



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
über  
die Anträge**

I. im Wege des Organstreitverfahrens festzustellen:

Der Deutsche Bundestag hat Rechte der Antragstellerin aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 40 Abs. 1 Satz 2, Art. 21 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 77 Abs. 2 GG verletzt, indem sein Beschluss vom 30. Oktober 2002 (Plenarprotokoll 15/5, Stenografischer Bericht, S. 177 B) vorsieht, für die Zusammensetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss das Verfahren St. Laguë/Schepers mit der Maßgabe anzuwenden, dass die zu verteilende Anzahl der Sitze um einen reduziert wird und der unberücksichtigte Platz der stärksten Fraktion zugewiesen wird,

II. im Wege der einstweiligen Anordnung

dem Deutschen Bundestag aufzugeben, bis zur Klärung der Hauptsache Ziffer 2 Satz 2 des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 30. Oktober 2002 (Plenarprotokoll 15/5, Stenografischer Bericht, S. 177 B) nicht anzuwenden,

Antragstellerin: CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, vertreten durch ihre Vorsitzende Dr. Angela Merkel,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Michael Brenner,  
Universität Jena, Juristische Fakultät, 07740 Jena -

Antragsgegner: Deutscher Bundestag, vertreten durch den Präsidenten Wolfgang Thierse,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.,  
Gregor-Mendel-Straße 13, 53115 Bonn -

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Hassemer,

Sommer,  
Jentsch,  
Broß,  
Osterloh,  
Di Fabio,  
Mellinghoff,  
Lübbe-Wolff

am 3. Dezember 2002 beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

### **Gründe:**

Dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung liegt in der Hauptsache ein Organstreit zu Grunde. Er betrifft den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 30. Oktober 2002, mit dem das Verfahren für die Berechnung der Stellenanteile der Fraktionen bei der Besetzung der Bundestagsausschüsse und anderer Gremien festgelegt wird. Der Beschluss ändert das in der 14. Legislaturperiode geltende Zählverfahren, um - so die Begründung - die parlamentarische Mehrheit im 15. Deutschen Bundestag insbesondere im Vermittlungsausschuss abbilden zu können.

1

#### **A.**

##### **I.**

1. Nach der Bundestagswahl vom 22. September 2002 beriet der Deutsche Bundestag in seiner 5. Sitzung am 30. Oktober 2002 unter den Tagesordnungszusatzpunkten 1 und 2 über zwei Anträge zur Bestimmung des Verfahrens für die Berechnung der Stellenanteile der Fraktionen bei der Besetzung von Ausschüssen in der 15. Legislaturperiode (Antrag der Fraktionen CDU/CSU und FDP, BTDrucks 15/18 und Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BTDrucks 15/17).

2

Der Antrag der Fraktionen von CDU/CSU und FDP sah vor, dass die Stellenanteile der Fraktionen nach dem Verfahren nach St. Laguë/Schepers berechnet werden sollten, wobei eine Abweichung von diesem Zählverfahren im Einzelfall möglich sein sollte. Der Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen sah eine zusätzliche Regelung für den Fall vor, dass das Verfahren nach St. Laguë/Schepers die parlamentarische Mehrheit in dem zu besetzenden Gremium nicht wiedergeben werde. In diesem Fall sollte die Verteilung nach dem Verfahren nach d'Hondt errechnet werden. Führe auch dies zu demselben negativen Ergebnis im Hinblick auf die Spiegelung der parlamentarischen Mehrheit, sollte wieder das Verfahren nach St. Laguë/Schepers angewendet werden, ergänzt allerdings um einen Korrekturfaktor, der im Ergebnis die stärkste Fraktion im Bundestag um einen weiteren Sitz begünstigte.

3

2. Die Regelung in § 1 Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Art. 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsaus-

4

schuss) vom 19. April 1951 (BGBl II S. 103, zuletzt geändert durch Beschluss des Bundestages vom 22.10.2002, BRDrucks 792/02, Plenarprotokoll 15/1, S. 7 A - 8 A, 26 A - D/Anlage und Beschluss des Bundesrates vom 8.11.2002, BRDrucks 792/02 <Beschluss>, Plenarprotokoll 782, Stenografischer Bericht, S. 496 D) - GOVerMA -, wonach die Bundestags- und die Bundesratsbank im Vermittlungsausschuss jeweils 16 Sitze umfassen, führt angesichts des Stärkeverhältnisses der Fraktionen im Bundestag nach dem Ergebnis der Bundestagswahl vom 22. September 2002 jedes der drei üblichen Zählverfahren - nach Hare/Niemeyer, nach d'Hondt und nach St. Lagüe/Schepers - zu einer Verteilung von sieben Sitzen für die SPD-Fraktion, sieben Sitzen für die CDU/CSU-Fraktion, einem Sitz für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und einem Sitz für die FDP-Fraktion (7:7:1:1). Diese Verteilung hätte zur Folge, dass die Bundestagsfraktionen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen, die gegenwärtig die Bundesregierung tragen, im Vermittlungsausschuss ihre Bundestagsmehrheit einbüßten.

Nach allgemeiner Überzeugung besteht zum Zeitpunkt der Antragstellung auch auf Seiten der Bundesratsbank im Vermittlungsausschuss ein politisches Patt. Diese "Mehrheitsverhältnisse" im Bundesrat sollen jeweils acht Sitze für die SPD und für die CDU/CSU ergeben (8:8). 5

3. Der Bundestag fasste in der Sitzung am 30. Oktober 2002 mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen und gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen von CDU/CSU und FDP folgenden Beschluss (Bundestag, Plenarprotokoll 15/5, Stenografischer Bericht, S. 177 A - B und BT-Drucks 15/17): 6

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 (St. Lagüe/Schepers) berechnet, soweit nichts Abweichendes beschlossen wird. 7

Das Gleiche gilt für die Besetzung von anderen Gremien, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. 8

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 St. Lagüe/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. 9

4. In seiner 10. Sitzung am 14. November 2002 wählte der Bundestag auf der Grundlage des Beschlusses vom 30. Oktober 2002 seine Vertreter in den Vermittlungsausschuss (Plenarprotokoll 15/10, Stenografischer Bericht, S. 574 D <Beschluss>, auf der Grundlage der Wahlvorschläge der Fraktionen der SPD <BTDrucks 15/51>, CDU/CSU <BTDrucks 15/52>, Bündnis 90/Die Grünen <BTDrucks 15/53> 10

und FDP <BTDrucks 15/54>). Dabei hatte die Antragstellerin nur sechs Mitglieder ihres insgesamt sieben Mitglieder umfassenden Wahlvorschlages (BTDrucks 15/52) zur Abstimmung gestellt. Gewählt wurden acht Mitglieder der SPD-Fraktion, sechs Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion und jeweils ein Mitglied der FDP-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (8:6:1:1).

Zuvor hatte der Bundestag mit den Stimmen der Regierungskoalition gegen die Stimmen der CDU/CSU und der FDP bei Enthaltung der beiden fraktionslosen Bundestagsmitglieder den Antrag der CDU/CSU-Fraktion (BTDrucks 15/47) zur Bestimmung eines neuen Verfahrens für die Berechnung der Stellenanteile der Fraktionen im Vermittlungsausschuss abgelehnt (Plenarprotokoll 15/10, Stenografischer Bericht, S. 574 C). Dieser Vorschlag sah vor, jeweils sieben Mitglieder der SPD- und der CDU/CSU-Fraktion sowie jeweils ein Mitglied der FDP-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (7:7:1:1) in den Vermittlungsausschuss zu entsenden.

11

5. Der Bundesrat hat auf seiner 783. Sitzung am 29. November 2002 den Vermittlungsausschuss angerufen. Unter Einhaltung der Ladungsfrist gemäß § 7 Abs. 1 GO-VermA sollte der Vermittlungsausschuss am 5. Dezember 2002 zu seiner ersten Sitzung in der 15. Legislaturperiode zusammentreten.

12

## II.

1. Die Antragstellerin wendet sich im Wege der Organklage gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 30. Oktober 2002. Sie ist der Auffassung, dass der Bundestagsbeschluss sie in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 40 Abs. 1 Satz 2, Art. 21 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 und Art. 77 Abs. 2 GG verletze.

13

2. a) Im Wege einer einstweiligen Anordnung möchte sie erreichen, dass Ziffer 2 Satz 2 des Beschlusses bis zur Entscheidung in der Hauptsache nicht angewendet wird. Zur Begründung trägt die Antragstellerin vor, dass es im Falle einer Umsetzung des Bundestagsbeschlusses durch eine entsprechende Besetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses zu einer Verzerrung der Arbeitsergebnisse des Vermittlungsausschusses käme, was Auswirkungen auf die Arbeit des parlamentarischen Gesetzgebers hätte.

14

Der Erlass einer einstweiligen Anordnung sei dringend geboten, weil dem Vermittlungsausschuss bis zur Hauptsacheentscheidung eine Vielzahl von Gesetzen zugeleitet und diese von ihm behandelt werden würden. Bei der Folgenabwägung sei zu berücksichtigen, dass für den Fall der Umsetzung des Bundestagsbeschlusses zum einen das Recht der Antragstellerin auf verfassungsgemäße Vertretung auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses - und damit auch der Wählerwille - für einen längeren Zeitraum missachtet werden würde. Zum anderen würde sich die verfassungswidrige Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses auf die Gesetzgebungsarbeit von Bundestag und Bundesrat auswirken. Die Verschiebung der Sitzverteilung zu Gunsten der Regierungskoalition bewirke eine Majorisierung

15

des Vermittlungsausschusses zu Lasten der Antragstellerin, die Auswirkungen auf alle dem Vermittlungsausschuss vorzulegenden Gesetzgebungsvorhaben habe.

Dagegen seien die Folgen eines Eingriffs in die parlamentarische Gestaltungsfreiheit durch Erlass einer einstweiligen Anordnung im Fall einer Erfolglosigkeit in der Hauptsache weitaus geringer. Zwar würde sich nicht die Regierungsmehrheit auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses wiederfinden, doch käme stattdessen die proportionale und damit spiegelbildliche Verteilung der im Bundestag vertretenen Fraktionsanteile auf Grund sämtlicher anerkannter Zählverfahren zustande. 16

b) Ferner trägt die Antragstellerin vor, dass die Wahl der sechs von ihr vorgeschlagenen Mitglieder auf die Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses nicht als Billigung der nach ihrer Auffassung verfassungswidrigen Verfahrensweise zu verstehen sei. Vielmehr sei es ihr darum gegangen, den Vermittlungsausschuss nicht zu blockieren, arbeitsfähig zu erhalten und sich nicht selbst erheblicher parlamentarischer Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten zu berauben. Es bestehe für sie keine verfassungsprozessuale Pflicht, bis zur Entscheidung in der Hauptsache den Vermittlungsausschuss zu blockieren. Sie habe alle ihr zur Verfügung stehenden parlamentarischen Mittel ausgeschöpft, um die von ihr vertretene Rechtsposition durchzusetzen. 17

Ihr Antrag habe sich durch die Wahl vom 14. November 2002 auch nicht erledigt. Der Vermittlungsausschuss sei noch nicht zusammengetreten, so dass die Nichtanwendung des Beschlusses - verstanden auch im Sinne eines Nichtvollzugs - nach wie vor möglich sei. 18

### III.

Der Antragsgegner ist der Ansicht, dass der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung unzulässig (1.) und unbegründet (2.) sei. 19

1. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung habe sich durch die Wahl der vom Bundestag in den Vermittlungsausschuss zu entsendenden Vertreter am 14. November 2002 erledigt; das Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin sei entfallen. Durch die Wahl unter Mitwirkung der Antragstellerin sei der Beschluss des Bundestages vom 30. Oktober 2002 umgesetzt worden. 20

2. Die Unbegründetheit des Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz folge aus der offensichtlichen Unbegründetheit des Antrags in der Hauptsache (a) und aus der Folgenabwägung (b). 21

a) Der Antrag sei offensichtlich unbegründet, weil das von der Antragstellerin beanspruchte Recht ihr vom Grundgesetz nicht übertragen sei. Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 40 Abs. 1 Satz 2, Art. 21 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 und Art. 77 Abs. 2 GG lasse sich kein Recht auf Entsendung von sieben anstatt sechs Vertretern in den Vermittlungsausschuss ableiten. Der Wechsel des Zählsystems mit dem Ziel, die Mehrheitsverhältnisse im Plenum abzubilden, sei nach der Rechtsprechung des 22

Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich unbedenklich.

Anders als die Ausschüsse des Bundestages sei der Vermittlungsausschuss nicht in die eigentliche Repräsentation des Volkes einbezogen; vielmehr solle er das Gelingen der Repräsentation im späteren Gesetzesbeschluss des Bundestages vorbereiten. Im Vordergrund stehe deshalb die Suche nach einem Kompromiss, der für die Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat annehmbar sei. Die Minderheit im Bundestag habe von Verfassungs wegen das Recht, an den Beratungen des Vermittlungsausschusses teilzunehmen, wenn das die Abbildung der Mehrheitsverhältnisse auf der Bundestagsbank nicht beeinträchtige. 23

Die angewendete Berechnungsmethode weiche nicht weiter von der strikten Proportionalität ab als das zur Abbildung der Regierungsmehrheit und zur Vermeidung eines Patts auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses erforderlich sei. Das von der Antragstellerin gewünschte Patt würde die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag verzerrt abbilden und die Gefahr eines unakzeptablen Vermittlungsvorschlags mit sich bringen. 24

b) Der Erlass einer einstweiligen Anordnung wäre ein einschneidender Eingriff in die Gestaltungsfreiheit des Bundestages, der nicht geboten sei. Eine von der Antragstellerin behauptete Majorisierung des gesamten Vermittlungsausschusses, die die Erfolgchancen des Vermittlungsverfahrens generell reduzierte, bestehe nicht. Bei der Ablehnung des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung entstünde der Antragstellerin kein nennenswerter Nachteil. Denn sie sei mit sechs Vertretern auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses repräsentiert. 25

#### IV.

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Bundespräsidenten, dem Bundesrat und der Bundesregierung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. 26

Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung unzulässig und unbegründet sei. Der Antrag habe sich erledigt, weil der streitgegenständliche Beschluss bei der Wahl am 14. November 2002 unter Beteiligung der Antragstellerin angewendet worden sei und sich eine erneute Anwendung nicht abzeichne. 27

Der Antrag sei offensichtlich unbegründet, weil die wesentlichen Fragen entweder bereits vom Bundesverfassungsgericht entschieden seien oder sich ihre Beantwortung ohne weiteres in der Konsequenz bestehender Verfassungsrechtsprechung und aus dem übereinstimmenden Schrifttum ergebe. Der Wechsel der Zählsysteme mit dem Ziel, die Mehrheitsverhältnisse des Plenums auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses wiederzugeben, sei verfassungsrechtlich unbedenklich. Die vorgenommene Umstellung des Zählverfahrens entspreche der Staatspraxis und der Geschäftsordnung des Bundestages. Schließlich bestehe auch kein Anordnungsgrund. 28

## B.

Der Antrag, im Wege einer einstweiligen Anordnung Ziffer 2 Satz 2 des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 30. Oktober 2002 (Plenarprotokoll 15/5, Stenografischer Bericht, S. 177 B) bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache für nicht anwendbar zu erklären, hat keinen Erfolg. 29

### I.

Der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht in der Hauptsache ist gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG eröffnet. Im Organstreitverfahren ist auch ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung statthaft (vgl. BVerfGE 23, 42 <48>; 82, 353 <363>; stRspr). 30

Das Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin ist durch die Wahl der Vertreter des Bundestages in den Vermittlungsausschuss am 14. November 2002 nicht entfallen. Der streitgegenständliche Beschluss des Bundestages vom 30. Oktober 2002 bildet die Grundlage für die Aufstellung der Wahlvorschläge der Fraktionen und darauf folgend die "Gesamtwahl" der von den Fraktionen aufgestellten Kandidaten nach Fraktionslisten. Der Beschluss wirkt mithin in der konkreten Entsendung der Vertreter des Bundestages in den Vermittlungsausschuss fort, zumindest in Bezug auf das achte Mitglied der SPD-Fraktion, das nach Auffassung der Antragstellerin zu Lasten ihres Stellenanteils gewählt worden ist. 31

Der Antragstellerin kann auch nicht entgegengehalten werden, dass sie die Ziffer 7 ihres Wahlvorschlages – in der ein siebtes ordentliches und siebtes stellvertretendes Mitglied der Antragstellerin benannt sind – in der Bundestagssitzung am 14. November 2002 ausdrücklich nicht zur Abstimmung gestellt hat. Denn nur durch diese Vorgehensweise konnte die Arbeitsfähigkeit des Vermittlungsausschusses unter der Mitwirkung von zumindest sechs Mitgliedern der Antragstellerin sichergestellt werden. Der Vorschlag zu Ziffer 7 soll zudem nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache erneut zur Abstimmung gestellt werden. 32

### II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist unbegründet. 33

1. Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Dabei haben die Gründe, welche für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme sprechen, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, der Antrag in der Hauptsache erweise sich von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Kann Letzteres nicht festgestellt werden, muss demnach der Ausgang des Hauptsacheverfahrens als offen angesehen werden, sind die Folgen, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, der Antrag in der Hauptsache 34

che aber später Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Antrag in der Hauptsache aber erfolglos bliebe (BVerfGE 86, 390 <395>; 88, 173 <179 f.>; 91, 70 <74 f.>; 92, 126 <129 f.>; 93, 181 <186 f.>; 94, 334 <347>; 99, 57 <66>; 104, 23 <28 f.>; stRspr).

Der Erlass einer einstweiligen Anordnung im Organstreitverfahren bedeutet einen Eingriff des Bundesverfassungsgerichts in die Autonomie eines anderen Verfassungsorgans. Bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG ist deshalb grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 104, 23 <27>; Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Oktober 2002 - 2 BvK 1/01, S. 12). Der Erlass kann allein der vorläufigen Sicherung des strittigen organschaftlichen Rechts der Antragsteller dienen, damit es nicht im Zeitraum bis zur Entscheidung der Hauptsache durch vollendete Tatsachen überspielt werde (BVerfGE 89, 38 <44>; 96, 223 <229>; 98, 139 <144>).

35

2. Der in der Hauptsache gestellte Antrag ist weder von vornherein unzulässig (a) noch offensichtlich unbegründet (b).

36

a) Der in der Hauptsache gestellte Antrag ist zulässig. Die Antragsbefugnis der Antragstellerin ergibt sich aus den §§ 63 und 64 Abs. 1 BVerfGG. Die Antragstellerin ist durch das Grundgesetz und die Geschäftsordnung des Bundestages mit eigenen Rechten ausgestattet. Die Fraktionen im Bundestag sind im Organstreitverfahren gemäß §§ 63 ff. BVerfGG parteifähig (vgl. BVerfGE 2, 143 <159 f.>; stRspr). Der Beschluss vom 30. Oktober 2002 ist eine rechtserhebliche Maßnahme im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG, die Dauerwirkung entfaltet, weil der Vermittlungsausschuss hinsichtlich der Bundestagsbank auf der Grundlage dieses Beschlusses besetzt wurde und in dieser personellen Zusammensetzung bis auf weiteres tätig wird. Das Interesse an der Klärung der mit dem Antrag im Organstreitverfahren aufgeworfenen Rechtsfrage besteht fort.

37

b) Der in der Hauptsache gestellte Antrag ist auch nicht offensichtlich unbegründet.

38

Der Bundestag, der seine Vertreter im Vermittlungsausschuss gemäß Art. 42 Abs. 2 GG mit Mehrheit wählt, hat den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Parlament und Ausschüssen zu beachten (vgl. BVerfGE 84, 304 <323 f.>; 96, 264 <282>). Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch auch entschieden, dass der Wechsel des Zählsystems mit dem Ziel, die Mehrheitsverhältnisse des Plenums auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses wiederzugeben, keine missbräuchliche Handhabung der Geschäftsordnungsautonomie und verfassungsrechtlich unbedenklich ist (BVerfGE 96, 264 <283>). Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung ist in dem hier zu beurteilenden Fall die Frage offen, wie zu verfahren sei, wenn auch nach dem Wechsel zwischen den drei bislang üblichen Zählverfahren die im Plenum bestehende Mehrheit nicht abgebildet wird oder es sogar zu einem politischen Patt zwischen der die Regierung tragenden Mehrheit und der Opposition kommt. Die Antwort hängt davon ab, ob sich in diesem Fall das Mehrheits- oder aber das Proportionalitätsprin-

39

zip durchsetzen soll. Der eingeführte Korrekturfaktor zu Gunsten der stärksten Fraktion hat eine andere Qualität und ein anderes Gewicht als der Wechsel in den Verfahren zur Ermittlung mathematisch bestimmter Proportionalität. Zudem bedarf der Klärung, ob der Beschluss des Bundestages im konkreten Fall insoweit rechtmäßig ist, als er den Sitz auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses, der im Zählverfahren unberücksichtigt gelassen wurde, der stärksten Fraktion zuweist. Es ist nicht zwingend, dass an einer Koalitionsregierung immer die stärkste Fraktion beteiligt ist. Auch wäre es denkbar, den unberücksichtigten Sitz derjenigen regierungstragenden Fraktion zuzuweisen, die nach Anwendung eines der drei Zählverfahren über den höchsten Restwert verfügt, was in diesem Fall die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen begünstigt hätte.

3. Die Folgenabwägung fällt gegen den Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung aus. 40

Wird die einstweilige Anordnung erlassen, stellt sich aber in der Hauptsache heraus, dass der Beschluss des Bundestages vom 30. Oktober 2002 verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, so wäre der Bundestag zunächst verpflichtet, die Stellenanteile der Fraktionen für die Besetzung von Ausschüssen und Gremien nach einem anderen als dem vorgesehenen Verfahren zu berechnen. Die Folge einer einstweiligen Anordnung wäre demnach eine Beeinträchtigung der autonomen Entscheidungsbefugnis des Bundestages (vgl. BVerfGE 79, 169 <170 f.> zur Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers im Wahlrecht und BVerfGE 96, 264 <282 f.> zur Entscheidung für das bei der Gremienwahl anzuwendende Zählverfahren). Sollte sich im Hauptsacheverfahren herausstellen, dass den Fraktionen, die die Regierung tragen, ein Anspruch auf Abbildung der Mehrheit zusteht, wäre dieses Recht bis zur Entscheidung in der Hauptsache beeinträchtigt und Beschlüsse des Vermittlungsausschusses litten an dem Mangel der Fehlbesetzung. 41

Wird dagegen der Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt, stellt sich aber im Hauptsacheverfahren heraus, dass der angegriffene Beschluss gegen Verfassungsrecht verstößt, könnte der Bundestag in der Zwischenzeit auf der Grundlage der Wahl vom 14. November 2002 seine Vertreter zu Lasten des Sitzanteils der Antragstellerin in den Vermittlungsausschuss entsenden. Der Vermittlungsausschuss würde damit seine Arbeit mit einer nicht dem Stärkeverhältnis der Fraktionen im Bundestag entsprechenden Sitzverteilung auf der Bundestagsbank aufnehmen. Die Ablehnung des Erlasses einer einstweiligen Anordnung hätte somit zur Folge, dass die Antragstellerin im Vermittlungsausschuss nicht entsprechend ihrer Stärke im Bundestag vertreten und ein in dieser Weise fehlerhaft zusammengesetzter Vermittlungsausschuss an einer unbestimmten Zahl von Gesetzgebungsvorhaben beteiligt wäre. 42

Gegeneinander abzuwägen sind in diesem Fall demnach der Nachteil einer Beeinträchtigung der autonomen Entscheidungsbefugnis des Antragsgegners und des damit zusammenfallenden möglicherweise bestehenden Anspruchs auf Abbildung der 43

Mehrheitsverhältnisse im Ausschuss mit der Beeinträchtigung des möglicherweise bestehenden Rechts der Antragstellerin auf proportionale Beteiligung an parlamentarischen Gremien. Das Gebot eines formgerechten Gesetzgebungsverfahrens ist auf beiden Seiten mit demselben Gewicht zu berücksichtigen.

Ein Überwiegen der Interessen der Antragstellerin an der vorläufigen Wahrung der von ihr geltend gemachten Rechte gegenüber den entgegenstehenden korrespondierenden Interessen des Antragsgegners lässt sich nicht feststellen. 44

Die Rechte der Antragstellerin werden durch die Ablehnung des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht gänzlich vereitelt. Erweist sich der Antrag im Hauptsacheverfahren als begründet, so ist die Antragstellerin bis zu diesem Zeitpunkt im Vermittlungsausschuss nicht ohne Einfluss. Auf Seiten des Bundestages wurden sechs Mitglieder der Antragstellerin in den Vermittlungsausschuss gewählt. Sie stellt mithin als zweitstärkste Fraktion im 15. Deutschen Bundestag ein gutes Drittel der Sitze auf der Bundestagsbank. Nach einem erfolgreichen Ausgang des Hauptsacheverfahrens ließe sich die gegenwärtige Sitzverteilung korrigieren. 45

Die Antragstellerin hat zudem nicht hinreichend dargelegt, dass ihre um einen Sitz verringerte Vertretung im Vermittlungsausschuss die politischen Mehrheiten in diesem Gremium bis zur Entscheidung in der Hauptsache unvertretbar verzerre. Eine solche Sichtweise setzte voraus, dass sich auch die Mitglieder der Bundesratsbank eindeutig entweder der Regierungsmehrheit oder der Opposition zuordnen lassen. In Anbetracht der unterschiedlichen politischen Konstellationen in den Ländern und des Gewichts der Länderinteressen im Bundesrat liegt diese Schlussfolgerung nicht auf der Hand. 46

Bei dieser Sachlage ist es nach § 32 BVerfGG nicht dringend geboten, dass das Bundesverfassungsgericht im Wege der einstweiligen Anordnung eingreift (BVerfGE 65, 101 <103>). Dies gilt auch im Hinblick darauf, dass in den Fällen, in denen der Vermittlungsausschuss eine Änderung des Gesetzesbeschlusses vorschlägt, der Bundestag erneut Beschluss zu fassen hat (Art. 77 Abs. 2 Satz 5 GG). 47

Hassemer	Sommer	Jentsch
Broß	Osterloh	Di Fabio
Mellinghoff		Lübbe-Wolff

Abweichende Meinung  
des Richters Broß  
zum Beschluss des Zweiten Senats vom 3. Dezember 2002  
- 2 BvE 3/02 -

Der Entscheidung der Mehrheit des Senats vermag ich nicht zu folgen. Dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hätte mit nachfolgendem Inhalt stattgegeben werden müssen: 48

Dem Antragsgegner wird aufgegeben, seine auf der Grundlage des Beschlusses vom 30. Oktober 2002 bestimmten Vertreter bis zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache nicht in den Vermittlungsausschuss zu entsenden. 49

Der Vermittlungsausschuss wird von Amts wegen verpflichtet, den Einberufungsbeschluss des Bundesrates vom 29. November 2002 sowie etwaige weitere Einberufungsbeschlüsse bis zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache nicht zu vollziehen. 50

I.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig. 51

1. Nachdem der angegriffene Beschluss des Bundestages vom 30. Oktober 2002 bereits durch die Wahl der Mitglieder des Vermittlungsausschusses am 14. November 2002 vollzogen wurde, ist der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung in seiner gegenwärtigen Fassung überholt, aber keineswegs erledigt; er ist entsprechend seinem Rechtsschutzziel sinngemäß dahin auszulegen (vgl. BVerfGE 62, 397 <398>), dem Vermittlungsausschuss (von Amts wegen) aufzugeben, den Einberufungsbeschluss des Bundesrates vom 29. November 2002 nicht, wie beabsichtigt, beginnend ab dem 5. Dezember 2002 zu vollziehen und den auf der Grundlage des Beschlusses vom 30. Oktober 2002 gewählten Mitgliedern des Bundestages die Teilnahme an den Sitzungen bis zur Entscheidung in der Hauptsache zu untersagen. Damit ist zugleich die Beschlussunfähigkeit des Vermittlungsausschusses sichergestellt (vgl. § 7 Abs. 3 GO VermA). Da sich der Antrag nicht gegen den Vermittlungsausschuss selbst richtet, ist die einstweilige Anordnung insoweit von Amts wegen zu erlassen. Dagegen bestehen keine Bedenken, wenn der Verfassungsrechtsstreit - wie hier - bereits in der Hauptsache anhängig ist (vgl. BVerfGE 42, 103 <120>). 52

2. Durch eine einstweilige Anordnung darf zwar nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Hauptsache nicht vorweggenommen werden (BVerfGE 12, 276 <279>; 15, 77 <78>; 46, 160 <163 f.>; 67, 149 <151>). Dadurch wird die Zulässigkeit des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im vorliegenden Fall aber nicht in Frage gestellt; denn unter den obwaltenden Umständen - die erste Sitzung des Vermittlungsausschusses soll am 5. Dezember 2002 stattfinden; Termin zur Beratung und Entscheidung wurde vom Vorsitzenden des Senats nach Eingang 53

des Antrags am 8. November 2002 im Einvernehmen mit dem Berichterstatter auf den 3. und 4. Dezember 2002 bestimmt – muss jede Entscheidung in der Hauptsache zu spät kommen und kann der Antragstellerin ausreichender Rechtsschutz in anderer Weise nicht mehr gewährt werden (vgl. BVerfGE 34, 160 <162 f.>; 67, 149 <151>; 77, 130 <135>). Gleiches gilt hinsichtlich der Wahrung des Interesses der Allgemeinheit an einer verfassungskonformen Besetzung des Vermittlungsausschusses; denn im demokratischen Rechtsstaat hat sich die politische Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin zu vollziehen (vgl. BVerfGE 20, 56 <98 f.>).

## II.

Der Antrag ist auch begründet. Das Bundesverfassungsgericht kann nach § 32 Abs. 1 BVerfGG im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Die Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung sind hier gegeben. 54

1. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung nimmt die Hauptsache ein Stück weit vorweg, weil er (mittelbar) den Bundestag zwingt, die Besetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss schon jetzt zu ändern, um seinen legislativen Pflichten auch bereits vor einer endgültigen Sachentscheidung weiter nachkommen zu können. Aus diesem Grunde sind die Erfolgsaussichten in den Blick zu nehmen (vgl. BVerfGE 63, 254; 67, 149 <152>). Dies führt zu folgender Betrachtung: 55

a) Die gegenwärtige Besetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses verletzt nicht nur den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Parlament und Ausschüssen (vgl. BVerfGE 84, 304 <323 f.>; 96, 264 <282>), sondern auch den Grundsatz der Gleichheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). Der Deutsche Bundestag hat von der ihm eingeräumten Geschäftsordnungsautonomie (vgl. BVerfGE 79, 169 <170 f.>; 96, 264 <283>) in verfassungswidriger Weise Gebrauch gemacht. Dies führt in der Hauptsache zur Aufhebung des Beschlusses vom 30. Oktober 2002 und in dessen Folge der Wahl der Vertreter des Deutschen Bundestages vom 14. November 2002. 56

Die dadurch aufgeworfenen Rechtsfragen harren keiner Klärung; sie haben das Bundesverfassungsgericht bereits beschäftigt, lassen sich zum Teil sogar dem Wortlaut des Grundgesetzes selbst entnehmen und sind deshalb einer sofortigen Rechtsanwendung zugänglich. Für eine Folgenabwägung besteht kein Anlass; für sie ist weder Raum noch Zeit. Folgen wägt das Bundesverfassungsgericht nur dann, wenn die Erfolgsaussicht eines Antrags in der Hauptsache offen und dieser nicht bereits offensichtlich begründet ist (vgl. nur z.B. BVerfGE 99, 57 <66> m.N. und nunmehr ausdrücklich BVerfGE 104, 23 <28 f.>). Bestehen aber - wie hier - an der Berechtigung des Anliegens der Antragstellerin in der Hauptsache keine Zweifel und drängt sich nach allgemein anerkannter Rechtsauffassung - namentlich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts selbst - eine stattgebende Entscheidung geradezu auf, ist für eine wie auch immer geartete Abwägung kein Raum. Nur der - noch - Unwis- 57

sende darf wägen, der Wissende muss entscheiden.

b) Nach Art. 42 Abs. 2 GG werden die Vertreter des Bundestages im Vermittlungsausschuss mit Mehrheit gewählt. Dabei hat der Bundestag den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Parlament und Ausschüssen zu beachten (vgl. BVerfGE 84, 304 <323 f.>; 96, 264 <282 ff.>). Jeder Ausschuss muss in seiner Zusammensetzung ein verkleinertes Abbild des Plenums darstellen (vgl. BVerfGE 80, 188 <221 f.>). Da beim Wahlvorgang selbst mit Mehrheit abgestimmt wird, kann der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nur dadurch verwirklicht werden, dass vor der Wahl nach einem Proportionalverfahren festgelegt wird, wie viele Kandidaten die jeweilige Fraktion oder Gruppe vorschlagen kann (vgl. BVerfGE 96, 264 <282>). Im Rahmen der insofern erforderlichen Umrechnung der Mitgliederzahlen der Fraktionen und Gruppen in Vorschlagsrechte lässt sich eine vollständige Gleichheit mit einem der bekannten Proportionalverfahren - d'Hondt, Hare/Niemeyer oder St. Laguë/Schepers - naturgemäß nicht erreichen; denn es können nur ganze Sitze verteilt werden. Auch eine Aussage darüber, welches Verfahren das Gebot der Gleichbehandlung am besten verwirklicht, ist nicht möglich. Aus diesem Grunde fällt die Entscheidung, welches Zählsystem zur Anwendung kommen soll, grundsätzlich in die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages (vgl. BVerfGE 96, 264 <283>).

58

c) Das bedeutet indes nicht, dass die Besetzung des Vermittlungsausschusses in das freie Belieben des Bundestages gestellt wäre. Vielmehr findet die Geschäftsordnungsautonomie an den tragenden Strukturprinzipien der Verfassung ihre natürliche Grenze; ihr ist - wie jeder anderen Ermessensbetätigung auch - die rechtsstaatliche Schranke immanent, dass sich ihre Ausübung an Sinn und Zweck der bestehenden Regelung - hier der Einrichtung des Vermittlungsausschusses gemäß Art. 77 Abs. 2 GG - zu orientieren hat, allgemeine Rechtsprinzipien, namentlich der Grundsatz der Gleichheit der Wahl zu beachten sind und nicht gegen das Willkürverbot (BVerfGE 89, 1 <13 f.>; 104, 310 <325, 330>) verstoßen werden darf.

59

d) Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund ist der angefochtene Beschluss des Deutschen Bundestages rechtsmissbräuchlich. Die Ergänzung eines anerkannten Zählverfahrens um einen mathematisch nicht begründbaren "Korrekturfaktor" ist von der Geschäftsordnungsautonomie nicht mehr gedeckt. Sie verletzt nicht nur den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit (vgl. BVerfGE 84, 304 <323 f.>; 96, 264 <282>), sondern auch den Grundsatz der Gleichheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). Zum einen wird die SPD-Fraktion gegenüber der CDU/CSU-Fraktion überproportional (8 : 6) berücksichtigt, zum anderen wird der Stärke der CDU/CSU-Fraktion bei der Zuteilung von Sitzen im Vermittlungsausschuss nicht derselbe Erfolgswert (vgl. BVerfGE 79, 161 <166>; 82, 322 <337>) wie der SPD-Fraktion beigemessen. Dies hat eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung der CDU/CSU- zu Gunsten der SPD-Fraktion zur Folge. Ein solches Ergebnis kann von Verfassungs wegen nicht hingenommen werden, zumal selbst bei Anerkennung einer Vorabzuteilung eines Ausschusssitzes an die Mehrheitsfraktionen nach allen anerkannten Zählverfahren nicht der SPD-Fraktion, sondern der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen der höchste Rest-

60

wert für die Vergabe des letzten Sitzes auf der Bundestagsbank zukäme. Eine solche Sitzverteilung ist unter keinem verfassungsrechtlich denkbaren Aspekt mehr vertretbar und deshalb willkürlich.

e) Dem kann auch nicht mit Erfolg entgegen gehalten werden, das Bundesverfassungsgericht habe einen Wechsel des Zählsystems mit dem Ziel, die Mehrheitsverhältnisse im Plenum auch auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses wiederzugeben, verfassungsrechtlich als unbedenklich angesehen (vgl. BVerfGE 96, 264 <283>). Zum einen geht das hier praktizierte Verfahren weit über einen bloßen Wechsel des Zählsystems hinaus; denn es wird ein mathematisch in keiner Weise begründbarer Korrekturfaktor eingeführt, der jedem der bisher bekannten Systeme fremd ist und den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit in sein Gegenteil verkehrt. Zum anderen darf die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts nicht aus dem Zusammenhang gelöst werden. Sie steht unter dem Vorbehalt der Wahrung des Gebots der Gleichbehandlung (vgl. BVerfGE 96, 264 <283>), das hier gerade verletzt wird.

61

f) Des Weiteren ist eine spiegelbildliche Übernahme der Mehrheitsverhältnisse im Plenum des Bundestages auf die Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses auch nicht aus Gründen der Effektivität der Parlamentsarbeit geboten. Zwar erscheint es im Hinblick auf die Aufgabe von Ausschüssen, Entscheidungen und Beschlüsse des Plenums vorzubereiten, nahe liegend, dass sich die politische Gewichtung innerhalb des Parlaments auch in den Ausschüssen widerspiegeln muss (vgl. hierzu BVerfGE 80, 188 <222>); denn andernfalls würde ein Großteil der Ausschussvorlagen im Plenum wieder abgeändert, so dass das Plenum letztlich zu Ausschussarbeit gezwungen und seine Arbeit damit ineffektiv würde. Indes lassen sich diese Gedankengänge, die für die Ausschüsse des Bundestages durchaus ihre Berechtigung haben, auf den aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates gebildeten Vermittlungsausschuss nicht sinngemäß übertragen. Dessen Aufgabe besteht - im Gegensatz zu den (sonstigen) Ausschüssen des Bundestages - nicht darin, erstmals eine Beschlussvorlage für das Plenum zu erarbeiten. Er soll vielmehr versuchen, ein bereits Not leidend und damit ineffektiv gewordenes Gesetzgebungsvorhaben doch noch zu retten, ohne dass das Gesetzgebungsverfahren selbst erneut durchlaufen werden muss (vgl. BVerfGE 72, 175 <188>; siehe hierzu auch Masing in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Band II, 4. Aufl. 2000, Art. 77, Rn. 57 m.w.N.). Im Wege eines gegenseitigen Nachgebens und Aufeinander-Zugehens sollen Lösungen gesucht werden, die sowohl für den Bundestag als auch für den Bundesrat annehmbar sind und unter wechselseitiger Befriedigung der jeweils für erheblich gehaltenen Interessenlage die Akzeptanz für einen Konsens verbreitern und schließlich in einen möglichst ausbalancierten Kompromiss münden (so zutreffend z.B. Masing in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 77, Rn. 57 ff.). Aus diesem Grunde sind die Mitglieder des Vermittlungsausschusses auch nicht an Weisungen gebunden (vgl. Art. 77 Abs. 2 Satz 3 und Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). Ferner weist der Vermittlungsausschuss - im Gegensatz zu den anderen Ausschüssen des Bundestages - auch nicht die aus Gründen der Sicherung von Mehrheitsentscheidungen übli-

62

che ungerade Zahl von Mitgliedern auf (vgl. § 1 GOVermA). Zusammensetzung und Verfahren des Vermittlungsausschusses sind mithin in besonderem Maße darauf angelegt, einen Konsens zu erzielen (vgl. BVerfGE 72, 175 <188>).

Dieser Aufgabe kann der Vermittlungsausschuss naturgemäß nur dann genügen, wenn seine Mitglieder die bislang in Bundestag und Bundesrat eingenommenen Positionen zumindest ein Stück weit verlassen und sich auf einen Kompromiss hin bewegen. Um diesen urdemokratischen Prozess zu fördern, ist es nicht geboten, dass die politische Gewichtung innerhalb des Parlaments auch auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses mehrheitsgetreu wiedergespiegelt wird. Zur Effektivität parlamentarischer Arbeit trägt vielmehr gerade eine Konstellation bei, in der sich die Vertreter der Mehrheits- und Minderheitsfraktionen unter jeweiliger Hinzurechnung ihrer "befreundeten" Vertreter auf der Bundesratsbank in annähernd gleicher Stärke (paritätisch) gegenüberreten und bislang starre Fronten leichter aufgebrochen werden können. Da es somit im Vermittlungsausschuss nicht darauf ankommt, dass gerade die Mehrheitsauffassung des Deutschen Bundestages durchgesetzt und damit effektiv wird, sondern darauf, dass ein Konsens gefunden wird, greift der Grundsatz von dessen effektiver Arbeit von vornherein nicht - er würde den Vermittlungsausschuss überflüssig machen. Sonach ist die spiegelbildliche Übernahme der Mehrheitsverhältnisse im Plenum auf die Bundestagsbank entgegen dem Prinzip der mathematischen Proportionalität unter dem Gesichtspunkt der Effektivität der Arbeit des Parlaments keineswegs zu rechtfertigen. Dies gilt auch in Bezug auf die Effektivität der Arbeit im Vermittlungsausschuss selbst, weil bei einer annähernd paritätischen Besetzung in weitaus höherem Maße der Zwang besteht, eine sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat mehrheitsfähige ("echte") Konsenslösung anzustreben. Zugleich wird dem Zustandekommen so genannter unechter Einigungsvorschläge, das sind solche, die zwar mit der Mehrheit der Stimmen der anwesenden Mitglieder des Vermittlungsausschusses beschlossen werden (vgl. § 8 GOVermA), denen jedoch keine "politische" Mehrheit im Bundesrat und Bundestag korrespondiert (vgl. hierzu näher Dästner, Der "unechte Einigungsvorschlag" im Vermittlungsverfahren, ZParl 1999, S. 26 <27 f.>) und für die deshalb auch eine realistische Chance der Verwirklichung nicht besteht, wirksam begegnet. Damit vermag der Gedanke der Effektivität eine spiegelbildliche Vertretung der Mehrheit des Plenums auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses nicht zu tragen; er steht ihr vielmehr geradezu entgegen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn eine spiegelbildliche Repräsentation der Mehrheit des Plenums des Bundestages im Vermittlungsausschuss - wie hier - nur um den Preis einer Verletzung des Rechts der anderen Fraktionen auf proportionale Vertretung entsprechend ihrer jeweiligen Stärke verwirklicht werden könnte.

g) Im Übrigen beruht es auf einer Fehleinschätzung der Verfassungsrechtslage, wenn angenommen wird, der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit verlange eine Abbildung der Mehrheit um jeden Preis. Ist die Mehrheit im Großen "hauchdünn", so liegt es in der Natur der Sache, dass sie im Kleinen entweder bereits überhaupt nicht mehr gemessen oder zwar noch gemessen, aber - wie hier - nicht mehr abgebildet werden

63

64

kann. Soll dieser Umstand korrigiert werden, so bleibt nur der Weg, die Zahl der Mitglieder des Gremiums (vgl. § 1 GOVermA) entsprechend zu erhöhen, um eine Abbildung der politischen Mehrheit im Plenum auch im Vermittlungsausschuss zu gewährleisten. Hierzu bedarf es allerdings einer einvernehmlichen Änderung der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses durch den Bundestag und den Bundesrat. Keinesfalls kann die "Konfliktlage" zu Lasten des Anspruchs anderer Fraktionen und Gruppen auf erfolgswertgleiche Repräsentation entsprechend ihrer Stärke im Plenum auch im Vermittlungsausschuss gelöst werden. Kommt weder im Bundestag noch im Bundesrat eine Mehrheit für eine Änderung der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses in oben genanntem Sinne zustande, muss eine Patt-Situation akzeptiert werden.

h) Weder das Grundgesetz noch die Geschäftsordnung des Bundestages kennen einen Anspruch auf spiegelbildliche Repräsentation der Mehrheit. Im Gegenteil: der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit schränkt das Mehrheitsprinzip (vgl. Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG) denknotwendig ein, indem er auch den Vertretern der Mehrheit die Verpflichtung auferlegt, die Kandidaten der Minderheit zu wählen. Das dem Mehrheitsprinzip inhärente Recht, die Minderheit zu binden, ist mit anderen Worten bereits von Verfassungs wegen um die Verpflichtung verkürzt, dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Parlament und Ausschüssen Rechnung zu tragen. Sinnfällig zum Ausdruck kommt dies in Art. 42 Abs. 2 Satz 2 GG, der Ausnahmen vom Mehrheitsprinzip gerade für Wahlen ausdrücklich vorsieht, womit im Gegensatz zu den Abstimmungen die vom Bundestag zu treffenden Personalentscheidungen - hierzu gehört auch die Besetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss - gemeint sind (vgl. hierzu allgemein H. H. Klein in: Maunz/Dürig, GG, Art. 42, Rn. 92, Stand: Juli 2001). Dementsprechend rekurrieren auch die §§ 11, 12 GOBT nicht auf die "Mehrheit" oder "Minderheit", sondern auf die Stärke der einzelnen Fraktionen. Auch ist "Die Mehrheit" weder im Grundgesetz noch in der Geschäftsordnung des Bundestages mit besonderen Rechten ausgestattet; sie bildet eine sich von Fall zu Fall jeweils erst konstituierende "politische", keine rechtliche Kategorie. Verfassungsrechtlich anerkannt ist lediglich das Mehrheitsprinzip als solches (vgl. Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG). Einzig § 6 Abs. 3 BWahlG sieht für den Fall, dass eine Partei bei der Bundestagswahl mehr als die Hälfte der Stimmen, aber nicht mehr als die Hälfte der Parlamentssitze erlangen würde, eine Vorabzuteilung eines Sitzes vor der Verteilung der Restsitze und damit einen so genannten "Korrekturfaktor" im weitesten Sinne vor. Diese Regelung kann aber auf den vorliegenden Fall nicht entsprechend übertragen werden. § 6 Abs. 3 BWahlG begünstigt nur die *absolute* Mehrheit. Die SPD-Fraktion kann jedoch lediglich die *relative* Mehrheit für sich in Anspruch nehmen. Damit lässt sich nicht einmal einfach-gesetzlich entsprechend § 6 Abs. 3 BWahlG ein Anspruch auf Repräsentation einer (relativen) Mehrheit im Plenum bei der Ausschussbesetzung begründen. Die aktuelle Besetzung des Vermittlungsausschusses erweist sich mithin als rechtsmissbräuchlich und verfassungswidrig; sie bedarf umgehend der Korrektur.

65

2. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zur Abwehr schwerer Nachteile für

66

die Antragstellerin und darüber hinaus auch aus Gründen des allgemeinen Wohls dringend geboten. Es kann angesichts der offensichtlichen Begründetheit des Antrags in der Hauptsache von Verfassungs wegen nicht - auch nicht bis zum Ergehen einer endgültigen Entscheidung - hingenommen werden, dass ein fehlerhaft zusammengesetzter Vermittlungsausschuss, der den Status eines Verfassungsorgans genießt (vgl. nur Jekewitz in: AK-GG, Losebl., 3. Aufl. 2001, Art. 77, Rn. 22; Pieroth in: Jarass/Pieroth, GG, 6. Aufl. 2002, Art. 77, Rn. 9), an der Gesetzgebung des Bundes mitwirkt und ein Mitglied, das ihm von Verfassungs wegen überhaupt nicht angehören darf, möglicherweise maßgeblichen Einfluss auf den Inhalt eines im Ausschuss diskutierten Änderungsvorschlages nimmt. Solches ist weder mit einem Anspruch auf spiegelbildliche Vertretung im Ausschuss (BVerfGE 84, 304 <323 f.>; 96, 264 <282>) noch mit dem Anspruch jedes einzelnen Bürgers auf erfolgswertgleiche Repräsentation (BVerfGE 79, 161 <166>; 82, 322 <337>) zu vereinbaren. Der darin zum Ausdruck kommende Missbrauch parlamentarischer Gestaltungsmacht darf ungeachtet seiner konkreten Auswirkungen auf das Gesetzgebungsverfahren im Einzelfall schon aus Gründen der "verfassungsrechtlichen Hygiene" nicht einmal vorübergehend hingenommen werden. Andernfalls würde das Vertrauen der Bevölkerung in ein rechtsstaatskonformes Handeln der Verfassungsorgane erschüttert und die moderne Demokratie in ihrem Nerv getroffen. Dies gilt umso mehr, als sich der Vermittlungsausschuss auf Grund der gegenwärtig gegebenen Stärkeverhältnisse in Bundestag und Bundesrat - jedenfalls rein "faktisch" - zu einem Hauptentscheidungsträger entwickelt. Angesichts dessen geht der Hinweis auf Art. 77 Abs. 2 Satz 5 GG - nach dieser Vorschrift hat der Bundestag über einen Änderungsvorschlag des Vermittlungsausschusses stets erneut Beschluss zu fassen - fehl. Es wird insoweit verkannt, dass es sich beim Vermittlungsausschuss um ein "*politisches*" Gremium handelt (so mit Recht Bryde in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 1996, Art. 77, Rn. 13; Jekewitz in: AK-GG, Art. 77, Rn. 22), dessen Beschlüsse zwar rechtlich nicht bindend sind, dessen Handeln jedoch - anders als etwa das informelle Tätigwerden einer Verwaltungsbehörde - eigenen Regeln und Grundsätzen folgt und in seinen tatsächlichen Wirkungen, vor allem im Falle eines so genannten "echten" Vermittlungsvorschlages (vgl. hierzu allgemein Dästner, Der "unechte Einigungsvorschlag" im Vermittlungsverfahren, ZParl 1999, S. 26 <27 f.>) häufig einer rechtsverbindlichen Entscheidung sehr nahe, wenn nicht gar gleichkommt, weil der Bundestag faktisch zur Zustimmung gezwungen wird (vgl. BVerfGE 72, 175 <188>). Gerade deshalb darf eine fehlerhafte Besetzung des Vermittlungsausschusses auch nicht vorübergehend hingenommen werden.

Broß

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 3. Dezember 2002 -  
2 BvE 3/02**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 3. Dezember 2002 -  
2 BvE 3/02 - Rn. (1 - 66), [http://www.bverfg.de/e/  
es20021203b\\_2bve000302.html](http://www.bverfg.de/e/es20021203b_2bve000302.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2002:es20021203b.2bve000302