

ERSTER TEIL

DER VERMITTLUNGSAUSSCHUSS – INSTITUTION UND VERFAHREN

A Historische und rechtsvergleichende Bezüge

Für eine Untersuchung des gemeinsamen Ausschusses von Bundestag und Bundesrat nach Art. 77 Abs. 2 GG, des so genannten Vermittlungsausschusses⁰¹, liegt es nahe, mit einer generellen Einordnung dieses Gremiums zu beginnen. Zum einen ist dabei in den Blick zu nehmen, dass die Mitwirkung zweier Institutionen an der Gestaltung der rechtlichen und politischen Verhältnisse im deutschen Raum bereits lange vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes ein prägendes Merkmal territorialer wie nationaler Staatsorganisation war. Die Beteiligung zweier Kammern an der Rechtsetzung und die Frage nach dem Umgang mit dabei auftretenden Differenzen sind im deutschen Staatsrecht somit nicht neu.⁰² Zum anderen lassen sich aber auch außerhalb der nationalen Grenzen verschiedene Mechanismen des Ausgleichs divergierender legislativer Interessen in bikameral organisierten Gesetzgebungsverfahren finden.⁰³ Sowohl die Kenntnis wesentlicher historischer Wegmarken als auch die rechtsvergleichende Betrachtung ausländischer bzw. supranationaler Rechtsetzung in Zwei-Kammer-Systemen erleichtern den Zugang zu dem in Art. 77 Abs. 2 GG geregelten Verfahren einschließlich der Frage, wie die Kompetenzen des heutigen Vermittlungsausschusses zu bestimmen sind.

I Entwicklung in Deutschland ab dem 19. Jahrhundert

Im Schrifttum findet sich regelmäßig die Aussage, der Vermittlungsausschuss sei eine im deutschen Staats- und Verfassungsrecht neue, erstmals

01 Diese Bezeichnung findet sich nicht im Grundgesetz, sondern entstammt der auf der Grundlage von Art. 77 Abs. 2 Satz 2 GG ergangenen Geschäftsordnung (GO VerMA). Vgl. *Kämmerer*, NJW 2003, S. 1166.

02 Ausführl. Darstellungen historischer Vorläufer bei *Bergkemper*, Das Vermittlungsverfahren, S. 17 ff.; *Hasselsweiler*, Der Vermittlungsausschuss, S. 2 ff.; *Reinert*, Vermittlungsausschuß und Conference Committees, S. 27 ff.

03 Zahlreiche Nachweise bei *Kokott*, in: BK-GG, Art. 77 Rn. 2 f.

durch das Grundgesetz etablierte Einrichtung.⁰⁴ In der Tat trifft es zu, dass mit der formalen Institutionalisierung eines solchen Differenzbereinigungsorgans auf Verfassungsebene Neuland betreten wurde.⁰⁵ Allerdings war es in Deutschland sowohl auf einzel- als auch auf gesamtstaatlicher Ebene bereits vorher durchaus üblich, dass an der Rechtsetzung mehrere Organe mitwirkten und Gesetze nur einvernehmlich verabschiedet werden konnten. Daraus erwuchs das Erfordernis, Wege zur Annäherung bestehender Interessengegensätze der am Verfahren Beteiligten zu suchen.

Ob und ggf. in welchem Umfang in diesem Zusammenhang praktizierte Ausgleichsmechanismen bei der Etablierung des grundgesetzlichen Vermittlungsverfahrens durch den Parlamentarischen Rat leitbildhaften Charakter hatten, kann zwar mangels entsprechender Dokumentation in den amtlichen Materialien nicht belegt werden.⁰⁶ Allerdings zeigt der Blick in die Historie, dass es sich bei der Mitwirkung mehrerer Akteure am Rechtsetzungsverfahren um ein klassisches Element deutscher Verfassungstradition handelt. Wenn unterschiedliche legislative Interessen aufeinandertreffen, stellt sich gleichermaßen für die historische Betrachtung wie für die heutige Gesetzgebung die Frage, wie sich diese Divergenz auf das Verfahren und letztlich auf das Zustandekommen des Rechtsakts auswirkt.

1. Regionale Ansätze interkammeraler Streitschlichtung

Das 19. Jahrhundert kann aus staatsrechtlicher Sicht als Epoche des Konstitutionalismus bezeichnet werden⁰⁷, in der Fragen einer verfassungsgebundenen Rechtsgestaltung eine zentrale Bedeutung gewannen.⁰⁸ Verbindlich kodifizierte Zusagen führten zu einer Beschränkung der zuvor bestehenden monarchischen

04 S. *Achterberg*, Parlamentsrecht, S. 367 („vor dem Grundgesetz unbekanntes Institut“); *Dehm*, NDB 1960, S. 1; *Franßen*, Der Vermittlungsausschuß, in: Festschrift für Martin Hirsch, S. 273; *Kluth*, in: HbdStR, § 60 Rn. 1; *Schäfer*, Der Vermittlungsausschuß, S. 279 („Novum und damit verfassungsrechtliches Wagnis“); v. d. *Heide*, DÖV 1953, S. 129, 132; *Wessel*, AöR 77 (1951/52), S. 283, 284.

05 *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, § 21 Rn. 231; *Ossenbühl*, in: HbdStR, § 102 Rn. 55.

06 Den vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv herausgegebenen Akten und Protokollen des Parlamentarischen Rates 1948–1949 ist keinerlei Bezugnahme auf historische Vorbilder zu entnehmen. Auch die Dokumentation der Entstehungsgeschichte des Art. 77 GG bei v. *Doemming/Füsslein/Matz*, JöR 1 (1951), S. 1, 566 ff. enthält keinen Hinweis auf vergleichbare Gremien. Vgl. auch *Hasselsweiler*, S. 31 ff.

07 Zu den Bedingungen der Ausbreitung des Konstitutionalismus allg. *Grimm*, in: HbdStR, § 1 Rn. 51 ff. Zu einzelnen Etappen dieser Entwicklung *Wahl*, in: HbdStR, § 2 Rn. 21 ff.

08 Vgl. *Eisenhardt*, Deutsche Rechtsgeschichte, Rn. 472.

Herrschaftsgewalt bei gleichzeitiger Aufwertung von Volksvertretungen.⁰⁹ Hinsichtlich der Konsequenzen dieser Entwicklung für die Rechtsetzung muss allerdings zwischen dem 1815 gegründeten Deutschen Bund einerseits und dessen Gliedstaaten andererseits unterschieden werden. Während an einen einheitlichen Rechtsrahmen oder gar ein zentrales Gesetzgebungsverfahren für den gesamten Bund zunächst nicht zu denken war, gaben sich die einzelnen Länder bzw. Freien Reichsstädte während jener Zeit Verfassungen mit einer zumeist hohen Regelungsdichte.¹⁰ Charakteristisch für den Bereich der Gesetzgebung war dabei ein institutionalisiertes Zusammenwirken zwischen Senat bzw. Monarch und Volksvertretung.¹¹ Letztere war in der Regel zweigeteilt und bestand aus einem dem Adel vorbehaltenen Herrenhaus und einem gewählten Volkshaus. Da die Gesetze grundsätzlich nur durch übereinstimmende Beschlüsse beider Kammern zustande kamen, musste im Konfliktfall nach Wegen zur Überwindung der bestehenden Differenzen gesucht werden. Hierzu existierten sowohl in den Hansestädten als auch in den Ständeverfassungen einiger monarchischer Flächenstaaten bereits frühzeitig Verfahren und Einrichtungen, die einen Vergleich mit dem heutigen Vermittlungsausschuss durchaus nahelegen.¹²

Die Verfassungen der norddeutschen Hansestädte Hamburg, Bremen und Lübeck kennzeichnete eine Verteilung der Staatsgewalt auf Senat und Bürgerschaft. Da zwar der Senat das Hauptrechtsetzungsorgan war, Gesetze aber grundsätzlich der seinerzeit keineswegs selbstverständlichen Zustimmung der Bürgerschaft bedurften, musste nach Wegen eines Interessenausgleichs im Streitfall gesucht werden. Dazu bot sich die Einrichtung einer eigens zu diesem Zweck einzusetzenden, aus Abgeordneten beider Häuser bestehenden Kommission an. So sahen die Art. 69, 70 der Hamburger Verfassung von 1860¹³ eine „Vermittlungs-Deputation“ vor, die bei beharrlichen Meinungsverschiedenheiten sowohl vom Senat als auch von der Bürgerschaft mit dem Ziel einberufen werden konnte, einen Einigungsvorschlag zu erarbeiten. Es handelte sich bei dieser Einrichtung nicht um einen permanenten Ausschuss, sondern um ein ad hoc bestelltes Gremium mit wechselnder personeller Zusammensetzung. Konnte in diesem Rahmen keine Einigung erreicht werden, so war es möglich, eine

09 Vgl. *Kotulla*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Rn. 1409 ff.

10 Zahlr. Beispiele dieser Verfassungen finden sich bei *Huber*, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Band 1, Nr. 53 ff.

11 Ausführl. *Wahl*, in: HbdStR, § 2 Rn. 21.

12 Vgl. die ausführl. historischen Exkurse bei *Hasselsweiler*, S. 10 ff., und *Bergkemper*, S. 20 ff.

13 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg v. 28.09.1860, abgedr. bei *Zachariä*, Die deutschen Verfassungstexte der Gegenwart, S. 182 ff.

paritätisch besetzte Entscheidungsdeputation einzuberufen, deren Beschlüsse gemäß Art. 74 HambVerf 1860 die gleiche rechtliche Wirkung wie Senats- oder Bürgerschaftsbeschlüsse zeitigten und verbindlich waren.

Eine ähnliche Regelung fand sich in den Art. 74, 75 der Lübecker Verfassung von 1875¹⁴. Wichen dort die Beschlüsse von Senat und Bürgerschaft voneinander ab, so hatte danach zunächst eine aus je drei Vertretern beider Organe bestehende Vergleichskommission eine gütliche Einigung anzustreben. Konnte auf diesem Wege keine einvernehmliche Lösung erzielt werden, so wurde die Entscheidung auf eine andere Ebene verlagert. Wie in der HambVerf 1860 wurde dabei zwischen grundsätzlichen Fragen, für die bei einer Unauflösbarkeit der Meinungsverschiedenheiten der Weg zum Ober-Appellationsgericht offenstand, und sonstigen Fragen unterschieden.¹⁵ Für letztere konnte eine 14-köpfige, paritätisch besetzte Entscheidungskommission mit der Befugnis zur Fassung rechtsverbindlicher Beschlüsse einberufen werden.¹⁶

Auch die Bremer Verfassung von 1849¹⁷ erhielt im Jahr 1894 eine Regelung zur Auflösung von Differenzen zwischen Senat und Bürgerschaft durch eine gemeinsame Deputation. § 66 BremVerf 1849/1894 unterschied analog den Hamburger und Lübecker Vorschriften zwischen grundsätzlichen, durch ein Appellationsgericht zu klärenden Verfassungs- und Gesetzgebungsfragen einerseits und Meinungsverschiedenheiten in sonstigen Bereichen andererseits. Konnte bezüglich einer solchen Divergenz keine Einigung zwischen den Häusern erreicht werden, wurde auch in Bremen eine Vermittlungsdeputation einberufen, die allerdings anders als in den beiden anderen Hansestädten keine Entscheidungskompetenz hatte, sondern lediglich Lösungsvorschläge erarbeitete, über die dann Senat und Bürgerschaft gemeinschaftlich entschieden. Erreichten diese kein Einvernehmen, kam das geplante Gesetz nicht zustande.¹⁸

Gegenüber den republikanische Züge aufweisenden Verfassungen der Freien Hansestädte waren die deutschen Flächenstaaten im 19. Jahrhundert weithin monarchisch geprägt.¹⁹ Allerdings legten auch ihre Verfassungen die Gesetzgebung in die Hände zweier Volksvertretungskammern und verlangten grundsätz-

14 Verfassung der Freien und Hansestadt Lübeck v. 07.04.1875, abgedr. bei *Bollmann*, Staatsrecht Bremen u. Lübeck, S. 197 ff.

15 Vgl. *Bergkemper*, S. 34.

16 Ausführl. *Bergkemper*, S. 33 f.

17 Verfassung der Freien Hansestadt Bremen v. 21.02.1849 i.d.F. v. 01.01.1894, abgedr. bei *Bollmann*, a.a.O., S. 187 ff.

18 Näher *Bergkemper*, S. 35 f.

19 Zum monarchischen Prinzip dieser Zeit vgl. *Willoweit*, Verfassungsgeschichte, § 29 III.1.

lich übereinstimmende Beschlüsse beider Häuser. Somit stellte sich auch hier die Frage nach dem Umgang mit interkameralen Meinungsverschiedenheiten.

Im größten Staat, Preußen, trat im Jahr 1850 eine Verfassung in Kraft²⁰, die die Gesetzgebung an das Abgeordneten- und das Herrenhaus übertrug, ohne jedoch ein Verfahren zur Überwindung von Differenzen zwischen beiden Häusern vorzusehen. In Art. 62 Satz 2 PreußVerf 1850 wurde lediglich festgelegt, dass zur Verabschiedung eines Gesetzes „die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern“ erforderlich war. Die Verfassung statuierte damit einen nicht einforderbaren Zwang zum Kompromiss.²¹ Sofern sich die Häuser nicht einigten, konnte das Scheitern des Gesetzes nur dadurch verhindert werden, dass die dem ursprünglichen Gesetzentwurf beigefügten Änderungswünsche der einen Kammer nach Überweisung an die andere Kammer von dieser angenommen wurden.²² Auf die Schaffung der Möglichkeit einer institutionalisierten Einigungs-suche durch gemeinsame Beratungen verzichtete die PreußVerf 1850 hingegen.

Im Königreich Hannover existierte demgegenüber zur gleichen Zeit bereits ein solches Ausgleichsmodell. Die Hannoversche Verfassung von 1840²³ postulierte zwar zunächst auch nur ganz allgemein die Notwendigkeit einer Zustimmung beider Kammern der Ständeversammlung zu Gesetzesbeschlüssen (S. §§ 113, 114 HannVerf 1840). Das weitere Vorgehen im Falle fehlender Übereinstimmung wurde allerdings in der im gleichen Jahr erlassenen Geschäftsordnung der Ständeversammlung²⁴ detailliert geregelt. Die §§ 48 und 61 dieser Geschäftsordnung sahen ein ausdrücklich auch so genanntes Vermittlungsverfahren zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten vor. Neben der Bezeichnung lassen mehrere inhaltliche Elemente dieses Verfahrens klare Parallelen zum heutigen Verfahren nach Art. 77 Abs. 2 GG erkennen.²⁵

20 Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat v. 31.01.1850 (Preuß. Gesetzssammlung 1850, S. 17 ff.), abgedr. bei *Huber*, a.a.O., Nr. 194.

21 *Wahl*, in: *HbdStR*, § 2 Rn. 41.

22 Dieses Verfahren ergab sich aber nicht aus der Preußischen Verfassung selbst, sondern aus den Geschäftsordnungen des Abgeordnetenhauses (§ 73) bzw. des Herrenhauses (§§ 78, 79). Vgl. v. *Rönne*, *Das Staatsrecht der preußischen Monarchie*, § 141.

23 Landesverfassungsgesetz für das Königreich Hannover v. 06.08.1840 (Hannoversche Gesetz-Sammlung 1840, S. 141 ff.), abgedr. bei *Huber*, a.a.O., Nr. 70.

24 Abgedr. in: *Gesetzes-Sammlung für das Königreich Hannover (1840)*, S. 310 ff.

25 Zu nennen sind das beiden Kammern jeweils zustehende Anrufungsrecht, die Begrenzung des Beratungsgegenstandes auf die strittigen Punkte des Gesetzes, die enge Beschränkung des Teilnehmerkreises, die Unveränderbarkeit des Vermittlungsvorschlags durch die Kammern sowie die Möglichkeit einer erneuten Einberufung des Ausschusses im Falle des erstmaligen Scheiterns. Zur Charakterisierung dieser Vermittlungskonferenzen als früher Vorläufer des Ausschusses nach Art. 77 Abs. 2 GG vgl. *Hasselsweiler*, S. 12 f.

Im Königreich Sachsen enthielt die Verfassung von 1831²⁶ sogar selbst einen Konfliktlösungsmechanismus. § 131 SächsVerf 1831 bestimmte, dass im Falle des Nichterreichens der gemäß §§ 86 und 97 SächsVerf 1831 notwendigen Zustimmung beider Kammern der Ständeversammlung zu einem Gesetz eine gemeinsame Deputation zu bilden war. Dort wurden die Differenzen zunächst in kleiner Runde beraten. Anschließend berichtete jeweils ein Abgeordneter den Kammern über die Ergebnisse, nach einer weiteren Beratung wurde erneut abgestimmt.²⁷

Die Verfassung des Großherzogtums Hessen von 1820²⁸ beschritt schließlich einen gänzlich anderen Weg. Für den Fall, dass eine der beiden Kammern ein Gesetz ablehnte, bestimmte Art. 95 HessVerf 1820 die Durchführung einer gemeinsamen Beratung der beteiligten Ausschüsse beider Häuser, in der eine Annäherung versucht werden sollte.²⁹ Art. 75 HessVerf 1820 eröffnete gar die Möglichkeit, die Stimmen beider Kammern zu addieren und dadurch das Negativvotum einer der beiden Häuser zu übergehen, wenn es in der Summe für eine Mehrheit reichte. Ein gesondertes Vermittlungsgremium gab es im Großherzogtum Hessen hingegen nicht.

Die dargestellten Beispiele belegen, dass auf deutschem Territorium bereits im 19. Jahrhundert diverse Modelle zur Überwindung von legislativen Meinungsverschiedenheiten in Zweikammersystemen existierten. Zumindest teilweise waren eigens dafür vorgesehene Deputationen an den entsprechenden Verfahren beteiligt und besaßen dabei partiell eine nicht unbedeutende Mitgestaltungskompetenz. Hervorzuheben ist der Umstand, dass eine gütliche Einigung gegenüber einer streitigen Entscheidung zu Lasten eines der Beteiligten allgemein als vorzugswürdig angesehen wurde.³⁰ Schlägt man nun den Bogen in die Gegenwart und vergleicht die historischen Vorläufer mit dem heutigen Vermittlungsausschuss, so sind gewisse Ähnlichkeiten unübersehbar. Neben der teilweise ausdrücklichen Verwendung des Begriffs der Vermittlung sind beispielsweise die Pflicht zur Durchführung von Einigungsverhandlungen vor

26 Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen v. 04.09.1831 (Sächs. Gesetzessammlung 1831, S. 241), abgedr. bei *Huber*, a.a.O., Nr. 59.

27 Näher *Bergkemper*, S. 25 f.

28 Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Hessen v. 17.12.1820 (Hess. Regierungsblatt 1820 S. 535 ff.), abgedr. bei *Huber*, a.a.O., Nr. 56.

29 Zur nicht eindeutig geregelten Frage der Freiwilligkeit dieser Beratungen vgl. *Bergkemper*, S. 24.

30 Hierin liegt wohl auch ein wesentliches Motiv für die Etablierung des Ausschusses nach Art. 77 Abs. 2 GG. Vgl. *Jekewitz*, in: AK-GG, Art. 77 Rn. 4; *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, GG, Art. 77 Rn. 8.

der Feststellung des Scheiterns eines Gesetzes, die nicht öffentliche Beratung in kleinem Kreis, die Berichterstattung eines Entsandten und im Falle einer Einigung die spätere Unabänderlichkeit des Beratungsergebnisses unter Ausschluss einer nochmaligen parlamentarischen Diskussion zu nennen. Auch wenn nicht belegt werden kann, dass die genannten, auf Landesrecht beruhenden Institutionen eines parlamentarischen Selbstausgleichs bei der Schaffung des Art. 77 Abs. 2 GG bewusst herangezogen worden sind, so lässt sich doch nicht bestreiten, dass eine entsprechende historisch nachweisbare Tradition jedenfalls auf regionaler Ebene durchaus vorhanden war.³¹

2. Verhältnis von Bund und Einzelstaaten bis zur Reichsgründung 1871

Nach den Befreiungskriegen und der Beendigung der napoleonischen Ära wurden die Machtverhältnisse für das Territorium des 1806 untergegangenen Deutschen Kaiserreiches durch den Wiener Kongress 1814/15 neu geordnet. Anstelle eines einheitlichen und rechtlich souveränen Nationalstaates wurde der Deutsche Bund geschaffen, dessen formale Grundlage die Bundesakte von 1815 (DBA)³² bildete. Der Zweck des Deutschen Bundes bestand gemäß Art. 2 DBA darin, die innere und äußere Sicherheit Deutschlands und die Unabhängigkeit und Unverletzlichkeit der einzelnen deutschen Staaten zu erhalten. Eine zentrale und allgemeinverbindliche Gesetzgebung gehörte hingegen nicht zu seinen Aufgaben. Völkerrechtlich handelte es sich nicht um einen Staat, sondern um einen Staatenbund.³³ Der „Bundeswille“ wurde durch die Fürsten der Länder ausgeübt, ohne dass allerdings ein gemeinsames Beschlussorgan existierte. Ein Ausgleichsmechanismus zwischen einer gesamtstaatlichen Zentralgewalt einerseits und den Interessen der Länder andererseits bedurfte es mithin schon aus strukturellen Gründen nicht.

Eine wichtige Wegmarke der deutschen Verfassungsgeschichte stellte die zumeist als Paulskirchenverfassung bezeichnete Reichsverfassung von 1849 (RV 1849)³⁴ dar. Sie orientierte sich an einem bundesstaatlichen Leitbild, welches darauf ausgerichtet war, die Länder des Deutschen Bundes in einem gemeinsamen Staatswesen zu vereinen, ohne ihnen dabei ihre grundsätzliche Souveräni-

31 Gegen die These der Neuartigkeit auch *Hasselsweiler*, S. 15.

32 Deutsche Bundesakte v. 08.06.1815, abgedr. bei *Huber*, a.a.O., Nr. 30.

33 In Art. 1 der Wiener Schlussakte v. 15.05.1820 (abgedr. bei *Huber*, a.a.O., Nr. 31) ist die Rede von einem „völkerrechtlichen Verein der deutschen souveränen Fürsten und freien Städte“.

34 Verfassung des Deutschen Reiches vom 28.03.1849 (RGBl. Nr. 16 vom 28.04.1849, S. 101–147), abgedr. bei *Huber*, a.a.O., Nr. 108.

tät abzusprechen.³⁵ Für die Gesetzgebung war der aus einem Staatenhaus und einem Volkshaus bestehende Reichstag zuständig.³⁶ Beide Häuser besaßen gemäß § 99 RV 1849 ein Gesetzesinitiativrecht, wobei ein jedes Gesetz gemäß § 100 RV 1849 übereinstimmender Beschlüsse bedurfte.³⁷ Ein Verfahren zur Auflösung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Kammern war weder ausdrücklich vorgesehen, noch konnte sich eine diesbezügliche Staatspraxis entwickeln. Die RV 1849 trat zwar mit ihrer Verkündung formal in Kraft³⁸, sie erlangte jedoch tatsächlich wegen des Widerstands Preußens und einiger anderer bedeutsamer Länder nie Wirksamkeit³⁹. Wenn man der RV 1849 in mancher Hinsicht gewiss eine Vorbildwirkung für spätere deutsche Verfassungen einschließlich des Grundgesetzes zusprechen kann⁴⁰, so gilt dies eindeutig nicht für das heutige Vermittlungsverfahren nach Art. 77 Abs. 2 GG.

Nach dem militärischen Sieg Preußens über Österreich im Jahr 1866 wurde der Deutsche Bund von 1815 aufgelöst. Auf dem Weg zur so genannten „kleindeutschen Lösung“ gründeten 22 Staaten den Norddeutschen Bund als Bundesstaat unter preußischer Führung.⁴¹ Die am 01.07.1867 in Kraft getretene Verfassung des Norddeutschen Bundes (NBV)⁴² war darauf angelegt, Elemente eines Einheitsstaates mit denen eines Staatenbundes zu verknüpfen.⁴³ In der Gesetzgebung des Bundes stand dem reichsweit direkt vom Volk gewählten Reichstag ein aus Regierungsmitgliedern der bundesangehörigen Länder zusammengesetzter Bundesrat gegenüber. Gemäß Art. 5 Abs. 1 NBV übten beide Organe die Gesetzgebung gleichberechtigt aus, übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse

35 S. § 5 RV 1849: „Die einzelnen deutschen Staaten behalten ihre Selbstständigkeit, soweit dieselbe nicht durch die Reichsverfassung beschränkt ist; sie haben alle staatlichen Hoheiten und Rechte, soweit diese nicht der Reichsgewalt ausdrücklich übertragen sind.“

36 Das Staatenhaus bestand aus Vertretern der Länder, das Volkshaus war direkt vom Volk zu wählen.

37 Gemäß § 101 RV 1849 hatte die Reichsregierung die Möglichkeit, gegen Reichstagsbeschlüsse ein Veto einzulegen. Ein solches Veto konnte jedoch vom Reichstag durch eine dreifache Beschlusswiederholung überwunden werden.

38 Vgl. Kühne, NJW 1998, S. 1513. Immerhin 28 allerdings überwiegend kleinere Staaten nahmen die Verfassung in einer Kollektivnote vom 14.04.1849 an. Diese abgedr. bei Huber, a.a.O., Nr. 118.

39 Der zum Reichsoberhaupt gewählte preußische König Friedrich Wilhelm IV. lehnte die Annahme der Kaiserkrone ab und ließ die Vertreter seines Staates aus der Nationalversammlung abziehen. Vgl. Eisenhardt, Rn. 510.

40 Zu den verschiedenen Rezeptionen vgl. Pauly, in: HbdStR, § 3 Rn. 49 ff.

41 Vgl. Willoweit, § 34 I. 1.

42 Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 16.04.1867, BGBl. NB 1867, S. 1–23.

43 Vgl. Eisenhardt, Rn. 557.

waren hierbei erforderlich und ausreichend. Ein Verfahren zur Überwindung gegensätzlicher Ansichten war nicht vorgesehen, wobei aufgrund der kurzen Geltungsdauer und der in dieser Zeit regelmäßig identischen politischen Interessen beider Häuser davon auszugehen ist, dass hierfür in praxi auch kein Bedarf bestand.⁴⁴

3. Reichstag und Bundesrat in der Reichsverfassung von 1871

Mit der Gründung des Deutschen Reiches im Jahr 1871 war zwar das Ziel der deutschen Nationalbewegung erreicht, Deutschland staatlich zu einen und dadurch seine politische Bedeutung auf internationaler Ebene auszudehnen.⁴⁵ Die Existenz der Einzelstaaten⁴⁶ endete aber durch die Reichsgründung ebenso wenig wie deren Anspruch, weitgehend eigenständig und unabhängig agieren zu können. Die Partikularinteressen besaßen daher innerhalb der gesamtstaatlichen Willensbildung ein erhebliches Gewicht. Diesem Faktum trug die im Zuge der Reichsgründung verabschiedete, im Wesentlichen auf der Verfassung des Norddeutschen Bundes aufbauende Reichsverfassung aus dem Jahre 1871 (RV 1871)⁴⁷ Rechnung, indem sie das Bundesstaatsprinzip institutionell verankerte.⁴⁸

Die Gesetzgebungshoheit verblieb unter der RV 1871 grundsätzlich bei den Ländern. Das Reich hatte dagegen nur in denjenigen Bereichen die Gesetzgebungskompetenz inne, in denen ihm durch die Verfassung ein entsprechender Kompetenztitel ausdrücklich übertragen worden war. Bestand eine Gesetzgebungskompetenz des Reiches, so wurde sie gemäß Art. 5 Abs. 1 RV 1871 durch den Bundesrat als Vertretung der Bundesstaaten und den direkt vom Volk gewählten Reichstag ausgeübt.

Für das Zustandekommen von Reichsgesetzen waren übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen erforderlich und ausreichend. Der dadurch entstehende Anschein des Zusammenwirkens zweier gleichberechtigter Kammern muss jedoch in legitimatorischer wie auch in machtpolitischer Hinsicht relativiert werden. Zum einen lässt sich nur der Reichstag als

44 Vgl. *Bergkemper*, S. 40; *Willoweit*, § 34. I. 1.

45 Zu diesem Aspekt *Eisenhardt*, Rn. 562a.

46 Das Deutsche Reich bestand seinerzeit gemäß Art. 1 RV 1871 aus 22 Staaten sowie den Städten Hamburg, Bremen und Lübeck.

47 Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16.04.1871 (RGBl. 1871 S. 63–85), abgedr. bei *Huber*, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Band 2, Nr. 261.

48 Äußerlich sichtbar wurde das Prinzip etwa dadurch, dass die 25 Gliedstaaten nunmehr ausdrücklich als Bundesstaaten bezeichnet wurden. Vgl. z.B. Art. 3 Abs. 1, 2, 4; 7 Abs. 4; 8 Abs. 2, 3 RV 1871.

parlamentarische Volksvertretung im eigentlichen Sinne bezeichnen. Der aus instruierten Regierungsvertretern der reichsangehörigen Länder bestehende Bundesrat hatte demgegenüber die Aufgabe, den Einfluss der einzelstaatlichen Exekutiven auf die Reichsgesetzgebung sicherzustellen. Und zum anderen widersprach auch die Verfassung selbst der Annahme, dass es sich um zwei gleichberechtigte Häuser handelte. Der Bundesrat war als „Träger der Reichssouveränität“⁴⁹ der eigentliche Verfassungsmittelpunkt.⁵⁰ Er hatte in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege deutlich stärkere Kompetenzen als der Reichstag und konnte gemäß Art. 24 RV 1871 sogar dessen Auflösung herbeiführen. Dieses Stärkeverhältnis entsprach der Konzeption des Deutschen Reiches als Bund souveräner Fürsten.⁵¹ Eine echte Gleichberechtigung des Reichstages als der gewählten Volksvertretung mit dem Bundesrat war dagegen politisch nicht gewollt.⁵²

Ein Gremium, das im Falle von Auffassungsunterschieden bei der Gesetzgebung zwischen Reichstag und Bundesrat zu vermitteln und für einen Kompromiss zu sorgen hatte, sah die RV 1871 nicht vor. Gemäß Art. 9 RV 1871 hatten beide Häuser die Möglichkeit, dem jeweils anderen Organ Änderungswünsche zu dessen Entwurf mitzuteilen, die dann dort beraten wurden. Diese Regelung kann als Versuch einer Harmonisierungsmethode bewertet werden.⁵³ Üblich, wenn auch nicht rechtlich vorgeschrieben war es, im Vorfeld von Abstimmungen zu versuchen, durch gemeinsame Verhandlungen eine Einigung zu erzielen.⁵⁴ Verbindliche Strukturen eines interkamaralen Selbstausgleichs entwickelten sich jedoch bis zum Ende des Kaiserreichs im Jahre 1918 nicht. Letztlich sollte der Eindruck vermieden werden, dass adlige Landesfürsten mit gewählten Volksvertretern auf gleicher Augenhöhe über Gesetze verhandelten.⁵⁵ Während der Geltung der RV 1871 existierte also weder eine formale Institution, noch entwi-

49 Vgl. *Hasselsweiler*, S. 6.

50 In diesem Sinne auch *Bardenhewer*, Meinungsverschiedenheiten zwischen Gesetzgebungsorganen, S. 10 ff. („Kristallisationskern der Staatsgewalt im Reich“).

51 Bereits in der Präambel der RV 1871 wird das Reich als „ewiger Bund der deutschen Fürsten“ bezeichnet.

52 Zur Rolle des damaligen Bundesrates als Korrektiv und Gegengewicht zum Reichstag *Hans H. Klein*, AöR 108 (1983), S. 329, 332 ff.

53 So *Reinert*, S. 40.

54 Hierbei spielte der Reichskanzler eine wichtige Rolle, der in der Staatspraxis eine Vermittlerfunktion übernahm. Vgl. *Bardenhewer*, S. 17 ff.

55 Zu dieser historischen Bewertung vgl. *Th. Bauer*, Vermittlungsausschuss, S. 10 ff.; *Franßen*, S. 273.

ckelte sich eine Staatspraxis, der eine Vorbildwirkung für das grundgesetzliche Vermittlungsverfahren zugesprochen werden könnte.

4. Reichstag und Reichsrat in der Weimarer Reichsverfassung von 1919

Mit der in Weimar erarbeiteten Reichsverfassung von 1919 (WRV)⁵⁶ wurde das Deutsche Reich zu einer Republik mit stark unitarischer Prägung. Das Bundesstaatsprinzip mit an der Zentralgewalt beteiligten Ländern blieb indes bestehen, wenngleich das Reich den Ländern nunmehr konstitutionell übergeordnet war.⁵⁷ An die Stelle des Bundesrates der kaiserlichen Verfassungsordnung trat ein aus Mitgliedern der Landesregierungen bestehender Reichsrat, so dass die Mitwirkung eines aus Vertretern der Exekutive bestehenden Organs an der Reichsgesetzgebung im Grundsatz erhalten blieb.⁵⁸ Es bestand eine komplizierte wechselseitige Verschränkung von Reichstag, Reichsrat, Reichsregierung und dem mit erheblicher Machtfülle ausgestatteten Reichspräsidenten. Dabei wuchs dem Reichstag als dem den Volkswillen unmittelbar verkörpernden Organ formal die zentrale Rolle zu: Er (und nur er) hatte gemäß Art. 68 Abs. 2 WRV die Reichsgesetze zu beschließen. Eine gleichberechtigte Mitwirkung oder gar ein Zustimmungserfordernis des Reichsrates zu Reichstagsbeschlüssen sah die Verfassung dagegen nicht vor, so dass es verfehlt wäre, von einem „echten“ Zweikammersystem zu sprechen.⁵⁹

Das Verhältnis der beiden Organe bei der Reichsgesetzgebung war in Art. 74 WRV geregelt. Nach dieser Vorschrift konnte der Reichsrat gegen Gesetzesbeschlüsse des Reichstages insgesamt oder in Teilen Einspruch einlegen, welcher allerdings anschließend vom Reichstag mit Zweidrittelmehrheit überstimmt und zurückgewiesen werden konnte (vgl. Art. 74 Abs. 3 Satz 4 WRV). Die Länderkammer hatte folglich nur ein Verzögerungs-, nicht hingegen ein Verhinderungsrecht. Die formale Konzeption war also auf eine Dominanz des Reichstages im Gesetzgebungsverfahren gerichtet, während sich die Rolle des Reichsrates im Rahmen der Gesetzgebung im Wesentlichen auf die eines Veto-Organs ohne konstruktive rechtsgestaltende Befugnisse beschränkte.⁶⁰ Ein direktes Zusam-

56 Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.08.1919 (RGBl. II 1919, S. 1383 ff.), abgedr. bei *Huber*, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Band 4, Nr. 157.

57 Vgl. *Kotulla*, Rn. 2281 ff.

58 Die in Art. 69 WRV verfassten Mitwirkungsrechte des Reichsrates versetzten ihn allerdings nicht in die Position eines originären Gesetzgebungsorgans, sondern lediglich in die Gestalt eines Beirats (vgl. *Bardenhewer*, S. 66).

59 Vgl. *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, § 2 Rn. 62.

60 Vgl. *Wyduckel*, DÖV 1989, S. 181, 184 („Rolle eines Nebenorgans“).

menwirken beider Häuser war ebenso wenig vorgesehen wie ein dem heutigen Vermittlungsausschuss vergleichbares Streitschlichtungsorgan. Einigungsverhandlungen vollzogen sich soweit erforderlich auf informelle Weise.⁶¹

5. Fazit

Der exemplarische Rückblick auf die deutsche Verfassungsgeschichte zeigt, dass formalisierte Ausgleichsverfahren zwischen den an der Rechtsetzung beteiligten Häusern lediglich in einigen Einzelstaaten existierten. Dagegen lassen sich auf Bundes- bzw. Reichsebene keinerlei Ansätze für ein derartiges Vermittlungsverfahren nachweisen, obwohl seit der Reichsgründung im Jahr 1871 neben dem Reichstag auch eine Länderkammer bei der Reichsgesetzgebung mitwirkte. Der heutige Ausschuss nach Art. 77 Abs. 2 GG hat also tatsächlich keine unmittelbare Vorläuferinstitution, so dass der Vermittlungsausschuss in seiner heutigen Gestalt berechtigterweise als Novum bezeichnet werden kann.⁶²

Der historische Exkurs offenbart jedoch auch, wie sich bei Rechtsetzungsverfahren mit mehreren Beteiligten, sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene, zunehmend die Bedeutung von Formen interorganschaftlicher Verständigung herauskristallisierte. Die Notwendigkeit übereinstimmender Beschlüsse korrespondierte stets mit dem Erfordernis, im Konfliktfall nach Wegen zur Überwindung von Meinungsverschiedenheiten zu suchen. Als Erfolg versprechende Vorgehensweise erwies sich die Errichtung von speziellen Verhandlungsinstitutionen, wobei sich vereinzelt andeutete, dass die Frage des Kompetenzzumfangs eines solchen Organs eine gewisse Brisanz entfalten könnte. Angesichts fehlender Dokumentationen der praktischen Arbeit und der Erfolgsbilanz der genannten Einrichtungen bleibt der Erkenntniswert für die Untersuchung des Ausschusses nach Art. 77 Abs. 2 GG und dessen Kompetenzen allerdings begrenzt.

61 Etwa durch Beratungen zwischen Reichsratsvertretern und den Fraktionsvorsitzenden der großen im Reichstag vertretenen Parteien (s. *Masing*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 77 Rn. 8) oder durch ein in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien vorgesehenes Verfahren, wonach vom Einspruch bedrohte Gesetze nochmals im zuständigen Reichstagsausschuss unter Beteiligung von Reichsratsvertretern beraten wurden (vgl. *Bardenhewer*, S. 52 f., der darin eine Vorwegnahme des Verfahrens nach Art. 77 Abs. 2 GG sieht). Vgl. auch *Th. Bauer*, VerMA, S. 15.

62 So auch die vorherrschende Literaturmeinung, s. o., Fn. 04.

II Vergleichbare Institutionen in anderen europäischen Staaten

Die Beteiligung mehrerer Organe an der Gesetzgebung ist keine Besonderheit des deutschen Verfassungsrechts. In vielen europäischen Staaten gibt es parlamentarische Zweikammersysteme, wobei das Erfordernis und die tatsächlichen Möglichkeiten, widerstreitende legislative Interessen zu einem Ausgleich zu bringen, unterschiedlich ausgeprägt sind.⁶³ Ein hierbei häufig anzutreffender Weg ist die Schlichtung mittels eines interkameralen Organs, wie die nachfolgenden Beispiele belegen.

1. Frankreich

Die Verfassung der V. Republik (Verf FR)⁶⁴ schreibt der Exekutive eine im Vergleich zu früheren französischen Verfassungen überaus starke Stellung zu, die sich unter anderem durch Eingriffsmöglichkeiten in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren manifestiert.⁶⁵ Sowohl dem Präsidenten als auch der Regierung wird dadurch ein weitreichender Einfluss auf die Legislative gesichert.⁶⁶ Gleichwohl ist die Gesetzgebung aber in erster Linie Aufgabe des aus zwei Kammern bestehenden Parlaments.⁶⁷ Gemäß Art. 24 Abs. 2 Verf FR sind sowohl die direkt gewählte Nationalversammlung als auch der indirekt auf Ebene der Départements gewählte, als *Chambre de réflexion* konzipierte Senat⁶⁸ an dem Verfahren beteiligt.⁶⁹ Grundsätzlich müssen Gesetze gemäß Art. 45 Abs. 1 Verf FR von beiden Häusern wortgleich verabschiedet werden. Im Streitfall gelangt das so genannte *Navette-Verfahren*⁷⁰ zur Anwendung: Das Gesetz geht so lange

63 Zahlreiche Beispiele bei Kokott, in: BK-GG, Art. 77 Rn. 2 ff. Zu Zwei-Kammer-Parlamenten in der Europäischen Union vgl. ausführl. Groß, ZaöRV 2003, S. 29 ff.

64 Verfassung der V. Französischen Republik vom 4. Oktober 1958. Deutscher Text abrufbar unter http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/allemand/constitution_allemand.pdf (zuletzt abgerufen am 14.12.2016).

65 Vgl. Schild, in: Schild/Uterwedde, Frankreich, S. 91 ff.; Wetzel, Dokumente 5/2002, S. 51, 52.

66 Zur Unterordnung des Parlaments unter die Regierung Grote, Regierungssystem der V. französischen Republik, S. 62 ff.; Classen, DÖV 2004, S. 269, 272.

67 Ausführl. Darstellung des französischen Gesetzgebungsprozesses bei Kimmel, in: Ismayr, Gesetzgebung in Westeuropa, S. 239 ff. Speziell zum Verfahren zwischen den Kammern S. Kempf, Das politische System Frankreichs, S. 139 ff.

68 Zum Charakter des Senats als „Kammer des Nachdenkens“ Groß, ZaöRV 2003, S. 29, 47.

69 Zur Bedeutung des Senats bei der Gesetzgebung Kimmel, S. 256 ff.

70 Benannt nach dem französischen Ausdruck für das hin- und herlaufende Schiffchen des Webstuhls.

mit Änderungsvorschlägen (*Droits d'amendement*) von der einen Kammer zur anderen, bis ein Wortlaut gefunden ist, der beiderseits angenommen wird.

Wenn mittels des Navette-Verfahrens keine Einigung zwischen den Kammern zu erzielen ist, kann gemäß Art. 45 Abs. 2 Verf FR ad hoc ein aus sieben Senatoren und sieben Mitgliedern der Nationalversammlung bestehender Vermittlungsausschuss, die *Commission Mixte Paritaire* (CMP), einberufen werden.⁷¹ Die Anrufung, die noch während der parlamentarischen Beratungen erfolgt, war bis zur Verfassungsreform im Jahr 2008 das Vorrecht des Premierministers, kann seither aber auch durch einen gemeinsamen Beschluss der Präsidenten beider Kammern vorgenommen werden. Die CMP hat die Aufgabe, einen Ausgleich der widerstreitenden Vorstellungen von Nationalversammlung und Senat hinsichtlich des zu beschließenden Gesetzes herbeizuführen.⁷² Zur Erhöhung der Erfolgsaussichten dieser Harmonisierung dürfen neben dem ursprünglichen Gesetzentwurf auch sämtliche Änderungsvorschläge des vorangegangenen Navette-Verfahrens in die Beratungen einbezogen werden. Dagegen ist es der CMP nicht gestattet, solche Gesetzespassagen erneut zur Disposition zu stellen, hinsichtlich derer die beiden Kammern bereits im Vorfeld Einvernehmen erzielt hatten.⁷³ Ebenso wenig darf sie gänzlich neue Regelungen aufgreifen, sondern sie ist auf die streitbefangenen Materien beschränkt.⁷⁴

Ein von der CMP erarbeiteter Änderungsvorschlag bedarf stets der Zustimmung der Regierung. Kann die CMP keine Einigung herbeiführen oder verweigert die Regierung die Übergabe des CMP-Vorschlags an die beiden Parlamentskammern, so wird das Gesetzgebungsverfahren in das Stadium der Navette zurückversetzt.⁷⁵ Kommt ein Einigungsvorschlag zustande, so muss dieser unverändert von beiden Kammern angenommen werden, um anschließend Gesetzeskraft erlangen zu können.⁷⁶

Vom Vermittlungsausschuss gemäß Art. 77 Abs. 2 GG unterscheidet sich die CMP trotz einzelner Parallelen wie etwa der paritätischen Besetzung oder dem Auftrag interkameraler Kompromisse auszuloten erheblich. Zum einen ist die

71 Historischer Vorläufer dieser Institution war die bereits in der III. französischen Republik praktizierte, durch Geschäftsordnungsvorschriften normierte gemischte Konferenz von Vertretern des Senats und der Abgeordnetenkammer. Vgl. *Gangl*, Verfassungsfragen, S. 46, Fn. 14.

72 Zur Zusammensetzung und zum Verfahren vgl. *Tsebelis/Money*, Bicameralism, S. 195 ff.

73 Vgl. *Bernard*, *Revue française de droit constitutionnel* 2001, S. 451, 474.

74 Zum Kompetenzrahmen ausführlich *Tsebelis/Money*, S. 196 f.

75 Vgl. *Hamon/Troper*, *Droit constitutionnel*, S. 786.

76 Seit Bestehen der V. Republik durchlief etwa jedes fünfte erfolgreiche Gesetz eine CMP. Vgl. *Schild*, in: *Schild/Uterwedde*, Frankreich, S. 102 f.

CMP kein ständiges, aus hochrangigen Politikern bestehendes Organ, sondern ein Ad-hoc-Gremium, das sich in der Regel aus den fachlich zuständigen Parlamentariern beider Kammern zusammensetzt.⁷⁷ Und zum anderen spricht die Abhängigkeit der CMP von der Exekutive gegen eine Gleichsetzung mit dem allein Bundestag und Bundesrat verpflichteten Vermittlungsausschuss. Denn obwohl es sich auch bei den Beratungen der CMP formal um ein innerparlamentarisches Verfahren handelt, liegt die Entscheidungshoheit letztlich gemäß Art. 45 Abs. 3 und 4 Verf FR bei der französischen Regierung. Diese befindet nicht nur über die Einberufung einer CMP, sondern auch darüber, ob deren Einigungsvorschlag den beiden Häusern zur Abstimmung vorgelegt wird oder nicht.⁷⁸ Des Weiteren darf die Regierung den Vorschlag vor der parlamentarischen Abstimmung nach Belieben modifizieren, wodurch das vorherige Vermittlungsverfahren in seiner Bedeutung abgewertet wird.⁷⁹ Schließlich kann die Regierung der Nationalversammlung das Recht auf das letzte Wort („dernier mot“) zusprechen⁸⁰ und sich dadurch über Widerstände aus dem Senat hinwegsetzen⁸¹. Auch dieser Umstand spricht gegen eine gewollte Gleichrangigkeit beider Kammern und für den Vorrang der Nationalversammlung bei der Auflösung von Meinungsverschiedenheiten in der Gesetzgebung.⁸²

Strukturell erscheint die CMP deshalb mehr als Druckmittel der Regierung zur Beschleunigung des Verfahrens und zur Herbeiführung der Annahme ihrer Vorlagen durch das Parlament denn als echtes interkammerales Harmonisierungsorgan.⁸³ Da dem Beratungsergebnis der CMP somit keine dem Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses gemäß Art. 77 Abs. 2 Satz 5 GG vergleichbare Bedeutung hinsichtlich des endgültigen Gesetzesbeschlusses zukommt, besitzt auch der Frage nach den Kompetenzen dieses Organs nicht dieselbe Brisanz wie in Deutschland.⁸⁴

77 Vgl. *Kempf*, S. 141; *Wetzel*, Dokumente 5/2002, S. 51, 53.

78 Die Regierung entscheidet sogar, welche Kammer zuerst abstimmt. Vgl. *Wetzel*, Dokumente 5/2002, S. 51, 54.

79 Die Rechtsprechung des franz. Verfassungsgerichts zu den Änderungskompetenzen der Regierung ist freilich nicht unumstritten; vgl. *Grote*, S. 154 ff.

80 Zu dieser französischen Eigenheit näher *Bernard*, *Revue française de droit constitutionnel*, S. 451, 457; *Wetzel*, Dokumente 5/2002, S. 51, 52 und 54.

81 Vgl. *Schild*, in: *Schild/Uterwedde*, Frankreich, S. 102.

82 So auch *Groß*, *ZaöRV* 2003, S. 29, 41.

83 Vgl. *Grote*, S. 152; *Hamon/Troper*, *Droit constitutionnel*, S. 786 ff.; *Reinert*, S. 45; *Tsebelis/Money*, S. 195.

84 S. die rechtsvergleichende Auslegung im Zweiten Teil dieser Arbeit, Abschnitt D.II.6.a).

2. Großbritannien

Auch im britischen Parlament werden Gesetze von zwei Kammern beschlossen. Dabei ist jedoch zu konstatieren, dass das House of Lords (Oberhaus) heute keine gleichberechtigte Kammer mehr ist. Im Laufe des 20. Jahrhunderts wurden seine Machtbefugnisse gegenüber dem demokratisch gewählten House of Commons (Unterhaus) so weit eingeschränkt, dass kein Gesetz mehr an der fehlenden Zustimmung des Oberhauses scheitern kann.⁸⁵ Letzteres kann aber nach wie vor inhaltlich auf Gesetzesvorhaben Einfluss nehmen, indem es seine Zustimmung verweigert und Änderungswünsche äußert. Eine Reform des Oberhauses im Jahr 1999 hat dessen Konfliktbereitschaft im Falle abweichender Auffassungen maßgeblich erhöht.⁸⁶

Das Verfahren zur Annäherung unterschiedlicher Positionen im Gesetzgebungsverfahren hat sich gleichfalls gewandelt. Die bis in das 14. Jahrhundert zurückverfolgbaren⁸⁷, insbesondere zwischen dem 16. und 18. Jahrhundert praktizierten Conference Committees, in denen Vertreter beider Kammern durch Stellungnahmen und Beratungen Kompromisse aushandelten, existieren heute nicht mehr.⁸⁸ An ihre Stelle ist das am Beispiel Frankreichs skizzierte Navette-Verfahren getreten.⁸⁹ Allerdings kann das Oberhaus ein Gesetz auch hierdurch nicht verhindern. Stimmt es einer Vorlage innerhalb eines Jahres nicht zu, so kann das Gesetz in der vom Unterhaus gewollten Form auch ohne Zustimmung des Oberhauses in Kraft treten.⁹⁰ Ein eigenes Organ oder ein förmliches Einigungsverfahren zur Überwindung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Ober- und Unterhaus gibt es nicht.⁹¹

85 Bereits durch den „Parliament Act“ von 1911 wurde das absolute Veto zu einem devolutiven Veto abgeschwächt, so dass Gesetzesinitiativen des Unterhauses nur noch verzögert, aber nicht mehr verhindert werden können. Weitere Abschwächungen der Bedeutung des Oberhauses erfolgten durch Parlamentsgesetze von 1949 und 1999. Vgl. *Bergkemper*, S. 71; *Groß*, ZaöRV 2003, S. 29, 34; *Kokott*, in: BK-GG, Art. 77 Rn. 2.

86 Vgl. *Saalfeld*, in: Ismayr (Hrsg.), *Gesetzgebung in Westeuropa*, S. 159, 179 ff.

87 Vgl. *Jaeger*, in: Röhring/Sontheimer, *Handbuch des deutschen Parlamentarismus*, S. 486.

88 Allerdings wurde diese Form innerparlamentarischer Verständigung auch in den britischen Kolonien Nordamerikas übernommen und besteht in den USA bis heute als bedeutsames Institut der Gesetzgebung fort (s. sogleich).

89 Vgl. *Bergkemper*, S. 75.

90 Das lediglich suspensive Einspruchsrecht des Oberhauses beruht auf dem „Parliament Act“ von 1949, welches bestimmt, dass ein Gesetz nach zweimaliger Ablehnung durch das Oberhaus auch ohne dessen Zustimmung in Kraft treten kann. Vgl. *Reinert*, S. 16.

91 Anstelle eines formalisierten Verfahrens sind informelle Kontakte vornehmlich zwischen Regierungsvertretern und relevanten Schlüsselakteuren des Oberhauses getreten. Vgl. *Saalfeld*, S. 180.

Die Praxis des heutigen britischen Parlamentarismus zeigt, dass eine Verständigung beider Kammern unter veränderten Rahmenbedingungen auch ohne die in früheren Jahrhunderten üblichen Vermittlungskonferenzen gelingen kann. Der Preis dafür liegt in einer Abkehr vom Modell der echten Äquivalenz zugunsten einer größeren Machtfülle eines der beiden Häuser, in diesem Falle des Unterhauses.⁹²

3. Schweiz

Die Schweizer Bundesverfassung (BV)⁹³ sieht ein klassisches Zweikammersystem vor.⁹⁴ Das Parlament, die Bundesversammlung, besteht aus dem landesweit gewählten Nationalrat und dem aus Abgeordneten der Kantone bestehenden Ständerat.⁹⁵ Kennzeichnend für die Legislative ist eine strikte Gleichrangigkeit: Gesetze kann die Bundesversammlung gemäß Art. 156 Abs. 2 BV nur bei vollständiger Übereinstimmung von Nationalrat und Ständerat beschließen und verabschieden.⁹⁶

Wird im regulären Gesetzgebungsverfahren keine Einigung erzielt, besteht die Pflicht, bezüglich der zwischen den Räten strittigen Positionen ein Differenzbereinigungsverfahren gemäß Art. 89 ff. ParlG⁹⁷ durchzuführen. Zunächst kommt dabei die bereits am Beispiel Frankreichs beschriebene Navette zur Anwendung, in dem in maximal sechs Beratungen (je drei in National- bzw. Ständerat) versucht werden muss, eine Einigung zu erzielen.⁹⁸ Sofern auf diesem Wege keine Bereinigung der unterschiedlichen Auffassungen gelingt, ist gemäß Art. 91 Abs. 1 ParlG eine Einigungskonferenz einzuberufen.⁹⁹ Es handelt sich hierbei um ein gemeinsames Organ aus je 13 unter fachlichen Aspekten ausge-

92 Vgl. Kokott, in: BK-GG, Art. 77 Rn. 2, 5.

93 Schweizer Bundesverfassung vom 12.09.1848, zuletzt grundlegend revidiert am 18.04.1999 (AS 1999 2556).

94 Ausführl. Darstellung des parl. Systems der Schweiz bei Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, §§ 48 ff.

95 Dabei ist die Schweiz der einzige europäische Staat, in dem das Senatsprinzip, also die gleichgewichtige Vertretung von unterschiedlich bevölkerungsreichen Territorien in der Zweiten Kammer, gilt. Vgl. Sturm, APuZ B 29–30/2003, S. 24, 27.

96 Insofern kann von einem „vollkommenen Zweikammersystem“ gesprochen werden. Vgl. Bergkemper, S. 79.

97 Schweizer Parlamentsgesetz v. 13.12.2002, AS 2003 3543.

98 Vgl. Häfelin/Haller/Keller, § 53 VI. 2.

99 Vgl. Art. 91 ff. ParlG. Zum Verfahren der Einigungskonferenz und ihrer Erfolgsquote seit 1902, s. <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/faktenblatt-einigungskonferenz-d.pdf>, S. 3 ff. (zuletzt abgerufen am 14.12.2016).

wählten Abgesandten beider Kammern, die in öffentlicher Sitzung und frei von jeglichen Vorgaben nach einem Kompromiss suchen sollen.¹⁰⁰

Welche Kompetenzen diese Einigungskonferenz besitzt, ist gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt und bleibt somit der Staatspraxis überlassen. Diesbezügliche Kontroversen sind allerdings bislang soweit ersichtlich nicht aufgetreten, da sich die Delegationen in der Konferenz üblicherweise auf einen mehrheitsfähigen Mittelweg verständigen.¹⁰¹ Hierzu mag auch der konsensgeprägte Charakter des Schweizerischen Bundesstaats beitragen¹⁰², der eine Einigung bisweilen leichter zustande kommen lässt, als dies im deutschen Gesetzgebungsverfahren der Fall ist.¹⁰³ Allgemein wird der in Art. 91 Abs. 1 Satz 2 ParlG verwendete Begriff der Verständigungslösung allerdings eng interpretiert: Erlaubt ist nur die Beratung noch offener Fragen, nicht hingegen eine politisch motivierte Ausdehnung auf unstrittige Themen.¹⁰⁴ Der gesetzliche Auftrag der Einigungskonferenz liegt ausschließlich in der Bereinigung interkameraler Differenzen innerhalb der Bundesversammlung, nicht hingegen in der Unterbreitung eigener Gesetzentwürfe.¹⁰⁵

Die Schlussabstimmung über die Beratungsergebnisse erfolgt nicht getrennt nach Bänken, sondern in der Konferenz insgesamt nach Köpfen. Sofern ein Einigungsvorschlag mehrheitlich verabschiedet wird, ist er beiden Räten vorzulegen. Diese können den Vorschlag nur annehmen oder ablehnen, jedoch nicht mehr inhaltlich verändern. Lehnt eine Kammer den Kompromiss ab, so ist das Gesetz gemäß Art. 93 Abs. 2 ParlG endgültig gescheitert.¹⁰⁶ Anders als in Deutschland ist anschließend eine nochmalige Anrufung der Einigungskonferenz nicht zulässig, was damit zu erklären ist, dass diese Form der Differenzbereinigung ohnehin nur im Notfall, nämlich erst nach dem Scheitern des Navette-Verfahrens, zur Anwendung gelangt.¹⁰⁷ Die Tatsache, dass das Schweizer Modell nur *eine* Einigungschance vorsieht und die Alternative im vollständigen Scheitern des Gesetzes besteht, trägt innerhalb der Einigungskonferenz, aber auch bereits

100 Näher *Jaag*, Die Zweite Kammer im Bundesstaat, S. 50. Zur Anwendung in der Praxis *Theler*, in *Graf/Theler/v. Wyss*, ParlG, Art. 91 Rn. 7.

101 Mehrere exemplarische Fälle bei *Tsebelis/Money*, S. 192 f.

102 Zum Schweizer Modell der Konsensdemokratie näher *Vatter*, Das politische System der Schweiz, S. 57 ff.

103 Zu diesem Aspekt vgl. *Hanschel*, Konfliktlösung im Bundesstaat, S. 486 und S. 583.

104 Vgl. *Theler*, in *Graf/Theler/v. Wyss*, ParlG, Art. 91 Rn. 8.

105 *Theler*, in *Graf/Theler/v. Wyss*, ParlG, Art. 92 Rn. 10.

106 Zum Verfahren vgl. *Vatter*, S. 329 f.

107 Vgl. *Hanschel*, S. 49.

in den vorherigen Kammerberatungen erkennbar zur Kompromissbereitschaft bei.¹⁰⁸

Mit dem deutschen Vermittlungsausschuss verbindet die schweizerische Einigungskonferenz vor allem die paritätische Besetzung, die Weisungsfreiheit der Abgesandten, die Abstimmung nach Köpfen und das Erfordernis, dass beide Häuser den Einigungsvorschlag nur unverändert annehmen können oder scheitern lassen müssen. Unterschiede bestehen darin, dass eine Einigungskonferenz die zwingende Folge eines zunächst gescheiterten Differenzbereinigungsverfahrens in Form der Navette ist und nicht wie das Vermittlungsverfahren nach Art. 77 Abs. 2 GG ausdrücklich beantragt werden muss. Zudem stellt sie keine permanente Institution dar, sondern tritt ad hoc in unterschiedlicher personeller Besetzung zusammen. Im Gegensatz zum Vermittlungsausschuss tagt die Einigungskonferenz öffentlich. Und schließlich sieht Art. 92 Abs. 3 ParlG vor, dass der Einigungsvorschlag alle verbliebenen Differenzen gesamthaft bereinigt¹⁰⁹, während § 10 Abs. 3 Satz 1 GO VerMA die Entscheidung, ob über mehrere vorgeschlagene Änderungen gemeinsam abgestimmt werden soll, in die Hände des Vermittlungsausschusses legt.

Hinsichtlich der Schlichtungsergebnisse besteht wiederum eine Parallele: Die Einigungskonferenzen, deren Zahl und Bedeutung seit der im Jahr 1992 in Kraft getretenen Änderung des Schweizer Geschäftsverkehrsgesetzes spürbar zugenommen haben¹¹⁰, zeichnen sich hinsichtlich der aufgrund ihrer Ergebnisse tatsächlich verabschiedeten Gesetze wie das deutsche Vermittlungsverfahren durch eine hohe Erfolgsquote aus.¹¹¹

III Conference Committees im US-amerikanischen Kongress

Dem Ausschuss nach Art. 77 Abs. 2 GG wurde im Schrifttum von Beginn seiner Existenz an attestiert, dass er nicht an eine deutsche Verfassungstradition, sondern an das in der US-amerikanischen Gesetzgebung etablierte Institut der

108 Vgl. Jaag, S. 49.

109 Zur praktischen Handhabung dieser Abstimmungsregel s. Theler, in Graf/Theler/v. Wyss, ParlG, Art. 93 Rn. 8.

110 Vgl. <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/faktenblatt-einigungskonferenz-d.pdf>, S. 4 f. (zuletzt abgerufen am 18.07.2016).

111 Ebenda, S. 3 ff. (Zwischen 1992 und 2015 wurden nur 11 von 117 Einigungsanträgen nicht angenommen).

„Conference Committees“ anknüpfe.¹¹² Und auch wenn dieser Bezug den Entstehungsmaterialien des Grundgesetzes für das deutsche Vermittlungsverfahren nicht unmittelbar zu entnehmen ist¹¹³, wird eine solche Vorbildwirkung heute in großen Teilen der Literatur¹¹⁴ und auch vom Bundesverfassungsgericht¹¹⁵ als feststehende Tatsache betrachtet. Vor diesem Hintergrund lohnt sich ein Blick auf die der Differenzvereinigung von Senat und Repräsentantenhaus dienenden gemeinsamen Ausschüsse, der Conference Committees, einschließlich der Frage, über welchen Einfluss und welche Kompetenzen diese verfügen und inwieweit sich hieraus Erkenntnisse für den deutschen Vermittlungsausschuss herleiten lassen.

1. Zusammensetzung und Verfahren

Das aus der englischen Parlamentstradition herrührende Streitschlichtungsmodell der Conference Committees (CCs) entwickelte sich – wenn auch praeter constitutionem¹¹⁶ – für die US-amerikanische Gesetzgebung frühzeitig zu einem wichtigen Verfahren.¹¹⁷ Die CCs arbeiten nicht nach einer eigenen Geschäftsordnung, sondern auf der Basis einer mittlerweile über zweihundertjährigen, sich an Präzedenzfällen orientierenden Verfahrenspraxis.¹¹⁸ Ihre Existenz erklärt sich daraus, dass die gesetzgebende Gewalt gemäß Art. I Abschnitt 1 der Verfassung

112 So bereits *Geck*, ZaöRV 1951, S. 294, 295. S. auch *Loewenberg*, Parlamentarismus, S. 433 ff., der diese Vorbildwirkung betont, allerdings auch auf die strukturellen Unterschiede zwischen beiden Institutionen hinweist.

113 Gewisse Indizien sind den mündlichen Äußerungen einiger Mitwirkender zu entnehmen, vgl. *Reinert*, S. 111. Ein Hinweis darauf, dass ein Bezug zu dem Verfahren in den USA durchaus gesehen wurde, findet sich zudem im Protokoll zur 2. Sitzung des Juristischen Ausschusses der Ministerpräsidenten vom 27.07.1949. Danach empfahl eine Sachverständigengruppe im Hinblick auf die noch festzulegende Größe des Vermittlungsausschusses: „Der Ausschuss sei tunlichst klein zu halten, nach Möglichkeit nur mit sechs (wie in den USA), höchstens mit 22 Mitgliedern zu besetzen.“ Zitiert nach *Kreikamp*, Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949, Band 5, S. 934.

114 Nachweise bei *Dästner*, GO VerMA, Einl. Rn. 7.

115 S. BVerfGE 112, S. 118, 144.

116 In der fehlenden verfassungsrechtlichen Verbriefung ist auch ein wesentlicher Unterschied zum deutschen Vermittlungsausschuss zu sehen. Vgl. *Kokott*, in: BK-GG, Art. 77 Rn. 9.

117 Vgl. *Galloway*, Legislative Process, S. 316. Zur Vorgeschichte und Entstehung der US-amerikanischen CCs s. auch *Hasselsweiler*, S. 19 ff.

118 Vgl. *Geck*, ZaöRV 1951, S. 294, 301. Das gewohnheitsrechtliche Procedere wird flankiert durch Regelungen der Geschäftsordnungen beider Kammern (vgl. House Rule XXII sowie Senate Rule XXVIII).

der USA¹¹⁹ dem gesamten Kongress obliegt. Somit müssen stets übereinstimmende Beschlüsse von Senat und Repräsentantenhaus herbeigeführt werden, um ein Gesetz in Kraft treten lassen zu können.¹²⁰ Gemeint ist nicht nur eine inhaltliche, sondern eine wörtliche Übereinstimmung, so dass dem Präsidenten eine einheitliche Gesetzesvorlage des Kongresses zugeleitet werden kann.¹²¹ Im Falle auftretender Divergenzen haben beide Häuser zunächst die Möglichkeit, ein Navette-Verfahren einzuleiten.¹²² Kommt hierbei keine Einigung zustande, wird der Gesetzentwurf an ein CC überwiesen. Dieses ist kein permanent bestehender gemeinsamer Ausschuss, sondern ein sich bei jeder Einberufung neu konstituierendes Gremium. Infolge der thematischen Beschränkung der CC auf ein bestimmtes Gesetzesvorhaben ist es möglich, dass mehrere Konferenzen parallel stattfinden, sofern im Kongress verschiedene Gesetzentwürfe gleichzeitig umstritten sind.

Es ist üblich, Mitglieder der mit dem jeweiligen Gesetz befassten Ausschüsse beider Häuser zu entsenden¹²³, für deren Auswahl nicht parteipolitische, sondern vorrangig fachliche Aspekte maßgeblich sind¹²⁴. Eine fest vorgeschriebene Mitgliederzahl gibt es nicht. Für gewöhnlich sind beide Häuser mit drei bis neun Teilnehmern vertreten¹²⁵, wobei die Delegationen die politischen Stärkeverhältnisse der jeweiligen Kammer angemessen widerspiegeln sollen¹²⁶. Jede Kammer bestimmt die Anzahl ihrer Konferenzteilnehmer selbst, eine quantitative Gleichheit zwischen den Mitgliedern beider Häuser muss nicht bestehen.¹²⁷ Dies ist auch nicht erforderlich, da die Konferenzteilnehmer am Ende der Verhandlungen nach Kammern getrennt über den Einigungsvorschlag abstim-

119 Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 17.09.1787 (offiziell autorisierte deutsche Fassung s. unter <http://usa.usembassy.de/etexts/gov/gov-constitutiond.pdf>, zuletzt abgerufen am 14.12.2016).

120 Zum US-amerikanischen Gesetzgebungsprozess ausführlich: Haas/Steffani/Welz, in: Jäger/Haas/Welz, Regierungssystem der USA, S. 187 ff.; Gellner/Kleiber, Das Regierungssystem der USA, S. 46 ff.; Jann, ZG 1988, S. 224 ff.

121 Vgl. Rybicki, Resolving Legislative Differences in Congress, S. 2: "... House and Senate must agree on identical legislative language."

122 Zur Navette im US-amerikanischen Kongress s. Hasselsweiler, S. 23 f.

123 Vgl. Haas/Steffani/Welz, S. 193; Jann, ZG 1988, S. 224, 229.

124 Vgl. Geck, ZaöRV 1951, S. 294, 304 f.; Rybicki, Conference Committee and Related Procedures, S. 4 f.

125 Vgl. Jann, ZG 1988, S. 224, 229.

126 Vgl. Reinert, S. 83; Rybicki, Conference Committee and Related Procedures, S. 5.

127 Vgl. Rybicki, Resolving Legislative Differences in Congress, S. 16.

men.¹²⁸ Der Vorschlag gilt nur dann als angenommen, wenn er in beiden Delegationen eine Mehrheit erreicht. Kann eine Einigung erzielt werden, so wird der gemeinsame Vorschlag in einem Konferenzreport festgehalten, der nach seiner Unterzeichnung nicht mehr veränderbar ist. Weisungen jedweder Art haben für die Kongressabgeordneten, die sich traditionell ohnehin mehr als Volksvertreter denn als Partei- oder Fraktionsmitglieder definieren¹²⁹, keine maßgebliche Bedeutung und sind – sofern sie überhaupt erfolgen – eher psychologischer Natur.¹³⁰ Vereinzelt werden die Konferenzteilnehmer gleichwohl mit Verhandlungsrichtlinien versehen, auch um ihren Dispositionsrahmen sichtbar zu begrenzen und schleichende Kompetenzausweitungen zu verhindern.¹³¹

In Bezug auf die Mitwirkung von Personen, die keine offiziell in die jeweilige Konferenz entsandten Kongressabgeordneten sind, wird großzügig verfahren. Anders als beim deutschen Vermittlungsausschuss¹³² spielen in den CCs externe Fachleute eine aktive Rolle. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abgeordneten bereiten die Beratungen nicht nur vor, sondern verhandeln teilweise auch selbst mit der Gegenseite. Dadurch werden die eigentlichen Vermittlungskonferenzen spürbar beschleunigt.¹³³ Ferner sind auch alle weiteren Senatoren und Mitglieder des Repräsentantenhauses zur Teilnahme und Mitsprache befugt, ohne jedoch über den Einigungsvorschlag mit abstimmen zu dürfen.

Hinsichtlich des Zugangs der Beratungen für die Öffentlichkeit hat sich seit den 1970er Jahren ein Wandel vollzogen. War es bis dahin fast durchgehend üblich, dass die CCs nicht öffentlich tagten¹³⁴, so ist seit den Änderungen der Geschäftsordnungen beider Kammern im Jahr 1975 die öffentliche Verhandlung der

128 Daher müssen beide Abordnungen aus einer ungeraden Zahl von Teilnehmern bestehen; vgl. *Reinert*, S. 83.

129 Zu der Rolle der Kongressabgeordneten, der Bedeutung parteiübergreifender Zusammenschlüsse und den Auswirkungen auf das Abstimmungsverhalten *Jann*, ZParl 1986, S. 224, 236 ff. / 243 ff.

130 Ausführl. *Rybicki*, Resolving Legislative Differences in Congress, S. 16 f.; s. auch *Bergkemper*, S. 62 f.; *Hasselsweiler*, S. 27 f.

131 Vgl. *Reinert*, S. 87 f.

132 Die GO VerMA beschränkt bereits die bloße Anwesenheit von Nichtmitgliedern während der Beratungen erheblich. Zur diesbezüglichen, sehr restriktiven Zulassungspraxis s. *Dästner*, GO VerMA, § 6 Rn. 3; *Reinert*, S. 141 ff. („Kampf ums Alleinsein“).

133 Teilweise wird in der eigentlichen Konferenz nur noch auf die von Mitarbeitern vorbereiteten Entwürfe Bezug genommen, so dass selbst umfangreiche Gesetzespakete in wenigen Stunden abgehandelt werden. Vgl. *Bergkemper*, S. 63, 65. *Reinert* berichtet gar von einem Fall, bei dem das Ergebnis der Vermittlung schon drei Tage vor der Einberufung der Konferenz in der Zeitung stand (*ders.*, S. 97).

134 Vgl. *Hasselsweiler*, S. 26; *Rybicki*, Resolving Legislative Differences in Congress, S. 22.

vorgeschriebene Regelfall¹³⁵. Dem hierdurch erstrebten Ziel, den Einigungsprozess transparenter zu gestalten, steht allerdings entgegen, dass eine permanente Beobachtung der Vermittlungskonferenz das Ausloten von Verständigungsmöglichkeiten bei umstrittenen Gesetzesvorhaben eher behindert als befördert. Die für eine Kompromissfindung erforderliche politische Zurückhaltung der Beteiligten und vor allem deren Bereitschaft zum Nachgeben, also zum partiellen Verlassen eigener Positionen, sind bei öffentlich durchgeführten Verhandlungen weit schwerer zu erreichen als im Geheimen. Aus diesem Grund werden die maßgeblichen Gespräche häufig inoffiziell im Vorfeld der Konferenz geführt, während das CC dann nur noch das vorbesprochene Ergebnis beschließt.¹³⁶

2. Kompetenzen

Je weniger starr und ausdifferenziert die für ein parlamentarisches Verfahren geltenden formalen Vorgaben sind, desto größere Dispositionsspielräume sind für die Beteiligten theoretisch denkbar. Dies gilt einerseits für Verfahrensfragen, andererseits aber auch für inhaltliche Entscheidungsbefugnisse. Besonders diffizil gestaltet sich die Bestimmung der Kompetenzen, wenn sich die Tätigkeit einer Institution wie im Fall der CCs nicht aus einer schriftlich niedergelegten Verfahrensordnung, sondern in erster Linie aus dem Zweck des Organs und dessen bisheriger Praxis herleitet. Es nimmt daher nicht Wunder, dass die Frage, welche Kompetenzen den CCs bei der Neuformulierung von Gesetzen im Einzelnen zustehen, höchst umstritten war und ist.¹³⁷

Einigkeit besteht darüber, dass der abschließende Report keine Änderungsvorschläge enthalten darf, die außerhalb der Meinungsunterschiede bzw. der zu Beginn des Verfahrens zum Ausdruck gebrachten politischen Positionen beider Kammern liegt.¹³⁸ Dies folgt aus dem Zweck der Einigungskonferenz, die divergierenden Standpunkte von Senat und Repräsentantenhaus auszugleichen.¹³⁹ Damit sind jedoch längst nicht alle Zweifelsfälle abgedeckt. Denn während rein quantitative Differenzen relativ klar erfasst werden können, sind die Spielräume bei der Annäherung von qualitativen Unterschieden weit schwieriger zu

135 Vgl. Senate Rule XXVIII p. 8: "Each conference committee ... shall be open to the Public...". Näher Jann, ZG 1988, S. 224, 229.

136 Zur wachsenden Bedeutung informeller Diskussionszirkel im Vorfeld der eigentlichen Konferenz Rybicki, Resolving Legislative Differences in Congress, S. 12. Zu weiteren Methoden die Öffentlichkeit zu umgehen s. Bergkemper, S. 60; Tsebelis/Money, S. 199 f.

137 Sehr restriktiv Galloway, S. 318. Großzügiger Rybicki, Resolving Legislative Differences in Congress, S. 17 ff. Vermittelnd Tsebelis/Money, S. 201 f.

138 Rybicki, Resolving Legislative Differences in Congress, S. 18.

139 Vgl. Rybicki, Conference Committee and Related Procedures, S. 6.

bestimmen. Die Frage, ob eine bestimmte Änderung dem Ausgleich einer Meinungsverschiedenheit zwischen den Kongresskammern dient, oder ob deren Aufnahme in den Abschlussreport in materiell-rechtlicher Hinsicht eine dem CC nicht erlaubte Initiative zu einem neuen Gesetz darstellt, lässt sich häufig nicht ohne Weiteres beantworten. Das gilt vor allem dann, wenn der Antrag auf Durchführung eines CC kein eng gefasstes Änderungsbegehren enthält, sondern von der anrufenden Kammer eine vollständige Revision des Entwurfs der anderen Seite gefordert wird. Eine solche Konstellation bietet Raum für zahlreiche taktische Finessen, durch die der Ausschuss das Gesetz maßgeblich mitgestalten kann.¹⁴⁰

Um einer uferlosen Ausdehnung der Machtfülle der CCs entgegenzuwirken, wurde die „Doctrine of germaneness“, die Lehre von der Sachnähe, entwickelt. Die Konferenz darf danach nur solche Themen in ihre Beratungen einfließen lassen, die in einem sachlichen Zusammenhang mit dem ursprünglichen Gesetzentwurf stehen.¹⁴¹ Dadurch soll eine hinreichende Flexibilität bei der Einigungssuche gewährleistet sein und gleichzeitig verhindert werden, dass ein CC eigene, von den ihm vorgelegten Entwürfen inhaltlich abweichende Vorschläge präsentiert, die faktisch neue Gesetzesinitiativen sind. Das Prinzip der Sachnähe als thematische Begrenzung des Verhandlungsrahmens bietet einen pragmatischen, lösungsorientierten Weg, zwischen den Kammern bestehende Auffassungsunterschiede auszugleichen. Der Begriff an sich ist freilich recht diffus und eröffnet somit erhebliche Interpretationsspielräume. Die Gewährleistung politischer Handlungsfähigkeit wirkt sich also zu Lasten der Rechtsklarheit bezüglich der Kompetenzen der CCs aus.

3. Äußere Einflussnahme – Befund und Kritik

Die Frage der Mit- und Umgestaltungsmöglichkeiten der CCs spielt nicht zuletzt deshalb eine bedeutsame Rolle, weil die Konferenzteilnehmer während ihrer Beratungen den Versuchen verschiedener Interessensvertreter ausgesetzt sind, auf den möglichen Einigungsvorschlag Einfluss zu nehmen. Da in den CCs nur ein kleiner Zirkel von Personen über die Ausgestaltung von Gesetzen mit oft erheblicher Tragweite entscheidet, darf es nicht verwundern, dass die Neigung zahlreicher Institutionen, gerade in diesem Stadium auf das Gesetzgebungsver-

140 Zu typischen Verfahrensmustern und der unterschiedlichen Herangehensweise von Senatoren und Repräsentanten vgl. *Bergkemper*, S. 64.

141 Vgl. *Reinert*, S. 23; *Rybicki*, Conference Committee and Related Procedures, S. 6 („... a germane modification of the House and Senate versions“).

fahren einzuwirken, besonders groß ist.¹⁴² Die im Umfeld des US-Kongresses ohnehin stark ausgeprägte Lobbytätigkeit gewinnt deshalb im Zusammenhang mit CCs zusätzlich an Gewicht.¹⁴³ Zahlreiche Verbände und auch Einzelpersonen wirken in ganz unterschiedlicher Art auf die Konferenzteilnehmer ein und versuchen auf diese Weise, ihnen genehme Ergebnisse herbeizuführen.¹⁴⁴ Bemerkenswert daran ist, dass dies keineswegs durchgehend inoffiziell oder gar geheim geschieht. Im Gegenteil: Zu bestimmten Vorhaben werden extra förmliche Anhörungen durchgeführt, in denen Vertretern betroffener Institutionen und anderen Fachleuten die Gelegenheit gegeben wird, ihre Anliegen deutlich zu machen und entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen vorzuschlagen.¹⁴⁵

Die Einflussnahme außerparlamentarischer Akteure auf den Gesetzgebungsprozess ist in demokratisch-rechtsstaatlicher Hinsicht nicht unproblematisch. Dem heutigen System des Lobbying ist inhärent, dass hierdurch vor allem solche Organisationen und Personen ihre Anliegen platzieren können, die aufgrund finanzieller Ressourcen und organisatorischer Vernetzung den direkten Zugang zu den zur Entscheidung befugten Mandatsträgern haben. Die größten Aussichten darauf, ihre Vorstellungen am Ende tatsächlich im Gesetz unterzubringen, haben deshalb schon strukturell diejenigen, die am Geschicktesten den Eindruck zu erwecken vermögen, dass ihre partikularen Interessen von allgemeiner Wichtigkeit sind und deshalb im Gesetzgebungsverfahren Beachtung finden müssten. Da in den USA der Einfluss monothematisch ausgerichteter *Associations* traditionell sehr stark ist¹⁴⁶, kommt diesem Aspekt im politischen Prozess eine kaum zu überschätzende Bedeutung zu.

Es besteht also die Gefahr, dass ein Gesetz gerade in diesem Stadium eine interessengeleitete, ursprünglich nicht intendierte Prägung erhält, die später nicht mehr rückgängig gemacht werden kann. Zwar erlangen die in den CCs erarbeiteten Ergebnisse erst durch die anschließende Bestätigung des gesamten Kongresses Rechtskraft. Kompromissvorschläge, die möglicherweise auf einer unzulässigen thematischen Erweiterung beruhen, können vom Parlament zurückgewiesen werden, wie in den Geschäftsordnungen beider Kammern aus-

142 Vgl. *Grossman*, *Tricameral Legislating*, S. 272 ff.

143 Vgl. *Geller/Kleiber*, S. 209 ff. / 235 ff. Zur Typologie amerikanischer Interessenverbände und deren Strategie näher *Wasser*, in: *Jäger/Haas/Welz*, S. 330 ff.

144 Vgl. auch *Hasselsweiler*, S. 26 f.

145 Ebenda.

146 Historischen Ursachen und Übersicht der einflussreichsten Interessengruppen in den USA bei *Gellner/Kleiber*, S. 209 ff.

drücklich erwähnt wird.¹⁴⁷ Hierbei stellen sich in der Praxis jedoch zwei Probleme. Zum einen ist es üblich, mehrere Einzelmaßnahmen zu bündeln und anschließend en bloc zur Abstimmung zu stellen. Die Parlamentarier können dann also nicht einzelne Regelungen ablehnen, sondern müssten im Zweifel das gesamte Paket scheitern lassen. Da selten die Bereitschaft besteht, diesen politischen Preis zu zahlen, werden gewisse Kompetenzüberschreitungen – sofern kein offener Missbrauch ersichtlich ist – regelmäßig hingenommen.¹⁴⁸ Zum anderen spielt auch der zeitliche Faktor eine Rolle. Die Verhandlungsergebnisse der CCs werden dem Kongress oft erst kurz vor dem Ende einer Sitzungsperiode vorgelegt, die Beratungszeit ist dementsprechend wegen der parlamentarischen Diskontinuität knapp bemessen. Weil die Abgeordneten in aller Regel eine Verabschiedung der Gesetze noch vor den nächsten Wahlen anstreben, erhöht sich ihre Bereitschaft, über die eine oder andere Fragwürdigkeit hinsichtlich des Zustandekommens eines Vermittlungsvorschlags hinwegzusehen.¹⁴⁹

Die auf diese Weise entstandene tatsächliche Machtentfaltung der CCs ist im Schrifttum Gegenstand vielfältiger Kritik. Diese zielt zum einen auf das Gebaren der Konferenzteilnehmer selbst ab, die sich, obwohl für diese Aufgabe nicht legitimiert, quasi gesetzgeberische Rechte anmaßen, indem sie Vorlagen der beiden Parlamentskammern teilweise so stark veränderten, dass man von einem neuen Gesetz sprechen müsse.¹⁵⁰ Die Kritik bezieht sich aber auch auf das Abstimmungsverfahren im Kongress, welcher gezwungen sei, komplexe Gesetzespakete in toto anzunehmen oder abzulehnen und dadurch einen Verlust seiner Gesetzgebungshoheit zu gewärtigen habe.¹⁵¹ Schließlich biete die Kompromissfindung im kleinen Kreis ein gefährliches Einfallstor für eine nicht nachweisbare Einflussnahme von Lobbyisten, die den Willen des Kongresses in ihrem Sinne beeinflussen könnten.¹⁵² All dies habe dazu geführt, dass sich die CCs faktisch zu einem Legislativorgan und somit zu einer „Dritten Kammer“ im

147 S. Rules of the Senate, Rule XXVIII p. 2, sowie Rules of the House of Representatives, Rule XXII p. 9.

148 Näher *Hasselsweiler*, S. 29.

149 Ebenda, S. 29 f.

150 Vgl. *Galloway*, S. 320 ff., unter Bezugnahme auf die Aussagen mehrerer Senatoren und Repräsentanten.

151 Ebenda.

152 Vgl. *Galloway*, S. 320: „It is alleged [...] that “jokers” designed to defeat the will of Congress can be inserted without detection.“

Kongress entwickelt hätten.¹⁵³ Mangels Einigungsfähigkeit von Senat und Repräsentantenhaus, so die Kritiker, habe sich der Kongress zunehmend in eine Abhängigkeit von den CCs begeben, so dass von einer Tendenz zur trikameralen Gesetzgebung gesprochen werden müsse.¹⁵⁴ Da dies dem Wortlaut wie auch dem Geist der Verfassung widerspreche, sei der Einfluss der CCs durch eine verstärkte Nutzung verfahrensrechtlicher Alternativen wieder einzuschränken.¹⁵⁵

4. Conference Committees und deutscher Vermittlungsausschuss

Wie bereits erwähnt, kann den zugänglichen Materialien zur Entstehung des Grundgesetzes nicht mit Sicherheit entnommen werden, ob und ggf. inwieweit das US-amerikanische Modell der CCs bei der Einführung des Ausschusses nach Art. 77 Abs. 2 GG tatsächlich Pate gestanden hat.¹⁵⁶ Ein Vergleich der Verfahrensmodalitäten gibt keinen eindeutigen Aufschluss. Existieren auf der einen Seite unübersehbare Parallelen zwischen beiden Verfahren, wie etwa das Tätigwerden nur auf Antrag, die Begrenzung der Teilnehmerzahl, die Funktion als vorbereitendes Organ mit Vorschlags- aber ohne Entscheidungsrecht und die Unveränderbarkeit der Vermittlungsvorschläge im weiteren parlamentarischen Verfahren, so sind auf der anderen Seite aber auch zahlreiche Unterschiede zu nennen: Abweichend vom Ausschuss nach Art. 77 Abs. 2 GG treten CCs ad hoc und in wechselnder Besetzung zusammen, sie tagen grundsätzlich öffentlich und sie stimmen nach Bänken und nicht nach Köpfen ab.¹⁵⁷ Eine Nachbildung der CCs, wie teilweise unterstellt wird, ist der Vermittlungsausschuss also keineswegs.¹⁵⁸

Die Frage nach dem Umfang ihrer inhaltlichen und formalen Kompetenzen stellt sich allerdings für beide Organe in gleicher Weise. So überrascht es nicht, dass der Vorwurf, sich als „dritte Kammer“ zu gerieren, sowohl gegenüber den CCs als auch den Vermittlungsausschuss des Grundgesetzes betreffend erhoben

153 Vgl. *Oleszek*, Whither the Role of Conference Committees, S. 1. Das kritische Bild eines »Third House of Congress« prägte der damalige Senator Nebraskas, *George W. Norris*, bereits im Jahr 1934. S. *Norris*, *The Model Legislature*, Cong. Rec. 1934.

154 Vgl. *Grossman*, S. 251 ff.

155 Etwa durch das so genannte »Ping Ponging«; vgl. *Oleszek*, S. 5.

156 Langjährige Mitarbeiter der deutschen Bundesratsverwaltung attestieren jedenfalls, dass die Regelungen des Art. 77 GG und der GO VerMA eine im Rahmen der deutschen Verfassungsordnung positiv zu bewertende Fortentwicklung der CC-Regelungen darstellen. Vgl. *Kutscher*, *Erinnerungen*, S. 372.

157 Zu diesen Gemeinsamkeiten und Unterschieden näher *Kokott*, in: BK-GG, Art. 77 Rn. 9 f.; *Jaeger*, in: *Röhring/Sontheimer*, S. 487.

158 So zutreffend *Th. Bauer*, *VerMA*, S. 46 f.

wird.¹⁵⁹ Am Beispiel der US-amerikanischen Gesetzgebungspraxis zeigt sich der Versuch, die Einflussnahmemöglichkeiten der CCs durch das Erfordernis eines Sachzusammenhangs zwischen deren Einigungsvorschlägen und den ursprünglichen Gesetzentwürfen zu beschränken. Diese Bedingung kann jedoch aufgrund ihrer Unbestimmtheit nicht in jedem Fall eine trennscharfe Abgrenzung zwischen zulässigen und unzulässigen Änderungen gewährleisten.

Somit kann nicht ausgeschlossen werden, dass – etwa durch gezielte Lobbyarbeit – nachträglich bestimmte Regelungen in einem Gesetz untergebracht werden, die von dessen Initianten zunächst nicht beabsichtigt worden waren. Hinzu kommt die in jüngerer Zeit zunehmend praktizierte Verabschiedung so genannter „Omnibus-Gesetze“, durch die unterschiedlichste Einzelregelungen unter einem abstrakten Normzweck zu einem Paket zusammengefasst werden.¹⁶⁰ Eine Bestimmung der Sachverwandtschaft zwischen den einzelnen Regelungen sowie zwischen der Entwurfs- und der Endfassung des Gesetzes wird in diesen Fällen erheblich erschwert. Diese Problematik stellt sich auch bei der Bestimmung der Kompetenzen des deutschen Vermittlungsausschusses im Zusammenhang mit Artikelgesetzen.¹⁶¹ Eine ebenfalls beide Institutionen betreffende Kritik beruht auf dem Mangel an Transparenz¹⁶², welcher der Legitimität der Einigung und letztlich auch des auf diese Weise zustande gekommenen Gesetzes abträglich ist. Somit kann festgehalten werden, dass die bezüglich der CCs identifizierten Kritikpunkte ungeachtet der Frage der unmittelbaren Vorbildhaftigkeit auch im Hinblick auf den Vermittlungsausschuss bedenkenswert sind.

IV Der Vermittlungsausschuss der Europäischen Union

Mit dem am 01.11.1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht erfuhr die Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften eine durchgreifende Reform. Eine wesentliche Neuerung bestand dabei in der Einführung des Mitentschei-

159 Exemplarisch *Oleszek*, S. 1. In Deutschland v.a. von politischer Seite erhobener Vorwurf; s. *Vogel*, Der Vermittlungsausschuß, S. 213, 220. Vgl. auch *Franßen*, S. 277; *C. O. Lenz*, ZParl 1976, S. 428.

160 *S. Haas/Steffani/Welz*, S. 202. Zur vergleichbaren Konstellation einer Bündelung diverser Regelungskomplexe unter einem gemeinsamen, oft allerdings nur sehr allgemein gefassten Zweck näher *Lachner*, Artikelgesetz, S. 18 ff.

161 Vgl. *Lachner*, S. 106 ff.

162 Bzgl. der CCs *S. Oleszek*, S. 29. Bzgl. des Ausschusses nach Art. 77 Abs. 2 GG etwa *Cornils*, DVBl 2002, S. 497 („institutionalisierte Intransparenz“).

dungs- oder Kodezisionsverfahrens¹⁶³, welches die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments (EP) beim Erlass von Rechtsakten erheblich erweiterte.¹⁶⁴ Aus diesem Verfahren, dessen Anwendungsbereich bereits durch die Verträge von Amsterdam und Nizza ausgedehnt worden war¹⁶⁵, ging mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags am 01.12.2009 das nunmehr in Art. 294 AEUV geregelte ordentliche Gesetzgebungsverfahren hervor.¹⁶⁶ Seither tritt das EP in nahezu allen Regelungsbereichen¹⁶⁷ als mit weitreichenden Kompetenzen ausgestatteter Akteur neben den Rat der Europäischen Union. Für den Fall, dass beide Organe bezüglich eines geplanten Rechtsakts zunächst keine Einigung erzielen, ist in diesem Verfahren¹⁶⁸ die Einberufung eines Vermittlungsausschusses (VermA-EU) vorgesehen.¹⁶⁹

1. Aufgabe und Verfahren

Jeder geplante Rechtsakt, der das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV zu durchlaufen hat, unterliegt der konstitutiven Beteiligung von Rat und EP. Kann zunächst kein Einvernehmen zwischen diesen beiden Institutionen erzielt werden, so bedarf es – wie in der vergleichbaren Konstellation einer auf mehrere Organe verteilten innerstaatlichen Gesetzgebung – eines Instrumentariums zum Ausgleich der widerstreitenden Interessen, um ein Scheitern zu verhindern. Diesem Ziel dient das in Art. 294 Abs. 10–13 AEUV geregelte

163 Dieses Verfahren der Mitentscheidung war in Art. 189b EG-Vertrag (Maastricht) bzw. in Art. 251 EG-Vertrag (Amsterdam) geregelt. Zur Entwicklung vgl. *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU (Bd. III), AEUV, Art. 294 Rn. 1 ff.

164 Die praktischen Modalitäten des Mitentscheidungsverfahrens sind in einer gemeinsamen Erklärung von Kommission, Parlament und Rat vom 04.05.1999 in der Fassung vom 13.06.2007 (Abl. 2007 C 145, S. 5 ff.), geregelt. Vgl. *Kokott*, in: BK-GG, Art. 77 Rn. 12 („Quasi-Geschäftsordnung“).

165 Somit avancierte das Mitentscheidungsverfahren schon vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon zum regulären Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Gemeinschaft. Vgl. *Haratsch/Koenig/Pechstein*, EuR, Rn. 225.

166 Ausführl. Darstellung dieses neu gefassten Verfahrens bei *Frenz*, Handbuch EuR, Bd. 6, Rn. 1820 ff., sowie *Frenz/Götzkes*, ZG 2010, S. 34 ff. Zur Festlegung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens als Regelverfahren s. *Mayer*, JuS 2010, S. 189, 191.

167 Seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags ist das EP auch in der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie gemäß Art. 314 AEUV für den Haushalt Mitgesetzgeber. Vgl. *Mayer*, JuS 2010, S. 189, 191. Zum neuen Haushaltsverfahren ausführl. *Bux*, EuR 2010, S. 711, 714 ff.

168 Zur Begrenzung des Wirkungsbereiches auf das Mitentscheidungsverfahren vgl. *Härtel*, Handbuch europäische Rechtsetzung, § 19 Rn. 37.

169 Grundlegend hierzu *Rutschmann*, Der europäische Vermittlungsausschuss, S. 24 ff.

und in den Geschäftsordnungen des Rates bzw. des Europäischen Parlaments (GO EP) näher konkretisierte Verfahren.¹⁷⁰

Findet ein Vorschlag der Kommission über einen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegenden Rechtsakt in erster und zweiter Lesung keine korrespondierende Zustimmung von Rat und EP, so hat der Ratspräsident gemäß Art. 294 Abs. 8 lit. b) AEUV zwingend den VerMA-EU einzuberufen.¹⁷¹ Dieser hat den Auftrag, durch gemeinsame Beratungen zu versuchen, die voneinander abweichenden Standpunkte soweit anzunähern, dass am Ende ein gemeinsamer, in Rat und EP mehrheitlich zustimmungsfähiger Entwurf vorgelegt werden kann.¹⁷² Das Vermittlungsverfahren bietet letztmalig ein Forum zur Einigung auf einen gemeinsamen Rechtsakt.¹⁷³ Kommt hierbei kein gemeinsamer Entwurf zustande bzw. findet ein solcher Entwurf nicht die erforderliche Mehrheit im EP und im Rat, so ist das Rechtsetzungsverfahren endgültig gescheitert.

Der VerMA-EU ist ein ad hoc zusammentretendes Organ, das aus zahlenmäßig gleich großen Abordnungen des EP und des Rates besteht. Der Rat entsendet je Mitgliedstaat einen Vertreter, der gemäß Art. 16 Abs. 2 EUV handlungsbefugt ist¹⁷⁴, während sich die Zusammensetzung der EP-Delegation nach den Stärkeverhältnissen der Fraktionen im Plenum richtet¹⁷⁵. Die Kommission ist zwar nicht unmittelbar als abstimmungsberechtigte bzw. entscheidungsbefugte Partei beteiligt, nimmt aber (vertreten durch den jeweils fachlich zuständigen Kommissar) gemäß Art. 294 Abs. 11 AEUV regelmäßig an den Verhandlungen teil und wirkt dabei auf eine Einigung hin.¹⁷⁶

170 Vgl. Art. 7 GO Rat bzw. Art. 67–69 GO EP. Im Bereich der Haushaltspolitik gilt die Spezialnorm des Art. 75 lit. d GO EP.

171 Unterlässt der Ratspräsident die Einberufung, so kann er im Wege der Untätigkeitsklage hierzu veranlasst werden. Vgl. *Härtel*, § 19 Rn. 43.

172 Zur Aufgabenstellung vgl. *Mähring*, JA 2000, S. 386, 388.

173 Zur grundsätzl. Bedeutung des VerMA-EU vgl. *Frenz*, Handbuch EuR, Bd. 6, Rn. 1867.

174 In der Praxis sind dies die ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten gemäß Art. 16 Abs. 7 EUV. Vgl. *Frenz*, Handbuch EuR, Bd. 6, Rn. 1871; *Gellermann*, in: Streinz, AEUV, Art. 294 Rn. 30; *Hetmeier*, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, AEUV, Art. 294 Rn. 17; *Krajewski/Rösslein*, in: Grabit/Hilf/Nettesheim, AEUV, Art. 294 Rn. 61.

175 Vgl. *Mähring*, JA 2000, S. 386, 387. Zur Wahrung einer gewissen Kontinuität gehören der EP-Delegation drei EP-Vizepräsidenten als ständige Mitglieder sowie der Vorsitzende und der Berichterstatter des federführenden Ausschusses an. Vgl. *Frenz*, Handbuch EuR, Bd. 6, Rn. 1873; *Schoo*, in: Schwarze, EU-Kommentar, AEUV, Art. 294 Rn. 42.

176 Z.B. durch Vorlage von Kompromisstexten; vgl. *Frenz*, Handbuch EuR, Bd. 6, Rn. 1875; *Waldherr*, in: Mayer/Stöger, AEUV, Art. 294 Rn. 67. Zur Rolle der Kommission als Mediatorin im Vermittlungsverfahren S. *Härtel*, § 19 Rn. 49 ff.

Dem Verma-EU bleiben ab seiner Einberufung grundsätzlich sechs Wochen Zeit¹⁷⁷, um einen gemeinsamen Entwurf zu erarbeiten. Er tagt unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Zur Unterstützung der Einigungsbemühungen finden so genannte „Trilogie“ statt.¹⁷⁸ Dabei handelt es sich um außerhalb der ordentlichen Ausschusssitzungen stattfindende offiziöse Gespräche zwischen Vertretern des Rates und des Parlaments im Beisein der Kommission, in denen mögliche Kompromisse ausgelotet werden.¹⁷⁹ Kommt es bei diesen ebenfalls nicht öffentlich geführten Sondierungsgesprächen bereits zu einer Verständigung, so tagt der Verma-EU anschließend nur noch einmal, um das vorab informell ausgehandelte Ergebnis zu bestätigen.¹⁸⁰ Die Trilogie führen also zu einem Flexibilitätsgewinn bei der Einigungssuche, der allerdings in einem Spannungsverhältnis zu Nachvollziehbarkeit und Transparenz der in diesem Rahmen erzielten Ergebnisse steht.¹⁸¹

Zur Verabschiedung eines Entwurfs kommt es am Ende nur dann, wenn der Vorschlag in beiden Delegationen des Verma-EU in getrennten Abstimmungen jeweils eine Mehrheit findet. Gelingt dies, so wird der gemeinsame Entwurf – nach juristisch-sprachlicher Überarbeitung¹⁸² – an das EP und den Rat weitergeleitet. Von beiden Organen muss er dann jeweils gemäß Art. 294 Abs. 12, 13 AEUV grundsätzlich nach sechs, spätestens aber nach acht Wochen in dritter Lesung mehrheitlich bestätigt werden, um Wirksamkeit erlangen zu können. Die Möglichkeit einer nochmaligen Veränderung des vom Verma-EU vorgelegten Entwurfs besteht in diesem Verfahrensstadium nicht mehr, sondern Rat und

177 Gemäß Art. 294 Abs. 14 AEUV kann diese in Art. 294 Abs. 10 AEUV festgelegte Frist auf Initiative von EP oder Rat um maximal zwei Wochen verlängert werden.

178 Rechtsgrundlage der Trilogie zur Unterstützung einer Einigung ist Ziff. 25 der Gemeinsamen Erklärung von Kommission, Parlament und Rat zum Mitentscheidungsverfahren v. 13.06.2007 (Abl. 2007 C 145, S. 5). Zum Wirken der Trilogie in der Praxis ausführlich v. *Achenbach*, *Der Staat* 2016, S. 1, 5 ff.

179 Hierzu eingehend *Rutschmann*, S. 156 ff. Zum Teilnehmerkreis vgl. *Frenz*, *Handbuch EuR*, Bd. 6, Rn. 1880. Zur wachsenden Bedeutung der Trilogie *Bergkemper*, S. 100 ff.; *Krajewski/Rösslein*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, AEUV, Art. 294 Rn. 65.

180 Vgl. *Kluth*, in: *Calliess/Ruffert*, AEUV, Art. 294 Rn. 18. Mittlerweile stellt dieses den Verma-EU bedeutungsmäßig reduzierende *Procedere* abweichend vom Wortlaut der Verträge den Regelfall dar; vgl. *Hetmeier*, in: *Lenz/Borchardt*, EU-Verträge, AEUV, Art. 294 Rn. 16.

181 Vgl. *Krajewski/Rösslein*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, AEUV, Art. 294 Rn. 66. Diesbezüglich besonders kritisch *Waldherr*, in: *Mayer/Stöger*, AEUV, Art. 294 Rn. 88. Aktueller Befund zu dieser Problematik bei v. *Achenbach*, *Der Staat* 2016, S. 1, 37 ff.

182 Vgl. *Frenz*, *Handbuch EuR*, Bd. 6, Rn. 1885.

EP können den Vorschlag nur noch im Ganzen annehmen oder ablehnen.¹⁸³ Zur Unterstützung der Meinungsbildung der Gremien werden dem gemeinsamen Entwurf gemäß Art. 69 Abs. 2 GO EP eine Erklärung und ein Bericht beigelegt, in denen die Gründe für den Kompromiss erläutert werden und auf deren Basis debattiert werden kann.¹⁸⁴

Bestätigen Rat und EP den gemeinsamen Entwurf, so tritt der diesem Entwurf entsprechende Rechtsakt in Kraft. Kommt hingegen im VerMA-EU kein gemeinsamer Entwurf zustande oder erreicht dessen Vorschlag in dritter Lesung im Rat und/oder im Parlament nicht die erforderliche Mehrheit, so tritt gemäß Art. 294 Abs. 12 bzw. Abs. 13 Satz 2 AEUV die rigide Rechtsfolge ein, dass der Rechtsakt als nicht erlassen gilt. Dieser Umstand hebt die Bedeutung des VerMA-EU für den Erfolg des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens der Europäischen Union nachdrücklich hervor.

2. Kompetenzen

Hinsichtlich der Befugnisse des VerMA-EU sind die rechtlichen Vorgaben recht vage: Art. 294 Abs. 10 AEUV bestimmt lapidar, dass der Ausschuss „auf der Grundlage der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates in zweiter Lesung“ eine Einigung zu dem umstrittenen Rechtsakt erzielen soll. Daraus folgt zunächst zweierlei: Zum einen wird deutlich, dass nicht der ursprüngliche Kommissionsvorschlag, sondern eben die divergierenden Auffassungen von Rat und EP den Ausgangspunkt des Vermittlungsverfahrens bilden.¹⁸⁵ Ein als dessen Ergebnis vom VerMA-EU vorgelegter gemeinsamer Entwurf überlagert mithin das Initiativrecht der Kommission.¹⁸⁶ Zum anderen unterstreicht diese Regelung die gleichberechtigte Stellung beider Organe im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der EU und trägt somit dem Prinzip des institutionellen Gleichgewichts deutlicher Rechnung, als dies zuvor beim Mitentscheidungsver-

183 Vgl. Gellermann, in: Streinz, AEUV, Art. 294 Rn. 33; Schoo, in: Schwarze, AEUV, Art. 294 Rn. 52.

184 Hierin liegt ein Unterschied zum deutschen Vermittlungsverfahren, das eine solche Erläuterung des Einigungsvorschlages nicht vorsieht. Zur dadurch erhöhten Transparenz des Verfahrens s. Kluth, in: Gesetzgebung im Spannungsfeld, in: Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke, S. 213, 229 f.

185 Vgl. Härtel, § 19 Rn. 46.

186 Noch weitergehend Haratsch/Koenig/Pechstein, EuR, Rn. 328, 336 („Verlust des Initiativrechts der Kommission“). Enger Krajewski/Rösslein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, AEUV, Art. 294 Rn. 73, die eine grundlegende Änderung des gemäß Art. 294 Art. 2 AEUV unterbreiteten Vorschlags der Kommission durch den VerMA-EU als „Verletzung des Initiativrechts“ ablehnen.

fahren nach Art. 251 EG der Fall war.¹⁸⁷ Eine nähere Bestimmung dahingehend, welche Sachmaterien der VerMA-EU im Zuge der Kompromissfindung einbeziehen darf, findet sich in Art. 294 AEUV allerdings nicht, so dass bezüglich seines Kompetenzumfangs mehrere Lesarten möglich erscheinen.

So wäre es vorstellbar, dem VerMA-EU lediglich die Möglichkeit einzuräumen, sich entweder für den Rats- oder den EP-Standpunkt unter Ausschluss jeglicher Zwischenpositionen zu entscheiden. Dieses Modell böte für die Verhandlungen ein hohes Maß an Klarheit, da als Ergebnis nur die Durchsetzung des Standpunkts des Rates oder des EP oder aber das Nichtzustandekommen des Rechtsakts in Frage kämen. Eine solche Beschränkung wäre allerdings wenig sinnvoll, da dem eigentlichen Zweck des Vermittlungsverfahrens, für beide Seiten annehmbare Kompromisse auszuhandeln, mit einer vorab feststehenden Reduzierung auf ein reines „Entweder-Oder“ nicht gedient wäre. Der daraus folgende faktische Zwang zur kompletten Übernahme des Standpunktes des anderen Organs bei gleichzeitiger vollständiger Abkehr von der zuvor vertretenen eigenen Auffassung widerspräche dem Grundgedanken des vermittelnden Ausgleichs, der prinzipiell beiden Seiten eine partielle Aufgabe der eigenen Position abverlangt.¹⁸⁸ Zudem liefe die Einbeziehung der Kommission gemäß Art. 294 Abs. 11 AEUV, die auf eine Annäherung der Standpunkte hinwirken soll, gänzlich ins Leere.¹⁸⁹ Daher ist ein derart verengter Vermittlungsrahmen, der allerdings kurz nach der Einführung des VerMA-EU immerhin politisch diskutiert worden war¹⁹⁰, abzulehnen.

Verfügt der VerMA-EU bei der Erarbeitung eines gemeinsamen Entwurfs also über das Recht zur Unterbreitung von Vorschlägen, die nicht zwingend mit dem Standpunkt des Rates oder dem des EP identisch sein müssen, so stellt sich gleichwohl die Frage nach dem Umfang seiner Kompetenzen. Denkbar wäre es, dass zwar die aus den beiden Standpunkten erkennbar werdenden Meinungsunterschiede frei verhandelt und nach Belieben in den gemeinsamen Entwurf eingearbeitet werden dürften, der Rechtsakt im Übrigen aber unverändert zu bleiben hätte. Eine solche eher restriktive Praxis brächte eine hohe Berechenbarkeit mit sich, da der VerMA-EU über einen inhaltlich eindeutig abgrenzbaren Themenbereich verhandeln würde und zuvor nicht streitig gestellte Regelun-

187 Vgl. Burchardt/Putzer, ZG 2011, S. 68, 81/84.

188 In diesem Sinne auch Burchardt/Putzer, ZG 2011, S. 68, 85.

189 Zutreffend Rutschmann, S. 70.

190 Dies lässt etwa Ziff. 6 der „Entschließung zu den vorbereitenden Arbeiten für die Tagung des Europäischen Rates vom 13. und 14. Dezember 1996 in Dublin“ (Abl. EG Nr. C 020 vom 20/01/1997 S. 50) erkennen. Dazu auch Rutschmann, S. 69.

gen in jedem Fall unangetastet blieben.¹⁹¹ Allerdings blendet diese Auffassung aus, dass es sich im Sinne einer kohärenten Gesamtlösung von Fall zu Fall als erforderlich erweisen kann, auch solche Regelungen in die Einigungsbemühungen einzubeziehen, die in den Standpunkten von Rat und EP nicht ausdrücklich als veränderungsbedürftig benannt worden sind.¹⁹² Eine strikte Beschränkung auf die konträren Elemente der beiden Standpunkte beraubte den VerMA-EU eines Großteils seiner für eine erfolgreiche Kompromissfindung notwendigen Flexibilität.¹⁹³

Dieser Umstand spräche dafür, die „Vermittlungsmasse“ auf den Inhalt der drei maßgeblichen Dokumente, also des ursprünglichen Vorschlags der Kommission und der Standpunkte von Rat und EP, zu erstrecken, sie aber auch darauf zu beschränken.¹⁹⁴ Auf der einen Seite erhöhte diese Ausdehnung der einbezieharen Regelungen die Gestaltungsfreiräume des VerMA-EU, der damit bei der Erarbeitung eines gemeinsamen Entwurfs auf alle von Kommission, Rat und EP ins Spiel gebrachte Überlegungen zu dem geplanten Rechtsakt zugreifen könnte. Auf der anderen Seite blieben sowohl das Initiativrecht der Kommission als auch die Entscheidungshoheit des EP und des Rates dadurch gewahrt, dass dem VerMA-EU eine materielle Erweiterung dieser Stoffsammlung versagt wäre. Er nähme somit die Rolle eines gemeinsamen Hilfsorgans ein¹⁹⁵, welches zwar die vorhandenen verschiedenen Vorstellungen zusammenführen dürfte, dem aber jede eigenständige Einflussnahme auf den Inhalt des ihm vorgelegten Rechtsakts verwehrt bliebe. Auch eine solch umfangreiche Bemessung des Verhandlungsrahmens trüge jedoch dem Ziel des Vermittlungsverfahrens, Meinungsverschiedenheiten von Rat und EP wirkungsvoll zu überwinden, nicht in jedem Falle Rechnung. Die politische Praxis hat gezeigt, dass es sich im Zuge eines dynamischen Beratungsverlaufs als notwendig herausstellen kann, den Rechtsakt einvernehmlich punktuell zu ergänzen, um ihn vor einem Scheitern

191 Von Teilen der Literatur wird daher gefordert, dass der Kompromiss zumindest einen sachlichen Bezug zu den in zweiter Lesung strittigen Themen erkennen lassen muss. Vgl. *Geller-mann*, in: Streinz, AEUV, Art. 294 Rn. 31; *Frenz*, Handbuch EuR, Bd. 6, Rn. 1883.

192 So *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, AEUV, Art. 294 Rn. 71; *Schoo*, in: Schwarze, AEUV, Art. 294 Rn. 47.

193 Vor diesem Hintergrund bezweifelt etwa *Schoo*, ob die Regelung des Art. 294 Abs. 10 AEUV überhaupt dazu gedacht ist, den Verhandlungsspielraum des VerMA-EU einzuschränken. *S. Schoo*, in: Schwarze, AEUV, Art. 294 Rn. 47.

194 So z.B. *Waldherr*, in: Mayer/Stöger, AEUV, Art. 294 Rn. 71. Ähnl. *Hetmeier*, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, AEUV, Art. 294 Rn. 19.

195 Die institutionelle Stellung des VerMA-EU ist freilich ohnehin nicht eindeutig geklärt. Vgl. *Rutsmann*, S. 83 ff.

zu bewahren.¹⁹⁶ Ist der Verma-EU in einer solchen Situation allein auf die vorhandenen, in den Dokumenten von Kommission, Rat und EP ausdrücklich genannten Regelungen verwiesen, so kann sich dies am Ende als ein den Kompromiss verhinderndes Hemmnis erweisen.

Deshalb wird dem Verma-EU von großen Teilen der Literatur ein noch weiter gehender Kompetenzrahmen zuerkannt, der über ein bloßes Zusammenführungs- und Zusammenfügungsrecht der dokumentierten Standpunkte hinausreicht.¹⁹⁷ Maßgeblich für die Zulässigkeit von Änderungen sei demnach die Finalität des Kommissionsvorschlags.¹⁹⁸ Um das Regelungsziel zu erreichen, müsse der Ausschuss die Möglichkeit haben, auch solche Erwägungen einzubeziehen, die in den bisherigen Dokumenten von Kommission, Rat und EP nicht explizit genannt worden seien, aber eine enge sachliche Nähe zu dem umstrittenen Rechtsakt aufwiesen, wenn deren Berücksichtigung das Erreichen einer Gesamtlösung entscheidend befördere. In diesem Sinne seien die am Ende der zweiten Lesung vorliegenden Ergebnisse Ausgangs-, nicht aber Endpunkt der Beratungen.¹⁹⁹ Der Verma-EU sei demgemäß auch nicht auf die Änderungswünsche des EP beschränkt, sondern er dürfe sämtliche Teile des gemeinsamen Standpunktes des Rates in Frage stellen.²⁰⁰ Lediglich die Unterbreitung eines gänzlich neuen Vorschlags müsse dem Ausschuss versagt bleiben, da er sich damit eines ihm nicht zustehenden Initiativrechts berühren würde.²⁰¹ Damit wäre auch einer missbräuchlichen Gestaltung des Vermittlungsverfahrens begegnet, denn die Aufnahme von Regelungen, für deren Durchsetzung im vorherigen Verfahren keine Mehrheiten zu erzielen waren bzw. die anderen Rechtsetzungsverfahren entnommen sind, bliebe unzulässig.²⁰² Insofern habe allerdings das spätere Zustimmungserfordernis eine faktisch regulierende Wirkung, da für ein Vermittlungsergebnis, das sich signifikant von den Ausgangstexten entferne, ohnehin kaum mit einer Billigung durch Rat und EP zu rechnen sei.²⁰³

196 Mehrere Beispiele bei *Rutschmann*, S. 72.

197 Vgl. *Frenz/Götzkes*, ZG 2010, S. 34, 49; *Gellermann*, in: Streinz, AEUV, Art. 294 Rn. 31; *Kluth*, in: Calliess/Ruffert, AEUV, Art. 294 Rn. 18; *Rutschmann*, S. 71 ff.; *Schoo*, in: Schwarze, AEUV, Art. 294 Rn. 47.

198 *Härtel*, § 19 Rn. 45 ff.

199 Vgl. *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, AEUV, Art. 294 Rn. 72.

200 Vgl. *Schoo*, in: Schwarze, AEUV, Art. 294 Rn. 47.

201 Vgl. *Gellermann*, in: Streinz, AEUV, Art. 294 Rn. 31.

202 Vgl. *Burchardt/Putzer*, ZG 2011, S. 68, 88; *Kluth*, in: Calliess/Ruffert, AEUV, Art. 294 Rn. 18.

203 Vgl. *Rutschmann*, S. 73.

Diese großzügige, die praktische Wirksamkeit des Vermittlungsverfahrens in den Vordergrund rückende Lesart hat sich auch der EuGH in seinem Urteil in der Rechtssache C-344/04 („IATA-Entscheidung“) vom 10.01.2006 zu Eigen gemacht.²⁰⁴ Das Gericht folgte darin der in den Schlussanträgen des Generalanwalts *Geelhoed*²⁰⁵ vorgetragenen Argumentation, welche die Notwendigkeit flexibler Gestaltungsspielräume unterstrichen hatte, um die Standpunkte von Parlament und Rat einander anzunähern.²⁰⁶ Gemäß Art. 251 EG, so der EuGH unter Bezugnahme auf die Vorläufernorm des Art. 294 AEUV, habe der VerMA-EU eine Einigung über einen gemeinsamen Entwurf, nicht aber über die vom Parlament vorgeschlagenen Abänderungen herbeizuführen. Der Wortlaut dieser Vorschrift schränke also die für die Einigungssuche zur Verfügung stehenden Maßnahmen inhaltlich nicht ein.²⁰⁷ Überdies eröffne bereits die Verwendung des Begriffs „Vermittlung“ dem VerMA-EU ein weites Ermessen.²⁰⁸ Damit sei intendiert, dass die Annäherung der unterschiedlichen Standpunkte von Rat und EP auf der Grundlage einer Prüfung sämtlicher Aspekte des Dissenses unter aktiver Mitwirkung der Kommission erfolgen solle.²⁰⁹ Unter Berücksichtigung all dessen, so der EuGH, könne Art. 251 EG nicht so ausgelegt werden, als beschränke er grundsätzlich die Befugnis dieses Ausschusses.²¹⁰ Auch verletze der Ausschluss der Öffentlichkeit bei den Sitzungen des VerMA-EU nicht die Grundsätze der repräsentativen Demokratie. Das Gesetzgebungsverfahren sei dadurch demokratisch legitimiert, dass zum einen das Parlament selbst entsprechend dem Stärkeverhältnis seiner Fraktionen im VerMA-EU vertreten sei und zum anderen der gemeinsame Entwurf des VerMA-EU noch dem Parlament selbst zur Prüfung und Annahme vorgelegt werden müsse.²¹¹

Der EuGH billigt dem VerMA-EU bei der Erarbeitung eines gemeinsamen Entwurfs also weitreichende Gestaltungsfreiräume zu, da weder der Wortlaut der Rechtsgrundlage noch der Sinn und Zweck des Vermittlungsverfahrens

204 Vgl. EuGH EuZW 2006, S. 112, 116 f. (Ziff. 49–63).

205 EuGH, Schlussanträge vom 08.09.2005, C-344/04, Celex-Nr. 62004CC0344 – Juris.

206 Vgl. ebenda, Rn. 79: „Das bedeutet, dass der Auftrag der Vertreter im Vermittlungsausschuss ausreichend flexibel sein muss, um den anfänglichen Unterschied zu überbrücken. Wenn die Vertreter mit gebundenen Händen verhandeln müssten, wäre das Vermittlungsverfahren völlig nutzlos.“

207 EuGH EuZW 2006, S. 112, 116 f., Ziff. 57.

208 Ebenda, Ziff. 58.

209 Ebenda, Ziff. 58.

210 Ebenda, Ziff. 59.

211 Ebenda, Ziff. 61.

dem Ausschuss kompetenzielle Grenzen setze. Durch die verfahrensrechtliche Ausgestaltung dieses Abschnitts der Rechtsetzung sieht der EuGH auch die demokratische Legitimation eines unter Mitwirkung des VerMA-EU entstandenen Rechtsakts hinreichend abgesichert. Diese noch auf das Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EG bezogene Bewertung ist auch durch die punktuelle Neuregelung des nunmehr in Art. 294 AEUV verorteten Gesetzgebungsverfahrens nicht obsolet geworden, da sich die Zielrichtung des Vermittlungsverfahrens durch den Lissabon-Vertrag nicht geändert hat.

3. Bewertung

Die Kompromissfindung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 294 AEUV bewegt sich in einem Spannungsfeld von Effizienz und Legitimation²¹²: Einerseits soll durch Einschaltung einer nicht öffentlich beratenden Vermittlungsinstanz verhindert werden, dass ein geplanter Rechtsakt an grundsätzlich überwindbaren Differenzen zwischen Rat und Parlament scheitert. Andererseits gilt es, eine Erosion der Beteiligungsrechte von Kommission, Rat und EP im Gesetzgebungsverfahren durch Verlagerung der eigentlichen Entscheidungsmacht in den VerMA-EU zu verhindern. Beide Aspekte sind bei der Kompetenzbestimmung des Ausschusses zu berücksichtigen, wobei sowohl der EuGH²¹³ als auch die überwiegende Auffassung in der Literatur²¹⁴ durch Zubilligung eines weitreichenden Dispositionsrahmens dem Effizienzgedanken und damit der praktischen Wirksamkeit des Vermittlungsverfahrens den Vorrang gegenüber der Frage der Legitimation des Vermittlungsergebnisses einräumen.²¹⁵

Letztlich steht ein großzügig bemessener Kompetenzumfang des VerMA-EU der demokratischen Legitimation seiner Vorschläge nicht entgegen. Denn auch wenn der Ausschuss in seinen gemeinsamen Entwurf Regelungen einfließen lässt, hinsichtlich derer zu Beginn des Vermittlungsverfahrens kein Dissens zwischen Rat und EP erkennbar war, so bedeutet dies nicht, dass ihm damit positive Rechtsetzungsbefugnisse zukämen. Vielmehr verbleibt die Entscheidungshoheit während des gesamten Gesetzgebungsverfahrens beim Rat und beim EP. Diese übertragen dem VerMA-EU durch die Einberufung gemäß Art. 294 Abs. 8 lit. b) AEUV lediglich ein temporäres Verhandlungsmandat, de-

212 Burchardt/Putzer, ZG 2011, S. 68, 81.

213 Vgl. EuGH EuZW 2006, S. 112, 116 f. (Ziff. 49–63).

214 Vgl. Härtel, § 19 Rn. 47; Krajewski/Rösslein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, AEUV, Art. 294 Rn. 71 ff.; Rutschmann, S. 71 ff.; Schoo, in: Schwarze, AEUV, Art. 294 Rn. 47.

215 Zusammenfassend Burchardt/Putzer, ZG 2011, S. 68, 86 f.

legieren damit jedoch nicht etwa ihre Rechtsetzungsbefugnis.²¹⁶ Es kommt also zu einer vorübergehenden Änderung der Rollenverteilung der Institutionen²¹⁷, ohne dass hierdurch grundsätzlich die Stellung von Rat und EP geschwächt würde. Da jeder gemeinsame Entwurf des VerMA-EU sowohl vom Rat als auch vom EP bestätigt werden muss, bleiben deren Entscheidungskompetenzen gewahrt, wenngleich sie für die Dauer des Vermittlungsverfahrens zeitweise in den Hintergrund treten.²¹⁸

An dieser Funktionsverteilung ist auch der für den Umfang der Änderungsbefugnisse des VerMA-EU zum Maßstab erhobene Begriff des Sachzusammenhangs zu messen. Die prinzipiell zulässige Einbeziehung von neuen Regelungen in den gemeinsamen Entwurf des VerMA-EU darf diesen Entwurf nicht de facto zu einer neuen Initiative werden lassen, sondern sie muss sich inhaltlich an der Initiative der Kommission und den Standpunkten von Rat und EP orientieren.²¹⁹ Der von diesen Organen vorgegebene thematische Rahmen darf kreativ ausgefüllt, nicht aber in einer Weise überschritten werden, die den Rechtsakt in seinem Wesenskern verändern würde.²²⁰

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass der VerMA-EU innerhalb des in Art. 294 AEUV normierten Rechtsetzungsverfahrens eine wichtige Unterstützungsfunktion erfüllt.²²¹ Er ist in besonderer Weise befähigt, Einigungsvorschläge unter Berücksichtigung sachbereichsübergreifender Erwägungen zu erarbeiten und somit die Aussichten auf die Annahme eines zunächst umstrittenen Rechtsakts zu verbessern.²²² Insofern stellt das Vermittlungsverfahren seinem Wesen nach ein grundlegendes Element des institutionellen Gleichgewichts dar.²²³ Es darf jedoch nicht ausgeblendet werden, dass seine Einschaltung den Entstehungsprozess des Rechtsakts intransparenter macht, da der Ausschuss im Geheimen tagt und der Öffentlichkeit somit die zu dem abschließenden gemeinsamen Vor-

216 Dies wird auch von Vertretern eines großzügigen Kompetenzumfangs des VerMA-EU ausdrücklich betont. Vgl. *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, AEUV, Art. 294 Rn. 74.

217 Vgl. *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, AEUV, Art. 294 Rn. 58.

218 Vgl. *Rutschmann*, S. 71.

219 *Frenz*, Handbuch EuR, Bd. 6, Rn. 1883; *Gellermann*, in: Streinz, AEUV, Art. 294 Rn. 31.

220 Zur schwierigen diesbezüglichen Abgrenzung *Bergkemper*, S. 97.

221 Gleiches gilt auch für die Mitwirkung des Vermittlungsausschusses beim EU-Haushaltsverfahren gemäß Art. 314 AEUV. Vgl. *Bux*, EuR 2010, S. 711, 717 f.

222 Neben taktischen politischen Erwägungen ist in diesem Zusammenhang auch oft von der „Wahrung des Geistes der europäischen Verträge“ die Rede. Vgl. *Opfermann*, Der europäische Vermittlungsausschuss, in: Festschrift für Ernst-Wolfgang Böckenförde, S. 177, 194.

223 Vgl. EuGH, Schlussanträge *Geelhoed* vom 08.09.2005, C-344/04, Celex-Nr. 62004CC0344 – Juris, Rn. 93.

schlag führenden Erwägungen verborgen bleiben. Zudem unterliegt auch der Ausschuss selbst durch die in der politischen Praxis übliche Vorschaltung von Trilog-Verhandlungen der Gefahr eines schleichenden Bedeutungsverlusts.²²⁴ Derartige Vorgespräche in kleinen, außerhalb des förmlichen Verfahrens arbeitenden Zirkeln mögen zwar die Effizienz der Rechtsetzung erhöhen und nicht zuletzt aufgrund der wachsenden Zahl der Mitgliedstaaten politisch sinnvoll sein.²²⁵ Je mehr allerdings die inhaltliche Gestaltung der Rechtsakte in Trilog und anderen inoffiziellen Foren vonstattengeht, desto mehr gerät der VerMA-EU in die Rolle eines reinen Ratifikationsorgans, dem es lediglich obliegt, bereits gefasste Beschlüsse formal zu bestätigen.²²⁶

Vor diesem Hintergrund wäre eine Rückbesinnung auf die den einzelnen Institutionen rechtlich zugedachten Aufgaben wünschenswert, nicht zuletzt, um die Glaubwürdigkeit der europäischen Rechtsetzung zu stärken. Daher sollte auch während des Vermittlungsverfahrens ein Mindestmaß an Transparenz gewährleistet sein, etwa indem die für das Zustandekommen des abschließenden gemeinsamen Entwurfs maßgeblichen Erwägungen öffentlich bekannt gegeben werden. Die formale Voraussetzung hierfür besteht bereits insofern, als Art. 69 Abs. 2 GO EP die Vorlage einer den gemeinsamen Entwurf begleitenden Erklärung sowie eines Berichts vorsieht.²²⁷ Würde diese Möglichkeit im Sinne einer echten inhaltlichen Erläuterung genutzt, hätte dies zur Folge, dass der Prozess der Entscheidungsfindung jedenfalls in seinen wesentlichen Zügen nachvollziehbar wäre.²²⁸ Angesichts der zunehmenden praktischen Bedeutung der informellen Trilogie darf allerdings bezweifelt werden, dass eine solche Erwartung realistisch ist.²²⁹

224 Vgl. Kokott, in: BK-GG, Art. 77 Rn. 15 f., die sogar eine rechtliche Verdrängung des VerMA-EU durch informelle Trilogie für denkbar hält.

225 Vgl. Härtel, § 19 Rn. 38 („akzeptable Lösung, um die Funktionsfähigkeit des Vermittlungsverfahrens zu gewähren“).

226 Vgl. Frenz, Handbuch EuR, Bd. 6, Rn. 1880. S. auch v. Achenbach, Der Staat 2016, S. 1, 21 f., die in dem Zusammenhang von einer „Steigerung der legislativen Handlungsfähigkeit durch Deformalisierung“ spricht.

227 S. oben, Abschnitt A.IV.1. Diese Verfahrensregelung ausdrücklich begrüßend Kluth, in: FS Schenke, S. 230.

228 Zu diesem Spannungsfeld und der schwierigen Abwägung zwischen Effektivität und Transparenz S. Waldherr, in: Mayer/Stöger, AEUV, Art. 294 Rn. 88.

229 Zu dieser Machtverschiebung vgl. Rutschmann, S. 159.

4. Bezug zum Ausschuss nach Art. 77 Abs. 2 GG

Als der VerMA-EU in die europäischen Verträge aufgenommen wurde, existierte der Ausschuss nach Art. 77 Abs. 2 GG bereits seit über vier Jahrzehnten. Die Vermutung, dass der deutsche Vermittlungsausschuss bei der Entstehung des gleichnamigen Organs auf europäischer Ebene Pate gestanden oder zumindest als Orientierung gedient haben könnte, ist schon aufgrund des Gewichts Deutschlands in der EU nicht von der Hand zu weisen.²³⁰

Es kann jedoch nicht zuverlässig ermittelt werden, ob und ggf. inwieweit das deutsche Modell der Einigungssuche bei Streitigkeiten zwischen den Kammern bei der Schaffung des Kodezisionsverfahrens tatsächlich eine Rolle gespielt hat.²³¹ Neben zahlreichen Kongruenzen zwischen beiden Vermittlungsausschüssen, wie deren paritätischer Besetzung, dem Tätigwerden nur auf Antrag, den eher sporadischen Verfahrensregeln, den nicht öffentlichen Sitzungen und den fehlenden originären Entscheidungsbefugnissen, bestehen auch einige Unterschiede. So finden sich beim VerMA-EU Merkmale, welche eher den interkameralen Differenzbereinigungsmodellen anderer Länder, etwa denen der Schweiz und der USA, als dem deutschen Vermittlungsverfahren gleichen. Zu nennen sind beispielsweise die Konzeption als Ad-hoc-Ausschuss und das Erfordernis der qualifizierten Mehrheit in beiden Delegationen. Einige Bestimmungen sind schließlich gänzliche Neuschöpfungen, so die Zusammensetzung aus ständigen und nicht ständigen Vertretern.²³² Weiterhin unterscheidet sich der VerMA-EU vom Ausschuss nach Art. 77 Abs. 2 GG durch die ausdrückliche Nennung einer Beratungsfrist sowie dadurch, dass der geplante Rechtsakt bei einem Nichtzustandekommen bzw. der Nichtannahme eines gemeinsamen Entwurfs endgültig als gescheitert zu betrachten ist. Hinsichtlich der Begrenzung seiner Kompetenzen ist schließlich hervorzuheben, dass es kein – unter Umständen änderungsbeschränkendes – Anrufungsbegehren gibt, da der VerMA-EU gemäß Art. 294 Abs. 8 lit. b) AEUV automatisch einberufen wird, wenn der Rat nicht alle Abänderungen des EP gebilligt hat.²³³ Eine umfassende Vorbildwirkung des Vermittlungsausschusses des Grundgesetzes für den VerMA-EU ist somit zu verneinen, vielmehr stellt sich dieser als Mischform angloamerikanischer und kontinentaleuropäischer Einflüsse dar.²³⁴

230 Vgl. Kluth, in: FS Schenke, S. 228; ders., in: HbdStR, § 60 Rn. 1.

231 Zur fehlenden Ergiebigkeit einschlägiger Quellen vgl. Rutschmann, S. 38.

232 Zu den Gemeinsamkeiten und Unterschieden ausführlich Bergkemper, S. 105 ff.

233 Burhardt/Putzer, ZG 2011, S. 68, 87 f.

234 Vgl. Kokott, in: BK-GG, Art. 77 Rn. 13.

Die umgekehrte Tendenz, das heißt eine Rückwirkung des europäischen Vermittlungsausschusses auf sein deutsches Pendant, ist bislang ebenfalls nicht nachweisbar. Die bereits kurz nach der Einführung des VerMA-EU im Schrifttum zu findende Prognose, dass dieser gewisse Ausstrahlungswirkungen auf den Ausschuss nach Art. 77 Abs. 2 GG entfalten könnte²³⁵, hat sich in der Staatspraxis bislang nicht in erkennbarer Weise bewahrheitet. Gleichwohl ist die Idee einer wechselseitigen Beeinflussung nicht ohne Reiz. Gerade in den Punkten, in den sich die Verfahren unterscheiden, zeigt sich, dass es praxistaugliche Alternativen gibt, deren Einbeziehung in Reformüberlegungen durchaus lohnend erscheint.²³⁶ Exemplarisch sei die disziplinierende Wirkung von festen Beratungsfristen genannt, die sachfremdes, allein politisch motiviertes Taktieren deutlich erschwerte.²³⁷ Auch eine von *Kluth* ins Spiel gebrachte Übertragung des auf europäischer Ebene üblichen Verfahrens, dem Vorschlag des Vermittlungsausschusses eine Erklärung und einen Bericht beizufügen, in denen die Gründe für den Kompromiss erläutert werden²³⁸, ist bedenkenswert. Immerhin setzt diese Überlegung an einem der Hauptkritikpunkte des deutschen Vermittlungsverfahrens, nämlich an der fehlenden Transparenz des Zustandekommens eines anschließend nicht mehr modifizierbaren Beschlussvorschlags, an. In jedem Fall ist die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den in einem Vermittlungsverfahren auftretenden Problemstellungen geeignet, die Entwicklung beider Institutionen zu bereichern.

235 So *Opfermann*, S. 179.

236 Dabei dürfen freilich nicht die strukturellen und institutionellen Unterschiede übersehen werden, die zwischen deutscher und europäischer Ebene bestehen. Weder kann das EP mit dem Bundestag, noch kann der Rat der EU mit dem Bundesrat gleichgesetzt werden. Dazu näher *Kluth*, in: FS Schenke, S. 225 f.

237 Vgl. *Mähring*, JA 2000, S. 386, 389 f.; *Schoo*, in: Schwarze, AEUV, Art. 294 Rn. 40.

238 Vgl. *Kluth*, in: FS Schenke, S. 230 ff.

B Verfassungsrechtliche Einordnung des Vermittlungsausschusses

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches stellte sich die Aufgabe, wieder tragfähige staatliche Strukturen aufzubauen. Dabei entsprach es sowohl der traditionell vorhandenen regionalen Heterogenität Deutschlands²³⁹ als auch den Vorstellungen der alliierten Siegermächte²⁴⁰, keinen zentralistisch verfassten, sondern einen föderal organisierten Staat, eine Bundes-Republik, zu errichten. Diesem Ansatz folgend, wurden den Ländern im Grundgesetz neben umfangreichen eigenen Gesetzgebungskompetenzen auch beträchtliche Mitwirkungsbefugnisse bei der Bundesgesetzgebung eingeräumt. Ausgeübt wird diese Partizipation durch den Bundesrat, der zum einen an dem normgestaltenden Verfahren vor dem Gesetzesbeschluss mitwirkt, zum anderen aber auch auf die vom Bundestag bereits beschlossenen Gesetze Einfluss nehmen kann, indem er ihnen nicht zustimmt bzw. Einspruch einlegt. Der dann ins Spiel kommende Vermittlungsausschuss ist letztlich die institutionalisierte Konsequenz der legislativen Beteiligungsrechte des Bundesrates.

I Etablierung einer bikameralen Gesetzgebung im Grundgesetz und Notwendigkeit eines Ausgleichsmechanismus

Bereits in den Reichsverfassungen von 1871 und 1919 war, vermittelt über den Bundesrat bzw. den Reichsrat, ein (allerdings unterschiedlich akzentuierter²⁴¹) Einfluss der Landesexekutiven auf die Willensbildung des Reiches fest-

239 Der föderale Charakter Deutschlands kam bereits in der Präambel der Reichsverfassung 1871 zum Ausdruck („Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen...“). Die Präambel der Weimarer Verfassung beginnt mit den Worten „Das deutsche Volk, einig in seinen Stämmen“, zeugt also ebenfalls vom Bewusstsein landsmannschaftlicher Vielfalt. Zu den historischen Grundlagen näher Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Rn. 2 ff.

240 Sowohl das Schlusskommuniqué der Londoner 6-Mächte-Konferenz als auch die „Frankfurter Dokumente zur künftigen Entwicklung Deutschlands“ aus dem Jahr 1948 enthielten die Forderung einer föderal organisierten Staatsform. Näher *Mußgug*, in: HbdStR, § 8 Rn. 13 ff. und 22 ff. Zu den unterschiedlichen Neuordnungsplänen der Besatzungsmächte Oeter, Integration und Subsidiarität, S. 96 ff.

241 Während der Bundesrat in der Reichsverfassung von 1871 noch oberstes Verfassungsorgan des Gesamtstaates war, hatte in der unitarischen Weimarer Reichsverfassung der Reichsrat gegenüber dem Reichstag eine schwächere Stellung. Vgl. *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 50 Rn. 1.

geschrieben.²⁴² An diese Tradition knüpfte der Parlamentarische Rat an, indem er mit dem Bundesrat ein Organ schuf, mit dessen Hilfe die Regierungen der Bundesländer an der Bundesgesetzgebung beteiligt sind.²⁴³ Das in Art. 76 ff. GG geregelte Gesetzgebungsverfahren sieht Initiativ-, Stellungnahme-, Veto- und Anrufungsrechte des Bundesrates vor²⁴⁴, um sicherzustellen, dass die Interessen der Länder bei der Schaffung von Bundesrecht in jeder Phase gebührend berücksichtigt werden.²⁴⁵ Auf diese Weise treffen zwei in Art. 20 Abs. 1 GG genannte verfassungsrechtliche Grundprinzipien aufeinander: Das sich im Bundestag manifestierende Demokratieprinzip wird um eine starke föderale Komponente ergänzt.²⁴⁶

Aus der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung, die Legislativgewalt auf zwei Organe zu verteilen, erwächst jedoch auch die Notwendigkeit, Wege zur Überwindung gegenläufiger Positionen von Bundestag und Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren vorzusehen. Die verfassungsrechtliche Antwort auf diese Herausforderung ist das in Art. 77 Abs. 2 GG normierte und in einer gemeinsamen Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates näher konkretisierte Vermittlungsverfahren.

1. Bundestag und Bundesrat zwischen Konkurrenz und Kooperation

Mit dem Entschluss des Parlamentarischen Rates, neben dem Bundestag auch den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung zu beteiligen, wurde keine funktionale Gleichrangigkeit beider Organe bezweckt.²⁴⁷ Vielmehr sieht das Grundgesetz in Bezug auf die Gesetzgebung eine differenzierte Aufgabenzuweisung vor. Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG regelt *expressis verbis*, dass Bundesgesetze (nur) vom Bundestage beschlossen werden. Somit kommt diesem als der unmittelbar demokratisch legitimierten Volksvertretung nach dem Willen der Verfassung die zentrale Bedeutung bei der Gesetzgebung zu.²⁴⁸ Dagegen partizipiert der Bundesrat insoweit lediglich in dem ihm in den Art. 76–78 GG zugewiesenen

242 Zum historischen Werdegang s.o., Abschnitt A. I. 3. und 4.

243 Vgl. *Reuter*, Praxishandbuch Bundesrat, Teil I, Rn. 1 („Verfassungserbgut“).

244 Im Einzelnen näher *Hans H. Klein*, AöR 108 (1983), S. 329, 348 ff.

245 Zu den Möglichkeiten und Grenzen der Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung ausführlich *Wyduckel*, DÖV 1989, S. 181, 184 ff.

246 Vgl. *Hans H. Klein*, AöR 108 (1983), S. 329, 346; *Johne*, APuZ B 50–51/2004, S. 10 ff.; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 50 Rn. 8.

247 So auch BVerfGE 37, 363, 380.

248 Diesen Aspekt hat auch das Bundesverfassungsgericht in jüngerer Zeit wiederholt betont. Zusammenfassend und mit zahlr. Beispielen *Emmenegger*, Stärkung des Parlaments, S. 447, 459 ff.; *Sinner*, ZParl 2012, S. 313, 316 ff.

Umfang.²⁴⁹ Er ist also seiner verfassungsrechtlichen Stellung nach keine gleichberechtigt an der Gesetzgebung mitwirkende zweite Kammer innerhalb des Parlaments, wie man sie etwa in den USA oder der Schweiz findet²⁵⁰. Es handelt sich bei ihm vielmehr um ein organisatorisch eigenständiges, bezüglich seiner gesetzgeberischen Beteiligungsrechte jedoch formal nachgeordnetes Organ.²⁵¹ Der rechtlichen Konzeption nach soll der Bundesrat nicht in legislative Konkurrenz zum Bundestag treten, sondern diesen mit seiner aus der Arbeit in den Ländern herrührenden Erfahrung und der dabei gewonnenen Expertise bestmöglich unterstützen.²⁵²

Der vom Grundgesetz vorgezeichnete Gang der Gesetzgebung mit einem das Verfahren bestimmenden Bundestag und einem vornehmlich auf dessen legislatorische Tätigkeit reagierenden Bundesrat beschreibt die Verfassungswirklichkeit indes nur unzureichend. Der reale Einfluss des Bundesrates auf die Gesetzgebung ist bei weitem komplexer, denn im Verhältnis zum Bundestag hat er strukturell auch eine Korrektivfunktion inne²⁵³, welche rechtstechnisch durch Zustimmungserfordernisse bzw. Einspruchsrechte zum Ausdruck kommt. Gemessen an dieser tatsächlichen, machtvollen Stellung erscheint der Bundesrat gegenüber dem Parlament als institutionalisiertes Vetorecht der Exekutive.²⁵⁴ Neben dieser reaktiven Rolle ist er aber auch berechtigt, eigene Gesetzesinitiativen einzubringen und somit proaktiv auf die Rechtsetzung Einfluss zu nehmen.²⁵⁵ Die Bereitschaft des Bundesrates, sich durch solche Initiativen am politischen Willensbildungsprozess zu beteiligen und hierdurch als eigene

249 Deshalb lautet die Eingangsformel einer amtlichen Gesetzesverkündung auch nicht: „Bundestag und Bundesrat haben das folgende Gesetz beschlossen“, sondern: „Der Bundestag hat (ggf. mit Zustimmung des Bundesrates) das folgende Gesetz beschlossen“.

250 S. Abschnitt A.II.3. und III.1.

251 Zum grundsätzlichen Verhältnis von Bundestag und Bundesrat bei der Gesetzgebung vgl. BVerfGE 37, S. 363, 380.

252 Vgl. Maurer, Staatsrecht, § 16 Rn. 38 ff. Aus politikwissenschaftlicher Sicht wird in dem Zusammenhang das „sanior pars“-Argument aufgeführt, wonach der zweiten Kammer die Aufgabe zufällt, aufgrund von Gemeinwohlüberlegungen Korrekturen an den aus der Hitze des Parteienwettbewerbs entstandenen Entscheidungen der ersten Kammer vorzunehmen. Vgl. Sturm, APuZ B 29–30/2003, S. 24, 26; ders., Föderalismus, S. 77 f.

253 Vgl. Johne, APuZ B 50–51/2004, S. 10.

254 So Bryde, in: Schneider/Zeh, PuP, § 30 Rn. 5.

255 Bardenhewer bezeichnet den Bundesrat daher als (weiteres) Sanktionsorgan; vgl. ders., S. 96 ff.

politische Kraft in Erscheinung zu treten, ist im Vergleich zu den Anfangsjahren der Bundesrepublik erheblich gewachsen.²⁵⁶

In der Staatspraxis erfüllt der Bundesrat überdies seit seines Bestehens eine zweifache Funktion. Auf der einen Seite nimmt er die ihm von der Verfassung primär zugedachte organschaftliche Aufgabe wahr, den Interessen der Länder in gebündelter Form Geltung zu verschaffen. Auf der anderen Seite erhebt er aber auch einen bundespolitischen Mitgestaltungs- und Mitentscheidungsanspruch.²⁵⁷ Diese Doppelrolle hat einen wesentlichen Einfluss auf das Verhalten der Bundesratsmitglieder bei der Abstimmung über vom Bundestag beschlossene Gesetze. Vor allem dann, wenn unterschiedliche parteipolitische Mehrheitsverhältnisse in beiden Häusern herrschen, besteht für den Bundesrat permanent die Versuchung, missliebige Beschlüsse durch Einspruchseinlegung bzw. durch Verweigerung der erforderlichen Zustimmung zu stoppen.²⁵⁸ Gesetzesvorhaben der Regierung und der sie tragenden parlamentarischen Mehrheit können so verzögert, verwässert oder gänzlich verhindert werden.²⁵⁹ All das führt zu einem enormen Einfluss des Bundesrates, so dass seine heutige Stellung durchaus als „zwischen Kontrolle und Mitregierung“²⁶⁰ liegend zu charakterisieren ist.

Die soeben beschriebene faktische Situation indiziert die Notwendigkeit, Wege zur Harmonisierung konträrer Vorstellungen von Bundestag und Bundesrat zu finden. Auch wenn das Grundgesetz zur Verabschiedung eines Gesetzes – anders als dies in zahlreichen anderen bundesstaatlichen Verfassungen der Fall ist²⁶¹ – gerade nicht die Herbeiführung übereinstimmender Beschlüsse verlangt, ist aufgrund der dargestellten starken Position des Bundesrates ein Zusammenwirken beider Häuser für eine funktionierende Gesetzgebung unverzichtbar. Bereits während der Entstehungsphase des Grundgesetzes setzte sich die Erkenntnis durch, dass es hierfür eines institutionalisierten Verfahrens zum Ausgleich von Meinungsverschiedenheiten bedarf.²⁶²

256 Vgl. Ziller, Spannungsverhältnis zwischen Bundestag und Bundesrat, in: Festschrift für Helmut Schellknecht, S. 135, 136.

257 Vgl. Dörr, in: Beck-OK GG, Art. 50 Rn. 1 ff.; Wyduckel, DÖV 1989, S. 181, 190.

258 Zur Doppelfunktion des Bundesrates als Vertretung der Länder und Instrument der Parteien G. Strohmeier, ZParl 2004, S. 717 ff. Zu den Auswirkungen auf das Vermittlungsverfahren Lehnert, Einfluss der Parteipolitik, S. 279 ff.

259 Zu der in dem Zusammenhang kontrovers diskutierten Frage, ob der Vorwurf der institutionalisierten Obstruktion berechtigt ist oder nicht, vgl. Stünker/Kusch, ZRP 2005, S. 279.

260 So Lhotta, APuZ B 43/2003, S. 16 ff.

261 S. z.B. Art. 1 der US-amerikanischen Verfassung. S. o., Abschnitt A.III.

262 Vgl. Wessel, AöR 77 (1951/52), S. 283, 284.

2. Entscheidung für ein ständiges Vermittlungsorgan

Konflikte, die sich aus der Beteiligung eines Förderativorgans an der Bundesgesetzgebung ergeben, können auf unterschiedliche Weise einer Lösung näher gebracht werden.²⁶³ Beispiele für entsprechende Institutionen und Verfahren anderer Staaten belegen, dass es hierfür mehrere praxistaugliche Methoden gibt.²⁶⁴ Der Parlamentarische Rat hat sich bezüglich der Überwindung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundestag und Bundesrat bei der Gesetzgebung mit dem Vermittlungsausschuss für ein ständiges gemeinsames Organ entschieden.²⁶⁵

Die Schaffung und die verfassungsrechtliche Bedeutung des Vermittlungsausschusses hängen eng mit der Entstehungsgeschichte des Bundesrates zusammen. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, der im August 1948 den ersten Entwurf eines Grundgesetzes erarbeitete, war sich bereits darin einig, dass neben dem Bundestag als direkt gewähltem Parlament auch Abgesandte der Länder an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken sollten.²⁶⁶ Allerdings wurde die Frage, ob insofern ein Modell mit direkt gewählten Senatoren nach US-amerikanischem Vorbild oder eine am Reichsrat der Weimarer Reichsverfassung orientierte, aus Vertretern der Landesregierungen bestehende Kammer vorzugswürdig sei, zunächst offen gelassen.²⁶⁷ Der Herrenchiemseer Verfassungsentwurf enthielt zum Verhältnis beider Kammern in der Gesetzgebung drei Varianten; neben der Senatslösung wurden eine „echte“ und eine „abgeschwächte“ Bundesratslösung vorgeschlagen.²⁶⁸ Jede dieser Varianten sah für den Fall fehlender Übereinstimmung ein bestimmtes *Procedere* vor, wobei nur die „echte“ Bundesratslösung ein spezielles, allerdings mit dem späteren Ver-

263 Vgl. hierzu aus jüngerer Zeit die umfangreichen Untersuchungen und Lösungsansätze von *Smith* (Konfliktlösung im demokratischen Bundesstaat, 2011) und *Hanschel* (Konfliktlösung im Bundesstaat, 2012).

264 Vgl. etwa die oben unter Abschnitt A.II.-IV. dargestellten Modelle. Darüber hinaus s. die Übersicht bei *Sturm*, Föderalismus, S. 73.

265 Vgl. *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, GG, Art. 77 Rn. 6 ff.

266 Zu den rechtlichen und politischen Hintergründen dieser Konzeption ausführlich *Kröger*, NJW 1989, S. 1318 ff.

267 Zur damaligen Kontroverse vgl. *Bardenhewer*, S. 70 ff.; *Kröger*, NJW 1989, S. 1318 ff.

268 S. Art. 103–105 des Herrenchiemsee-Entwurfs (HChE), abgedr. in: Der Parlamentarische Rat 1948–49, Akten u. Protokolle, Bd. 2, S. 601 ff. Ausführlich Darstellung des gesamten Normentstehungsprozesses bei *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, GG, Art. 77 Rn. 5 ff.

mittlungsausschuss allenfalls entfernt vergleichbares Beratungsgremium ins Spiel brachte.²⁶⁹

Im anschließend zur Erarbeitung einer Verfassung zusammentretenden Parlamentarischen Rat waren die organisationsrechtliche Ausgestaltung der zweiten Kammer und deren Mitwirkungsbefugnisse bei der Bundesgesetzgebung weiterhin politisch äußerst umstritten.²⁷⁰ Letztlich setzte sich das Modell der „abgeschwächten“ Bundesratslösung durch, wonach dem Bundesrat kein eigenständiges Gesetzesbeschlussrecht, sondern grundsätzlich nur die Möglichkeit der Erhebung eines – später vom Bundestag überstimmbaren – Einspruchs gegen die vom Bundestag beschlossenen Gesetze zustand. Lediglich in abschließend aufgezählten Materien der Gesetzgebung existierte das Erfordernis einer ausdrücklichen Zustimmung durch den Bundesrat, wobei derartige Zustimmungsgesetze die Ausnahme bilden sollten.²⁷¹ Gleichwohl bedurfte auch diese Konzeption eines Verfahrens zur Behebung von Meinungsverschiedenheiten, wollte man umstrittene Gesetzesvorhaben nicht von vornherein der Gefahr des Scheiterns preisgeben.

Angesichts der Offensichtlichkeit einer mitunter notwendigen Überwindung interkameraler Meinungsverschiedenheiten ist es erstaunlich, dass dieser Problematik im Parlamentarischen Rat zunächst wenig Aufmerksamkeit gewidmet wurde.²⁷² Maßgeblich für die Aufnahme eines förmlichen Vermittlungsver-

269 Gemäß Art. 104 Abs. 2 i.V.m. Art. 75 Abs. 2 HChE sollte der Bundespräsident im Falle fehlen der Übereinstimmung beider Häuser eine besondere Versammlung zur Beratung des Gesetzes einberufen können. Anschließend hätte in beiden Häusern eine nochmalige Beschlussfassung stattfinden sollen. Vgl. Der Parlamentarische Rat 1948–49 – Akten und Protokolle, Bd. 2, S. 602. Diese besondere Versammlung wäre mit der heute in Art. 54 GG normierten Bundesversammlung identisch gewesen; näher *Jekewitz*, in: AK-GG, Art. 77 Rn. 3.

270 S. v. *Doemming/Füsslein/Matz*, JöR 1 (1951), S. 1, 457 ff. Während die SPD überwiegend an die zentralistisch geprägte Weimarer Verfassung mit einer legislativ eher schwachen Länderkammer anknüpfen wollte, favorisierte die CDU/CSU in ihrer Mehrheit ein das Föderalprinzip betonendes Modell mit einer gleichberechtigten zweiten Kammer für die Gesetzgebung. Vgl. *Neunreither*, Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung, S. 74. Die Konfliktlinien verliefen freilich nicht strikt entlang der Parteigrenzen, sondern waren – v.a. innerhalb der CDU/CSU – vorrangig regional determiniert. Vgl. *Oeter*, S. 127 ff. Zum Verlauf der Diskussionen im Verfassungskonvent von Herrenchiemsee sowie im Parlamentarischen Rat *Hans H. Klein*, AÖR 108 (1983), S. 329, 339 ff.

271 Tatsächlich nahm die Zahl zustimmungsbedürftiger Gesetze in den folgenden Jahrzehnten beständig zu, der Ausnahme- wurde zum Regelfall. Zu Gründen und möglichen Gegenmaßnahmen *Schwanengel*, DÖV 2004, S. 553 ff.

272 So auch das Fazit von *Bergkemper*, S. 52. An anderer Stelle wird hingegen vermutet, dass die Thematik wegen des ihr innewohnenden Konfliktpotenzials bewusst lange offengelassen wurde; vgl. *Th. Bauer*, VerMA, S. 31 ff.

fahrens in das Grundgesetz war letztlich erst ein Entwurf des interfraktionellen „Fünfer-Ausschusses“²⁷³ des Hauptausschusses vom 05.02.1949.²⁷⁴ Er sah die Bildung eines ständigen Ausschusses aus Mitgliedern von Bundestag und Bundesrat vor, der im Falle einer Zustimmungsverweigerung, aber auch einer Einspruchseinlegung durch den Bundesrat eine Verständigung beider Häuser herbeiführen sollte. Diese mutmaßlich von *Carlo Schmid* initiierte Variante²⁷⁵ konnte sich am Ende behaupten. Der Allgemeine Redaktionsausschuss des Parlamentarischen Rates fasste die ursprünglich an verschiedenen Stellen verorteten Einspruchs- und Zustimmungsgesetze²⁷⁶ in Art. 104 des abschließenden Verfassungsentwurfs zusammen.²⁷⁷ Im Abs. 2 dieser Vorschrift fand sich das vom Fünfer-Ausschuss ins Spiel gebrachte permanente Streitschlichtungsorgan wieder, das später die Bezeichnung Vermittlungsausschuss erhalten sollte.²⁷⁸ Der Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates nahm diesen Vorschlag in seiner vierten Lesung am 05.05.1949 an.²⁷⁹ Dadurch wurde das Vermittlungsverfahren, nach redaktioneller Überarbeitung des Abschlussentwurfs in Art. 77 Abs. 2 normiert, zum Bestandteil des am 23.05.1949 verkündeten Grundgesetzes.

3. Gemeinsame Geschäftsordnung als Rechts- und Arbeitsgrundlage

Art. 77 Abs. 2 Satz 2 GG enthielt von Beginn an den Hinweis auf eine vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates zu beschließende Geschäftsordnung, welche die Zusammensetzung und das Verfahren des Vermittlungsausschusses zu regeln habe. Verabschiedet wurde diese Geschäftsordnung (GO

273 Dieses aus zwei CDU-, zwei SPD- und einem FDP-Abgeordneten bestehende Gremium, das kein offizielles Unterorgan des Hauptausschusses war, trat im Januar 1949 auf Vorschlag und unter Vorsitz K. Adenauers zusammen, um die hoch umstrittene Frage der Mitwirkung des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung auf politischer Ebene zu lösen. Näher *Feldkamp*, Der Parlamentarische Rat 1948–49, S. 145 ff.

274 Abgedr. bei v. *Doemming/Füsslein/Matz*, JÖR 1 (1951), S. 1, 618. Zur Rolle des Fünfer-Ausschusses vgl. *Bardenhewer*, S. 72 f.; *Wessel*, AöR 77 (1951/52), S. 283.

275 Vgl. *Lorenz/Bell*, Vermittlungsausschuss (Vorwort). Wer konkret den entscheidenden Anstoß gab, ist aufgrund widersprüchlicher Aussagen der Beteiligten nicht zweifelsfrei aufzulösen; vgl. *Th. Bauer*, VerMA, S. 40 f.

276 Art. 104 Abs. 2 für Einspruchs- und Art. 105 Abs. 3 für Zustimmungsgesetze; s. *Bardenhewer*, S. 73.

277 Abgedr. in: Der Parlamentarische Rat 1948–49, Akten u. Protokolle, Bd. 7, S. 497, 515 f.

278 Die Bezeichnung „Vermittlungsausschuss“ wurde zwar schon während der Verhandlungen des Parlamentarischen Rats gebraucht (vgl. *Bergkemper*, S. 49), taucht aber offiziell erst im Rahmen der GO VerMA auf. S. *Dästner*, GO VerMA, Einl. Rn. 1.

279 S. Der Parlamentarische Rat 1948–49 – Akten und Protokolle, Bd. 7, S. 532, 551.

VermA)²⁸⁰ allerdings erst am 19.04.1951, also etwa zwei Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes.²⁸¹

Die GO VermA wurde von einem gemeinsamen Unterausschuss des Bundestages und des Bundesrates auf Basis der Richtlinien des Juristischen Ausschusses der Ministerpräsidenten erarbeitet.²⁸² Zunächst standen sich zwei konzeptionell sehr unterschiedliche Varianten einer gemeinsamen Geschäftsordnung gegenüber, in denen sich die gegensätzlichen Vorstellungen bezüglich der erforderlichen Regelungsdichte widerspiegeln.²⁸³ Durchgesetzt hat sich letztlich ein Modell, welches lediglich einige Bestimmungen für den äußeren Rahmen des Verfahrens enthält, die innere Gestaltung des Verfahrens jedoch weitgehend der Praxis und damit faktisch den Ausschussmitgliedern selbst überlässt.²⁸⁴ So finden sich auch zu den materiellen Gestaltungskompetenzen bei der Erarbeitung eines Einigungsvorschlages oder zu einer möglichen inhaltlichen Bindungswirkung durch den ursprünglichen Gesetzesbeschluss einerseits und durch den Anrufungsantrag andererseits keine Regelungen. Diese lückenhafte Konzeption fußt auf der Überlegung, dass sich die Kompromissuche des Ausschusses hauptsächlich an politischen Erwägungen orientiert und ein enges formales Regelungskorsett hierbei kontraproduktiv wäre.²⁸⁵

II Charakteristik des Ausschusses nach Art. 77 Abs. 2 GG

Der Vermittlungsausschuss wird in der Literatur oft als ein bewusst dem Expertenstreit entzogenes Instrument der politischen Kompromissfindung bezeichnet.²⁸⁶ Die rechtssystematisch schwer zu fassende Betonung des Politi-

280 Vollzitat: „Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Art. 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) in der zuletzt geänderten Fassung“, BGBl. I, S. 677.

281 Zur Chronologie ausführl. *Dästner*, GO VermA, Entstehungsgeschichte Rn. 1 ff.

282 Vgl. *Dästner*, GO VermA, Entstehungsgeschichte Rn. 4 ff.

283 Anders als der „Entwurf Dörr“, der noch 35 Paragraphen mit zahlreichen Detailregelungen enthielt, bestand der „Entwurf Arndt“, nur noch aus 10 Paragraphen. Aus diesem zweiten Entwurf ging letztlich die bis heute nahezu unverändert gebliebene GO VermA hervor. Im Einzelnen s. *Dästner*, GO VermA, Entstehungsgeschichte Rn. 19 ff. / Rn. 68 ff.

284 Vgl. *Jekewitz*, in: AK-GG, Art. 77 Rn. 20 („kleine Geschäftsordnung“). Zu Vor- und Nachteilen einer solchen verfassungsrechtlichen Konstellation vgl. *Smith*, S. 296 f.

285 Vgl. *Kersten*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 77 Rn. 70.

286 Vgl. *Bryde*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 77 Rn. 13; *Dietlein*, in: Schneider/Zeh, PuP, § 57 Rn. 5; *Neunreither*, S. 75; *Wessel*, AöR 77 (1951/52), S. 283, 286.

schen²⁸⁷ hat ihre Ursache in einigen strukturellen und funktionalen Besonderheiten, die die Arbeitsweise des Ausschusses prägen und die auch für die Bestimmung seiner Kompetenzen bedeutsam sind.

1. Stellung und Rechtsnatur

In Art. 77 Abs. 2 GG wird die Existenz eines aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates gemeinsam gebildeten Ausschusses vorausgesetzt. Eine eindeutige Qualifizierung dieses Organs ist dem Verfassungstext allerdings nicht zu entnehmen. Demgemäß wird die Frage nach der rechtlichen Einordnung des Vermittlungsausschusses in der Literatur unterschiedlich beantwortet.

Konsens besteht zunächst dahingehend, dass der Vermittlungsausschuss weder als neben Bundestag und Bundesrat tretende selbstständige „Dritte Kammer“ noch als ein unverbindliches Diskussionsforum konzipiert ist.²⁸⁸ Weitgehende Einigkeit herrscht weiterhin darüber, dass es sich bei dieser Institution nicht lediglich um ein den Fachausschüssen von Bundestag und Bundesrat entsprechendes, diesen in gleicher Weise untergeordnetes Hilfsorgan handelt.²⁸⁹ Von jenen unterscheidet sich der Ausschuss nach Art. 77 Abs. 2 GG in vielerlei Hinsicht, was sich sowohl in Bezug auf die jeweiligen Aufgabenbereiche²⁹⁰ als auch auf die Zusammensetzung²⁹¹ und den Verfahrensverlauf²⁹² umfassend nachweisen lässt.

Umstritten ist hingegen die Frage, wie der Vermittlungsausschuss bezüglich seiner Rechtsnatur im Verhältnis zu anderen in der Verfassung explizit genannten Organen einzuordnen ist.²⁹³ Richtigerweise muss eine den obersten Bun-

287 Vgl. *Lhotta*, Konsens und Konkurrenz, S. 90.

288 Exemplarisch *Bryde*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 77 Rn. 7.

289 Anderer Ansicht *Dästner*, der dem VerMA jedoch gleichwohl eine herausgehobene Stellung zuspricht. Vgl. *ders.*, GO VerMA, Einleitung Rn. 10. Ähnl. *Podschull-Wellmann*, Tätigkeit des Vermittlungsausschusses, S. 12; *Kersten*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 77 Rn. 32 („verfassungsrechtliches Hilfsorgan“).

290 Während die Fachausschüsse Entscheidungen ihrer Hauptorgane vorbereiten und dadurch deren Arbeit rationeller gestalten sollen, wird der Vermittlungsausschuss erst *nach* der Fassung eines Gesetzesbeschlusses tätig. Auch die Bezeichnung als „Ausschuss“ besagt nichts über die Rechtsnatur (dazu auch *Troßmann*, JZ 1983, S. 6, 7).

291 Die Bundestags- bzw. Bundesratsausschüsse bestehen üblicherweise aus den jeweiligen Fachleuten der Fraktionen bzw. Länder, wohingegen der Vermittlungsausschuss eine gemeinsame, politisch hochrangig besetzte Einrichtung beider Häuser ist.

292 Den Parlamentsausschüssen kann ein Verhandlungsgegenstand jederzeit wieder entzogen werden. Zudem sind ihre Beschlüsse für Bundestag und Bundesrat nicht rechtsverbindlich, während Vorschläge des Vermittlungsausschusses nicht mehr verändert werden dürfen.

293 Zum Streitstand *Möllers*, Jura 2010, S. 401, 402.

desorganen ebenbürtige Stellung verneint werden. Bereits seine Verortung innerhalb der Vorschriften des Grundgesetzes zum Gesetzgebungsverfahren und seine fehlende Geschäftsordnungsautonomie unterscheiden ihn von den anderen Verfassungsorganen. Aber auch seine Zusammensetzung aus Mitgliedern der originären Verfassungsorgane Bundestag und Bundesrat, sein Tätigwerden nur nach Anrufung (also nicht aus eigener Initiative) und die formale Beschränkung seiner Kompetenzen auf ein Beratungs- und Vorschlagsrecht ohne abschließende Entscheidungsbefugnisse sprechen gegen eine Qualifizierung als oberstes Bundesorgan.²⁹⁴

Gleichwohl hat der Vermittlungsausschuss eine Sonderstellung inne, verfügt er doch im Unterschied zu den parlamentarischen Fachausschüssen in dem ihm gemäß Art. 77 Abs. 2 GG eingeräumten Umfang über verfassungsunmittelbare, wenn auch akzessorische Kompetenzen.²⁹⁵ Vor diesem Hintergrund erscheint die in der Literatur²⁹⁶ und auch vom Bundesverfassungsgericht²⁹⁷ verwendete Bezeichnung des Ausschusses als ständiges gemeinsames Unterorgan von Bundestag und Bundesrat sachgerecht. Da seine Wirkungsweise die Autonomie dieser beiden Verfassungsorgane einschränkt²⁹⁸, kann man ihn in der Phase zwischen seiner Anrufung und dem Beschluss eines Einigungsvorschlages allerdings durchaus als sektoral verselbstständigt charakterisieren.²⁹⁹

Im Hinblick auf Gestaltungskompetenzen des Ausschusses folgt aus dieser Charakterisierung zweierlei. Einerseits ist er zwar in dem Verfahrensabschnitt, in dem er in Erscheinung tritt, befugt, autonom, das heißt ohne direkte Einflussnahme von Bundestag und Bundesrat, über das ihm vorgelegte Gesetz zu beraten und ggf. Einigungsvorschläge zu unterbreiten, die auf dessen Änderung abzielen. Andererseits bleibt er aber seinem Wesen nach gleichwohl deren Unterorgan, welches bezüglich der Endfassung des umstrittenen Gesetzes lediglich Empfehlungen abgeben kann, jedoch keine rechtlich verbindlichen Entschei-

294 So auch Kersten, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 77 Rn. 32; Brosius-Gersdorf, in: Dreier, GG, Art. 77 Rn. 31; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 77 Rn. 17; Rubel, in: Umbach/Clemens, GG, Art. 77 Rn. 40; Bryde, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 77 Rn. 7; Masing, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 77 Rn. 65; Hasselsweiler, S. 41. Anderer Ansicht Troßmann, JZ 1983, S. 6, 7; Jekewitz, in: AK-GG, Art. 77 Rn. 22; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 77 Rn. 9; Dietlein, in: Beck-OK GG, Art. 77 Rn. 20.1.

295 Vgl. Kluth, in: HbdStR, § 60 Rn. 6.

296 So z.B. Niemann, Bedeutung des Bundesrates, S. 156; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 77 Rn. 17.

297 BVerfGE 112, S. 118, 137.

298 Näher Th. Bauer, VerMA, S. 72 ff.

299 Hierzu ausführl. Hasselsweiler, S. 71.

denzungskompetenzen besitzt.³⁰⁰ Da seine Einigungsvorschläge in der Staatspraxis allerdings erwiesenermaßen eine erhebliche faktische Bindungswirkung entfalten³⁰¹, lässt sich der Vermittlungsausschuss mit den Worten *Lhotta* als „effiziente Institution politischer Deliberation“³⁰² kennzeichnen.

2. Funktion

Aus der Tatsache, dass neben dem Bundestag auch der die Länder repräsentierende Bundesrat konstitutiv an der Gesetzgebung beteiligt ist, folgt die Notwendigkeit, einen Mechanismus zur Überwindung von Meinungsverschiedenheiten beider Kammern zu schaffen.³⁰³ Der Ausschuss nach Art. 77 Abs. 2 GG ist die Konsequenz dessen: Er lässt sich als das erforderliche Korrelat zu der starken Stellung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren kennzeichnen³⁰⁴, welches die Aufgabe hat, zu verhindern, dass es zu einem Patt im Gesetzgebungsprozess und damit zu einem Stillstand desselben kommt³⁰⁵. Der Vermittlungsausschuss soll auf der Grundlage des ihm vorliegenden Beschlusses und des jeweiligen Anrufungsbegehrens versuchen, einen Vorschlag zu erarbeiten, der das Gesetzgebungsziel in einer Weise verwirklicht, die den Meinungsunterschieden von Bundestag und Bundesrat Rechnung trägt.³⁰⁶ Somit stellt er einen institutionalisierten Meinungs- und Interessenausgleich im deutschen Zweikammersystem mit einer die bestehenden Gegensätze relativierenden Scharnierfunktion dar³⁰⁷, was ihn zu einem Instrument legislativer Effizienz macht.³⁰⁸

Hinsichtlich der tatsächlichen Einflussnahmemöglichkeiten des Vermittlungsausschusses ist nach der Art des ihm zur Beratung vorgelegten Gesetzes zu differenzieren. Bei Einspruchsgesetzen kann der Bundestag ein Veto des Bundesrates mehrheitlich zurückweisen, muss sich also nicht auf eventuelle Kompromissvorschläge des Ausschusses einlassen. Bei Zustimmungsgesetzen wächst dem Vermittlungsausschuss hingegen eine Schlüsselrolle zu, da er hier

300 Vgl. BVerfGE 101, S. 297, 306; *Kokott*, in: BK-GG, Art. 77 Rn. 91.

301 S. zuletzt die Übersicht zur 1.-17. Legislaturperiode bei *Podschull-Wellmann*, S. 28.

302 *Lhotta*, Konsens und Konkurrenz, S. 79.

303 Anderer Ansicht *Jekewitz*, der diese Notwendigkeit nicht sieht. Vgl. *ders.*, in: AK-GG, Art. 77 Rn. 3.

304 Vgl. *Dästner*, GO VerMA, Einleitung Rn. 8; *Dehm*, NDB 1960, S. 1.

305 S. *Kokott*, in: BK-GG, Art. 77 Rn. 107; *Schäfer*, S. 280 f.

306 Vgl. BVerfGE 72, S. 175, 188.

307 Vgl. BVerfGE 112, S. 118, 138; *Jaeger*, in: Röhring/Sontheimer, S. 487; *Bismark*, DÖV 1983, S. 269, 270; *Lhotta*, APuZ B 43/2003, S. 16, 20.

308 Zu dieser Einordnung ausführl. *Axer*, Kompetenz des Vermittlungsausschusses, S. 35 ff.

die letzte Instanz darstellt, die ein Gesetz vor dem endgültigen Scheitern bewahren kann. In dieser Konstellation entwickelt er sich gewissermaßen zu einem den Bundestag unterstützenden Gegengewicht zu dem mit dem Recht eines absoluten Vetos ausgestatteten Bundesrat.³⁰⁹ Dabei sind ihm jedoch bezogen auf den Inhalt des Gesetzes weder Initiativ- noch Entscheidungsbefugnisse eingeräumt. Er soll lediglich die Einigungssuche katalysieren, indem er durch geschickte Verhandlungen drohende Blockaden im Gesetzgebungsverfahren verhindert und einen für beide Seiten zustimmungsfähigen Kompromissvorschlag erarbeitet.³¹⁰ Damit bildet er ein ergänzendes Regulativ zu der föderalistischen Teilung gesetzgeberischer Gewalt zwischen Bundestag und Bundesrat.³¹¹

3. Zusammensetzung und Bedeutung des personalen Faktors

Hinsichtlich der Besetzung des Vermittlungsausschusses enthält das Grundgesetz keine Vorgaben. Art. 7 Abs. 2 GG spricht lediglich von der Einberufung eines aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates gebildeten Ausschusses für die gemeinsame Beratung von Vorlagen und verweist im Übrigen auf die Geschäftsordnung dieses Ausschusses. Selbst seine paritätische, an der Anzahl der Bundesländer orientierte Besetzung ergibt sich erst aus dieser Geschäftsordnung (vgl. § 1 GO VerMA), so dass auch eine asymmetrische Besetzung verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen wäre.³¹² Seit der deutschen Wiedervereinigung besteht der Ausschuss aus 32 Mitgliedern. Der Bundesrat entsendet gemäß dem Gebot der Ländergleichheit³¹³ je einen Vertreter pro Bundesland, der von der jeweiligen Landesregierung per Kabinettsbeschluss bestellt bzw. abberufen wird.³¹⁴ Die Mitgliedschaft in der zahlenmäßig gleich großen Abordnung des Bundestages beginnt durch Ernennung am Anfang einer Legislaturperio-

309 Vgl. Reinert, S. 109 ff.; Franßen, S. 274.

310 Vgl. Scherff/Bücker, Vermittlungsausschuss, S. 134.

311 Kokott, in: BK-GG, Art. 77 Rn. 22.

312 Wie hier Kersten, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 77 Rn. 35; Bergkemper, S. 144 f. Anderer Ansicht Masing, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 77 Rn. 67; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 77 Rn. 19; Stein, NVWZ 2003, S. 557, 558.

313 Vgl. Axer, S. 88. Eine Abstufung des Stimmengewichts der Ländervertreter, etwa nach Größe oder Einwohnerzahl des Bundeslandes, wäre hingegen nicht praktikabel und ist verfassungsrechtlich auch nicht geboten. Vgl. hierzu Pasemann, Der Einfluss des Bundesrates auf die Gesetzgebung, S. 58 f.

314 Die Bestellung ist in § 11 Abs. 3, 4 GO BR geregelt. Zu den jeweiligen Ernennungsverfahren und den diesbezüglichen rechtlichen Problemen ausführlich Th. Bauer, VerMA, S. 127 ff.; Bergkemper, S. 155 ff.; v. d. Heide, DÖV 1953, S. 129 f.

de³¹⁵ und endet mit deren Ablauf. Gemäß § 2 GO VerMA wählt der Ausschuss je ein Mitglied des Bundestages und des Bundesrates zu seinen Vorsitzenden, die sich auch gegenseitig vertreten.

Die Zusammensetzung der 16-köpfigen Bundestagsdelegation orientiert sich an den Stärkeverhältnissen der Fraktionen im Parlament, da Ausschüsse verkleinerte Abbilder des Plenums sein und dessen politische Gewichtung widerspiegeln sollen.³¹⁶ Eine solche proportionalitätsgerechte Sitzverteilung kann zwar bei knappen Mehrheiten mit dem aus Art. 38 Abs. 1 GG abgeleiteten Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit kollidieren. Da die Aufgabe des Vermittlungsausschusses aber nicht in der Durchsetzung von Mehrheitspositionen, sondern in der Kompromissfindung besteht, muss der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit dem Mehrheitsprinzip nicht weichen.³¹⁷ Die normative Ausgestaltung des Vermittlungsverfahrens schließt nicht einmal aus, dass die politische Opposition auf Bundesebene in dem Ausschuss in bestimmten Fällen über eine Mehrheit verfügt.³¹⁸ Eine geringfügige Erhöhung der Sitzzahl zur Wiederherstellung der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse im Ausschuss wäre zwar denkbar, aber kaum verfassungskonform zu realisieren.³¹⁹ Dagegen würde die Einführung eines Korrekturfaktors zu Gunsten der stärksten Fraktion der an den parlamentarischen Kräfteverhältnissen orientierten Besetzung der Bundestagsbank zuwiderlaufen und ist daher abzulehnen.³²⁰ Während also für den Vermittlungsausschuss selbst – bezogen auf die Zusammensetzung der Bundestagsseite – das verfassungsrechtliche Gebot einer proportionalen Abbildung des Parlaments

315 Beschluss gem. §§ 89, 54 Abs. 2, 12 GO BT.

316 Bzgl. parlamentarischer Ausschüsse im Allgemeinen s. BVerfGE 80, S. 188, 222 f.; 84, S. 304, 323; bezogen auf den Vermittlungsausschuss BVerfGE 112, S. 118, 132 ff.; 140, S. 115, 145.

317 Vgl. BVerfGE 112, S. 118, 141 f.; zust. *Hebeler/Deppenkemper*, AL 2012, S. 87, 90. Abl. *Kersten*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 77 Rn. 41, der von einem verfassungsrechtlich geforderten Gleichlauf von Spiegelbildlichkeit und Mehrheitsprinzip ausgeht. Gänzlich anderer Ansicht *Ernst/Johnsen*, ZParl 2005, S. 748, 757 ff., die im Hinblick auf die Stabilisierung und die Effizienz des Gesetzgebungsverfahrens den Vorrang des Mehrheitsprinzips für zwingend erachten. Zum grundsätzlichen Spannungsverhältnis beider Prinzipien vgl. *Stein*, NVwZ 2003, S. 557 ff., sowie *Kämmerer*, NJW 2003, S. 1166 ff.

318 Vgl. BVerfGE 112, S. 118, 142. Anderer Ansicht noch *Troßmann*, JZ 1983, S. 6, 12, der darin einen verfassungsrechtlichen Widerspruch sieht. Wie hier *Dästner*, GO VerMA, § 8 Rn. 12.

319 Vgl. BVerfGE 112, S. 118, 148; ausführl. *Gerberding*, VerMA und VermVerf, S. 413, 424 ff.

320 Vgl. BVerfGE 112, S. 118, 146 ff. Zust. *Mann*, in: Sachs, GG, Art. 77 Rn. 8; *Kersten*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 77 Rn. 41 a.E. (bei deutl. Kritik bzgl. der Begründung des BVerfG); abl. *Lang*, NJW 2005, S. 189 ff.; *Ernst/Johnsen*, ZParl 2005, S. 748, 762 f. Kritisch auch *Möllers*, Jura 2010, S. 401, 403 f.; *Scherff/Bücker*, S. 140 („für die Praxis ... keine große Hilfe“). Zusammenfassend *Hebeler/Deppenkemper*, AL 2012, S. 87, 89 f.

gilt, wird dies für Arbeitsgruppen des Ausschusses seitens des Bundesverfassungsgerichts aus Gründen der Effizienzsteigerung für entbehrlich gehalten.³²¹

Die Charakteristik als ständiger Ausschuss bedingt eine möglichst kontinuierliche Zusammensetzung. Alle Sitze sind daher personalisiert. Jedes Mitglied hat gemäß § 3 GO VerMA einen bestellten Vertreter, der der gleichen Körperschaft wie das zu vertretende Ausschussmitglied angehören muss. Sowohl die Mitglieder als auch ihre Vertreter dürfen gemäß § 4 GO VerMA höchstens viermal pro Bundestags-Wahlperiode gewechselt werden, eine Regelung, die restriktiv auszulegen ist.³²² Damit soll verhindert werden, dass die politische Vermittlung durch ein Hereindrängen von wechselnden Experten erschwert wird.³²³ Denn während sich bei variablen Vermittlungskonferenzen wie denen in Frankreich, in der Schweiz oder in den USA die Auswahl der Konferenzteilnehmer tendenziell vorrangig an deren Fachkompetenz hinsichtlich des konkret zwischen den Kammern umstrittenen Gesetzes orientieren wird, kommt es bei einem permanenten, als politisches Organ konzipierten Ausschuss auf vielseitige, themenunabhängige Fähigkeiten an.³²⁴ Für ein erfolgreiches Agieren eines solchen Organs müssen sich die Mitglieder deshalb nicht in erster Linie durch spezielle Sachkenntnis, sondern durch politisches Geschick und allgemeine Verhandlungs- und Problemlösungskompetenz auszeichnen.³²⁵ Erforderlich sind dabei, mit den Worten von *Neunreither*, „Taktgefühl und ein Sinn für das Mögliche“.³²⁶

Der personale Faktor spielt für die Besetzung des Vermittlungsausschusses also eine außerordentlich wichtige Rolle. Demgemäß wird auf eine Entsendung erfahrener und einflussreicher Politiker Wert gelegt.³²⁷ Gegenüber temporären und wechselnd besetzten Gremien kommt bei einem ständigen Ausschuss zudem ein weiterer, nicht zu unterschätzender Aspekt zum Tragen: Wiederholte Zusammenkünfte in einem kleinen, personell gleich bleibenden Kreis ermöglichen in gesteigertem Maße den Aufbau gegenseitigen Vertrauens³²⁸, was hinsichtlich einer Einigung über hoch umstrittene Themen von entscheidender Bedeutung sein kann.³²⁹ Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass sowohl Bundes-

321 S. BVerfGE 140, S. 115, 154 ff.

322 Vgl. *Hasselsweiler*, S. 137; *Pasemann*, S. 60.

323 Vgl. *Dästner*, GO VerMA, § 4 Rn. 2.

324 Vgl. *Th. Bauer*, VerMA, S. 126.

325 Vgl. *Bardenhewer*, S. 216; v. d. *Heide*, DÖV 1953, S. 129 f.

326 *Neunreither*, S. 76.

327 Vgl. *Schäfer*, S. 281.

328 Vgl. *Dästner*, GO VerMA, § 1 Rn. 2 („in ständiger persönlicher Fühlungnahme“).

329 Vgl. v. d. *Heide*, DÖV 1953, S. 129, 130. Ähnl. *Dehm*, NDB 1960, S. 1, 2.

tag als auch Bundesrat Wert auf langjährige, häufig über mehrere Wahlperioden reichende personelle Kontinuität legen. Einige Vertreter gehörten dem Vermittlungsausschuss fast 30 Jahre an.³³⁰ Gerade die Charakteristik als dauerhafte „vertraute Männerrunde“ ruft freilich auch Kritik hervor.³³¹

4. Verfahren

Ein Vermittlungsverfahren beginnt stets mit dem Einberufungsverlangen durch eines der drei in Art. 77 Abs. 2 Satz 1 bzw. Satz 4 GG genannten Organe, wobei der Bundesrat dies bei jedem Gesetz tun kann, während Bundestag und Bundesregierung nur bei Zustimmungsgesetzen und auch dort grundsätzlich erst nach Ablehnung des Gesetzes durch den Bundesrat zur Anrufung berechtigt sind.³³² Der Bundesrat hat seinen Antrag binnen drei Wochen ab dem Gesetzesbeschluss des Bundestages zu stellen.³³³ Für die anderen beiden Organe besteht keine solche Ausschlussfrist³³⁴, jedoch gebietet ihnen der Grundsatz der Organtreue, innerhalb eines angemessenen Zeitraums über eine Anrufung zu entscheiden³³⁵. Jedes im konkreten Fall zur Anrufung befugte Organ darf von seinem Recht nur einmal pro Gesetz Gebrauch machen; bei Zustimmungsgesetzen können allerdings bis zu drei Vermittlungsverfahren durchgeführt werden, da drei Anrufungsberechtigte existieren. Ein Vorteil dieser (allerdings recht selten genutzten³³⁶) Möglichkeit der Mehrfachanrufung liegt darin, dass in der zweiten bzw. dritten Beratungsrunde auf den Erkenntnissen der ersten Verhandlung aufgebaut werden kann. Die Beteiligten haben also insofern einen gewissen Vorlauf, kennen die Argumente der jeweiligen Gegenseite und können, auch unter dem Einfluss des möglicherweise gewachsenen Einigungsdrucks, unter Umständen schließlich doch eine einvernehmliche Lösung erzielen. Die

330 Mehrere Beispiele bei *Th. Bauer*, *VerMA*, S. 131.

331 Vgl. *Th. Bauer*, *VerMA*, S. 132 ff.

332 Nur ausnahmsweise ist eine Anrufung auch schon vor ausdrücklicher Zustimmungsverweigerung möglich, wenn das Verhalten des Bundesrates einer Nichtzustimmung gleichkommt. Vgl. *Dietlein*, in: *Schneider/Zeh*, PuP, § 57 Rn. 22; *Willigmann*, DÖV 1961, S. 370, 372 f.

333 Für Einspruchsgesetze ergibt sich dies unmittelbar aus Art. 77 Abs. 2 Satz 1 GG, für Zustimmungsgesetze im Wege der Analogie. Vgl. *Masing*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 77 Rn. 77 f.; *Sannwald*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke*, GG, Art. 77 Rn. 25; *Bergkemper*, S. 190.

334 Für eine Bezugnahme auf die für den Bundesrat geltende Dreiwochenfrist oder sonstige Analogien besteht hingegen kein Raum. Vgl. *Bergkemper*, S. 192 f. m.w.N.

335 Vgl. *Dietlein*, in: *Schneider/Zeh*, PuP, § 57 Rn. 24.

336 Bis einschließlich der 17. Legislaturperiode gab es 33 Doppel- und lediglich fünf Dreifachanrufungen (s. Statistik bei *Podschull-Wellmann*, S. 28).

Praxis zeigt, dass eine Mehrfachanrufung durchaus sinnvoll sein kann und ein zunächst nicht herstellbarer Kompromiss auf diese Weise letztlich doch noch herbeizuführen ist.³³⁷

Die Gestaltung der Anrufung unterliegt keinen formellen Vorgaben. Weder das Grundgesetz noch die GO VerMA sehen etwa eine Begründungs- oder Spezifizierungspflicht vor.³³⁸ Im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot genügt es also, das dem Vermittlungsausschuss vorzulegende Gesetz und das Ziel des Verfahrens zu bezeichnen. Dabei ergibt sich die Zielrichtung im Wesentlichen bereits aus der Stellung der Organe im Gesetzgebungsverfahren. Während der Bundestag und in aller Regel auch die Bundesregierung das Gesetz naturgemäß unverändert lassen wollen und deshalb seine möglichst weitgehende Beibehaltung anstreben werden³³⁹, bringt der Bundesrat mit seinem Veto zum Ausdruck, dass er das Gesetz entweder vollständig aufheben oder inhaltlich modifizieren bzw. ergänzen will. Eine Konkretisierung des Einberufungsverlangens, also etwa die Nennung der als überarbeitungsbedürftig erachteten Passagen des Gesetzes, ist jedoch nicht zwingend erforderlich. Auch allgemein gehaltene, nicht näher spezifizierte Anträge, so genannte offene Anrufungen, sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.³⁴⁰

Das eigentliche Verfahren richtet sich nach den Vorschriften der GO VerMA, infolge einer geringen Regelungsdichte aber vor allem nach im Laufe der Jahrzehnte entstandenen, heute fest etablierten Usancen.³⁴¹ Ist der Antrag ordnungsgemäß gestellt worden, so beraumt der Vorsitzende des Vermittlungsausschusses einen Sitzungstermin an und lädt alle Mitglieder unter Berücksichtigung einer Frist von fünf Tagen ein. Die Ladung beinhaltet die Tagesordnung, alle Drucksachen der zu verhandelnden Gesetze sowie weitere Informationen

337 Beispiele bei *Pasemann*, S. 56.

338 So auch BVerfGE 101, S. 297, 306 ff.; *Dietlein*, in: Beck-OK GG, Art. 77 Rn. 34; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 77 Rn. 10.

339 Ein Antrag beider Organe auf Änderung oder Ergänzung des Gesetzesbeschlusses wäre allerdings – im Gegensatz zu einem Antrag auf vollständige Aufhebung – verfassungsrechtlich zulässig. Vgl. *Kersten*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 77 Rn. 55; *Bryde*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 77 Rn. 16; *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, GG, Art. 77 Rn. 38; *Masing*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 77 Rn. 80.

340 Ist dies für Bundestag und Bundesregierung unstrittig, weil ihr Ziel ohnehin die unveränderte Beibehaltung des Gesetzes ist, so muss aber für den Bundesrat zumindest durch Auslegung ermittelbar sein, worin die im Vermittlungsverfahren zu überwindende Gegenläufigkeit besteht. Vgl. *Dietlein*, in: Schneider/Zeh, PuP, § 57 Rn. 27. Zur Bestimmtheit des Anrufungsziels *Dästner*, GO VerMA, § 7 Rn. 40 ff.

341 Vgl. *Podschull-Wellmann*, S. 19 f.

zum gesamten Gesetzgebungsverfahren³⁴². Für die Beratungen selbst gilt dann der Grundsatz strenger Vertraulichkeit, der sich im vollständigen Ausschluss der Öffentlichkeit³⁴³ und in der mehrjährigen Sperrfrist für die Protokolle der Ausschusssitzungen³⁴⁴ ausdrückt. Kennzeichnend für das Verfahren ist ferner, dass sowohl die Bundestags- als ausdrücklich auch die Bundesratsvertreter dem Wortlaut der Verfassung nach keinen Weisungen unterliegen.³⁴⁵

Hinsichtlich des Verfahrensablaufs existieren keine starren Vorgaben, jedoch hat sich in der Staatspraxis ein festes, mehrere Stufen umfassendes Prozedere entwickelt.³⁴⁶ Eine nicht unerhebliche Rolle spielen informelle Vorbereitungen in unterschiedlichen Zusammensetzungen, auf deren Ergebnisse im eigentlichen Verfahren aufgebaut werden kann.³⁴⁷ Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht jüngst geurteilt, dass der Vermittlungsausschuss über einen Spielraum autonomer Verfahrensgestaltung verfüge, der ihm die Befugnis einräume, sich formeller und informeller Gremien zur Vorbereitung der Beschlussfassung zu bedienen.³⁴⁸ Solche in der GO VerMA nicht bestimmten Arbeitsgruppen unterlägen hinsichtlich ihrer Zusammensetzung nicht dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit³⁴⁹, so dass auch kein Recht für jedes einzelne Ausschussmitglied auf eine Teilnahme an derartigen Vorberatungen existiere.³⁵⁰ Dem verfassungsmäßigen Anspruch auf Information und Teilhabe werde aus Sicht des Gerichts dadurch Rechnung getragen, dass den in der Arbeitsgruppe nicht vertretenen

342 Dazu gehören z.B. Presseberichte u.ä.; vgl. *Bergkemper*, S. 202 f.

343 Verfassungsgerichtlich bislang unbeanstandet; vgl. BVerfGE 120, S. 56, 74; 125, S. 104, 124; krit. *Möllers*, Jura 2010, S. 401, 406; *Redeker*, ZRP 2004, S. 160, 163.

344 Üblich ist es, in der ersten Sitzung des Vermittlungsausschusses nach einer Bundestagswahl über die Freigabe der Sitzungsprotokolle der vorletzten Legislaturperiode zu entscheiden. Daraus folgt eine Sperrfrist der Protokolle von vier bis acht Jahren. Vgl. *Koggel*, BANz 2009 Nr. 190a, S. 5.

345 Vgl. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 77 Abs. 2 Satz 3 GG.

346 Ausführl. Darstellung bei *Hasselsweiler*, S. 200 ff., der das Verfahren in acht Schritte gliedert. S. auch *Smith*, S. 297 f.

347 Vgl. *Scherff/Bücker*, S. 142 ff.

348 BVerfG, Urte. v. 22.09.2015 (Az. 2 BvE 1/11) = BVerfGE 140, S. 115.

349 Hierin unterscheidet sich das Urteil von der im Jahr 2004 ergangenen Entscheidung, die – bezogen auf die Besetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses – eine den politischen Kräfteverhältnissen im Parlament entsprechende, mithin spiegelbildliche Repräsentanz verlangte. Vgl. BVerfGE 112, S. 118.

350 BVerfGE 140, S. 115, 154 ff.

Mitgliedern rechtzeitig vor der Ausschusssitzung die Unterlagen zur Verfügung gestellt würden, die Grundlage der informellen Beratungen gewesen seien.³⁵¹

Die Entscheidung erfuhr im Schrifttum sowohl Zustimmung als auch Kritik. Auf der einen Seite wird dem Bundesverfassungsgericht insofern beigepröflichtet, als der Ausschuss zur Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Aufgabe Gestaltungsfreiräume brauche und es prinzipiell möglich sein müsse, informelle Arbeitsgruppen zu bilden, um bei der Kompromissuche flexibel zu bleiben.³⁵² Auf der anderen Seite dürfe diese Steigerung politischer Effizienz jedoch nicht auf Kosten der demokratischen Legitimation des Verfahrens herbeigeföhrt werden.³⁵³ Hier lauere eine beträchtliche Missbrauchsgefahr: Erklärte man es für zulässig, dass in informellen Arbeitsgruppen unter Ausschluss von Vertretern der Oppositionsfractionen die Willensbildung des Vermittlungsausschusses gleichsam vorgeformt wird, werde einer Umgehung der für die demokratische Legitimation des Ausschusses erforderlichen transparenten Teilhabe des Parlaments bewusst Vorschub geleistet.³⁵⁴ Dies könne nur durch eine spiegelbildliche, das Parlament verkleinernd abbildende Besetzung auch unterhalb der Ausschuss-ebene selbst befindlicher Gremien verhindert werden, sofern in diesen eine für die Gesetzgebung maßgebliche Willensbildung stattfindet.³⁵⁵ Schlussendlich bleibt aber festzuhalten, dass sich die Existenz informeller Vorgesprächs-runden unabhängig von der Frage der konkreten Besetzung als geradezu essenziell für die Kompromissbildung erwiesen hat und insofern auch nicht aufgegeben werden sollte.³⁵⁶

Ein Einigungsvorschlag kann gemäß § 7 Abs. 3 GO VerMA beschlossen werden, wenn mindestens je sieben Mitglieder beider Häuser anwesend sind. Es handelt sich um einen Vorschlag des Vermittlungsausschusses als Kollegialorgan.³⁵⁷ Beschlüsse werden gemäß § 8 GO VerMA mehrheitlich gefasst, wobei

351 BVerfGE 140, S. 115, 158 f.

352 Vgl. Krüper, ZJS 2016, S. 96, 100; Chr. Lenz, NVwZ 2015, S. 1755, 1756; Putzer, DÖV 2016, S. 168, 170; Steinbach, DÖV 2016, S. 286, 291.

353 Vgl. v. Achenbach, JZ 2016, S. 95, 97 f.

354 Vgl. Hillgruber, JA 2016, S. 156, 158; Putzer, DÖV 2016, S. 168, 170 f.

355 So ausdrücklich v. Achenbach, JZ 2016, S. 95, 97 f. S. auch Hillgruber, JA 2016, S. 156, 158, Putzer, DÖV 2016, S. 168, 171, und Steinbach, DÖV 2016, S. 286, 292 f., die diese neue Entscheidung im Lichte des Urteils vom 2004 daher als inkonsequent bezeichnen. Anderer Ansicht Krüper, ZJS 2016, S. 96, 101, sowie Chr. Lenz, NVwZ 2015, S. 1755, 1756.

356 Diese Bedeutung hervorhebend Th. Bauer, VerMA, S. 137 ff.

357 Kersten, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 77 Rn. 80.

mindestens sieben anwesende Mitglieder positiv zustimmen müssen. Die Abstimmung erfolgt nicht getrennt nach Bänken, sondern gemeinsam.³⁵⁸

In welcher Form das Gesetzgebungsverfahren seine Fortsetzung findet, hängt vom Ausgang der Beratungen des Vermittlungsausschusses ab. Nimmt das den Antrag stellende Organ sein Einberufungsverlangen vor der Verabschiedung eines Einigungsvorschlags zurück, so wird das Gesetzgebungsverfahren wieder in den vor der Anrufung bestehenden Zustand versetzt. Bestätigt der Ausschuss das Gesetz oder kommt keine Einigung zustande, so entscheidet der Bundesrat über eine Zustimmung bzw. Einspruchseinlegung. Gegenstand ist dann das Gesetz in der ursprünglich vom Bundestag beschlossenen Gestalt. Lautet der Einigungsvorschlag hingegen auf Änderung, Ergänzung oder Aufhebung dieses Gesetzes, so hat der Bundestag gemäß Art. 77 Abs. 2 Satz 5 GG erneut Beschluss zu fassen. Danach schließt sich das Verfahren wie nach dem ursprünglichen Gesetzesbeschluss, das heißt auch eine erneute Beteiligung des Bundesrates, an.³⁵⁹

III Verfassungsrechtlich problematische Aspekte bei der Behandlung des Einigungsvorschlages im Bundestag

Durch die in Art. 77 Abs. 2 Satz 1 GG genannte Möglichkeit, einen aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates gebildeten Ausschuss gemeinsam über Vorlagen beraten zu lassen, eröffnet das Grundgesetz diesen Institutionen einen Weg, ihre Differenzen selbst, das heißt ohne Einschaltung Dritter, zu bereinigen.³⁶⁰ Allerdings erfährt dieses grundgesetzliche Angebot in dem das Verfahren im Bundestag regelnden § 10 GO VerMA eine Konkretisierung, welche sehr restriktive Auswirkungen auf die Autonomie des Parlaments wie auch auf die Rechte der einzelnen Abgeordneten hat. Diese Restriktionen, deren Existenz sich aus dem Bestreben erklärt, einen politisch erarbeiteten Kompromiss nicht zu gefährden³⁶¹, sind aus verfassungsrechtlicher Sicht einer kritischen Betrachtung zu unterziehen.³⁶²

358 Zu den Abstimmungsmodalitäten s. *Dästner*, GO VerMA, § 8 Rn. 35 ff.

359 *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 77 Rn. 14.

360 Zu diesem Selbstausgleichsmechanismus *Hasselsweiler*, S. 35 ff.

361 Vgl. *Wessel*, AöR 77 (1951/52), S. 283, 307; *Dästner*, GO VerMA, § 10 Rn. 29 f.

362 So auch *Jekewitz*, in: AK-GG, Art. 77 Rn. 26; *Kersten*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 77 Rn. 89.

1. Zwang zur einheitlichen Abstimmung über heterogene Kompromisspakete

Für den Fall, dass ein Einigungsvorschlag mehrere Änderungen vorsieht, ist gemäß § 10 Abs. 3 Satz 1 GO VerMA in diesem Vorschlag zu bestimmen, ob und inwieweit über die Änderungen gemeinsam, also en bloc, abzustimmen ist.³⁶³ Mithin hat der Vermittlungsausschuss, der selbst kein Verfassungsorgan ist, die Möglichkeit, den Bundestag auf ein verkürztes Abstimmungsverfahren festzulegen, und macht davon in der Praxis bis auf wenige Ausnahmen auch regelmäßig Gebrauch.³⁶⁴ Die in § 47 GO BT vorgesehene Möglichkeit der Abgeordneten, eine Teilung der Frage nach der Zustimmung zu dem Gesetz zu beantragen, entfällt dagegen in dieser Konstellation.

Diese Bestimmung hinsichtlich der Durchführung der parlamentarischen Abstimmung hat den Zweck, eine Herauslösung einzelner Elemente eines Kompromisspakets zu verhindern und somit das Verhandlungsergebnis des Vermittlungsausschusses insgesamt zu sichern.³⁶⁵ Gleichwohl begegnet eine derartige Verknüpfung von Inhalt und Verfahren erheblichen rechtlichen Bedenken. So erscheint bereits formal zweifelhaft, ob eine Vorschrift der Geschäftsordnung, die als Binnennorm an sich nur den Ausschuss selbst zu binden geeignet ist³⁶⁶, Auswirkungen auf das Handeln des Bundestages als einem der organisationsrechtlich übergeordneten Entsendeorgane haben kann. Aber auch in materiell-rechtlicher Hinsicht ist diese Festlegung nicht unbedenklich. Die vom Vermittlungsausschuss verfügte Vorgabe einer blockweisen Abstimmung verwehrt dem Plenum nicht nur eine differenzierte Behandlung des Einigungsvorschlags und beeinträchtigt dadurch in schwerwiegendem Maße die Entscheidungsfreiheit des Parlaments.³⁶⁷ Die Möglichkeit eines – wenn auch sektoral verselbstständigten – Unterorgans, durch prozedurale Vorgaben in die Entscheidungsfreiheit eines obersten Bundesorgans einzugreifen, führt auch zu einer Durchbrechung der dem Bundestag gemäß Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG zustehenden Verfahrensau-

363 Diese das Parlament beschränkende Vorgabe war interessanterweise in der ursprünglichen Fassung der GO VerMA noch nicht enthalten. Sie wurde erst nachträglich eingefügt, um den gefundenen politischen Kompromiss rechtlich abzusichern. Vgl. *Dästner*, GO VerMA, § 10 Rn. 29 f.

364 Vgl. *Bergkemper*, S. 242; *Dietlein*, in: *Schneider/Zeh*, PuP, § 57 Rn. 51.

365 Vgl. *Hasselsweiler*, S. 183; *Masing*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 77 Rn. 94.

366 Zur strittigen Rechtsnatur parlamentarischer Geschäftsordnungen vgl. *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 40 Rn. 36; *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, PuP, § 9 Rn. 43 ff.

367 Krit. *Bismark*, DÖV 1983, S. 269, 275; *Jekewitz*, in: *AK-GG*, Art. 77 Rn. 26.

tonomie.³⁶⁸ Letztlich handelt es sich also um einen Eingriff in den Kernbereich des parlamentarischen Selbstbestimmungsrechts des Bundestages.³⁶⁹

Die Frage, inwieweit eine solch weitgehende Restriktion verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist, lässt sich nicht ohne Weiteres beantworten. Der Hinweis, dass der Bundestag sich dieser Selbstbeschränkung gemäß § 90 GO BT freiwillig unterworfen und somit partiell auf ihm zustehende Gestaltungsrechte verzichtet habe³⁷⁰, setzt die Disponibilität der Verfassungsnorm des Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG voraus. Eine solche Relativierung einer Vorschrift des Grundgesetzes durch ein seinerseits der Verfassung unterworfenen Organ ist jedoch schon aus rechtssystematischen Gründen zweifelhaft.³⁷¹ Ebenso problematisch erscheint die Argumentation, dass sich das übergeordnete Ziel einer erfolgreichen Vermittlung durch eine gemeinsame Abstimmung besser realisieren lasse und dieses inhaltliche Ziel höher zu gewichten sei als die Ausübung von Verfahrensrechten.³⁷² Die darin zum Ausdruck gebrachte Annahme, die gesetzgeberische Effizienz genieße per se Vorrang gegenüber der Legitimation des Verfahrens, entbehrt einer verfassungsrechtlichen Grundlage und kann somit nur mehr als (wertende) Meinung, nicht aber als rechtliches Faktum angesehen werden.

Die apodiktische Vorgabe einer geschlossenen Gesamtabstimmung über den Einigungsvorschlag wirkt sich allerdings nicht nur auf die parlamentarische Gestaltungsfreiheit im Allgemeinen, sondern auch auf die konkrete Ausübung des Abgeordnetenmandats aus. Parlamentarier, die den Vermittlungsvorschlag inhaltlich teils unterstützen und teils ablehnen, sehen sich vor die Wahl gestellt, den Vorschlag trotzdem im Ganzen anzunehmen oder aber gegen das Kompromisspaket insgesamt zu stimmen und dadurch das endgültige Scheitern des Gesetzes zu riskieren. Ihre Entscheidungskompetenz wird folglich – auch dann, wenn es um komplexe, verschiedenste Einzelelemente umfassende Regelungspakete geht – auf ein schlichtes „Ja oder Nein“ reduziert.³⁷³ Erfolgt die Beschlussfassung über einen Einigungsvorschlag en bloc, so führt dies also zwingend dazu, dass die Abgeordneten auf jegliche Differenzierung verzichten müssen und mithin bezüglich ihrer Mandatsausübung unter Umständen nicht unerhebliche Abstriche in Kauf zu nehmen haben. Eine unmittelbare verfassungs-

368 So auch *Troßmann*, JZ 1983, S. 6, 9.

369 Vgl. *Dästner*, GO VerMA, § 10 Rn. 42.

370 So *Bergkemper*, S. 135; *Dästner*, GO VerMA, § 10 Rn. 42; *Kluth*, in: HbdStR, § 60 Rn. 52.

371 Vgl. *Willigmann*, DÖV 1961, S. 370, 373 f.

372 In diesem Sinne *Hasselsweiler*, S. 183.

373 Dieses Problem stellt sich freilich generell bei jedem mehrere Einzelgesetze betreffenden Artikelgesetz. Vgl. *Lachner*, S. 119 ff.

rechtliche Grundlage für eine derartige Einschränkung ist nicht erkennbar. Aus Art. 77 Abs. 2 Satz 5 GG lässt sie sich jedenfalls nicht ableiten.

2. Debattenverbot

Verstärkt wird die Beschränkung der individuellen Einflussnahme der Parlamentarier durch die Vorschriften des § 10 Abs. 2 Sätze 2 und 3 GO VerMA, wonach Erklärungen der Abgeordneten zu dem Vorschlag des Vermittlungsausschusses, nicht aber andere Anträge zur Sache zulässig sind. Das für eine umfassende Ausübung ihres Mandats essenzielle Recht, zum einen durch aufeinander Bezug nehmende Redebeiträge argumentativ auf das Gesetzesvorhaben einzugehen und zum anderen durch Anträge auf dessen Gestaltung Einfluss zu nehmen³⁷⁴, bleibt den Abgeordneten an dieser Stelle versagt.³⁷⁵ Dies erscheint bedenklich, messen Rechtsprechung und Literatur doch der einem Gesetzesbeschluss vorausgehenden Debatte nicht nur eine besondere qualitative Bedeutung³⁷⁶, sondern darüber hinaus auch einen legitimatorischen Eigenwert für das Gesetz bei³⁷⁷.

Auch bezüglich dieser Restriktion ist deshalb fraglich, ob allein der Gedanke legislativer Effizienz geeignet ist, einen derart weitgehenden Eingriff in parlamentarische Rechte zu rechtfertigen.³⁷⁸ Das (formale) Argument, durch die anschließende Zustimmung des Bundestages habe sich dieser den Vorschlag des Vermittlungsausschusses rechtlich und tatsächlich zu eigen gemacht und das durch das Debattenverbot unter Umständen entstandene demokratische Defizit gleichsam geheilt³⁷⁹, überzeugt nicht.³⁸⁰ Im Gegenteil: Der einem Einigungsvorschlag folgende Gesetzesbeschluss kann trotz Zustimmung von Bundestag und Bundesrat sogar nichtig sein, wenn das Debattenverbot in dem konkreten Verfahren als eklatanter Verstoß gegen Abgeordnetenrechte zu werten ist.³⁸¹ Der so entstandene Legitimationsmangel wird also durch den formalen Zustimmungskt allenfalls förmlich verdeckt, nicht jedoch rechtlich beseitigt. Die parlamentarische Debatte, deren effektive Bedeutung bereits durch die Existenz des Ver-

374 Zur Bedeutung des Rederechts des Abgeordneten vgl. BVerfGE 10, S. 4, 11 ff.

375 Diese Einschränkung begegnet in der Literatur umfänglicher Kritik. Vgl. statt vieler *Kersten*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 77 Rn. 87 m.w.N.

376 Vgl. *Bryde*, JZ 1998, S. 115, 118.

377 So bereits BVerfGE 1, S. 144, 154.

378 In diesem Sinne aber *Hasselsweiler*, S. 180. Dagegen *Cornils*, DVBl 2002, S. 497, 506 f.

379 Vgl. *Henseler*, NJW 1982, S. 849, 852 f.

380 Wie hier *Bismark*, DÖV 1983, S. 269, 275; *Troßmann*, JZ 1983, S. 6, 11 f.

381 Vgl. *Rubel*, in: Umbach/Clemens, GG, Art. 77 Rn. 51.

mittlungsausschusses an sich beeinträchtigt wird³⁸², erfährt also durch die GO VerMA eine zusätzliche Abwertung.³⁸³

3. Inkaufnahme weitgehender Informationsdefizite

Ein weiterer kritischer Punkt ist in der Praxis der Informationsweitergabe an die große Mehrheit der Bundestagsabgeordneten zu sehen, die nicht selbst an den Beratungen des Vermittlungsausschusses teilgenommen haben. Nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GO VerMA können sich zwar beide Häuser von einem Ausschussmitglied über den Verlauf der Beratungen und die Entstehung des Einigungsvorschlags berichten lassen.³⁸⁴ Ein solcher Bericht kann jedoch das vorhandene Informationsdefizit nicht kompensieren, zumal die Sitzungsprotokolle des Vermittlungsausschusses, aus denen sich mögliche Konfliktlinien und Gründe für bestimmte Änderungen ergeben könnten, wegen der bereits erwähnten Sperrfristen³⁸⁵ nicht zur Verfügung stehen. Auch diese restriktive Regelung führt dazu, dass die durch Art. 38 GG garantierte freie und umfassende Wahrnehmung des Abgeordnetenmandats³⁸⁶ durch eine Geschäftsordnungsvorschrift eines Unterorgans partiell eingeschränkt wird. Grundsätzlich müssen alle Parlamentarier im Vorfeld eines Gesetzesbeschlusses in die Lage versetzt werden, sich umfassend über die Genese einer Norm informieren zu können.³⁸⁷ Sie müssen – etwa durch die Lektüre der Gesetzesbegründung, die Sichtung von Beratungs- und Ausschussprotokollen oder die Teilnahme an Sachverständigenanhörun-

382 Kritisch Kokott, in: BK-GG, Art. 77 Rn. 109, die darin einen möglichen Nachteil für die parlamentarische Demokratie sieht.

383 So darf es nicht wundern, dass in der Parlamentspraxis nach Wegen zur Umgehung des Debattenverbots gesucht (Beispiele bei Hasselsweiler, S. 180 f.) bzw. dieses Verbot schlicht ignoriert wird. S. Dästner, GO VerMA, § 10 Rn. 39.

384 In der Praxis wird dieser Bericht zumeist nur zu Protokoll gegeben. In der gesamten 16. Legislaturperiode unterblieb sogar jegliche Berichterstattung. Krit. Masing, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 77 Rn. 94.

385 Die Freigabe der Protokolle erfolgt zu Beginn der übernächsten Legislaturperiode. Vgl. Koggel, BAnz 2009 Nr. 190a, S. 5. Krit. Redeker, ZRP 2004, S. 160, 163.

386 Zur strukturell sicherzustellenden Gleichheit aller Abgeordneten vgl. zuletzt BVerfG, Urt. v. 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11 (BVerfGE 130, S. 318).

387 Der Anspruch auf umfassende Information zählt ebenso wie das grundsätzlich bestehende Recht, Drucksachen und andere amtliche Quellen zu erhalten oder zumindest einsehen zu dürfen, zum essentiellen parlamentarischen Grundbestand. Vgl. BVerfGE 110, S. 199, 214 ff.; Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 38 Rn. 88 ff.; Klein, in: HbdStR, § 51 Rn. 33. Zur verfassungsrechtlichen Bedeutung der Informationsgewinnung für die parlamentarische Aufgabenwahrnehmung s. ausführlich Teuber, Parl. Informationsrechte, S. 41 ff.

gen – jedenfalls theoretisch die Gelegenheit haben, sich über fachliche Zusammenhänge und mögliche Folgen des Gesetzes kundig zu machen. Hatten sie im Ausgangsverfahren bis zum Gesetzesbeschluss immerhin noch die Möglichkeit zur Wahrnehmung all dieser Rechte, so besteht bei der Abstimmung über einen Vermittlungsvorschlag insoweit ein klarer Nachteil.

4. Fazit

Die in § 10 GO VerMA getroffenen Regelungen zur Behandlung des Einigungsvorschlags im Bundestag verschaffen dem Vermittlungsausschuss einen starken Einfluss auf die Endfassung der von ihm beratenen Gesetze. Änderungen, die während eines Vermittlungsverfahrens an einem Gesetz vorgenommen werden, haben aufgrund der mit diesen Vorschriften verfahrensrechtlich abgesicherten Stabilität hohe Aussichten, geltendes Recht zu werden.³⁸⁸ Infolgedessen kommt einem Vorschlag, der Änderungen an dem umstrittenen Gesetz vorsieht, trotz des formal nicht in Frage gestellten Letztentscheidungsrechts des Bundestages eine große faktische, gleichsam präjudizierende Wirkung zu.³⁸⁹ Tatsächlich bedeutet dies eine Verlagerung der Entstehung gesetzlicher Regelungen und damit eine Aufwertung des Vermittlungsausschusses, die jedoch mit einer Schwächung der parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsautonomie einhergeht. Gemessen an seiner Stellung als Unterorgan verfügt der Ausschuss also über eine erhebliche Machtfülle, die zumindest partiell zu einer Verkehrung des Rangverhältnisses zwischen ihm und dem Verfassungsorgan Bundestag führt.³⁹⁰ Folglich erfährt die Herrschaft des Parlaments über das Gesetzgebungsverfahren durch ein Vermittlungsverfahren gravierende Einschränkungen. Der sich daraus ergebende immense gesetzest gestaltende Einfluss des Ausschusses nach Art. 77 Abs. 2 GG unterstreicht die Bedeutung, die der Bestimmung seines Kompetenzrahmens bei der Erarbeitung eines normenändernden Einigungsvorschlags zuwächst.

388 Vgl. *Bismark*, DÖV 1983, S. 269, 275; *Huber/Fröhlich*, DÖV 2005, S. 322, 325.

389 Vgl. *Kersten*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 77 Rn. 81 m.w.N. In diesem Sinne auch BVerfGE 112, S. 118, 144; 120, S. 56, 74.

390 Vgl. *Masing*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Art. 77 Rn. 60.

C Das Vermittlungsverfahren an der Schnittstelle von Recht und Politik

Der gesamte Gesetzgebungsprozess in Deutschland ist durch eine enge Verbundenheit von Recht und Politik gekennzeichnet. Beide Ebenen sind in einem Staatswesen, in dem nahezu alle Bereiche des gesellschaftlichen Zusammenlebens von einem dichten gesetzlichen Regelungsgeflecht durchzogen sind, nicht voneinander zu trennen.³⁹¹ Dabei nutzt die Politik das Recht, um die sozialen Verhältnisse zu gestalten, während gleichzeitig das Recht dieser Gestaltung Grenzen setzt.³⁹² Bei der Schaffung gesetzlicher Normen sind Recht und Politik also keine isolierten Bereiche, sondern sie bedingen einander: „Was rechtlich gilt, wird politisch bestimmt.“³⁹³

Im praktischen Verhältnis von Recht und Politik wird allerdings ein struktureller Gegensatz deutlich: Die Dynamik politischer Prozesse sowie die oft einen hohen Handlungsdruck auslösende Aufgabe, die rechtlichen Rahmenbedingungen den sich häufig ändernden tatsächlichen Erfordernissen und wechselhaften Erwartungshaltungen anzupassen, stehen einem statischen System verfahrensrechtlicher Vorgaben zur Schaffung bzw. Änderung von Gesetzen gegenüber. Dieses Spannungsverhältnis, dem das gesamte in Art. 76 ff. GG normierte Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt ist, erlangt unter den spezifischen Bedingungen des Vermittlungsverfahrens in besonderer Weise Bedeutung. Ursächlich hierfür ist die Charakteristik des Vermittlungsausschusses, der ein zwar rechtlich determiniertes, funktional jedoch vorrangig politisches Organ ist.³⁹⁴ Die Verschränkung beider Ebenen kennzeichnet die Arbeit des Ausschusses und findet sich in der Art und Weise wieder, wie seine Einigungsvorschläge zustande kommen und im weiteren Gang des Gesetzgebungsverfahrens zu behandeln sind.³⁹⁵

391 Vgl. *Grimm*, Politik und Recht, S. 22.

392 *Mengel*, APuZ B 13–14/1989, S. 30. Zur Begrenzung der politischen Handlungsmöglichkeiten des Staates durch rechtliche Bindungen s. *Gusy*, Ius Politicum 1/2008, S. 1, 5 f.

393 *Grimm*, Politik und Recht, S. 13.

394 Vgl. *Bryde*, in: *Schneider/Zeh*, PuP, § 30 Rn. 52.

395 Zu dem Zusammenspiel beider Ebenen vgl. *Ernst/Johnsen*, ZParl 2005, S. 748, 752 ff.

I Rechtliche Dimension: Vermittlungsverfahren als Teilabschnitt parlamentarischer Gesetzgebung

Rechtssystematisch ist das Vermittlungsverfahren ein – wenn auch unter speziellen Rahmenbedingungen stattfindender – Abschnitt des Verfahrens der Bundesgesetzgebung. Ungeachtet der verfahrensrechtlichen Besonderheiten gelten daher auch für diejenigen Gesetze, die unter Mitwirkung des Vermittlungsausschusses zustande kommen, die allgemeinen Anforderungen demokratisch-rechtsstaatlicher Normsetzung.

1. Gesetzgebung und Parlamentshoheit

Für pluralistische Gesellschaften ist es unabdingbar, sich hinsichtlich der Gestaltung ihres Zusammenlebens auf bestimmte Regeln zu verständigen.³⁹⁶ Aus einer solchen gesellschaftlichen Verständigung erwächst die Fähigkeit, soziales Vertrauen zu begründen und Verhaltenssicherheit zu erzeugen.³⁹⁷ Ein auf dieser Grundlage geschaffener normativer Rahmen erfüllt daher nicht nur eine das Zusammenleben ordnende, sondern auch eine friedensstiftende Funktion.³⁹⁸ In einem nach dem Prinzip der repräsentativen Demokratie organisierten Staatswesen vollzieht sich der Prozess einer Normierung sozialer Sollensvorstellungen am Nachdrücklichsten in Gestalt der parlamentarischen Gesetzgebung. Mittels eines formalisierten Verfahrens werden hierbei politische Wertungen und Entscheidungen in verbindliche hoheitliche Geltungsordnungen umgeformt.³⁹⁹ Das Parlamentsgesetz materialisiert also gewissermaßen die Richtigkeitsvorstellungen der gesetzgebenden Organe⁴⁰⁰, deren Beschlüsse zu Normen mit dem Anspruch auf allgemeine Beachtung und Befolgung erwachsen.

Diese Erwägung spiegelt sich auch im Grundgesetz wider. Die Gesetzgebung in Deutschland ist dem in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG niedergelegten Leitgedan-

396 Nach *Maurer* müssen in einer solchen gesellschaftlichen Verständigung zum einen die tatsächlichen und sozialen Gegebenheiten zum Ausdruck kommen, zum anderen aber auch geistig-kulturelle Bestrebungen beachtet und ethische Wertvorstellungen respektiert werden. Vgl. *ders.*, Staatsrecht, § 17 Rn. 6.

397 Zur stabilitätserzeugenden und freiheitssichernden Wirkung des Rechts und deren Gefährdung bei fehlender Trennung von Rechtsetzung und Rechtsanwendung vgl. *Grimm*, Politik und Recht, S. 22 ff.

398 Zum Befriedungscharakter von Gesetzgebung s. *Mengel*, Gesetzgebung und Verfahren, S. 250 ff.

399 Vgl. *Degenhart*, DÖV 1981, S. 477, 479.

400 Zur Schlüsselstellung des Parlamentsgesetzes s. *Schulze-Fielitz*, Parl. Gesetzgebung, S. 152 ff.

ken verpflichtet, wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht.⁴⁰¹ Bei der praktischen Umsetzung dieses Verfassungsprinzips kommt dem Bundestag als der unmittelbar legitimierten Volksvertretung die zentrale Stellung zu.⁴⁰² Alle für das gesellschaftliche Zusammenleben grundlegenden Entscheidungen sind vom Parlament selbst zu treffen und in Gestalt eines förmlichen Gesetzes zu beschließen.⁴⁰³ Das Parlament bildet gleichsam die Mitte des politischen Koordinatensystems.⁴⁰⁴ Das Bundesverfassungsgericht betont diesen Wesentlichkeitsgrundsatz seit langem⁴⁰⁵ und hat gerade in seiner neueren Rechtsprechung die Rolle des Bundestages in seinen verschiedenen Funktionen, vor allem aber in der Gesetzgebung, wiederholt gestärkt.⁴⁰⁶ Unabhängig vom Verlauf des konkreten Gesetzgebungsverfahrens und ungeachtet der Beteiligungsrechte des Bundesrates obliegt die eigentliche Entscheidungshoheit danach allein dem Bundestag, was auch in dem in Art. 77 Abs. 1 GG postulierten Beschlussmonopol dieses Organs klar zum Ausdruck kommt.⁴⁰⁷

Aus der dem Bundestag verfassungsrechtlich zukommenden Stellung als Hauptorgan der Legislative folgt, dass seine Mitglieder grundsätzlich in alle maßgeblichen Schritte eines Gesetzgebungsverfahrens involviert sein müssen.⁴⁰⁸ Um eine möglichst effektive Mandatsausübung zu gewährleisten, haben die Abgeordneten daher in jedem Verfahrensstadium umfassende Informationsrechte einschließlich einer Einsichtnahme in sämtliche Materialien. Hierdurch werden sie in der Lage versetzt, sich mit den Facetten der beabsichtigten gesetzlichen Regelung vertieft auseinander zu setzen, um anschließend in Kenntnis all dieser Hintergründe Debattenbeiträge zu liefern oder auf die Über-

401 Zum dem Grundgesetz zugrunde liegenden Legitimationskonzept ausführlich: *Reicherzer*, ZG 2004, S. 121, 122 ff.

402 Vgl. *Trute*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 38 Rn. 7 („Legitimationsvorrang des Parlaments gegenüber den anderen Staatsorganen“).

403 Zur Bedeutung dieses Grundsatzes *Ossenbühl*, in: HbdStR, § 101 Rn. 52 ff.

404 *Brenner*, in: HbdStR, § 44 Rn. 30.

405 Die zunächst auf Grundrechtseingriffe zugeschnittene Wesentlichkeitstheorie wurde vom BVerfG sukzessive auf weitere Entscheidungen ausgedehnt, die aufgrund ihrer fundamentalen Bedeutung ebenfalls dem Parlamentsvorbehalt unterliegen. Vgl. BVerfGE 40, S. 237, 249; 49, S. 89, 126 f.; 83, S. 130, 152; 95, S. 267, 309; 101, S. 1, 34. Näher *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, vor Art. 70 Rn. 4.

406 Neben der Gesetzgebung wurden v.a. die Kontroll- und die Gesamtleitungsfunktion des Parlaments hervorgehoben. Vgl. *Emmenegger*, S. 450 ff.; *Sinner*, ZParl 2012, S. 313 ff.

407 Zur Behauptung des Parlaments als Gesetzgeber gegenüber der Exekutive als hauptsächlichem Gesetzentwerfer s. *Pestalozza*, NJW 1981, S. 2081, 2084 f.

408 Zur zentralen Stellung des Parlaments in der Gesetzgebung und den daraus erwachsenden Erfordernissen hinsichtlich des Zugangs zu Informationen vgl. *Teuber*, S. 52 ff.

arbeitung eines Gesetzentwurfs in den beteiligten Ausschüssen hinwirken zu können. Das grundgesetzliche Funktionsgefüge verlangt, dass der Bundestag als Organ in jedem Stadium „Herr des Verfahrens“ bleibt.

Die effektive Ausübung der parlamentarischen Rechte muss durch entsprechende Rahmenbedingungen sichergestellt sein, die sich in erster Linie in der Rationalität des Verfahrens und in der Informiertheit der Entscheidungsträger manifestieren.⁴⁰⁹ Daraus folgt, dass es den Abgeordneten in zeitlicher Hinsicht möglich sein muss, sich vor der Abstimmung in angemessener Tiefe mit den für eine Entscheidungsfindung relevanten Materialien zu beschäftigen.⁴¹⁰ Dafür bedarf es einer umfassenden Vorbereitung von Gesetzesbeschlüssen durch die Fachausschüsse des Bundestages mit anschließender Information aller Abgeordneten. Die Gesetzesvorlagen selbst müssen in verständlicher Sprache abgefasst und Änderungen zu früheren Fassungen in geeigneter Form kenntlich gemacht werden. Die Einhaltung dieser Verfahrensstandards gewährleistet die praktische Umsetzung der eingangs genannten Grundlagen einer demokratischen und rechtsstaatlichen Gesetzgebung und wirkt sich unmittelbar auf die Qualität der Gesetze aus.⁴¹¹

2. Transparenz und Zuordnung von Verantwortlichkeiten

Für die Akzeptanz eines Gesetzes ist es unabdingbar, seinen Entstehungsprozess offen, das heißt öffentlich, zu gestalten.⁴¹² Trotz aller Komplexität muss im Grundsatz nachvollziehbar sein, wie Rechtsvorschriften mit Anspruch auf allgemeine Beachtung zustande kommen. Diese Vorgabe bezieht sich zum einen auf den formalen Ablauf des Verfahrens, zum anderen aber auch auf den materiellen Gehalt des Gesetzes. Zu den prägenden Grundsätzen des Gesetzgebungsverfahrens zählt daher das Öffentlichkeitsgebot als Bestandteil des Demokratieprinzips und als rechtsstaatliches Anliegen.⁴¹³ Eine (wie auch immer geartete) „Geheimgesetzgebung“ ist der Demokratie hingegen prinzipiell wesensfremd.⁴¹⁴

409 Vgl. *Hölscheidt/Menzenbach*, DÖV 2008, S. 139, 140.

410 Zu den Ursachen und Folgen des zunehmenden Zeitdrucks im Gesetzgebungsverfahren s. *Schulze-Fielitz*, Parl. Gesetzgebung, S. 397 ff.

411 Eingehend *Hölscheidt/Menzenbach*, DÖV 2008, S. 139, 144 f.

412 Zu Vor- und Nachteilen des Öffentlichkeitsprinzips *Schnöckel*, DÖV 2007, S. 676 ff.

413 *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 20 Rn. 11.

414 Gleichwohl muss es auch im demokratischen Gesetzgebungsprozess die Möglichkeit vertraulicher, der Öffentlichkeit nicht sofort zugänglicher Beratungen geben. Diese sind jedoch auf das absolut notwendige Maß zu beschränken. Vgl. *Mengel*, ZRP 1984, S. 153, 156.

Somit erscheint es nicht übertrieben, die durch ein transparentes Verfahren zu schaffende Nachvollziehbarkeit des Normentstehungsprozesses als essenziell für die Erwartung zu bezeichnen, dass ein Gesetz Anerkennung findet und allgemein befolgt wird. Wenn das Gesetz das Ergebnis einer Gegenüberstellung alternativer Regelungskonzepte ist, die offen diskutiert und deren Argumente sachlich gewichtet werden, verleiht dies dem Bürger eine auf andere Weise schwerlich herzustellende Orientierungssicherheit.⁴¹⁵ Mangelt es hingegen an einer solchen Nachvollziehbarkeit des Prozesses, so fehlt es dem Gesetz zwangsläufig an innerer und äußerer Legitimation. Damit einhergehend wächst die Gefahr, dass die Bereitschaft zu seiner Befolgung abnimmt, so dass die eingangs dargestellte Ordnungsfunktion zumindest partiell verloren zu gehen droht.⁴¹⁶

Um diesen Effekt zu vermeiden, ist es von entscheidender Bedeutung, dass sich das gesamte Gesetzgebungsverfahren in einzelfallunabhängigen, zuvor abstrakt festgelegten Bahnen bewegt und somit berechenbar ist. Die Handlungsoptionen der Beteiligten müssen ebenso ersichtlich sein wie die Folgen eines bestimmten Tuns, Duldens oder Unterlassens. Diese Offenheit ermöglicht es erst, Entscheidungsabläufe nachzuvollziehen, ggf. Widersprüchlichkeiten zu identifizieren und zweifelhafte Vorgänge einer gerichtlichen Überprüfung zuzuführen. Berechenbare, transparente Verfahren bilden ein wesentliches Merkmal demokratischer und rechtsstaatlicher Gesetzgebung.⁴¹⁷

Ein mit dem Transparenzgebot eng zusammenhängender, ebenso wichtiger Aspekt ist die Erkennbarkeit der Urheberschaft gesetzlicher Regelungen. Ein verfahrensrechtlicher Rahmen mit klar benannten und eindeutig ersichtlichen Verantwortlichkeiten bildet die unverzichtbare Grundlage für die Legitimität neu zu schaffender Normen. Entsprechende Festlegungen wirken einer willkürlichen oder gar missbräuchlichen Anmaßung, Einschränkung oder Verwischung von Zuständigkeiten entgegen.⁴¹⁸ Um diesem Anspruch gerecht zu werden, muss nicht nur identifizierbar sein, auf wessen formellen Antrag hin ein bestimmtes Gesetzgebungsverfahren eingeleitet worden ist und welches Ziel mit dieser Initiative verfolgt wird. Ebenso muss im weiteren Verfahrensverlauf nachvollzogen werden können, in welcher Phase und von welcher Seite

415 *Schulze-Fielitz*, Parl. Gesetzgebung, S. 209.

416 Zutreffend *Mengel*, APuZ B 13–14/1989, S. 30, 36: „Nichts erschüttert das Vertrauen der Bürger in den Rechtsstaat mehr als das Gefühl, dass die Entscheidungsfindung – gleich auf welcher Ebene – nicht rechtsstaatlichen Grundsätzen gerecht wird.“

417 Zur Bedeutung einer transparenten Entscheidungsfindung für die Legitimität von Gesetzen vgl. *Mengel*, ZRP 1984, S. 153, 156 f.

418 Zu den Ausprägungen des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes vgl. *Gassner*, DÖV 1996, S. 18 ff.

Änderungsvorschläge eingebracht werden und in welchem Umfang diese Vorschläge Eingang in die abschließende Gesetzesfassung finden bzw. warum sie abgelehnt werden. Deshalb müssen die das Gesetzgebungsverfahren regelnden Vorschriften gewährleisten, dass die Initianten bzw. Korrektoren im Normgebungsprozess jederzeit als solche erkennbar sind. Eine möglichst detaillierte Abbildung des gesamten Verfahrensablaufs ist vor allem deshalb erforderlich, weil die Gesetzgebung das entscheidende Tätigkeitsfeld der von der Bevölkerung für die Zeit einer Legislaturperiode dazu Bevollmächtigten ist. Der Souverän, das Volk, muss erkennen können, wie seine gewählten Vertreter das ihnen auf Zeit übertragene Mandat gerade im Hinblick auf die Schaffung, Änderung oder Aufhebung von Rechtsnormen ausüben.⁴¹⁹

Diese Erkennbarkeit politischer Verantwortung begegnet allerdings in der Staatspraxis vielfältigen Schwierigkeiten. Zum einen erfahren die grundgesetzlich statuierte Parlamentshoheit und die Souveränität der Abgeordneten im Gesetzgebungsalltag aufgrund tatsächlicher Gegebenheiten eine gewisse Relativierung. So ist zu konstatieren, dass die Erarbeitung eines Gesetzes bereits vor der ersten Lesung, aber auch im weiteren Verfahren einen immensen Aufwand erfordert, den die Parlamentarier unmöglich allein leisten können. Sie sind daher sowohl in personeller als auch in fachlicher Hinsicht auf Unterstützung angewiesen, welche sie vor allem seitens der Ministerialbürokratie und durch Sachverständige inner- wie auch außerhalb offizieller Anhörungen beziehen.⁴²⁰ Infolgedessen lässt es sich nicht vermeiden, dass während des gesamten Gesetzgebungsprozesses zahlreiche äußere Einflüsse auf die Abgeordneten einwirken, wodurch eine unvoreingenommene Willensbildung permanent in Frage gestellt wird. Zum anderen lässt sich bei vielen Gesetzgebungsverfahren aber auch beobachten, dass sich Parlament und Regierung im Rahmen von bestimmten Gesetzesvorhaben auf die Arbeitsergebnisse außerparlamentarischer Kommissionen sowie auf Vereinbarungen aus dem vopolitischen Raum zu beziehen.⁴²¹ Mögen derartige Bezugnahmen auch den politischen Diskurs anreichern und interessante Problemlösungsvorschläge offerieren, so leisten sie

419 Vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 42 Rn. 27: „Verantwortlichkeit der Repräsentanten gegenüber den Repräsentierten“.

420 Vgl. Kropp, DÖV 2010, S. 413 ff; Frenzel, JuS 2010, S. 119 ff. Skeptisch zum tatsächlichen Anteil des Parlaments an der inhaltlichen Gestaltung von Gesetzen äußert sich Schneider: „Bei den Abgeordneten die Fähigkeit zu vermuten, Rechtsvorschriften zu entwerfen oder juristisch zu verbessern, ist eine wirklichkeitsfremde ... Vorstellung.“ Vgl. ders., Gesetzgebung, Rn. 131.

421 Vgl. hierzu die kritische Analyse von v. Blumenthal, APuZ B 43/2003, S. 9 ff.

doch einer Entformalisierung und letztlich einer Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen Vorschub.⁴²²

3. Konsequenzen in Bezug auf das Vermittlungsverfahren

Die genannten Bedingungen einer der Gesamtverantwortung des Bundestages unterliegenden und einem transparenten Verfahren unterworfenen Rechtsetzung stellen gewissermaßen den verfassungsrechtlichen Kernbestand parlamentarischer Gesetzgebung dar. Sie sind deshalb – unabhängig vom Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens im Einzelfall – als verbindliche Leitgedanken stets im Blick zu behalten. Dies gilt selbstredend auch dann, wenn ein Gesetz unter Beteiligung des Vermittlungsausschusses zustande kommt, ist doch das in Art. 77 Abs. 2 GG geregelte *Procedere* ein regulär vorgesehener Bestandteil der deutschen Bundesgesetzgebung. Die aufgezeigten Grundsätze dürfen also auch in dieser besonderen Verfahrenssituation nicht negiert werden. Die Entscheidungshoheit des Bundestages darf durch die Einschaltung des Vermittlungsausschusses weder unmittelbar noch mittelbar eingeschränkt werden.⁴²³ Zwar ist nicht zu bestreiten, dass die Funktion des Vermittlungsausschusses als politische Schlichtungsinstanz in praxi zu einer Aufwertung des Bundesrates gegenüber dem Bundestag führt, das Föderalprinzip also gegenüber dem Demokratieprinzip an Bedeutung gewinnt.⁴²⁴ Daraus folgt aber nicht, dass die demokratische Legitimation eines Gesetzes davon abhängt, ob eine bestimmte Norm mit oder ohne ein Vermittlungsverfahren zustande gekommen ist. Die Einhaltung verfassungsrechtlicher Anforderungen muss in beiden Fällen in gleicher Weise gewährleistet sein. Der Vermittlungsausschuss darf also nicht dazu benutzt werden, die Gesetzgebungshoheit des Parlaments zu konterkarieren und die Rechte der einzelnen Abgeordneten zu umgehen. Die Berücksichtigung dieser grundlegenden Prinzipien ist für eine Bestimmung der dem Ausschuss zustehenden Kompetenzen von fundamentaler Bedeutung.

422 Vgl. *Ruffert*, DVBl 2002, S. 1145 ff.; *Herdegen/Morlok*, Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen, in: VVDStRL 62 (2003), S. 7 ff. / 37 ff.

423 Zu dieser Gefahr *Boos*, ZRP 2006, S. 66; *Kirchhof*, NJW 2001, S. 1332; *Pasemann/Baufeld*, ZRP 2002, S. 119; *Vierhaus*, NVwZ 1993, S. 36.

424 Zur Ausgleichsfunktion des Vermittlungsausschusses zwischen föderaler und demokratischer Willensbildung s. *Smith*, S. 266.

II Politische Dimension: Vermittlungsverfahren als Instrument interkameraler Kompromissfindung

Mit seiner rechtlichen Einordnung als Teilabschnitt der Gesetzgebung ist das Vermittlungsverfahren allerdings noch nicht vollständig charakterisiert. Seine eigentliche Bedeutung beruht auf seiner politischen Schlüsselstellung.⁴²⁵ Denn die parlamentarische Gesetzgebung einschließlich des Vermittlungsverfahrens hat neben der administrativen auch eine antizipativ-integrative Funktion. Sie realisiert damit einen Prozess, welcher dazu bestimmt ist, die Art des Zusammenlebens der Gesellschaft auf der Basis eines demokratisch legitimierten Mehrheitswillens normativ zu gestalten. Kompetenzrechtliche Fragestellungen erfahren aus dieser Perspektive eine veränderte Akzentuierung, da nicht die Schaffung eines vollkommenen Gesetzes, sondern die politische Durchsetzbarkeit eines ausgehandelten Kompromisses im Vordergrund steht.⁴²⁶

1. Kristallisationspunkt heterogener Interessen

Die Beratungen des Vermittlungsausschusses sind durch ein Aufeinandertreffen divergierender politischer Vorstellungen gekennzeichnet, welche formal zwischen Bundestag und Bundesrat, tatsächlich aber auch zwischen Regierung und Opposition und ganz generell zwischen Bund und Ländern und teilweise auch zwischen einzelnen Ländern bestehen.⁴²⁷ Soll es gelingen, hinsichtlich eines an den Ausschuss verwiesenen Gesetzes einen zustimmungsfähigen Einigungsvorschlag zu erarbeiten, müssen daher sowohl ausdrücklich benannte als auch latent vorhandene Gegensätze zwischen den genannten Akteuren Berücksichtigung finden. Der Vermittlungsausschuss ist mithin eine Erscheinungsform verfassungsstaatlich institutionalisierter Kompromissbildung.⁴²⁸

Aus dieser Funktion leitet sich letztlich auch die Bedeutung des Vermittlungsverfahrens innerhalb des Prozesses der Gesetzgebung her. Die in Art. 77 Abs. 2 Satz 1 GG erwähnte gemeinsame Beratung von Vorlagen ist weder dafür geeignet noch dazu bestimmt, ein zusätzliches, den parlamentarischen Fachausschüssen vergleichbares Instrumentarium zur Klärung fachlicher Detailfragen bereitzustellen. Vielmehr sollen diese unter speziellen Rahmenbedingungen stattfindenden Beratungen dazu beitragen, bestehende Auffassungsunterschiede durch einen über strittige Einzelaspekte hinausweisenden, die skizzierte In-

425 Zur politischen Komponente des Vermittlungsverfahrens s. *Hasselsweiler*, S. 36 ff.

426 Vgl. *Pasemann*, S. 55.

427 Vgl. *Schulze-Fielitz*, Parl. Gesetzgebung, S. 363.

428 *Schulze-Fielitz*, ebenda.

teressenvielfalt berücksichtigenden Kompromiss zu überwinden. Prägend für das Vermittlungsverfahren ist also die Erweiterung der rein gesetzgebungstechnischen Ebene um ein ergebnisorientiertes Verhandlungselement, welches auf die Erreichung eines politisch durchsetzbaren Einigungsvorschlags gerichtet ist.⁴²⁹

Die Aufgabe, eine vielschichtige Interessenlage soweit zu harmonisieren, dass ein zustimmungsfähiger Kompromiss erzielbar ist, führt indes zu einem Spannungsverhältnis gegenüber den zuvor dargestellten Erwartungen der inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Transparenz parlamentarischer Gesetzgebung. Verlangt letztgenannter Aspekt stets eine rechtlich abgesicherte Offenheit und Nachvollziehbarkeit des gesamten Normschaffungsprozesses, so erfordert die soeben beschriebene politische Funktion des Vermittlungsverfahrens einen geschützten, möglichst wenig regulierten Raum der Beratung und Entscheidungsfindung. Als politische Einigungsinstanz kann der Vermittlungsausschuss seine Aufgabe nicht innerhalb eines starr schematisierten Verfahrens gerecht werden, sondern er benötigt Gestaltungsspielräume.⁴³⁰

2. Strukturelle Eignung zur Überwindung von Auffassungsunterschieden

Das Vermittlungsverfahren bietet Rahmenbedingungen, die in besonderer Weise für eine interkamerales Verständigung geeignet sind. Begünstigt durch die Zusammensetzung des Ausschusses und die Nichtöffentlichkeit seiner Beratungen ist dieses Organ in der Lage, Kompromisse zwischen den unterschiedlichen politischen Lagern herbeizuführen, die ohne seine Beteiligung mutmaßlich nicht erreichbar wären. Dabei erleichtert die vertrauliche Atmosphäre des Vermittlungsverfahrens schon strukturell eine nüchterne, an Sachlösungen orientierte Arbeitsweise, bei der nicht parteitaktische Effekte oder die öffentlichkeitswirksame Profilierung Einzelner im Vordergrund stehen. Neben dieser Vertraulichkeit befördert auch die Weisungsfreiheit aller Mitglieder des Vermittlungsausschusses eine Überwindung von Auffassungsunterschieden. Da hierbei auch Aspekte eine Rolle spielen können, die über den Zweck des einzelnen, konkret zu beratenden Gesetzes hinausgehen, wird weit stärker als im sonstigen Gesetzgebungsverfahren ein Interessenausgleich nach dem Prinzip „do ut des“ ermöglicht.⁴³¹ Das Nachgeben bei bestimmten Punkten bei gleichzeitiger

429 Vgl. *Smith*, S. 265.

430 Vgl. *Merati-Kashani*, NVwZ-Extra 2011, S. 1.

431 Zum do-ut-des-Prinzip als typischem Element streitschlichtender Mediation vgl. *Merati-Kashani*, NVwZ-Extra 2011, S. 1, 10 f.

Zusicherung eines Vorteils an anderer, für Außenstehende unter Umständen nicht detektierbarer Stelle kann sich als beschleunigend für die Kompromissfindung erweisen.⁴³² Daher ist der Vermittlungsausschuss vor allem in Zeiten unterschiedlicher Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat ein unverzichtbares politisches Instrumentarium für das Funktionieren der Gesetzgebung.⁴³³

3. Verschiebung normativer Gestaltungsmacht

Stellt der Vermittlungsausschuss auf der einen Seite eine effektive Schlichtungsinstanz dar, so geht dieser außerhalb des für den Regelfall vorgesehenen parlamentarischen Verfahrens stattfindende Verhandlungsabschnitt auf der anderen Seite mit einer Verlagerung der gesetzgeberischen Gestaltungshoheit einher. Allerdings ist zu differenzieren: Bei Einspruchsgesetzen wird die verfassungsrechtliche Stellung des Bundestages als zentrales Beschlussorgan dank der Möglichkeit, den Einspruch zurückzuweisen, nicht beeinträchtigt. Im Falle eines Zustimmungsgesetzes wird seine Dominanz hingegen partiell abgewertet: Wissend, dass der Bundesrat im Falle fehlgeschlagener Vermittlungsverhandlungen das Gesetz scheitern lassen könnte, sieht sich der Bundestag von vornherein genötigt, dessen Forderungen entgegenzukommen. Die in Art. 77 Abs. 1 GG angelegte Konzentration des Gesetzesbeschlusses beim Bundestag wird also relativiert, während gleichzeitig die föderative Beteiligung an der Bundesstaatsgewalt gestärkt wird. Das Vermittlungsverfahren trägt insofern zu einer erheblichen Aufwertung des Bundesrates innerhalb der Gesetzgebung bei.⁴³⁴

Dieser Effekt führt hinsichtlich der Kompetenzen des Vermittlungsausschusses je nach Perspektive zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen. Dem Bundestag muss daran gelegen sein, dass die Einwirkungsmöglichkeiten des Vermittlungsausschusses klar umgrenzt sind und so verhindert wird, dass einmal von ihm beschlossene Gesetze in diesem Stadium – quasi von außen und „durch die Hintertür“ – noch wesentliche Veränderungen erfahren. Der Bundesrat hat dagegen ein hohes Interesse daran, dem Wirken des Vermittlungsausschusses nur wenige rechtliche Schranken zu setzen, um sich mittels dieses Organs einen möglichst weitreichenden Einfluss auf die Gestaltung der das Verfahren nach Art. 77 Abs. 2 GG durchlaufenden Gesetze zu sichern.⁴³⁵ Der faktische Einfluss des Bundesrates auf die Gesetzgebung ist also umso stärker, je freier der Vermittlungsausschuss agieren kann und je geringer die ihm auferlegten Restrik-

432 Zu diesem katalytischen Effekt *Hasselweiler*, S. 38 f.

433 Vgl. *Bergkemper*, S. 354 ff. Noch deutlicher *Smith*, S. 265: „Garant der Regierbarkeit“.

434 *Schäfer*, S. 280.

435 Vgl. *Franßen*, S. 283 f.

tionen sind. Die Auflösung dieses Widerstreits ist für die Frage, wer im Prozess der Gesetzgebung am Ende die tatsächliche Entscheidungsmacht besitzt, von zentraler Bedeutung.

III Zwischenbewertung

Die Gegenüberstellung der beiden Dimensionen des Vermittlungsverfahrens macht die Herausforderung deutlich, der sich der Ausschuss nach Art. 77 Abs. 2 GG ausgesetzt sieht. Auf der einen Seite ist er förmlich in das Gesetzgebungsverfahren involviert und damit an die diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Prinzipien gebunden. Seinen Einwirkungsbefugnissen auf das im vorangegangenen parlamentarischen Prozess entstandene Gesetz sind infolgedessen formal Grenzen gesetzt. Auf der anderen Seite kann der Vermittlungsausschuss seine Einigungsfunktion nur dann effektiv ausfüllen, wenn ihm für seine Beratungen gewisse Spielräume zugestanden werden, die in ihrer Konsequenz auch zu einer Gesetzesänderung führen können. Die Aufgabe des Ausschusses besteht also darin, den zulässigen Verhandlungsrahmen möglichst umfassend auszuschöpfen, ohne jedoch dabei die Kompetenzordnung des Grundgesetzes zu verletzen. Seine Einbeziehung darf nicht zu einer faktischen Desavouierung des Bundestages und einer Absenkung rechtsstaatlicher Standards innerhalb des betroffenen Gesetzgebungsverfahrens führen. Die funktionsbedingte Notwendigkeit diesbezüglicher punktueller Einschränkungen ist so zu kompensieren, dass für das jeweilige Verfahren insgesamt betrachtet ein vollwertiges demokratisches Legitimationsniveau gewährleistet ist.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass aus der Stellung und den Besonderheiten des Verfahrens des Vermittlungsausschusses einerseits eine integrative, den Kompromiss fördernde Funktion erwächst, während andererseits aber auch eine reale Mitgestaltungsmacht in Bezug auf die Gesetzgebung daraus resultiert. Auch wenn er formal keine eigenen, quasi-legislativen Entscheidungsbefugnisse, sondern nur ein anschließend von Bundestag und Bundesrat noch umzusetzendes Vorschlagsrecht besitzt, sind die Ergebnisse seiner Verhandlungen wegweisend für den Ausgang des Gesetzgebungsverfahrens.⁴³⁶ Deshalb kommt es entscheidend darauf an, die Kompetenzen des Vermittlungsausschusses so genau zu bestimmen, dass die Grenzen, innerhalb derer er auf ihm vorgelegte Gesetze verändernd einwirken darf, in einer allgemeingültigen, nicht von Einzelfallerwägungen beeinträchtigten Form festgelegt sind.

436 So ausdrücklich BVerfGE 120, S. 56, 74.

Die Kompetenzen des Vermittlungsausschusses im
parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren

Elsner, J.

2018, XII, 304 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-20084-8