Repräsentantenhauses an die 50 Gliedstaaten im Verhältnis ihrer Bevölkerungszahlen zuzuteilen. Dieses Verfahren bildet die Fraktionsstärken $249 : 247 : 55 : 47$ bei einem sechzehnköpfigen Ausschuss auf $7 : 6 : 2 : 1$ Sitze ab (Divisor 38.3). Im Bereich 1 bis 45 ist die Gremiengröße 16 die einzige Pattsituation, die von dieser Methode aufgelöst wird.²⁶ Ein zweites Verfahren ist die Divisormethode mit 0.4-Rundung (Condorcet), auch sie produziert das Zuteilungsergebnis $7 : 6 : 2 : 1$ (Divisor 38.8). Von den fünfzehn Pattsituationen in Tabelle 1 werden zwei aufgelöst.²⁷ Ein drittes Verfahren ist die Divisormethode mit Aufrundung (Adams). Dieses Verfahren wird in Frankreich verwendet, um die Sitzzuteilung an die Départements zu regeln.²⁸ Wie D'Hondt löst auch sie fünf der fünfzehn Pattsituationen auf, aber andere.

Das muss nicht so sein. Die Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) und die Divisormethode mit Aufrundung (Adams) können beide gleichzeitig pattaflösend wirken, dann aber notgedrungen in verschiedene Richtungen. Betrachten wir etwa im neuzusammengetretenen Bundestag 2002 die Gremiengröße 36. Mit der Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) führen die Fraktionsstärken $251 : 248 : 55 : 47$ zum Patt $15 : 15 : 3 : 3$ (Divisor 17). Die Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) ergibt $16 : 15 : 3 : 2$ (Divisor 15.68), die Divisormethode mit Aufrundung (Adams) dagegen $15 : 14 : 4 : 3$ (Divisor 17.8); in diesem Fall erhält man also zwiespältige Antworten.²⁹ Für andere Gremiengrößen taugt weder die eine noch die andere Methode zur Pattaflösung.

Eine Erweiterung der geltenden Mehrheitsklausel in Richtung Methodenzoo erscheint uns deshalb nicht zielführend. Denn fragt man nach Pattaflösungen, so erhält man nur günstigstenfalls genau eine Antwort und sonst entweder nach wie vor keine oder dann sogar viele. Obendrein entfernt man sich von der Idee der Erfolgswertgleichheit, für die das Bundesverfassungsgericht seit mehr als einem halben Jahrhundert zu Recht und mit den besten Argumenten wirbt.

²⁶ Balinski/Young (2001, S. 48). — *Joseph A. Hill* (1863?–1938) war Statistiker an der *Division of Revision and Results, US Bureau of the Census*. — Rechenweg: Der Quotient $249/38.3 = 6.50$ wird wegen Trennpunkt $\sqrt{6 \cdot 7} = 6.48$ schon zu 7 aufgerundet, dagegen wird $247/38.3 = 6.45$ noch auf 6 abgerundet; der Quotient $55/38.3 = 1.44$ wird wegen Trennpunkt $\sqrt{1 \cdot 2} = 1.41$ auf 2 aufgerundet, dagegen wird $47/38.2 = 1.23$ auf 1 abgerundet. Die Trennpunkte sind *geometrische Mittel*, wovon die Methode ihren Namen erhält.

²⁷ Balinski/Young (2001, S. 63). — *Marie Jean Antoine Nicolas Caritat, Marquis de Condorcet* (1743–1794) war einer der führenden Politiker während der Französischen Revolution. — Rechenweg: Bruchteile werden abgerundet, wenn sie kleiner als 0.4 sind, sonst aufgerundet. Man erhält $249/38.8 = 6.42 \nearrow 7$ und $247/38.8 = 6.37 \searrow 6$ und $55/38.8 = 1.42 \nearrow 2$ und $47/38.8 = 1.21 \searrow 1$.

²⁸ Siehe Balinski (2004a, S. 190). — *John Quincy Adams* (1767–1848) war der sechste Präsident der USA.

²⁹ Mit der schonenden Mehrheitsklausel erhält man in diesem Fall $16 : 14 : 3 : 3$ (Mehrheitsdivisor 16, Minderheitsdivisor 17.1).

8. Grundmandatsproblematik

Als letztes sei auf die Grundmandatsproblematik aufmerksam gemacht, die bei der geltenden Mehrheitsklausel angesichts der vorliegenden Fraktionsstärken nur bei Gremiengröße 10 auftritt. Dafür liefert die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) das Patt $4 : 4 : 1 : 1$, woraus bei der Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) $5 : 4 : 1 : 0$ wird. Der kleinste Teilnehmer bleibt ohne Sitz und landet vor der Tür.

Angesichts der Richtung, in die die Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) wirkt, kann bei Gremiengröße 16 das Patt $7 : 7 : 1 : 1$ nur entweder fort dauern oder transformiert werden zu $8 : 7 : 1 : 0$. Somit hätte die geltende Mehrheitsklausel auch dann zum Streit geführt, wenn der erste Satz aus Teil 2) doch ge-griffen hätte.³⁰

Es ist ein Leichtes, die schonende Mehrheitsklausel so abzuändern, dass jedem Teilnehmer mindestens ein Ausschusssitz garantiert wird. Dazu ist nur die (unbedingte) Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) zu ersetzen durch die *grundmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung*.³¹

Wir schließen mit einem *ceterum censeo*. Denn zwar ist das aktuelle Thema der Ausschussbesetzungen wichtig, wichtiger aber ist unseres Erachtens die Wahl des Bundestags selbst. Das Zweistimmen-Wahlssystem des Bundeswahlgesetzes ist ein Spitzenprodukt, das auch international höchste Wertschätzung genießt und als Vorbild dient.³² Aber auch Spitzenprodukte bedürfen der Weiterentwicklung. Negative Stimmgewichte, doppelte Stimmenerfolge und Überhangmandate gefährden derzeit das Image.³³ Verallgemeinert man die gerade erwähnte grundmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung zur *direktmandatsbedingten Divisormethode mit Standardrundung*, die jeder Landesliste mindestens so viele Verhältnismandate zuteilt wie Direktmandate gewonnen wurden, so würden die erwähnten Mängel alle verschwinden.³⁴ Der gemeinsame Nenner ist hier wie vorher die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers), die so mächtig ist, dass sie sich mit wenigen Zusatzbedingungen an unterschiedliche Gegebenheiten problemlos anpassen lässt.

³⁰ Wie das Bundesverfassungsgericht diese Problematik beurteilt hätte, bleibt Spekulation. Da es im Vermittlungsausschuss einen Ausschuss *sui generis* sieht, für den eine Mehrheitsabbildung nicht zwingend ist (2BvE3/02, Rn. 67), ist die Präsenz aller Fraktionen vielleicht auch nicht zwingend.

³¹ Das funktioniert natürlich nur ab Gremiengröße 5, um jeden der vier Teilnehmer zu repräsentieren und mit dem fünften Sitz eine Mehrheit herzustellen. Für Gremiengröße 5 erhält man zunächst die Zuteilung $2 : 1 : 1 : 1$, für 6 als nächstes $3 : 1 : 1 : 1$, für 7 dann $3 : 2 : 1 : 1$, für 8 schließlich $4 : 2 : 1 : 1$; danach geht es weiter wie in Tabelle 1.

³² Shugart/Wattenberg (2001).

³³ Fehndrich (1999).

³⁴ Pukelsheim (2003, 2004a, b).

Zitierte Literatur

[Arbeiten mit F.P. sind abrufbar unter www.uni-augsburg.de/pukelsheim/publikationen.html.]

- Balinski, M.L. (2004a): *Le Suffrage universel inachevé*. Paris.
- Balinski, M.L. (2004b): “Die Mathematik der Gerechtigkeit.” *Spektrum der Wissenschaft*, März 2004, 90–97.
- Balinski, M.L./Young, H.P. (2001): *Fair Representation. Meeting the Ideal of One Man, One Vote. Second Edition*. Washington DC.
- Burkhardt, J. (1998): “Das größte Friedenswerk der Neuzeit. Der Westfälische Frieden in neuer Perspektive.” *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 49, 592–612.
- Fehndrich, M. (1999): “Paradoxien des Bundestags-Wahlsystems.” *Spektrum der Wissenschaft*, Februar 1999, 70–73.
- Fromme, F.K. (1970): “Regierungsmehrheit heißt nicht Ausschlußmehrheit.” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 238 vom 14. Oktober 1970, 3.
- Heckel, M. (1978): “Itio in partes.” *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte* 64, 180–308.
- Kämmerer, J.A. (2003): “Muss Mehrheit immer Mehrheit bleiben? Über die Kontroversen um die Besetzung des Vermittlungsausschusses.” *Neue Juristische Wochenschrift* 56, 1166–1168.
- Mangoldt, H. von/Klein, F./Starck, C. (2005): *Das Bonner Grundgesetz: Kommentar. Fünfte Auflage*. München. Erscheint demnächst.
- Marshall, A.W./Olkin I./Pukelsheim, F. (2002): “A majorization comparison of apportionment methods in proportional representation.” *Social Choice and Welfare* 19, 885–900.
- Pukelsheim, F. (2000a): “Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen.” *Allgemeines Statistisches Archiv* 84, 447–459.
- Pukelsheim, F. (2000b): “Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: Vertretungsgewichte der Mandate.” *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 83, 76–103.
- Pukelsheim, F. (2000c): “Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: Idealansprüche der Parteien.” *Zeitschrift für Politik* 47, 239–273.
- Pukelsheim, F. (2002): “Die Väter der Mandatzuteilungsverfahren.” *Spektrum der Wissenschaft*, September 2002, 83.
- Pukelsheim, F. (2003): “Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen? Der schwierige Umgang mit einem hehren Ideal.” *Stadtforchung und Statistik*, Januar 2003, 56–61.
- Pukelsheim, F. (2004a): “Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen zwischen Anspruch und Wirklichkeit.” *Die Öffentliche Verwaltung* 57, 405–413.
- Pukelsheim, F. (2004b): “Das Kohärenzprinzip, angewandt auf den Deutschen Bundestag.” *Spektrum der Wissenschaft*, März 2004, 96.
- Riescher, G./Ruß, S./Haas, M.A. (2000): *Zweite Kammern*. München.
- Schindler, P. (1999): *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestags 1949 bis 1999*. Baden-Baden.
- Schuster, K./Pukelsheim, F./Drton, M./Draper, N.R. (2003): “Seat biases of apportionment methods for proportional representation.” *Electoral Studies* 22, 651–676.
- Shugart, M.S./Wattenberg, M.P. (2001): *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford.

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim
Dipl.-Stat. Sebastian Maier
Institut für Mathematik
Universität Augsburg

Pukelsheim@Math.Uni-Augsburg.De
Maier@Math.Uni-Augsburg.De
Universitätstraße 14
D-86135 Augsburg

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim
Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen

Institut für Mathematik der Universität Augsburg



Telefon: 0821-5982204
Fax: 0821-5982280
Universitätsstraße 14
Postadresse:
D-86135 Augsburg
Germany

17. Dezember 2004 FP/fp

Herrn W. Thierse
Präsident des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Transparent, berechenbar und abstrakt-generell

Sehr geehrter Herr Bundestagspräsident:

In der vergangenen Woche hat das Bundesverfassungsgericht sein Urteil zur Zusammensetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss gesprochen und im Internet veröffentlicht (www.bverfg.de/entscheidungen/es20041208_2bve000302.html). Da ich mich schon seit einiger Zeit aus Sicht der Mathematik mit den Problemen der proportionalen Repräsentation im parlamentarischen Leben auseinandersetze, möchte ich Ihnen die nachfolgenden Überlegungen unterbreiten, die vielleicht zur Meinungsbildung in Ihrem Hohen Hause beitragen können.

Das Bundesverfassungsgericht verpflichtet den Bundestag, einen dem Urteil entsprechenden Beschluss zu fassen und *transparent, berechenbar und abstrakt-generell* (Rn. 86) auszugestalten. Als Mathematiker kann ich mich mit den Attributen *transparent, berechenbar und abstrakt-generell* problemlos anfreunden und bin zur Verfolgung dieser hehren Ziele umso motivierter, je mehr das Bundesverfassungsgericht in der Formulierung seiner Urteile mit gutem Beispiel vorangeht.

Nach eifrigem Studium der Gründe der Entscheidung bin ich für meine Person zu dem Schluss gekommen, dass das Urteil eine Mehrheitsabbildung durchaus zulässt; unter dieser Prämisse enthält der folgende Abschnitt 1 einen Vorschlag für eine schonende Mehrheitsklausel. Abschnitt 2 bildet den Gegenpol, falls das Urteil doch eine unverletzte Spiegelbildlichkeit erfordert oder der Bundestag diese umsetzen will. Abschnitt 3 schaut über den nationalen Tellerrand und beschreibt ein Zählverfahren, das für die vorgegebenen Fraktionsstärken die Mehrheit abbildet, aber in der Diktion des Urteils nicht zu den *üblichen* Verfahren zählt. Abschnitt 4 schließt mit einem Ausblick auf weitere Optionen; so könnten zum Beispiel die Stimmen gewichtet werden.

1. Schonende Mehrheitsabbildung

Im Urteil heißt es, dass Funktion und Aufgaben des Vermittlungsausschusses keine *zwingende* Ausrichtung am Mehrheitsprinzip fordern (Rn. 67, Satz 1). Eine Aussage, dass die Verfassung eine Ausrichtung am Mehrheitsprinzip verbietet, kann ich im Urteil nicht entdecken. Ein Hinweis der eher transparenten Sorte, wo ein verfassungswidriger Tatbestand zu finden ist, steht nach meinem Verständnis in Teil III (Rn. 83, Satz 3), nämlich *den im Zählverfahren unberücksichtigt gelassenen Sitz auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses der stärksten Fraktion zuzuweisen*.

Um diese plumpe Regelung zu heilen, könnte Absatz 2) des Bundestagsbeschlusses vom 30. Oktober 2002 (Rn. 10) folgendermaßen gefasst werden:

2) Die Gremiengröße soll so eingerichtet werden, dass die parlamentarische Mehrheit des Bundestages wiedergegeben wird. Andernfalls wird die kleinstmögliche Gremienmehrheit den die parlamentarische Mehrheit tragenden Fraktionen zugeteilt, während die übrigen Gremiensitze den übrigen Fraktionen zugeteilt werden; beide Zuteilungen werden nach dem Verfahren der mathematischen Proportion (Sainte-Laguë/Schepers) berechnet.

Mit dieser Regelung ergibt sich für die Regierungsmehrheit SPD : Bündnis 90/Die Grünen bei Fraktionsstärken 251 : 55 eine Ausschussvertretung von 7 : 2 Sitzen, während auf die CDU/CSU : FDP bei Fraktionsstärken 248 : 47 dann 6 : 1 Sitze entfallen.

Die vorgeschlagene Version nimmt keinen Bezug mehr auf eine alternative Verteilungsrechnung nach D'Hondt. Soweit ich sehe hat der amtierende Bundestag seine Ausschussgrößen im Bereich von 9 bis 44 so gewählt, dass sich ein Rückgriff auf D'Hondt erübrigt.

Der ausschließliche Bezug auf das Verfahren der mathematischen Proportion (Sainte-Laguë/Schepers) im alten Absatz 1) und im neuen Absatz 2) sowie die schonende Mehrheitsklausel im obigen Absatz 2) können einen hohen Grad der Identifikation beanspruchen. Schließlich hat Hans Schepers als Mitarbeiter der Verwaltung des Deutschen Bundestages die Methode (wieder)entdeckt. Mehrheitsklauseln wie in Absatz 2) sind eine Variante der Regelung in §6(3) des Bundeswahlgesetzes, die auf Horst F. Niemeyer zurückgeht und weshalb wir das im Bundeswahlgesetz verankerte Verfahren in Deutschland mit den Namen Hare/Niemeyer verbinden. Mit Recht kann man daher für beide Bausteine eine gute deutsche Tradition in Anspruch nehmen.

2. Unverletzte Spiegelbildlichkeit

Die Lösung sieht anders aus, wenn eine Mehrheitsabbildung bei der Zusammensetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss verfassungswidrig ist und man sich auf die Berechnungsmethoden beschränken muss, die das Bundesverfassungsgericht die *drei üblichen Zählverfahren* (Rn. 6, Satz 1; Rn. 83, Satz 4) nennt, oder der Bundestag das will. Dann wird das Zuteilungsergebnis in der Tat leicht berechenbar, denn die drei Verfahren liefern unisono 7 : 7 : 1 : 1 Ausschusssitze.

Ich möchte aber zu bedenken geben dürfen, dass eine solche Interpretation mich gehörig schockieren würde. Schon vor Jahren hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof [Entscheidungssammlung 1 (1978) 335–372] seitenlang und im Detail ausgeführt, dass nach seinem Urteil der Grundsatz der Wahlgleichheit nicht verletzt wird, wenn das Hare-Verfahren modifiziert wird, *damit die absolute Stimmenmehrheit auch zur absoluten Sitzmehrheit führt*. Diese auf Horst F. Niemeyer zurückgehende Modifikation hatte danach nicht nur im niedersächsischen Kommunalwahlgesetz Bestand, sondern ist auch in das Bundeswahlgesetz [§6(3)] eingegangen. Nach dieser Bestimmung wird – wenn nötig – aus der Restzuteilung ein Sitz zur Mehrheitsherstellung abgezweigt.

In anderen Wahlsystemen kann es passieren, dass diese milde Mehrheitsklausel nicht ausreicht. Der Bayerische Landtag wird in sieben getrennten Wahlkreisen gewählt, weshalb ein Korrekturfaktor von nur einem Sitz unzureichend sein kann. In einem Brief an den Präsidenten des Bayerischen Landtages habe ich auf diesen Schwachpunkt hingewiesen, der dann bei der nächsten Novellierung des Bayerischen Landeswahlgesetzes repariert wurde. Diese Novellierung wurde in großer Eintracht mit den Stimmen aller Mitglieder des Bayerischen Landtages beschlossen, also mit allen Stimmen der Regierungsmehrheit und allen Stimmen der Oppositionsminderheit!

Das Nebeneinander der *Verfassungskonformität* einer Mehrheitsklausel in Bundes- und Landeswahlgesetzen und ihre *Verfassungswidrigkeit* bei Ausschussbesetzungen wäre aus meiner Sicht skandalös. Es würde bedeuten, dass die im Parlament vertretenen Parteien in großer Einmütigkeit und parteiübergreifend den Wählerinnen und Wählern als demokratischem Souverän zumuten, dass deren verfassungsmässiges Recht auf Wahlgleichheit durch eine Mehrheitsklausel zugunsten der Funktionsfähigkeit des Parlamentes beschnitten wird. Dagegen würden die Abgeordneten sich selbst flugs unter den Schutz der Verfassung stellen, sobald ein Gleiches von ihnen selbst verlangt wird.

Es ist für mich unverständlich, warum das Bundesverfassungsgericht es unterlässt, das Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes sowie die Praxis von Mehrheitsklauseln im Bundeswahlgesetz und in den Landeswahlgesetzen in seine Entscheidungsfindung mit einzubeziehen.

3. Unübliche Zählverfahren

Für mich ist auch nicht nachvollziehbar, wieso das Bundesverfassungsgericht und die Streitparteien sich so auf die *üblichen* Zählverfahren einschränken. In den Augen der Beteiligten sind die üblichen Zählverfahren die drei, die in der kurzen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland bisher angewendet worden sind. Aber es geht doch nicht an, von Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft zu verlangen, sich den Anforderungen einer globalisierten Welt zu öffnen, wenn die Parlamentarier selber die Schotten dicht machen und von nichts anderem etwas wissen wollen, als was im letzten halben Jahrhundert immer schon passiert ist.

Die USA haben eine deutlich längere Erfahrung im Einsatz von Methoden der proportionalen Repräsentation, dort spricht man von fünf “traditionellen” Divisorverfahren. Hinzu kommt die Methode, die wir in Deutschland das Hare/Niemeyer-Verfahren nennen, so dass sich schon sechs übliche Zählverfahren einstellen.

Eines dieser Verfahren bildet die Fraktionsstärken 251 : 248 : 55 : 47 ab auf 7 : 6 : 2 : 1 Ausschusssitze; für die vorgegebene Problematik ist dieses Zuteilungsergebnis offensichtlich mehrheitserhaltend. Das Zählverfahren, das dies leistet, ist nicht irgendeines, sondern das, mit dem seit 1941 in den USA die 435 Sitze des Repräsentantenhauses im Verhältnis der Bevölkerungszahlen an die 50 Gliedstaaten zugeteilt werden (*method of equal proportions* von *Hill*). Wenn wir in Deutschland dieses Zählverfahren für verfassungswidrig erklären, nur weil es nicht zu den für uns *üblichen* Verfahren gehört, so wäre diese Haltung aus meiner Sicht mehr konkret-provinziell zu nennen als abstrakt-generell.

Über die *drei üblichen Zählverfahren* in Deutschland und die 5 + 1 traditionellen Zählverfahren in den USA hinaus kennt die Mathematik unendlich viele weitere Zählverfahren. Zur Lösung anstehender Probleme solche denkbaren Alternativen *von Verfassung wegen* auszuschließen, ohne sie sich vorher anzusehen, wäre aus meiner Sicht als Mathematiker vollständig unbegreiflich.

Um aber nicht den Eindruck von Taktiererei aufkommen zu lassen, ist es aus meiner Sicht *von Parlament wegen* angezeigt, sich auf ein Zählverfahren zu beschränken, solange dies möglich ist. In diese Richtung geht mein Formulierungsvorschlag für eine Neufassung von Absatz 2), den ich oben unterbreitet habe.

Das Verfahren der mathematischen Proportion (Sainte-Laguë/Schepers) bietet einen hohen nationalen Identifizierungsgrad, löst mit der oben formulierten schonenden Mehrheitsklausel das Problem und harmoniert auch sonst in geradezu vorbildlicher Weise mit dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit, den das Bundesverfassungsgericht und die Landesverfassungsgerichtshöfe in jahrzehntelanger und konsistenter Rechtsprechung aus dem allgemeinen Grundsatz der Wahlgleichheit herauslesen.

4. Gewichtete Abstimmungssysteme

Da ich gerade auf die unendlich viele Zählverfahren hingewiesen habe, die die Mathematik bereitstellt, möchte ich betonen, dass selbst diese Unendlichkeit nicht erschöpfend ist. Man könnte auch an Varianten dessen denken, was derzeit §6(3) BWahlG vorschreibt.

Oder möchte man die Bundestagsbank noch gleicher besetzen, als dies mit einer Zuteilung von 7 : 7 : 1 : 1 Sitzen geschähe, so könnte man gewichtete Abstimmungssysteme einführen. Zum Beispiel könnte man die Vertreter aus je einer Fraktion zusammenfassen und ihnen zusammen dann Fraktionsgewichte 251 : 248 : 55 : 47 zuweisen. Letzteres hielte ich durchaus für transparent, berechenbar und abstrakt-generell, wenn auch etwas überdreht. Eine einfachere und bodenständigere Lösung wäre meines Erachtens vorzuziehen.

Hochachtungvoll!

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim

**Ausschussdrucksache
Geschäftsordnung
15 - G - 48**

Öffentliche Anhörung

des 1. Ausschusses

am 17. Februar 2005, 15.00 Uhr

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

**Neuverteilung der Sitze des Deutschen Bundestages im Ausschuss nach Artikel
77 Abs. 2 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) vor dem Hintergrund des
Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Dezember 2004**

Drucksache 15/4494

hier: **Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Gerhard Robbers**

ANLAGE

Stellungnahme

Zur öffentlichen Anhörung am 17. Februar 2005

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Zusammensetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses

*Neuverteilung der Sitze des Deutschen Bundestages im Ausschuss nach
Art. 77 Abs. 2 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) vor dem Hinter-
grund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Dezember 2004*

Vorbemerkung

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Besetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss¹ führt bei ihrer Umsetzung in kaum auflösbare Dilemmata. Sie verpflichtet den Bundestag, einen Beschluss zu fassen, der darauf abzielt, eine proportionalitätsgerechtere Sitzverteilung auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses zu erreichen, als sie bei der gegenwärtigen Lösung besteht. Keine der herkömmlichen Zählverfahren führt jedoch zu einer proportionalitätsgerechteren Sitzverteilung nach den Maßgaben der Entscheidung. Andere Wege der Auflösung sind aus institutionellen Gründen verschlossen.

Die Entscheidung lässt aber verfassungsrechtlich die Möglichkeit offen, die bisherige Besetzung neu zu beschließen. Der in Rechtskraft erwachsene und verbindliche Tenor der Entscheidung verpflichtet den Bundestag, über die Grundsätze, nach denen die Mitglieder des Deutschen Bundestages in den Vermittlungsausschuss entsandt werden, nach Maßgabe der Gründe der

¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 8. Dezember 2004 – 2 BvE 3/02 –.

Entscheidung erneut zu beschließen. Die Gründe der Entscheidung legen kein Zählverfahren zwingend fest. Insbesondere wird an keiner Stelle das 7:7:1:1-Modell für verbindlich erklärt.

Der neue Beschluss muss darauf *abzielen*, eine proportionalitätsgerechtere Besetzung zu erreichen². Ist dieses Ziel unerreichbar, kann der ursprüngliche Beschluss erneut gefasst werden. Die Entscheidung erwägt auch ausdrücklich das mögliche "Fehlen alternativer Gestaltungsmöglichkeiten" und die Möglichkeit, dass "es ersichtlich keinen anderen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsprinzipien gäbe"³. Auch wenn nahe liegt, diese Aussage zunächst auf eine Besetzung 7:7:1:1 zu beziehen, gilt sie in ihrer Abstraktheit doch auch für den ursprünglichen Beschluss.

Die proportionalitätsgerechtere Lösung läge im Fall der Beschlusswiederholung in dem zusätzlichen Versuch konsensualer Entscheidungsfindung. Dem Beschluss müssen die Suche im Konsens aller Fraktionen und zusätzliche Überlegungen zu einem schonenden Ausgleich vorangehen. Jedenfalls muss die Geschäftsordnung des Bundestages für diesen Fall entsprechend geändert werden, um eine abstrakt-generelle Lösung herbeizuführen.

Allerdings birgt eine Beschlusswiederholung selbst bei entsprechender Ausgestaltung ein erhebliches Prozessrisiko vor dem Bundesverfassungsgericht. Das Urteil zeigt eine deutliche Distanz gegenüber der gegenwärtigen Regelung.

² Ebda., a.a.O., Rdnr. 45.

³ Ebda., a.a.O., Rdnr. 86.

A. Bundestagsinterne Entscheidungen

1. Lässt das Urteil des BVerfG vom 8.12.2004 (2 BvE 3/02) auch für die Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses eine Abbildung der Mehrheit abweichend von einer spiegelbildlichen Zusammensetzung nach Fraktionsstärken zu oder wäre nur eine Besetzung nach dem Schlüssel 7:7:1:1 zulässig?

a) Die Abbildung der regierungstragenden Koalitionsmehrheit auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses ist weiterhin zulässig.

Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass die Mitglieder des Bundestages im Vermittlungsausschuss die politischen Stärkeverhältnisse im Plenum des Bundestags nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit repräsentieren müssen⁴. Dieser Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gelte jedoch nicht uneingeschränkt. Er müsse im Konfliktfall mit dem Prinzip stabiler parlamentarischer Mehrheitsbildung in Einklang gebracht werden. Differenzierungen hinsichtlich des gleichheitsgerechten Status von Abgeordneten und Fraktionen sind zulässig, wenn besondere Gründe hierfür vorliegen. Beide Grundsätze sind in einen schonenden Ausgleich zu bringen⁵.

Dies gilt auch für den Vermittlungsausschuss. Zwar fordern Funktion und Aufgaben des Vermittlungsausschusses keine zwingende Ausrichtung der Besetzung des Ausschusses am Mehrheitsprinzip in einem Umfang, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im Zweifel zu weichen hätte⁶. Diese Aussage des Bundesverfassungsgerichts lässt eine Ausrichtung am Mehrheitsprinzip aber jedenfalls zu. Es hat im Vermitt-

⁴ Ebda., a.a.O., Rdnr. 63.

⁵ Ebda., Rdnr. 64.

⁶ Ebda., Rdnr. 67.

lungsausschuss nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zwar nur "eingeschränkte Prägekraft"⁷. Daraus folgt aber, dass Prägekraft jedenfalls besteht und dass das Mehrheitsprinzip weiterhin Bedeutung verlangt. Eine "kategorische" Bevorzugung des Mehrheitsprinzips ist nicht geboten⁸.

Diese Aussagen machen deutlich, dass es weiterhin möglich ist, dem Mehrheitsprinzip für die Besetzung des Vermittlungsausschusses weiterhin Raum zu geben. Das Bundesverfassungsgericht spricht auch ausdrücklich aus: "Eine Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit kann dem Grunde nach jedenfalls durch das Mehrheitsprinzip ... gerechtfertigt sein"⁹. Ein solches Abweichen muss den vom Bundesverfassungsgericht dargelegten Maßstäben genügen.

Selbst ein Festhalten an der im streitigen Beschluss vom 30. Oktober 2002¹⁰ vorgesehenen Methode bleibt möglich. Das Bundesverfassungsgericht sagt zwar, dass die Alternativlosigkeit der gewählten Methode nicht offensichtlich ist¹¹. Damit ist aber gleichzeitig gesagt, dass diese Methode möglich bleibt, wenn sie der einzige Weg ist, die Grundsätze der Spiegelbildlichkeit und der Mehrheit zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen.

b) Fraglich ist, ob eine Besetzung nach dem Schlüssel 7:7:1:1 zulässig ist.

aa) Die Fragestellung des Fragekatalogs setzt ohne weiteres voraus, dass eine Besetzung nach dem Schlüssel 7:7:1:1 zulässig wäre, wie sie bei unmodifizierter Anwendung des Verfahrens nach St. La-

⁷ Ebda., Rdnr. 75.

⁸ Ebda., Rdnr. 75.

⁹ Ebda., Rdnr. 84.

¹⁰ Bundestag, Plenarprotokoll 15/5, Stenographischer Bericht, S. 177 B.

¹¹ BVerfG, a.a.O., Rdnr. 86.

guë/Schepers und der anderen herkömmlichen Zählverfahren zustande käme. Eine solche Annahme ist aber in Anbetracht der Gründe des Urteiles des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls zweifelhaft.

An keiner Stelle erklärt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich die Besetzung 7:7:1:1 für verfassungsgemäß. Allerdings stellt es die einer solchen Besetzung zugrunde liegenden Zählverfahren immerhin nicht infrage¹². Daraus könnte gefolgert werden, dass es die üblichen Berechnungsmethoden als Rechtfertigung von Abweichungen von der Spiegelbildlichkeit anerkennen würde.

Andererseits folgert das Bundesverfassungsrecht die unzureichende Proportionalität einer Besetzung nach 8:6:1:1 aus der Abweichung zwischen der Zahl der Sitze einer Fraktion auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses und deren Gesamtstimmenanteil im Plenum des Bundestages¹³. Es ergibt sich aber, dass eine Besetzung 7:7:1:1 insofern eine noch größere Disproportionalität zur Folge hätte, wenn alle Fraktionen in die Betrachtung einbezogen werden.

bb) Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts gibt die gegenwärtige Sitzverteilung nicht mehr in einem noch akzeptablen Umfang die tatsächlichen politischen Kräfteverhältnisse im Plenum des Bundestages wieder¹⁴. Jedenfalls ergibt sich dies bei einem isolierten Blick auf das Prinzip der Spiegelbildlichkeit. Das Bundesverfassungsgericht folgert die Disproportionalität aus einer Gegenüberstellung der Vertretungsrelationen in Bundestag und Vermittlungsausschuss:

Nach der gegenwärtigen Sitzverteilung von 8:6:1:1 kommen auf einen Sitz im Vermittlungsausschuss jeweils 41 Mitglieder der CDU/CSU-

¹² Ebda., Rdnr. 83.

¹³ Ebda., Rdnr. 83.

¹⁴ Ebda., Rdnr. 83.

Fraktion, 31 Mitglieder der SPD-Fraktion, 55 Mitglieder der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und 47 Mitglieder der FDP-Fraktion. Das Bundesverfassungsgericht hält es im Blick auf den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit für nicht akzeptabel, dass die SPD-Fraktion danach mit ihren 41,63 % am Gesamtstimmenanteil im Bundestag 50 % der Sitze der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss besetzt, während die CDU/CSU-Fraktion mit 41,13 % Gesamtstimmenanteil über einen Sitzanteil von 37,5 % verfügt.

Bei einer Sitzverteilung 7:7:1:1 ergibt sich, dass die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei 9,13 % Gesamtstimmenanteil 6,25 % der Sitze auf der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss besetzt¹⁵. Bei der FDP-Fraktion beträgt die Relation 7,80 % zu 6,25 %. Danach verfügen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN lediglich über einen um fast ein Drittel reduzierten Anteil im Vermittlungsausschuss, während bei den beiden großen Fraktionen der Anteil im Vermittlungsausschuss gegenüber ihrem Anteil im Plenum ansteigt.

Bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beträgt die Vertretungsrelation weiterhin 1:55, bei der FDP 1:47. Das Bundesverfassungsgericht hat aber die Differenz zwischen SPD-Fraktion und CDU/CSU-Fraktion von 1:31 und 1:41 bereits für unvereinbar mit dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit angesehen, also eine Differenz von 10 Abgeordneten pro Sitz im Vermittlungsausschuss. Bei einer Sitzverteilung 7:7:1:1 würde ein Mitglied der SPD-Fraktion knapp 36, ein Mitglied der CDU/CSU-Fraktion gut 35 Abgeordnete repräsentieren¹⁶.

Gegenüber der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN würde eine Differenz von 20 Abgeordneten pro Sitz im Vermittlungsausschuss ge-

¹⁵ Dieselbe Relation besteht bei einer Besetzung 8:6:1:1.

¹⁶ Bei der Angabe in der Entscheidung des BVerfG, a.a.O., Rdnr. 81, von 37 Abgeordneten für die SPD-Fraktion handelt es sich ersichtlich um einen Flüchtigkeitsfehler. Die genaue Relation beträgt 1:35,86 (SPD) und 1: 35,43 (CDU/CSU).

gegenüber der CDU/CSU-Fraktion bestehen, wenn eine Sitzverteilung von 7:7:1:1 zugrunde gelegt würde¹⁷. Im Verhältnis SPD-Fraktion zu CDU/CSU-Fraktion war eine um 32,26 % günstigere Repräsentationsrelation kritisiert worden¹⁸. Bei einer 7:7:1:1 Verteilung würde die CDU/CSU-Fraktion gegenüber der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine um 63,64 % günstigere Repräsentationsrelation haben¹⁹.

Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit muss aber auch im Blick auf die Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gelten.

Zwar wäre die Besetzung 7:7:1:1 im Verhältnis der beiden großen Fraktionen "proportionalitätsgerechter". Gegenüber den kleinen Fraktionen würde sich die Repräsentationsproportion der CDU/CSU-Fraktion aber zu ihren Gunsten erheblich verschieben, ohne dass dies durch das Prinzip der Mehrheit gerechtfertigt wäre.

Bei einer an den prozentualen Anteilen orientierten Betrachtung ergibt sich nur auf den ersten Blick ein weniger drastisches Bild. Hierbei verfügt bei einer 7:7:1:1 Besetzung die CDU/CSU-Fraktion im Plenum über 41,13 % der Sitze und im Vermittlungsausschuss über 43,75 %, während die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei 9,13 % im Plenum 6,25 % der Sitze im Vermittlungsausschuss halten. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN büßt dabei aber fast ein Drittel ihres Stimmengewichts ein. Mit der gebotenen Erfolgswertgleichheit lässt sich dies schwerlich vereinbaren.

Es bleibt deshalb zweifelhaft, ob eine Sitzverteilung 7:7:1:1 dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit, wie ihn das Bundesverfassungsge-

¹⁷ Bei der FDP-Fraktion betrüge die Differenz immerhin noch 12 Sitze.

¹⁸ Gemessen von 31 SPD-Abgeordneten zu 41 CDU/CSU-Abgeordneten pro Vermittlungsausschussmitglied/Basis 31 Abgeordnete.

¹⁹ Gemessen von 35 CDU/CSU-Abgeordneten zu 55 Abgeordneten von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN pro Vermittlungsausschussmitglied/Basis 35 Abgeordnete.

richt nunmehr entwickelt hat, im Blick auf die kleineren Fraktionen genügen würde.

c) Daraus folgt aber zugleich, dass auch eine Sitzverteilung 7:6:2:1 zu Problemen führt. Hierbei würde ein Mitglied aus der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 28 Abgeordnete repräsentieren²⁰. Ein Mitglied aus der Fraktion der FDP würde dagegen 47 Abgeordnete repräsentieren. Auch dies würde dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nach dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichts kaum gerecht.

Keine der herkömmlichen Berechnungsverfahren dürfte danach in diesem Grenzfall und im Blick auf alle Fraktionen dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit genügen, wie ihn das Bundesverfassungsgericht darstellt.

d) Das Bundesverfassungsgericht lässt aber begründete Abweichungen vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit zu. Als Rechtfertigung einer Abweichung gilt jedenfalls das *Mehrheitsprinzip*. Tragfähige Gründe können sich jedoch auch aus den Erfordernissen der *Funktionsfähigkeit des Parlaments*²¹ und aus der *Funktionsfähigkeit parlamentarischer Gesetzgebung*²² ergeben. Hinzu kommen Begründungen aus der *Funktionsweise des Vermittlungsausschusses*²³.

Man wird zudem anzunehmen haben, dass auch der Grundsatz der *Freiwilligkeit* die Reichweite des Prinzips der Spiegelbildlichkeit begrenzen kann: Es muss möglich sein, dass eine Fraktion aus politischen

²⁰ Genauer: 27,5 Abgeordnete.

²¹ BVerfG, a.a.O., Rdnr. 64.

²² Ebda., a.a.O., Rdnr. 84.

²³ Vgl. BVerfG, a.a.O., Rdnr. 58 ff.

Gründen zugunsten einer anderen Fraktion auf Repräsentation im Vermittlungsausschuss verzichtet²⁴.

Das Bundesverfassungsgericht spricht dem Mehrheitsprinzip im Vermittlungsausschuss nur eingeschränkte Prägekraft zu²⁵. Gleichwohl hat es Gewicht und muss mit dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit zu einem schonenden Ausgleich gebracht werden²⁶. Das Bundesverfassungsgericht lässt offen, welches Maß an Prägekraft das Mehrheitsprinzip dabei behält.

Der Grundsatz politischer *Freiwilligkeit* lässt bei einer Besetzung 8:6:1:1 die Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit weniger gravierend erscheinen. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verliert im Vermittlungsausschuss fast ein Drittel ihrer Repräsentationsmacht, prozentual auf Plenum gesehen 2,88 Prozentpunkte. Es liegt nicht fern anzunehmen, dass sie diese Differenz der SPD-Fraktion überlässt. Dies trägt zur Begründung des Repräsentationsvorganges der SPD-Fraktion im Vermittlungsausschuss bei, der damit weniger gravierend erscheint. Auch aus diesem Blickwinkel betrachtet, gewährleistet die 8:6:1:1 Besetzung den schonensten Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und dem Mehrheitsprinzip.

²⁴ Vgl. BVerfGE 84, 304/328.

²⁵ BVerfG, a.a.O., Rdnr. 75.

²⁶ Ebda, Rdnr. 64,77.

2. Falls die Mehrheit abgebildet werden darf,

a) welche Maßstäbe (z.B. Orientierung am Stärkeverhältnis der Fraktionen; Verhältnis Mehrheit/Opposition) wären für eine "schonenden Ausgleich" zu beachten bzw. ergeben sich?

- Die Ausrichtung am *Stärkeverhältnis der Fraktionen* entspricht bereits dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit. Das Bundesverfassungsgericht interpretiert den Begriff "Stärke der einzelnen Fraktionen" in §12 GOBT als Konkretisierung des Gleichheitsgebotes aus Art. 38 Abs. 1 GG und als Konkretisierung einer Abweichung vom Mehrheitsprinzip²⁷. Ein Schlüssel, der die Mehrheit am Stärkeverhältnis der Fraktionen ausdrückt, ist daher zulässig.
- Das *Verhältnis regierungstragender Mehrheit/Opposition* kann grundsätzlich als Maßstab gelten. Das Bundesverfassungsgericht stellt ausdrücklich auf die "Regierungsmehrheit" ab²⁸. Allerdings schränkt das Bundesverfassungsgericht das Gewicht dieser Mehrheit im Vermittlungsausschuss ein. Sollte sich ein Berechnungsverfahren finden lassen, das die (Regierungs-)Mehrheit abbildet und die Spiegelbildlichkeit im Blick auf die Fraktionsstärke weniger stark beschränkt als die jetzt geltende Regelung, so ist dieses Berechnungsverfahren zu wählen.
- Ein schonender Ausgleich ist bei *konsensualer Bestimmung* der Besetzung gegeben. Das Bundesverfassungsgericht betont in seiner Entscheidung die Notwendigkeit von Konsens und Kooperation²⁹.

²⁷ Ebda., a.a.O., Rdnr. 55 f.

²⁸ Ebda., a.a.O., Rdnr. 66,85.

²⁹ Ebda., a.a.O., Rdnr. 84,86.

- b) *welche verfahrensmäßigen Gestaltungsmöglichkeiten (z. B. Kombination eines der üblichen Zählverfahren mit einem Korrekturfaktor; Wahl eines bisher nicht praktizierten, aber mehrheitsabbildenden Zählverfahrens, sonstige Alternativen) wären für einen "schonenden Ausgleich" zu beachten bzw. ergeben sich?*

Es könnte erwogen werden, die Sitze im Vermittlungsausschuss mit Stimmenkontingenten auszustatten. Diese Stimmenkontingente könnten sich nach der Zahl der von ihnen repräsentierten Abgeordneten ihrer Fraktion bemessen. Zwar können, wie das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen hat, nur ganze Sitze im Vermittlungsausschuss verteilt werden. Dies allein schließt jedoch nicht aus, dass diesen Sitzen unterschiedliches Stimmgewicht zugeordnet wird.

Bedenken hiergegen würden sich allerdings aus dem grundlegenden Gebot der Gleichheit der Abgeordneten ergeben. Führen einzelne von ihnen unterschiedliches Stimmengewicht, so gibt dies ihnen auch unterschiedlichen Einfluss auf konkrete Sachentscheidungen. Zudem würden sich gegenüber den Mitgliedern aus dem Bundesrat kaum überwindbare Disproportionen ergeben.

- c) *welche geschäftsordnungsrechtlichen Regelungsalternativen wären für einen "schonenden Ausgleich" zu beachten bzw. ergeben sich?*

§ 12 GOBT könnte dergestalt geändert werden, dass in Fällen wie dem vorliegenden die tatsächlich gewählte Berechnungsmethode mit Korrekturfaktoren Anwendung findet.

Dies setzt voraus, dass es keinen schonenderen Ausgleich zwischen Spiegelbildlichkeit und Mehrheitsprinzip gibt. Dann darf sich das Mehrheitsprinzip durchsetzen, muss dies allerdings nicht tun.

B. Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses

2. *Welche Änderungen der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses sind zulässig und sachdienlich, falls ein Patt in der Zusammensetzung der Bundestagsbank vermieden werden soll?*

Ist verfassungsrechtlich eine paritätische Besetzung des Vermittlungsausschusses notwendig?

a) Möglich wäre eine Vergrößerung – aber auch eine Verkleinerung – des Vermittlungsausschusses. Dies könnte (nur) im Konsens mit dem Bundesrat geschehen. Hierfür müssten Verhandlungen zwischen Bundestag und Bundesrat aufgenommen werden. Die erforderliche Zeit steht verfassungsrechtlich zur Verfügung. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen, dass ein neuer Beschluss zeitnah und noch innerhalb der laufenden Legislaturperiode gefasst werden müsse. Zeitnah bedeutet jedoch nicht, dass die etwa erforderliche Verhandlungszeit nicht zur Verfügung stünde. Eine Neukonstruktion des Vermittlungsausschusses und die entsprechende Ausarbeitung einer neuen Geschäftsordnung hat das Bundesverfassungsgericht nicht ausgeschlossen. Ein Beschluss - wie immer er dann im Ergebnis ausfällt – muss jedenfalls noch vor Ende der laufenden Legislaturperiode fallen.

Möglich wäre etwa, statt 32 Mitglieder 34 vorzusehen. Auf Bundestag und Bundesrat entfielen dann je 17 Mitglieder. Dabei könnten die beiden zusätzlichen Mitglieder von Bundestag und Bundesrat jeweils als (alternierende o.ä.) Vorsitzende gewählt werden. Denkbar wäre auch eine paritätische Besetzung des Vermittlungsausschusses mit nur einem zusätzlichen vorsitzenden Mitglied, der von Bundestag und Bundesrat (ev. alternierend) zu wählen wäre.

Die nähere Ausgestaltung würde weitere mathematische Berechnungen voraussetzen.

Bei einer solchen Lösung wäre eine unzutragliche Aufblähung des Vermittlungsausschusses noch vermieden.

Auf die Regierungsmehrheit (306 Abgeordnete) und Oppositionsfraktionsstärke (285 Abgeordnete) berechnet würde dies ein Verhältnis 9:8 bedeuten.

Ein Mitglied der Regierungsmehrheit würde 34 Abgeordnete repräsentieren, ein Mitglied der Oppositionsfraktion jeweils 35 Abgeordnete. Auf die Fraktionen berechnet ergäbe sich:

SPD-Fraktion 1:31

CDU/CSU-Fraktion 1:35

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 1:55

FDP-Fraktion 1:47

Die reine Spiegelbildlichkeit, wie sie das Bundesverfassungsgericht beschreibt, wäre aber in Bezug auf die kleineren Fraktionen ebenfalls nicht gewahrt.

Die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Gesetzgebung ebenso wie Aufgaben und Funktionsweisen des Vermittlungsausschusses als Konsens- und Diskussionsgremium setzt seiner Vergrößerung Grenzen. Eine wesentliche Erweiterung würde den Charakter des Vermittlungsausschusses als Ausschuss in Frage stellen und ihn zu einer dritten Kammer machen. Dies schließt Art. 77 Abs. 2 GG aus.

b) Der Vermittlungsausschuss muss paritätisch besetzt sein³⁰. Hierfür sprechen nicht nur Sinn und Zweck des Vermittlungsausschusses, der in der Aushandlung von Kompromissen ein stimmenmäßiges Gleichgewicht der Institutionen nahe legt. Vielmehr ist die Gleichrangigkeit der Institutionen vom Grundgesetz vorgesehen. Sie nehmen in je unterschiedlicher Ausgestaltung gleichberechtigt am Gesetzgebungsverfahren teil mit Initiativ- und Beschlussrechten. Eine nichtparitätische Besetzung würde einer der beiden gesetzgebenden Körperschaften in einem zentralen Aspekt des Gesetzgebungsverfahrens ein Übergewicht geben, das das verfassungsrechtlich vorgegebene Gleichgewicht beeinträchtigen würde.

Als Ausnahme von solchem Gleichgewicht der Institutionen bestimmt Art. 53a Abs. 1 GG ein Verhältnis von zwei Dritteln Abgeordneten des Bundestages zu einem Drittel aus Mitgliedern des Bundesrates für den gemeinsamen Ausschuss. Hierbei steht die Gesamtrepräsentation des Gemeinwesens im Vordergrund. Im Vermittlungsausschuss stehen sich dagegen Bundestag und Bundesrat gegenüber und verhandeln miteinander.

3. *Stehen dem Bundestag außerhalb der Bemessung der Zahl der Sitze anderweitige Möglichkeiten offen, die parlamentarische Mehrheit auf der Bundestagsbank ausschlaggebend sein zu lassen?*

vgl. oben.

³⁰ So auch Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 7. Aufl., Art. 77 Rdnr. 9; Rubel, in: Unbach/Clemens, GG, Mitarbeiterkommentar, Art. 77, Rdnr. 41; BVerfGE 37, 363, 380 f.

C. *Sonstige Auswirkungen des Urteils?*

4. *Sind aus dem Urteil zu ziehende Konsequenzen auch – und ggf. mit welchen Modifikationen – auf andere vom Bundestag ganz oder teilweise zu besetzende Gremien zu übertragen?*

a) die *Delegation in der Parlamentarischen Versammlung der NATO* vertritt die Bundesrepublik Deutschland durch den Bundestag in diesem Gremium. Gemäß der Präambel der Rules of Procedure der Versammlung muss die Vertretung aus den Mitgliedstaaten sicherstellen „that the composition of the delegation represents the political balance within the national parliament“. Die politische Balance im Parlament wird weiterhin vom Mehrheitsprinzip bestimmt. Jedenfalls müsste vor einer Änderung des Schlüssels Absprache mit der Parlamentarischen Versammlung der NATO getroffen werden.

Anders als beim Vermittlungsausschuss kommt es in der Parlamentarischen Versammlung nicht auf Konsensbildung zwischen Institutionen an. Die Bedeutung der Mehrheit tritt noch stärker als beim Vermittlungsausschuss hervor.

Ein anderer Besetzungsschlüssel ist nicht erforderlich.

b) Entsprechendes gilt für das *Kuratorium der Stiftung der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Das Kuratorium beschließt die Grundzüge des Haushalts und die Grundlagen der Programmgestaltung. Auch hier geht es um die mit Entscheidungsbefugnissen und Mehrheitsrepräsentation verbundene Vertretung des Bundestages.

Ein anderer Besetzungsschlüssel ist nicht erforderlich.

c) Hinsichtlich der Delegation zur *Interparlamentarischen Union* sprechen die Befugnisse und Aufgaben dieser Union für eine stärkere Einschränkung des Mehrheitsprinzips. Die oben erörterten Gründe – Spiegelbildlichkeit auch für kleiner Fraktionen – führen hier zu einer Besetzung 3:3:1:1, wie dies auch dem Verfahren St.-Laguë/Schepers entspricht.

Eine Änderung des Besetzungsschlüssels liegt nahe.

**Ausschussdrucksache
Geschäftsordnung
15 - G - 49**

Öffentliche Anhörung

des 1. Ausschusses

am 17. Februar 2005, 15.00 Uhr

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

**Neuverteilung der Sitze des Deutschen Bundestages im Ausschuss nach Artikel
77 Abs. 2 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) vor dem Hintergrund des
Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Dezember 2004**

Drucksache 15/4494

hier: **Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Joachim Wieland**

ANLAGE



Johann Wolfgang Goethe-Universität, Postfach 111932, 60054 Frankfurt am Main

Telefon: +49 (0)69 798-22711

Telefax: +49 (0)69-798-22562

E-Mail: Joachim.Wieland@jur.uni-frankfurt.de

Sekretariat: Marie-José Lamkin

Frankfurt am Main, den 02.03.2005

**Stellungnahme
für die Öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung
des Deutschen Bundestages
am 17. Februar 2005
zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU
Neuverteilung der Sitze des Deutschen Bundestages im Ausschuss nach Artikel 77 Abs. 2
des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) vor dem Hintergrund des Urteils
des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Dezember 2004 – Drs. 15/4494 –**

1. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts lässt auch für die Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses eine Abbildung der Mehrheit abweichend von einer spiegelbildlichen Zusammensetzung nach Fraktionsstärken zu. Zwar geht das Urteil von dem Grundsatz aus, „dass die Mitglieder des Bundestages im Vermittlungsausschuss die politischen Stärkeverhältnisse im Plenum des Bundestages nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit repräsentieren müssen“ (Rn. 63). Dieser Grundsatz gilt aber nicht uneingeschränkt, sondern muss im Konfliktfall mit dem Prinzip stabiler parlamentarischer Mehrheitsbildung (Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG) in Einklang gebracht werden: „Kollidieren der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und der Grundsatz, dass bei Sachentscheidungen die die Regierung tragende parlamentarische Mehrheit sich auch in verkleinerten Abbildungen des Bundestages muss durchsetzen können, so sind beide Grundsätze zu einem schonenden Ausgleich zu bringen“ (Rn. 64).

Dabei fordern Funktion und Aufgaben des Vermittlungsausschusses zwar „keine zwingende Ausrichtung der Besetzung des Ausschusses am Mehrheitsprinzip in einem Umfang, dass der

Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im Zweifel zu weichen hätte“ (Rn. 67). Das wird im Urteil damit begründet, dass der Vermittlungsausschuss Kompromisse zwischen den gesetzgebenden Körperschaften aushandeln soll. Daraus wird eine „nur eingeschränkte Prägekraft des Mehrheitsprinzips jedenfalls im Vermittlungsausschuss“ abgeleitet; zugleich wird eine „kategorische Bevorzugung des Mehrheitsprinzips“ als nicht geboten erachtet (Rn. 75). Aus diesem Verständnis des schonenden Ausgleichs hat das Bundesverfassungsgericht die Pflicht des Bundestages abgeleitet, „seinen Beschluss nach § 57 Abs.1 GOBT so zu fassen, dass auch bei einer Abbildung der Kanzlermehrheit (vgl. Art. 121 GG) die von § 12 GOBT geforderte Besetzung nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen so weit wie möglich gewahrt wird“ (Rn. 77).

Der Bundestag darf also bei der Besetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses die Kanzlermehrheit abbilden. Er muss dabei das Prinzip der Spiegelbildlichkeit soweit wie möglich wahren. Vorrang kommt aber dem Mehrheitsprinzip zu. Der schonende Ausgleich mit dem Prinzip der Spiegelbildlichkeit ist dadurch zu bewirken, dass dieses Prinzip in einem Umfang gewahrt wird, der gerade noch die Durchsetzung des Mehrheitsprinzips erlaubt. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit muss also dem Mehrheitsprinzip im Ergebnis nur soweit weichen, wie das zur Durchsetzung des Mehrheitsprinzips erforderlich ist. Der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz ist so schonend wie möglich einzuschränken.

Das Bundesverfassungsgericht betont ausdrücklich, dass der Weg über einen Korrekturfaktor zugunsten der stärksten Fraktion, den der Bundestag 2002 beschritten hat, seinerzeit wegen der besonderen Umstände zu Beginn der Legislaturperiode mit der Verfassung im Einklang stand (Rn. 84 f.). Zwei Jahre später sei der Bundestag jedoch von Verfassungs wegen verpflichtet, entweder einen durch die Geschäftsordnung gedeckten neuen Beschluss nach § 57 Abs.1 GOBT zu fassen oder die Geschäftsordnung unter Beachtung der aufgezeigten „einschlägigen verfassungsrechtlichen Grundsätze“ zu ändern (Rn. 86).

2. Wie die geforderte neue Entscheidung des Bundestags über die Besetzung der Bundestagsbank aussehen könnte, lässt das Urteil ausdrücklich offen. Es beschränkt sich auf die Feststellung, die Neuentscheidung sei nicht deshalb entbehrlich, „weil es ersichtlich keinen anderen Ausgleich zwischen den betroffenen Verfassungsprinzipien gäbe. Das Bundesverfassungsgericht könnte das Fehlen alternativer Gestaltungsmöglichkeiten allenfalls dann feststellen, wenn die Alternativlosigkeit offensichtlich wäre. Das ist hier nicht der Fall.“ Das Gericht

verweist auf die Möglichkeit, die Regeln der §§ 12, 57 GOBT zu modifizieren oder eine Regelung in der Gemeinsamen Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Vermittlungsausschuss zu treffen (Rn. 86). Ob bei genauerer Prüfung eine Alternative zu der gegenwärtigen Regelung möglicherweise nicht besteht, bleibt offen.

Diese Hinweise sind bezüglich des Ortes einer Regelung des schonenden Ausgleichs klar, deren möglicher Inhalt wird durch die bereits referierten verfassungsrechtlichen Eckpunkte umrissen. Danach ist der Bundestag berechtigt, aber nicht verpflichtet, das Mehrheitsprinzip durchzusetzen. Verzichtet der Bundestag auf die Abbildung der Kanzlermehrheit, ist das nach dem Verfassungsgerichtsurteil mit dem Grundgesetz vereinbar, Änderungen der Geschäftsordnung des Bundestages erübrigen sich.

Entscheidet sich der Bundestag für die Abbildung der Kanzlermehrheit auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses, hält er sich ebenfalls in dem durch die Verfassung vorgegebenen Rahmen. Dabei ist dann die Spiegelbildlichkeit, die sich auf die Stärke der Fraktionen bezieht, soweit zu schonen, wie das bei Durchsetzung des Mehrheitsprinzips möglich ist. Das Mehrheitsprinzip bezieht sich nach dem Verfassungsgerichtsurteil auf die sogenannte Kanzlermehrheit, d.h. die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Bundestages im Sinne von Art. 121 GG, die gemäß Art. 63 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 GG in den beiden ersten Wahlgängen für die Wahl des Bundeskanzlers erforderlich ist. Demgegenüber bezieht das Gericht den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit auf die einzelnen Abgeordneten. Wenn der Bundestag sich also entschließt, die Kanzlermehrheit auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses abzubilden, muss die in dem beschriebenen Sinne verstandene Spiegelbildlichkeit der Bundestagsbank so weitgehend wie möglich erhalten bleiben.

Wie dieses die Spiegelbildlichkeit möglichst schonende Ergebnis erreicht werden kann, ist eine mathematische Frage. Prof. Dr. Pukelsheim hat in seiner Stellungnahme eine entsprechende schonende Mehrheitsklausel entwickelt. Danach gebührt dem Bemühen um eine Gremiengröße, die die Koalitionsmehrheit widerspiegelt, der Vorrang. Sie setzte eine Änderung der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses voraus (dazu 3.). Lässt sich eine Änderung dieser Geschäftsordnung nicht erreichen, muss die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages durch eine generelle Regelung wie die von Pukelsheim vorgeschlagene modifiziert werden.

3. Die Zahl der Mitglieder des Vermittlungsausschusses könnte so erhöht werden, dass auf der Bundestagsbank die Kanzlermehrheit auch dann abgebildet wäre, wenn die entsprechenden Bestimmungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages nicht verändert würden. Davon ist jedoch bei einer knappen Regierungsmehrheit abzuraten, da der Vermittlungsausschuss dann eine solche Größe erreichte, dass die Kompromissfindung erschwert würde. Faktisch würden dann die Kompromissuche in kleinere Gremien verlagert und der Vermittlungsausschuss selbst könnte seine Aufgabe nur noch schwerlich erfüllen.

Eine paritätische Besetzung des Vermittlungsausschusses ist verfassungsrechtlich nicht notwendig (auch nach der gegenwärtigen Regelung bildet die Zusammensetzung der Bundesratsbank die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat nicht in jedem Fall ab), in der Staatspraxis aber sinnvoll, um die Gleichberechtigung beider Bänke des Ausschusses zu verdeutlichen.

4. Verfassungsrechtlich zulässig wäre es, die Zahl der Sitze des Vermittlungsausschusses unverändert zu lassen, die Zahl der Stimmen aber so weit zu erhöhen, dass die Regierungsmehrheit in der Gesamtzahl der Stimmen der Bundestagsbank abgebildet würde. Dann müsste jedes Mitglieder des Ausschusses über eine entsprechende Zahl von Stimmen verfügen.

5. Das Urteil ist so konkret auf die verfassungsrechtliche Funktion und Stellung des Vermittlungsausschusses bezogen, dass es sich nicht auf andere Gremien übertragen lässt. Die Aussagen beanspruchen Geltung nur für die Herbeiführung eines substantiellen Ausgleichs widerstreitender Positionen im Gesetzgebungsverfahren. Außerhalb des Verfahrens parlamentarischer Gesetzgebung kommen auch andere Auflösungen des Spannungsverhältnisses zwischen Mehrheitsprinzip und Grundsatz der Spiegelbildlichkeit in Betracht.

Prof. Dr. Wieland