

W O R T P R O T O K O L L
der 32.Sitzung
des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und
Geschäftsordnung
- Geschäftsordnungsangelegenheiten -
am 17. Februar 2005,
Berlin, Marie-Elisabeth-Lüder-Haus, Saal 3.101

Vorsitz: Abg. Erika Simm

Öffentliche Anhörung

zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU

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

- Drucksache 15/4494 -

	<u>Seite</u>
Anwesenheitsliste	3 - 5
Liste der Sachverständigen	6
Fragenkatalog	7-8
Sprechregister	9
- Sachverständige	
- Abgeordnete	
ANHÖRUNGSPROTOKOLL	10

ANLAGE

Anlage zum Redebeitrag von Prof. Dr. Pukelsheim

ANHÄNGE

Drucksache 15/4494	1
Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen:	
Prof. Dr. Peter Badura	2
Prof. Dr. Thomas von Danwitz	3
Prof. Dr. Matthias Jestaedt	4
Prof. Dr. Hans Meyer	5
Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim	6
Prof. Dr. Gerhard Robbers	7
Prof. Dr. Joachim Wieland	8

Donnerstag d. 17. Feb. 05 15:00

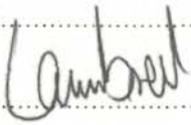
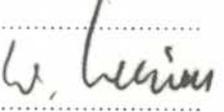
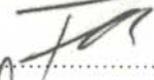
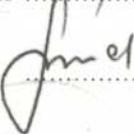
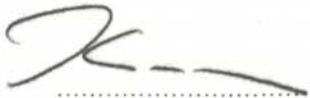
öffentlich

Deutscher Bundestag

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Sitzung des Ausschusses Nr. 1 (Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Bachmaier, Hermann		Benneter, Klaus Uwe	.....
Küster Dr., Uwe	Hacker, Hans-Joachim	.....
Lambrecht, Christine		Hartmann (Wackernheim), Michael	.....
Merkel, Petra-Evelyne		Schmidt (Salzgitter), Wilhelm	
Schönfeld, Karsten	Stünker, Joachim	.....
Simm, Erika		Tauss, Jörg	.....
Wiefelspütz Dr., Dieter	Wright, Heidi	.....
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Altmeier, Peter		Gehb, Dr. Jürgen	.....
Friedrich (Hof) Dr., Hans-Peter		Granold, Ute	.....
Grund, Manfred		Paziorek, Dr. Peter	.....
Klaeden, von Eckart	Ramsauer Dr., Peter	.....
Schröder, Dr. Ole	Schmidt (Mülheim), Andreas	.....
Strobl (Heilbronn), Thomas		Wellenreuther, Ingo	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Beck (Köln), Volker		Stokar von Neuforn, Silke	.....
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
van Essen, Jörg		Koppelin, Jürgen	.....

Donnerstag d. 17. Feb. 05 15 00

Geschäftsbereich
- 1 -
öffentlich

Fraktionsvorsitzende:

Vertreter:

SPD	.....	.....
CDU/ CSU	.....	.....
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	.....	.....
FDP	.....	.....

Fraktionsmitarbeiter:

Fraktion:

Unterschrift:

(Name bitte in Druckschrift)

FREUNDLIEB	CDU/CSU	
Rade	CDU	Rade
Göng	SPD	
Markmann	SPD	Markmann
STEHR	SPD	Steher
.....
.....
.....
.....
.....

Liste der Sachverständigen für die
Öffentliche Anhörung am
17. Februar 2005

Name	Universität
Prof. Dr. Peter Badura	Universität München
Prof. Dr. Thomas von Danwitz	Universität zu Köln
Prof. Dr. Matthias Jestaedt	Universität Erlangen
Prof. Dr. Hans Meyer	Humboldt-Universität Berlin
Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim	Institut für Mathematik der Universität Augsburg
Prof. Dr. Gerhard Robbers	Universität Trier
Prof. Dr. Joachim Wieland	Universität Frankfurt am Main

Fragenkatalog

für die öffentliche Anhörung am 17. Februar 2005

Zusammensetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

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

- Drucksache 15/4494 -

A. Bundestagsinterne Entscheidungen

1. Lässt das Urteil des BVerfG vom 8. 12. 2004 (2 BvE 3/02) auch für die Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses eine Abbildung der Mehrheit abweichend von einer spiegelbildlichen Zusammensetzung nach Fraktionsstärken zu oder wäre nur eine Besetzung nach dem Schlüssel 7:7:1:1 zulässig?
2. Falls die Mehrheit abgebildet werden darf,
 - a) welche Maßstäbe (z.B. Orientierung am Stärkeverhältnis der Fraktionen; Verhältnis Mehrheit/Opposition),
 - b) welche verfahrensmäßigen Gestaltungsmöglichkeiten (z.B. Kombination eines der üblichen Zählverfahren mit einem Korrekturfaktor; Wahl eines bisher nicht praktizierten, aber mehrheitsabbildenden Zählverfahrens, sonstige Alternativen) und
 - c) welche geschäftsordnungsrechtlichen Regelungsalternativenwären für einen "schonenden Ausgleich" zu beachten bzw. ergeben sich?

B. Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses

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

Ist verfassungsrechtlich eine paritätische Besetzung des Vermittlungsausschusses notwendig?

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

C. Sonstige Auswirkungen des Urteils?

5. Sind aus dem Urteil zu ziehende Konsequenzen auch – und ggf. mit welchen Modifikationen – auf andere vom Bundestag ganz oder teilweise zu besetzende Gremien zu übertragen¹?

¹ Das am 30. Oktober 2002 beschlossene Verfahren zur Vermeidung von Pattsituation ist auch angewendet worden auf:

Delegation in der Parlamentarischen Versammlung der NATO (12 Mitgl. aus dem Bundestag: 6:4:1:1)
Kuratorium der Stiftung des Hauses der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (8 Mitglieder aus dem Bundestag: 4:3:1:0),
Delegation zur Interparlamentarischen Union (8 Mitgl.: 4:3:1:0)

(sowie Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung)

Sprechregister

<u>Sachverständige</u>	<u>Seite</u>
Prof. Dr. Peter Badura	11, 38
Prof. Dr. Thomas von Danwitz	13, 41
Prof. Dr. Matthias Jestaedt	15, 43, 51
Prof. Dr. Hans Meyer	19, 45, 49, 62
Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim	27, 51, 52, 58, 60
Prof. Dr. Gerhard Robbers	23, 53
Prof. Dr. Joachim Wieland	25, 55, 62
<u>Abgeordnete</u>	<u>Seite</u>
Vorsitzende Erika Simm	10, 63
Peter Altmaier	30, 38, 49, 59
Hermann Bachmaier	37
Volker Beck (Köln)	33, 48, 60
Jörg van Essen	32
Wilhelm Schmidt (Salzgitter)	35

Beginn: 15.00 Uhr

Vorsitzende: Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich darf Sie sehr herzlich zur 32. Sitzung des Geschäftsordnungsausschusses begrüßen. Wir haben einen einzigen Tagesordnungspunkt aufgesetzt. Es handelt sich um eine Öffentliche Anhörung zu einem Antrag der Fraktion der CDU/CSU auf Drucksache 15/4494. Es geht bei diesem Antrag um die Neuverteilung der Sitze des Bundestages auf der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss.

Ich darf mich sehr herzlich bei den Sachverständigen bedanken, dass Sie unserer Einladung gefolgt sind. Offensichtlich haben Sie auch alle witterungsbedingten Widrigkeiten erfolgreich überwunden. Herr Badura hatte uns gestern noch vorgewarnt, dass es schwierig werden könnte. Ich begrüße im Einzelnen Herrn Professor **Badura**, Herrn Professor **von Danwitz**, Herrn Professor **Jestaedt**, Herrn Professor **Meyer**, Herrn Professor **Pukelsheim**, Herrn Professor **Robbers** und Herrn Professor **Wieland**. Ich darf mich bedanken, dass Sie bereit sind, bei uns an der Anhörung mitzuwirken und uns Rede und Antwort zu stehen.

Schriftliche Stellungnahmen liegen uns von sechs Sachverständigen vor. Eine siebte ist gerade noch gekommen. Wir haben jetzt also alle schriftlichen Stellungnahmen vorliegen. Die siebte wird noch verteilt, die anderen sind den Mitgliedern des Ausschusses schon zugeleitet worden, und für die sonstigen Interessierten liegen die Gutachten in ausreichender Stückzahl auch noch aus.

Ich schlage zum Verfahren vor, dass die Sachverständigen zunächst ein kurzes Statement abgeben. Anschließend könnten wir dann die Fragen des Fragenkatalogs durchgehen, selbstverständlich können natürlich auch andere Fragen gestellt werden.

Ich darf noch darauf hinweisen, dass die Anhörung auf Tonband mitgeschnitten wird, damit wir ein Wortprotokoll erstellen können, das in diesem Fall vom Sekretariat erstellt wird. Wir haben also keinen offiziellen Stenographen dabei, wir haben das in der Vergangenheit auch schon so gemacht, und den Sachverständigen geht dann auch der Protokollentwurf zu, so dass Sie Ihre Beiträge auch noch mal nachlesen und notfalls auch noch Änderungen vornehmen können, wenn etwas nicht direkt wiedergegeben ist. Ich gehe davon aus, dass Sie mit dieser Verfahrensweise einverstanden sind. Wenn keine sonstigen Fragen zum Verfahren und zum Ablauf der Anhörung sind, was anscheinend nicht der Fall ist, dann hat Herr Professor Badura das erste Wort. Lassen Sie mich vorher noch einen kleinen Hinweis machen. Normalerweise sitzen Sie jetzt hier in alphabetischer Reihenfolge und es würde auch in dieser Reihenfolge aufgerufen werden. Wir haben uns aber im Vorfeld überlegt Herr Professor Pukelsheim, dass wir Sie zum Schluss drannehmen werden. Sonst haben wir die Situation, dass thematisch das Ganze etwas auseinander reißt. Also wenn Sie einverstanden sind, lassen Sie uns erst die

rechtlichen Aspekte abhandeln und dann tragen Sie als Mathematiker vor. Einverstanden? Gut, Herr Professor Badura, Sie haben das Wort.

Prof. Dr. Peter **Badura**: Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren Abgeordneten. Der Ausgangspunkt meiner Überlegungen ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die in einem Organstreitverfahren ergangen ist und dementsprechend in ihrem Tenor weder Entscheidungen des Bundestages noch seiner Ausschüsse aufhebt oder auch nur Feststellungen trifft über die Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit von Regelungen oder Normen vor allem der Geschäftsordnung. Wenn man aber die Entscheidung anschaut und den Tenor als einen Verpflichtungsspruch sieht, muss man ihn natürlich mit Hilfe der Gründe auslegen.

Die verhältnismäßig umfangreichen Gründe der Entscheidung habe ich so verstanden, dass nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls die geltende Regelung und Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses nicht mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die insbesondere Artikel 38 Abs. 1 des Grundgesetzes entnommen sind, übereinstimmen. Es muss also offenbar eine andere Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses durch ein nun dem Bundestag überlassenes Verfahren gefunden werden. Das Gericht hat sich mit völlig abstrakten Grundsätzen beschäftigt und hat an die Spitze seiner Überlegungen den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gestellt, also eine Metapher, die offenbar auf die Zusammensetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses abzielt als Spiegelbild der Zusammensetzung des Bundestagsplenums. Diese Spiegelbildlichkeit wird daraus abgeleitet, so wie ich das Urteil verstehe, dass der Vermittlungsausschuss nicht ein regulärer Ausschuss des Bundestages ist, sondern ein „Gemeinsamer Ausschuss“ von Bundestag und Bundesrat. Dementsprechend können also die Regelungen, die für die Ausschusszusammensetzung gelten, vor allem bei dem Stellenanteil der Fraktionen und was sonst maßgeblich sein mag, gewissermaßen analog zu Hilfe genommen werden.

Der vorrangige Grundgedanke für die Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses ist dessen Funktion, den Versuch zu machen, bei unterschiedlicher Beurteilung einer Gesetzesvorlage durch Bundestag und Bundesrat eine Brücke zu finden, also die unterschiedlichen Standpunkte der beiden Häuser in eine gewisse Annäherung bzw. Übereinstimmung zu bringen. Das bedeutet, und jetzt fahre ich in der Auslegung der Entscheidung fort, dass nicht im Vordergrund steht, dass das im Bundestag an sich maßgebliche Mehrheitsprinzip anzuwenden sei (die gerade an der Mehrheit befindlichen Koalitionen, um die es hier ja auch gehen würde, müssten dann auch die Mehrheit auf der Bundestagsbank haben), sondern dass das höchstens ein Korrekturargument, jedenfalls nicht der ausschlaggebende Maßstab sein könnte.

Das Gericht hat wahrscheinlich deswegen eine gewisse Schwierigkeit gehabt, eine, sagen wir mal, völlig geradlinige Argumentation vorzulegen, weil es ja bestrebt war, nicht die bisher von dem Vermittlungsausschuss getroffenen Entscheidungen im Nachhinein als verfassungswidrig bezeichnen zu müssen. Also wenn hier von dem schonenden Ausgleich weiter die Rede ist, mag das doch wohl so gemeint sein, dass man damit einen Schlusspunkt finden muss zu sagen, so wie es jetzt ist, kann es an sich schon in Ordnung gewesen sein, aber es darf in Zukunft nicht so weiter gehen. Das ist ja an sich der Grundgedanke, dass während dieser Legislaturperiode und dann eventuell erneut nach der Bundestagswahl eine neue Entscheidung getroffen werden muss, aber die dann in der Tat so sein muss, dass dieses Spiegelbildlichkeitsprinzip zur Geltung kommt.

Also wenn man die Kommentierungen und die Entstehungsgeschichte des Vermittlungsausschusses zum Artikel 77 des Grundgesetzes betrachtet, war offenbar der Gedanke der, dass man gerade die an sich durch das Mehrheitsprinzip geschaffene Konfrontationssituation, die im Bundestag eben zwischen Regierungsmehrheit und Opposition besteht, im Vermittlungsausschuss abmildern will, indem man dort dann nicht nur einfach das wiederholt, was vorher schon geschehen ist. Es haben sogar manche Kommentatoren des Grundgesetzes von einer gewissen Personalität oder einem personenbezogenen Gedanken gesprochen. Was also darauf hinausläuft, dass man offenbar die Vorstellung hat, dass die Personen, die im Vermittlungsausschuss trotz ihrer unterschiedlichen politischen Farbe oder Provenienz in der Lage sein würden, eher einen Kompromiss zu finden. Denn offenbar ist das ja ein weiterer Punkt, der eine Rolle spielen muss, wenn man einen Vermittlungsausschuss hat. Vermitteln heißt ja eben, zwei Standpunkte oder mehrere Standpunkte zu einem Ausgleich zu bringen. Ohne jetzt allzu lange weiter reden zu wollen, ist in meinen Augen also der Kernpunkt die Funktion des Vermittlungsausschusses als eines besonderen Weges, um eine Konfrontation in einem Gesetzgebungsverfahren überwinden zu können. Wobei im Vordergrund nicht die im Bundestag bestehende Konfrontation der Regierungskoalition und Opposition steht, sondern die durch die Wahlen im Bundestag geschaffenen Mehrheitsverhältnisse.

Die Wahlen haben im Bundestag Mehrheitsverhältnisse zwischen der CDU/CSU auf der einen Seite und der SPD auf der anderen Seite geschaffen, die zwar nicht völlig gleich, aber sehr annähernd gleich sind. Dass also die gegenwärtig bestehende Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses gegenüber der prozentualen Zusammensetzung dieser beiden Fraktionen im Bundestagsplenum sich deutlich unterscheidet, das hat das Bundesverfassungsgericht ja sogar mit Prozentzahlen im Einzelnen belegt. Ich glaube also, dass im Gesamtergebnis eine Zusammensetzung, wie sie bisher besteht, nicht fortbestehen sondern nur der Weg gefunden werden kann, da es ja keine halben Abgeordneten gibt, mit einer Verteilung nach dem Schlüssel 7:7:1:1.

Vorsitzende: Vielen Dank Herr Professor, ich darf dann das Wort gleich erteilen an Herrn Professor von Danwitz.

Prof. Dr. Thomas **von Danwitz:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Ich kann an die Ausführungen von Herrn Kollegen Badura anschließen, darf vielleicht noch einmal zunächst in Erinnerung rufen, was ausdrücklich in dem fraglichen Urteil des Bundesverfassungsgerichts festgestellt wurde. Zunächst einmal, dass der gegenwärtige Beschluss über die Sitzverteilung vom 30.10.2002, der Gegenstand des Organstreitverfahrens war, die tatsächlichen politischen Kräfteverhältnisse im Plenum des Bundestages in einem, wie sich das Bundesverfassungsgericht ausdrückte, nicht mehr noch akzeptablem Umfang widerspiegelt. Aus dieser Feststellung folgert das Bundesverfassungsgericht sodann die Verpflichtung, dass noch innerhalb dieser Wahlperiode erneut ein Beschluss nach § 57 Abs. 1 GO-BT zu fassen sei und, hier zitiere ich erneut, der darauf abzielt, eine „proportionalitätsgerechtere Sitzverteilung“ zu erreichen.

Wie ist dieses Urteil zu verstehen, wie ist es einzuordnen? Zunächst einmal: richtig ist, das Bundesverfassungsgericht macht einen Schritt in gewisser Weise zurück, also eine Konzession, in dem es darauf hinweist, dass in der besonderen Situation des 30. Oktobers 2002 das gewählte Verfahren noch verfassungsrechtlich akzeptabel war und begründet das mit situationsbedingten Umständen. Diese, so wird ausdrücklich ausgeführt, bestehen aber natürlich für eine Neuregelung nicht mehr fort und können insofern nicht rechtfertigend wirken, können also die Anwendung des Korrekturfaktors im Besonderen nicht rechtfertigen.

Wie ist das Urteil dogmatisch einzuordnen, wie ist es sozusagen zu verstehen? Das Grundprinzip ist relativ einfach, der Grundsatz ist dieser Grundsatz der Spiegelbildlichkeit. Das heißt, die Kräfteverhältnisse im Plenum müssen für die Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses proportionalitätsgerecht wiedergegeben werden. Dieser Grundsatz gilt vorrangig, jedoch nicht ausschließlich. Er wird begrenzt durch das Mehrheitsprinzip. Diese beiden Prinzipien sind, das ist sozusagen ein Schlüssel zum Verständnis des Urteils, in einen schonenden Ausgleich zu bringen. Allerdings nicht in dem Sinne, dass das Ergebnis beliebig sein könne oder der Geschäftsordnungsautonomie des Hohen Hauses offen stehe. Das Bundesverfassungsgericht führt hier relativ eindeutig aus, dass die verfassungsrechtliche Wertigkeit des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit höher ist als die verfassungsrechtliche Wertigkeit des Mehrheitsprinzips; das Verfassungsgericht spricht insofern von der Prägekraft dieses Grundsatzes. Damit kommt es zum Ergebnis, dass sich der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gegenüber dem Mehrheitsprinzip im Ergebnis durchzusetzen habe. Es argumentiert zur Begründung letztlich mit der besonderen Aufgabenstellung und den Funktionsbedingungen des Vermittlungsausschusses. Es erklärt, warum gerade im Vermittlungsausschuss das Mehrheitsprinzip

in Abweichung von den üblichen parlamentarischen Gepflogenheiten, sich nicht durchzusetzen vermag. Das ist letztlich relativ schnell erklärt, woran es hier liegt. Nämlich daran, dass auf der Bundesratsseite die Abbildung der politischen Bundesratsmehrheit gar nicht intendiert ist. Hier geht man eben nach dem Grundsatz der Staatengleichheit in § 11 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates vor. Von daher ist also die strukturelle Mehrheitsabbildung des Vermittlungsausschusses auf der einen Seite gar nicht intendiert und von der anderen auch gar nicht notwendig. Die Funktion des Vermittlungsausschusses besteht eben darin, einen politisch für beide Seiten akzeptablen Kompromiss zu erarbeiten, und der ist eben nur dann politisch akzeptabel, wenn er von beiden entgegengesetzten Lagern angenommen und gesichtswahrend vollzogen werden kann. Dafür ist aber die strukturelle Mehrheitsabbildung in beiden Lagern im Grunde genommen nur kontraproduktiv.

Ich fasse zusammen, welche Folgerungen sich ergeben. Erstens: Der Deutsche Bundestag hat die Besetzung der Bundestagsbank auf der Grundlage des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit vorzunehmen. Im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie steht es ihm dabei frei, zwischen den üblichen Berechnungsmethoden zu wählen und auf diese Weise das Mehrheitsprinzip im beschränkten Maße zu berücksichtigen. Die Anwendung eines externen Korrekturfaktors ist dem Deutschen Bundestag nach diesem Urteil ebenso versagt wie sonstige Maßnahmen, die dem Mehrheitsprinzip bei der Besetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses gegenüber dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im Ergebnis den Vorrang einräumen. Überdies bleibt es dem Deutschen Bundestag unbenommen, die in § 12 der Geschäftsordnung des Bundestages enthaltene Bestimmung durch eine differenzierende Regelung zu ersetzen, die zwischen der Besetzung der Bundestagsausschüsse, der sonstigen beschließenden Ausschüsse und dem Vermittlungsausschuss unterscheidet.

Drittens: Das Urteil bezieht sich ausschließlich auf die Besetzung des Vermittlungsausschusses und argumentiert entscheidend mit den spezifischen Funktionsbedingungen des Vermittlungsausschusses. Die vergleichbare Funktionsbedingung finden sich jedoch in der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung wieder, so dass eine Übertragung ebenfalls nahe liegend erscheinen könnte. Für andere Gremien fehlt es an vergleichbaren Aufgaben und Funktionsbedingungen. Man wird jedoch insofern eine konkrete Rechtfertigung für die Anwendung des Mehrheitsgrundsatzes in Anwendung des Prinzips des schonenden Ausgleichs verlangen können. Eine paritätische Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses, das wäre der vierte Punkt, der auch im Fragenkatalog angesprochen wurde, entspricht der Gleichordnung von Demokratie und Bundesstaatsprinzip, und ist daher verfassungsrechtlich als notwendig anzusehen. Sie wird im Übrigen auch im Schrifttum allgemein als sachdienlich empfunden, und verfassungspolitisch erscheint eine Änderung hier nicht opportun. Schließlich ist eine Änderung von § 8 der Geschäftsordnung des Vermittlungsaus-

schusses durch die Aufnahme des Erfordernisses einer dualen Mehrheit verfassungsrechtlich zwar zulässig, sie würde aber die politische Kompromissfähigkeit des Vermittlungsausschusses meiner Meinung nach schwächen und ist daher verfassungspolitisch abzulehnen. Dem Bundesrat bleibt es verfassungsrechtlich unbenommen, § 11 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates zu ändern und eine Besetzung des Vermittlungsausschusses nach Maßgabe der Stimmgewichtung gemäß Artikel 51 Abs. 2 des Grundgesetzes vorzunehmen. Ob das allerdings verfassungspolitisch wünschenswert wäre, wage ich auch mit einem Fragezeichen zu versehen.

Vorsitzende: Dankeschön, Herr Professor. Ich rufe dann Herrn Professor Dr. Jestaedt auf.

Prof. Dr. Matthias **Jestaedt:** Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren. Das Urteil des Zweiten Senats vom 8. Dezember 2004 hat nicht die Klarheit gebracht, die die Parteien des Verfahrens sich erhofft hatten und die sie auch verdient hätten. Es hat noch nicht einmal in erkennbarer Weise zur Befriedung beigetragen, wie die heutige Sitzung das leider zeigt. Der Streit um die richtige Interpretation der Verfassung geht gleichsam in die zweite Runde und droht nun in einen Streit um die richtige Interpretation des Verfassungsgerichtsurteils sich fortzusetzen. Dem Urteil ist anzusehen, dass der Zweite Senat um eine gemeinsame, möglichst einhellige Lösung gerungen hat. Eine solche konnte freilich nur annäherungsweise erreicht werden, wie das Abstimmungsergebnis von fünf zu drei Richterstimmen belegt. Und selbst die Begründung der fälschlich so genannten, das möchte ich hier festhalten, Mehrheitsauffassung, richtig: des Senats, lässt den Kompromisscharakter deutlich hervortreten und dürfte für das Gros der inneren Unstimmigkeiten der Urteilsbegründung verantwortlich zeichnen. Unbeschadet dessen ist das Urteil als die verbindliche Vorgabe, das heißt, als die autoritative Verfassungsinterpretation für die weiteren parlamentarischen Beratungen zu betrachten. Die beiden dem Urteil beigefügten Sondervoten entfalten demgegenüber als solche für den Bundestag keinerlei Bindungswirkung. Relevanz können sie jedoch mittelbar zeitigen. Sie vermögen nämlich gleichsam ex negativo Auskunft darüber zu geben, was das Urteil nicht gemeint hat und welche Begründungen und welche Folgen die Senatsmehrheit nicht für tragfähig hielt.

Um den Ungenauigkeiten und Auslassungen, den Mehrdeutigkeiten und Dunkelheiten der Entscheidungsgründe zum Trotz die für die weiteren parlamentarischen Beratungen verwertbaren Aussagen des Urteils vom 8.12. herauszupräparieren, empfiehlt es sich aus meiner Sicht, die verfassungsdogmatische Konstruktion freizulegen, die im Wesentlichen vier verfassungsrechtliche Positionen in Bezug nimmt. Den Ausgangspunkt bei der Entscheidung über die Besetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss bildet, was im Urteil eher bei-

läufig zum Ausdruck gelangt, das Recht der Selbstgesetzgebung des Parlaments. Danach ist der Bundestag grundsätzlich frei, nach eigenen Wertsetzungen über seine innere Organisation und damit auch über die Zusammensetzung der von ihm gebildeten Ausschüsse zu befinden. Eine Einschränkung erfährt die Parlamentsautonomie aber, sozusagen zweitens, durch den Status des Abgeordneten, wie er in Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes gewährleistet wird. Aus der Freiheit und Gleichheit des Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes leitet der Senat jenen durch die Organisation von Abgeordneten in Fraktionen geprägten Grundsatz ab, dem die Besetzung der Ausschüsse des Bundestages zu gehorchen hat, den bereits mehrfach genannten Grundsatz der Spiegelbildlichkeit. Der Grundsatz, der Geltung auch für die Besetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss beansprucht, verlangt eine Besetzung unter Proportionalitätsgesichtspunkten, schreibt aber, so das Bundesverfassungsgericht, nicht auch noch den konkreten Berechnungsweg vor, auf dem proportionalitätsgerechte Ergebnisse zu erzielen sind. Nach der Ansicht des Senats sind alle drei in Gebrauch befindlichen Berechnungsverfahren im Rahmen des Proportionalitätsgebots anwendbar. Darauf wird möglicherweise noch in der Diskussion zurückzukommen sein. Abweichungen vom Proportionalitätsgebot sind ihrerseits nur zulässig, soweit sie, da sind wir dann beim dritten Punkt, von der Verfassung selbst vorgesehen oder zumindest anerkannt sind. Insoweit kann man zwei verfassungsrechtliche Positionen betrachten, die freilich in den Urteilsgründen nicht immer hinreichend deutlich auseinander gehalten werden. Zum einen das Mehrheitsprinzip, welches insbesondere in Artikel 42 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz seinen Niederschlag gefunden hat. Indes sieht Artikel 42 Abs. 2 Satz 2 eine Abweichungsmöglichkeit durch eine Geschäftsordnungsregelung just für die, ich zitiere, „vom Bundestage vorzunehmenden Wahlen“ vor. Von dieser Möglichkeit des Abweichens ist mit den §§ 12 und 57 GO-BT Gebrauch gemacht worden. Und dabei handelt es sich, wie der Senat mit Recht ausführt, sogar um eine, ich zitiere, „von der Verfassung geforderte Abweichung vom Mehrheitsprinzip“. Eine im Wege des schonendsten Ausgleichs zu beseitigende Kollision liegt mithin gar nicht vor. Weshalb es, gelinde gesagt, zumindest irreführend ist, wenn der Senat im Weiteren immer das Mehrheitsprinzip ins Spiel bringt. Das andere Gut mit Verfassungsrang, und damit bin ich beim vierten Punkt, welches Einschränkungen des aus Artikel 38 Abs. 1 GG hergeleiteten Gebots zu rechtfertigen vermag, ist das Verfassungsgebot zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments. Dieses kann Einschränkungen des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit freilich nur in dem Maße rechtfertigen, in dem eine Abweichung tatsächlich zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments erforderlich ist. Für die regulären Bundestagsausschüsse ist die funktionsssichernde Berücksichtigung der Parlamentsmehrheit anerkannt. Sie muss freilich in aller Regel gar nicht bemüht werden, da es der Bundestag weitgehend selbst in der Hand hat, ich zitiere die Entscheidung, „Ausschüsse in der Zahl der Mitglieder zu vergrößern oder zu verkleinern und

damit Pattsituationen zwischen Regierungsmehrheit und oppositioneller Minderheit bei Anwendung tradiertter Zählverfahren zu vermeiden“. In diesem Kontext sind die Überlegungen des Senats zur Eigenart des Vermittlungsverfahrens und des Vermittlungsausschusses, auf die Herr von Danwitz ja schon ausführlich hingewiesen hat, zu lesen. Der Senat gelangt zu dem Ergebnis, ich zitiere, „Funktion und Aufgaben des Vermittlungsausschusses fordern keine zwingende Ausrichtung der Besetzung des Ausschusses am Mehrheitsprinzip in einem Umfang, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im Zweifel zu weichen hätte“. Die Formulierung ist jedoch aus meiner Sicht alles andere als glücklich gewählt, da es erstens gar nicht darum geht, ob eine Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit zwingend gefordert ist, sondern lediglich darum, ob sie sich überhaupt rechtfertigen lässt. Und es geht zweitens, bei Lichte besehen, gar nicht um das Mehrheitsprinzip nach Artikel 42 Abs. 2 Satz 1, denn von diesem ist ja abgewichen worden auf der Grundlage von Artikel 42 Abs. 2 Satz 2. Sondern es geht eben um die Sicherung der Funktionsfähigkeit. Insoweit ließe sich der Satz aus meiner Sicht dahingehend verstehen, dass zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments eine „Ausrichtung der Besetzung des Ausschusses am Mehrheitsprinzip in einem Umfang, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im Zweifel zu weichen hätte“ nicht erforderlich ist und die Funktionsfähigkeit nicht als Rechtfertigung einer Abweichung in Betracht kommt. Eine gerade darauf zielende Regelung, wie etwa § 6 Abs. 3 des Bundeswahlgesetzes, kann daher hier nicht zum Zuge kommen. Die aus den Entscheidungsgründen sich ergebende, durch so manche kompromissinduzierte Formulierung indes verdunkelte Quintessenz darf wohl dahingehend zusammengefasst werden, dass im Blick auf die Besetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss dem Prinzip stabiler Mehrheitsbildung nur im Rahmen des Prinzips der Spiegelbildlichkeit und nicht auf dessen Kosten Rechnung getragen werden kann.

Das Bundesverfassungsgericht erlegt dem Bundestag auf, unverzüglich erneut ein Sitzverteilungsregime für die Beschickung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss zu beschließen. Dabei bemüht sich das Gericht aufzuzeigen, dass nicht nur die fraglos proportionalitätsgerechte Besetzung im Verhältnis 7:7:1:1 von Verfassungswegen in Betracht kommt. Vielmehr spricht der Senat ausdrücklich drei Optionen an. Erstens die Beschlussfassung auf der Grundlage des, wie das Verfassungsgericht sagt, bestehenden Geschäftsordnungsrechts. Zweitens eine Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages „unter Beachtung der einschlägigen verfassungsrechtlichen Grundsätze“. Und drittens eine Änderung der sog. gemeinsamen Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Vermittlungsausschuss.

Mit der ersten Option kann nach Lage der Dinge, das heißt bei Verteilung von 16 Sitzen auf der Bundestagsbank, nur die 7:7:1:1-Lösung gemeint sein. Das erhellt daraus, dass sämtliche

proportionalitätsgerechten Berechnungsverfahren zu dieser Verteilung führen, und dass der Senat keine Gründe dafür sieht oder anführt, im Blick auf das Vermittlungsverfahren, von der Anfangsphase abgesehen, Einschränkungen des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit zuzulassen. Er spricht vielmehr ausdrücklich davon, dass §§ 12 und 57 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Bundestages eine verfassungsgeforderte Abweichung vom Mehrheitsprinzip einfachrechtlich konkretisierten. Im Umkehrschluss erhellt dies darüber hinaus auch aus dem Sondervotum der Richterin Osterloh und des Richters Gerhardt, dem zufolge ein mit dem angegriffenen Beschluss vom 30.10.2002 inhaltsgleicher Beschluss vom Bundestag erneut gefasst werden dürfte. Entspräche dies auch der Auffassung der Senatsmehrheit, hätte kein Anlass bestanden, eine abweichende Meinung abzugeben.

Weniger klar, um nicht zu sagen: schlichtweg unverständlich, ist indes, was der Senat mit der Modifikation der §§ 12 und 57 der Geschäftsordnung des Bundestages meint. Das Gericht spricht zwar mehrfach die Notwendigkeit eines Ausgleichs zwischen Proportionalitätsprinzip und dem Prinzip stabiler Mehrheitsbildungen an, doch zugleich führt es, und mit Recht, aus, dass einerseits die geltenden Bestimmungen der § 12 und 57 GO-BT verfassungsrechtlich gefordert seien und dass andererseits in Bezug auf die Eigenart des Vermittlungsverfahrens dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Vorrang vor ggf. konkurrierenden Verfassungsprinzipien einzuräumen sei. Wie angesichts dessen eine Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit durch das Mehrheitsprinzip gerechtfertigt werden kann, ist meines Erachtens nicht ersichtlich. Das Sondervotum der Richterin Lübke-Wolff bringt dies klar zum Ausdruck, wenn dort festgehalten wird, dass bei der geraden Sitzzahl von 16 entweder nur der Mehrheitsabbildung oder aber nur der Erfolgswertgleichheit Rechnung getragen werden kann. Ein schonender Ausgleich im Sinne einer Mittellösung besteht jedoch nicht. Kurzum: der vom Zweiten Senat angeführte zweite Weg erweist sich bei näherem Hinsehen als verfassungsrechtlicher Irrweg.

Bei der dritten Option, der Änderung der sog. gemeinsamen Geschäftsordnung, dürfte das Bundesverfassungsgericht an eine Veränderung der Anzahl der Sitze des Vermittlungsausschusses, näherhin der Sitze auf der Bundestagsbank, gedacht haben. So könnte mit der Ersetzung der geraden Sitzzahl, derzeit 16, durch eine ungerade Sitzzahl, etwa 17, sowohl dem aus Artikel 38 Abs. 1 Grundgesetz folgenden Proportionalitätsgebot als auch dem Wunsch nach Abbildung der parlamentarischen Mehrheit Rechnung getragen und damit ein für die Bundestagsausschüsse übliches Verfahren angewandt werden. Da das Grundgesetz, und da bin ich anderer Auffassung als meine beiden Vorredner, eine paritätische Besetzung des Vermittlungsausschusses nicht vorschreibt, sondern gemäß Art. 77 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz die Bestimmung der Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses der Aushandlung von Bun-

destag und Bundesrat überlässt, müsste folglich nicht pari passu die Bundesratsbank in gleicher Weise vergrößert werden, könnte aber selbstredend vergrößert werden.

Schließlich: Konsequenzen für andere, vom Bundestag ganz oder teilweise zu besetzende Gremien folgen insofern meines Erachtens aus dem Urteil, als auch diese maßgeblich nach dem Prinzip der Spiegelbildlichkeit zu besetzen sind, soweit nicht die Eigenart des betreffenden Gremiums unter dem Aspekt stabiler parlamentarischer Mehrheitsbildungen Anderes erheischt. Dies ist freilich für die genannten Gremien, die parlamentarische Versammlung der Nato, das Kuratorium der Stiftung des Hauses der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland sowie die Interparlamentarische Union aus meiner Sicht nicht erkennbar. Und dürfte selbst für die sog. Föderalismuskommission zu verneinen sein. Dankeschön.

Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Professor. Ich rufe dann Herrn Professor Meyer auf.

Prof. Dr. Dr. h. c. Hans **Meyer:** Herr Badura hat gesagt, das Gericht habe Schwierigkeiten gehabt, zu einer geradlinigen Begründung zu kommen. Ich kann das nur unterstreichen; ich werde das in meiner „zurückhaltenden“ Art etwas schärfer ausdrücken. Das Urteil ist konfus. Ich halte mich an das Urteil der Mehrheit der fünf Richter. Und ich unterstelle auch - was ich in meiner wissenschaftlichen Arbeit nicht mache -, dass alle Zählverfahren, die bisher üblich sind, gegenüber der Verfassung „sakrosankt“ sind, was sehr erstaunlich ist. Aber das hat das Gericht im Urteil nun einmal so beschlossen und daran will ich mich jetzt halten. Das Gericht sagt viel und die Konsequenzen sind manchmal erstaunlich und zum Teil von der Begründung nicht getragen.

Das Gericht sagt - und da gebe ich ihm Recht -, dass das Prinzip der Gleichheit der Abgeordneten aus dem Prinzip der Gleichheit der Wahl folgt. Es sagt weiter, daraus folge, dass die Ausschüsse im Bundestag proportional zusammengesetzt werden müssen, weil es um die Arbeit des Bundestages geht. Wenn das Gericht aber nun zum Vermittlungsausschuss kommt, der ja kein Bundestagsausschuss ist - sondern nach Artikel 77 Abs. 2 GG ein ganz besonderes Gremium, das weder ein Bundestags- noch ein Bundesratsgremium ist - fängt es an, so zu argumentieren, dass man erwartet, es sage, hier dürfe die Mehrheit sich nicht durchsetzen, wenn sie sich nicht automatisch aus der Proportion ergebe.

Die Gründe dafür sind freilich eher dubios. Der Grund, dass es um Persönlichkeiten mehr gehe als um alles andere, müsste doch dazu führen, dass die Fraktionen überhaupt keinen Anspruch auf proportionale Besetzung haben, sondern dass man die Besten, die Klügsten, die „Elder Statesmen“ oder sonst jemanden nimmt. Das kann nicht ernsthaft so gemeint sein.

Das zweite Argument, der Bundesrat selbst lege ja keinen Wert darauf, dass sich seine Mehrheit, die sich ja nicht mit gleichen Stimmen pro Land ausdrückt, auf der Bundesratsbank des Vermittlungsausschusses widerspiegelt, ist richtig. Durch Zufall mag die Mehrheit dort widergespiegelt werden; meist ist die Mehrheit ja auch da, aber keineswegs immer. Aber wieso um Gottes Willen soll der Deutsche Bundestag sich daran halten, wie der Bundesrat seine Mitglieder im Vermittlungsausschuss bestimmt? Das ist allein dessen Angelegenheit. Und diese Angelegenheit ist offensichtlich so aufgefasst worden, lieber jedem Land eine Stimme zu geben, auch wenn die Länder im Bundesrat eine höchst unterschiedliche Anzahl von Stimmen haben. Daraus aber die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Bundestages zu folgern, dass dieser es anders machen müsste, als er es gemacht hat, dafür fehlt mir jede logische Verknüpfung. Ich halte mich also weniger an die Begründung als an die Conclusio, die sich jeweils aus den nicht geradlinigen - um mit Professor Badura zu sprechen - Ausführungen ergibt.

Daher darf ich darauf hinweisen, dass in der Randnummer 76 - wenn man die Internetausgabe nimmt - steht: „Die Ausgestaltung des Verfahrensrechts“ - nämlich des Vermittlungsausschusses - „unterstreicht das Ziel, im Vermittlungsausschuss“ - und jetzt muss man wirklich gut zuhören - „die politischen Mehrheitsverhältnisse des Bundestages und des Bundesrates zusammenzuführen“. Ich betone: Die politischen Mehrheitsverhältnisse und nicht die proportionale Widerspiegelung der Fraktionen! Das ist ja auch ganz selbstverständlich. Der Vermittlungsausschuss hat die Funktion, ein steckengebliebenes Gesetzgebungsverfahren, bei dem ein Gesetzesbeschluss des Bundestages schon vorliegt, der aber wegen des Einspruchs oder der fehlenden Zustimmung des Bundesrates nicht weiter kommt, doch noch zu einem Ende zu führen. Das bedeutet doch: Der Vermittlungsausschuss muss so zusammengesetzt sein, dass - von der Bundestagsbank aus gesehen - diejenigen, die im Bundestag die Mehrheit haben - denn nur diese können über den Vermittlungsvorschlag entscheiden -, auch im Vermittlungsverfahren als Mehrheit erscheinen. Und deshalb lautet auch der letzte Absatz in Abschnitt II, Randnummer 77, wie folgt: „Im Blick auf die besondere Stellung und Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses folgt demnach nicht, dass ein schonender Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und dem Mehrheitsprinzip entbehrlich wäre.“ Das mag ja richtig sein, aber jetzt folgt der Satz: „Vielmehr war der Antragsgegner verpflichtet, seinen Beschluss nach § 57 Abs. 1 GO-BT so zu fassen, dass auch bei einer Abbildung der Kanzlermehrheit“ - also offensichtlich ist das ein legitimes Ziel - „die von § 12 GO-BT geforderte Besetzung nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen so weit wie möglich“ - also nicht unbedingt - „gewahrt wird“. Das bedeutet also: Eindeutiger Vorrang des Versuchs der Widerspiegelung der Mehrheit vor dem absoluten Durchsetzen der Proportionalität! Klarer kann man das nicht ausdrücken. Das ist das Ergebnis aus den - wie ich mit Herrn Badura meine - nicht

geradlinigen, oder - wie ich es ausdrücken möchte - offensichtlich im Senat untereinander geführten konfusem Debatten.

Wenn man den letzten Absatz des mit der Mehrheit von fünf Richtern beschlossenen Urteils noch einmal Revue passieren lässt, dann sieht man - wie Herr Jestaedt ganz zu Recht gesagt hat -, dass eine Reihe von Optionen aufgeführt ist. Die Option, die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses zu ändern, kann jedenfalls nicht dazu führen, dass dieser über die Zusammensetzung der Bundestagsbank entscheidet. Es ist eine Angelegenheit des Bundestages, über die Entsendung seiner Mitglieder in den Vermittlungsausschuss zu entscheiden. Zur Frage, ob man die Bundestagsbank so verbreitern kann, dass man rein rechnerisch zu einer proportionalen Widerspiegelung und zugleich zu einer Mehrheitswiderspiegelung kommt: Ich glaube, diese Variante können wir vergessen. Der Vermittlungsausschuss ist mittlerweile so groß, dass man schon fragen muss, ob es eigentlich sinnvoll ist, dass er 32 Mitglieder hat.

(Prof. Dr. Matthias Jestaedt: Sie können auch verringern!)

Ja, aber wenn Sie verringern, bekommt der Bundesrat das Problem, dass nicht alle Länder beteiligt sind. Das können Sie nicht durchsetzen! Bis Sie das erreichen, ist die Legislaturperiode mit Sicherheit vorbei. Das kann man also vergessen! Und das Gericht hat diese Möglichkeit zum Schluss ja auch nur kurz angedeutet.

Die anderen Möglichkeiten sind interessant in dem, was sie verschweigen. Wenn man sich die erste Passage nach dem Tenor wieder vor Augen führt, hätte man hier einen Hinweis erwartet, wie der Bundestag inhaltlich auf eine proportionalitätsgerechtere Lösung abzielen könnte, mag sie auch nicht zu garantieren sein. Hier hätte man als proportionalitätsgerechtere Lösungen z. B. den Vorschlag erwartet: Der Sitz geht an Bündnis/90/Die Grünen, der Sitz geht an die FDP, oder was auch immer. Nichts von solchen materiellen Veränderungen der beschlossenen Sitzverteilung steht im Urteil. Das Gericht spricht lediglich aus: ‚Ihr könnt ein anderes Verfahren nehmen‘.

Daher stellt sich die Frage, ob es möglich ist, den Beschluss ohne inhaltliche Veränderung zu erneuern. Die Sondervoten kann man übrigens nicht als Grund dafür nehmen, dass man den Beschluss nicht erneuern könnte. Sie drücken lediglich die Meinung derjenigen aus, die die Sondervoten abgegeben haben. Die fünf Richter, die mit ihrer Mehrheit das Urteil tragen, haben - auch wenn sie das gemeint haben sollten - jedenfalls nicht gesagt, dass der Beschluss verfassungswidrig ist. Denn wenn er verfassungswidrig wäre, dann ist nicht einzusehen, warum sie z. B. nicht gesagt haben: ‚Der ist seit einem halben Jahr - also nachdem genügend Zeit war, sich das noch einmal zu überlegen - verfassungswidrig und muss deshalb geändert werden‘. So weit ist man ja gerade nicht gegangen! Das hätte doch nahe gelegen! Was ist das

übrigens überhaupt für eine Argumentation: ‚Weil der Bundestag nicht genügend Zeit zum Nachdenken gehabt hat, tolerieren wir das‘. Eine merkwürdige Rechtsprechung! Außerdem, Herr Badura, hätte im Organstreit eigentlich festgestellt werden müssen, dass die Rechte der Antragsteller verletzt worden sind. Das ist auch nicht geschehen! Ein merkwürdiges Urteil, von vorne bis hinten, finde ich jedenfalls!

Es wird nicht als eine der möglichen Alternativen behauptet, dass eine andere Zusammensetzung denkbar ist. Und es ist auch ganz klar, warum dies nicht getan wurde. Mittlerweile lag nämlich das Sondervotum von Frau Lübke-Wolff vor. Sie hat auf die schlichte Tatsache der einfachen Rechenarten verwiesen, dass man bei 16 Mitgliedern keine noch schonendere Mehrheit haben kann. Die geringstmögliche, die schonendste Mehrheit liegt bei neun Mitgliedern. Das geht nicht anders! Oder Sie müssen die Stimmen splitten, was wir ja nicht tun im Parlament und was sicher keiner hier machen will. Das müsste man dann auch beim Bundestag machen, wenn wir es hier machen würden. Ich bitte Sie zu überlegen, welche Konsequenzen das alles hätte! Wenn Sie anfangen würden, z. B. neun/siebenundzwanzigstel Abgeordnete im Vermittlungsausschuss zu haben. Die Mehrheit war also nicht in der Lage zu sagen: ‚Es gibt eine schonendere, proportionalere Verteilung.‘

Müssen Sie, wenn sie den Grundsatz erneut formulieren, den Beschluss erneut fassen oder die Geschäftsordnung ändern? Müssen Sie § 12 GO-BT ändern? Hier scheint es ein interessantes Phänomen zu geben, Herr Jestaedt: Wir haben im § 6 Bundeswahlgesetz eine Regelung, wonach eine Partei, die über 50 % der Stimmen erringt, nach dem mathematischen Verfahren Hare/Niemeyer jedoch nicht mehr als die Hälfte der Sitze erhält, den ersten noch zuzuteilenden Sitz aus der Restzuteilung bekommt - also entgegen der Proportion. Und überall wird gesagt, dass das Problem unserer mathematischen Verfahren unter dem Gesichtspunkt der strikten Gleichheit darauf beruht, dass sie für die Schwelle 50 %, also für die Frage der absoluten Mehrheit, keinen Sinn haben. Für alle mathematischen Verfahren - ich hoffe, dass Herr Pukelsheim mir da Recht gibt - ist jede Schwelle gleichwertig. Ob Sie 7, 37, 40, oder 49 Prozent nehmen, es ist völlig gleichgültig! Für das politische System war und ist die absolute Mehrheit aber ein fundamentales Element. Eine Menge von Bestimmungen - die wichtigste ist, dass die Kanzlerwahl grundsätzlich nur mit absoluter Mehrheit möglich ist - hängen davon ab, dass eine absolute Mehrheit da ist. Kein Mensch würde verstehen, dass eine Partei, die über 50 % der Stimmen hat, nicht in der Lage sein sollte, einen Kanzler zu wählen, weil nach dem mathematischen Proporz die anderen Parteien, die vielleicht auf über 49 % und somit nahe an die absolute Mehrheit herankommen, genau so viele Sitze bekommen müssten. Dies entspräche nämlich der reinen mathematischen Verteilung. Das heißt also: Der Korrekturfaktor ist ein Faktor des politischen Proporz, der auf verfassungsrechtlicher Grundlage beruht und der sinnvoll ist.

Und nun noch eine letzte Bemerkung: Ich wundere mich immer, dass die Politiker - und ich bin gebrandmarkt durch meine Mitarbeit in der Föderalismuskommission - nicht über ihre eigene Wahlperiode hinausdenken wollen. Können tun sie es schon, aber sie wollen es nicht. CDU und CSU wollen irgendwann auch einmal wieder an der Regierung sein. Und CDU/CSU werden dann - wenn es knapp ist - dieselben Argumente vorbringen, die jetzt die SPD vorbringt. Es ist auch korrekt, dass sie vorgebracht werden. Die Frage ist nur, ob es sich lohnt, zwischendurch noch solche „Prozesse“ zu veranstalten. Dankeschön.

Vorsitzende: Danke, Herr Professor Meyer. Also Herrn Professor Pukelsheim überspringen wir jetzt abredgemäß, und ich rufe Herrn Professor Robbers auf.

Prof. Dr. Gerhard **Robbers:** Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren Abgeordneten, ganz herzlichen Dank. Wenn Sie gestatten, möchte ich mich kurz fassen und nicht in Einzelheiten gehen.

Zunächst möchte ich festhalten, dass das Bundesverfassungsgericht die gegenwärtige Besetzung der Bundestagsbank - die 8:6:1:1-Lösung - nicht für verfassungswidrig erklärt hat. Es bleiben alle Möglichkeiten der Berechnung bestehen, wenn sie denn den Maßgaben der Entscheidung genügen. Und man muss - das wäre die zweite Feststellung aus meiner Sicht - die Entscheidung in allen Aspekten würdigen. Man darf nicht einzelne Aussagen aus den vielen Aussagen, die in der Entscheidung enthalten sind, herausnehmen, isolieren und verabsolutieren. Das heißt: Diese Entscheidung muss ernst genommen werden, in allen Aussagen und im Übrigen auch in der gebotenen Achtung vor der Institution.

(Prof. Dr. Hans Meyer: Aber nicht bei diesem Urteil!)

Man müsste prüfen, ob nicht noch eine bessere Besetzung gegenüber der jetzigen möglich ist. Wenn eine bessere Besetzung gegenüber der jetzigen nicht möglich ist, dann bleibt die jetzt gegebene Besetzung neu beschließbar.

Jede Veränderung des Vermittlungsausschusses muss die Arbeitsfähigkeit des Gremiums wahren. Die Geschäftsordnung darf nicht zu komplex werden. Wir haben verschiedene Aspekte gehört, was man ändern könnte. Viele von diesen Änderungsmöglichkeiten wären aber dergestalt, dass in den Arbeitsablauf der Institutionen eine Komplexität hinein käme, die inopportun wäre. Dies könnte bis hin zur Verfassungswidrigkeit gehen. Der Vermittlungsausschuss darf nicht zu groß werden und er muss - hier gibt es offenbar einen Dissens - paritätisch besetzt bleiben. Das Mehrheitsprinzip besitzt also weiterhin Relevanz. Ich kann mich insoweit dem anschließen, was hier ja letztlich übereinstimmend gesagt worden ist. Die Frage

ist, welches Gewicht das Mehrheitsprinzip bei der Durchführung eines schonenden Ausgleichs behalten darf. Die im Grunde einzige ernsthaft erwogene Alternative zur gegenwärtigen Besetzung ist - bisher jedenfalls - die Besetzung 7:7:1:1. Ich sehe nicht, dass das Bundesverfassungsgericht diese Alternative für die allein Richtige oder überhaupt für die Richtige erklärt habe. Das Gericht erwägt sie, aber es hat sie nicht für verpflichtend erklärt. Nach der Art, wie das Bundesverfassungsgericht die jetzige Besetzung hinterfragt, würde noch mehr gegen die Besetzung 7:7:1:1 sprechen, weil die Diskrepanz zwischen den kleinen Fraktionen und den großen Fraktionen bei 7:7:1:1 noch größer wäre, jedenfalls die Diskrepanz zwischen den Grünen und der CDU/CSU-Fraktion. Bei der 7:7:1:1-Besetzung würde ein Abgeordneter der CDU/CSU-Fraktion im Vermittlungsausschuss 35 Fraktionsmitglieder repräsentieren - das ist die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts. Demgegenüber würde ein Abgeordneter der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 55 Abgeordnete repräsentieren. Das wäre eine Diskrepanz von 20 zu repräsentierenden Abgeordneten. Das Bundesverfassungsgericht hat aber gegenüber der 8:6:1:1-Besetzung eingewandt, dass eine Diskrepanz von zehn Abgeordneten zwischen SPD und CDU/CSU verfassungsrechtlich problematisch sei. Bei der 7:7:1:1-Lösung wäre die Diskrepanz somit noch gravierender. Deshalb habe ich meine Zweifel, ob mit der Entscheidung überhaupt - wenn man sie bis zum Ende hin durchdenkt - die herkömmlichen Zählverfahren noch vollständig verfassungsgemäß wären. Ich glaube, man wird diese Verfahren halten können. Aber man muss sehen, dass dann wirklich alle Argumentationszusammenhänge, insbesondere die Mehrheitsabbildung, weiterhin als zulässig im Raum stehen!

Die einzige aus meiner Sicht durch die Entscheidung nahe gelegte Möglichkeit, einen Ausweg zu finden, sehe ich in dem Prinzip des politischen Konsenses. Das Bundesverfassungsgericht hat sehr intensiv auf eine Konsensbildung abgestellt. Ich denke, dass eine Fraktion einer anderen Fraktion innerhalb des Vermittlungsausschusses Repräsentanz-Margen überlassen kann. So dass man sagen kann: ‚Da, wo wir eigentlich Anspruch auf Repräsentation hätten, da bekommt ihr sie.‘ Wenn dieses Prinzip der politischen Freiwilligkeit im Rahmen einer Konsensbildung in eine Neuregelung eingebracht werden könnte, dann bliebe auch die bisherige Regelung tragfähig. Jedenfalls ist Folgendes zu beachten: Auch wenn man die Besetzung 8:6:1:1 neu beschließen würde, ginge das nur, wenn vorher der § 12 der Geschäftsordnung entsprechend geändert würde. Man kann nicht einfach neu beschließen, wie vorher. Denn man braucht eine generellere, etwas mehr auf Dauer ausgerichtete Lösung. Das könnte dadurch erreicht werden, dass man den § 12 GO-BT entsprechend ändert. Dann könnten auch Korrekturfaktoren für Grenzfälle der vorliegenden Art eingebracht werden. Und wenn dies in einem Konsens geschehen würde, dann wäre der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts angemessen Rechnung getragen. Vielen Dank.

Vorsitzende: Dankeschön, Herr Professor. Als Nächsten rufe ich dann Herrn Professor Wieland auf.

Prof. Dr. Joachim **Wieland:** Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren Abgeordneten. Sie stehen vor der Aufgabe, die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages noch einmal auszuüben. Das kann man, glaube ich, sicher aus dem Urteil des Verfassungsgerichts ableiten. Meines Erachtens gibt es sechs Grundaussagen in der Verfassungsgerichtsentscheidung, die Sie dabei leiten sollen, die Ihnen aber ein bestimmtes Ergebnis nicht vorgeben. Und das scheint mir auch durchaus angebracht zu sein. Mag man auch die Entscheidung in vielen Punkten kritisieren, so ist doch Folgendes festzuhalten: Das Bundesverfassungsgericht ist nicht Inhaber der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages, sondern das sind Sie bzw. das Plenum. Und Sie müssen freilich den verfassungsrechtlichen Rahmen beachten. Zu diesem verfassungsrechtlichen Rahmen gibt es sechs Grundaussagen, die man meines Erachtens aus dem Verfassungsgerichtsurteil herauslesen kann: Drei abstrakte zur Auslegung der Verfassung und drei konkrete, angewandt auf die Situation, vor der Sie momentan stehen.

Die erste – abstrakte – Aussage, die gewissermaßen das Leitmotiv der Entscheidung ist, lautet: Auch bei der Besetzung des Vermittlungsausschusses gilt das Gebot der Spiegelbildlichkeit. Das ist in dem Verfahren umstritten gewesen. Insoweit hat das Verfassungsgericht eine deutliche Aussage gemacht: Auch der Vermittlungsausschuss, der nicht Teil des Parlaments ist, unterliegt dem Gebot der Spiegelbildlichkeit.

Zweite abstrakte Aussage: Es gilt aber auch das Mehrheitsprinzip, wie es im Grundgesetz steht. Und damit haben wir die übliche Situation, vor der man im Verfassungsrecht oft steht: Da sind zwei Prinzipien, zwischen denen man einen schonenden Ausgleich finden muss. So weit so gut.

Hinsichtlich des schonenden Ausgleichs sagt das Gericht - und das ist die dritte Aussage - nur sehr Zurückhaltendes. Es sagt - das haben meine Kollegen ja auch schon betont -: ‚Das Mehrheitsprinzip muss nicht zwingend durchgesetzt werden‘. Das ist etwas Negatives. Also: Sie müssen das Mehrheitsprinzip nicht zwingend durchsetzen‘. Zudem soll das Spiegelbildlichkeitsprinzip so weit wie möglich gewahrt werden. Nimmt man diese beiden Aussagen zusammen, folgt für mich daraus: Das Mehrheitsprinzip darf durchgesetzt werden, wenn das Spiegelbildlichkeitsprinzip so weit wie möglich gewahrt wird.

Nun zu den drei konkreten Aussagen. Erste konkrete Aussage - die meines Erachtens, erhebliche Bedeutung hat -: ‚Der bisherige Beschluss steht in Übereinstimmung mit der Verfassung‘. Das Gericht hat nicht nur seinerzeit den Erlass einer Einstweiligen Anordnung abgelehnt, es hat auch in diesem Urteil noch einmal ausdrücklich festgestellt: ‚Was das Parlament gemacht hat, war verfassungsgemäß.‘

Fünfte - und zugleich zweite konkrete - Grundaussage: Geboten ist eine neue Entscheidung, nicht unbedingt eine Neuregelung inhaltlicher Art. Zunächst einmal wird nur gesagt: ‚Es muss neu entschieden werden‘. Darum sitzen wir heute hier.

Und die sechste und entscheidende Aussage des Urteils ist: ‚Es muss eine generelle Regelung getroffen werden‘. Da schließe ich an das an, was der Kollege Robbers gesagt hat. Das Gericht verweist darauf, dass hier nicht ein Beschluss für den Einzelfall getroffen werden kann, sondern dass die Besetzung der Bundestagsbank generell geregelt werden muss. Es soll sich insoweit - und das ist sicher der Gedanke, der der abstrakten, generellen Regelung zugrunde liegt - nicht in einer konkreten Situation nur auf diese Situation bezogen eine Mehrheit durchsetzen. Vielmehr soll man eine generelle Regelung treffen - auch auf die Gefahr hin, dass die generelle Regelung im Falle einer anderen Konstellation ja vielleicht auch einmal nicht nützt. Das ist ja eine durchaus sinnvolle Aussage. Und für eine generelle Regelung weist das Urteil in der Conclusio, Randnummer 86, drei Möglichkeiten aus.

Erste Möglichkeit: Man bleibt bei den bestehenden Regelungen der Geschäftsordnung, nämlich § 12 und § 57 Abs. 1. In diesem Fall bleibt es bei den üblichen Zählverfahren. Da das Gericht gesagt hat, das Mehrheitsprinzip muss nicht durchgesetzt werden, ist das konsequent. Man könnte also auch eine Entscheidung treffen, die dem Mehrheitsprinzip nicht zum Durchbruch verhilft.

Zweite Möglichkeit: Man kann auch die Regelungen der Geschäftsordnung des Bundestages ändern; man kann sie modifizieren, um das Mehrheitsprinzip durchzusetzen. Hier jetzt zu sagen, das hat sich das Gericht nicht richtig überlegt, das ist meiner Ansicht nach ein Irrweg, ein Holzweg! Wenn man betrachtet, dass Sondervoten vorliegen und dass der Senat zum zweiten Mal nach der Einstweiligen Anordnung mit der Frage beschäftigt war, dann sage ich mal vorsichtig und etwas kühn: Man darf zugrunde legen, dass die die Entscheidung tragenden Mitglieder des Senats bewusst den zweiten Weg aufgezeigt haben: Es darf eine von der bisherigen Rechtslage abweichende Regelung in der Geschäftsordnung getroffen werden; sie muss eben nur abstrakt sein und dann darf das Mehrheitsprinzip so weit durchgesetzt werden, wie das unter größtmöglicher Schonung des Spiegelbildlichkeitsprinzips möglich ist.

Dritte Möglichkeit, die ebenfalls genannt wird: Der Bundestag könnte auch versuchen, in Zusammenarbeit mit dem Bundesrat eine Änderung der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses zu finden. Darüber mag man streiten, ob das ein politisch gangbarer Weg ist. Er ist jedenfalls verfassungsrechtlich zulässig.

Die drei Alternativen stehen nicht ohne Grund am Ende des Urteils. Sie lassen dem Deutschen Bundestag - und ich denke, das entspricht auch dem Grundverhältnis zwischen den Verfassungsorganen Bundesverfassungsgericht und Bundestag - den Entscheidungsspielraum, den er ausfüllen kann. Wenn man die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in den

letzten Jahren betrachtet, ist diese Lösung nicht so verwunderlich. Das Gericht ist ja häufig der Kritik ausgesetzt gewesen, dass es dem Parlament Lösungen vorgegeben habe. Und es hat sich in einer ganzen Reihe grundlegender neuerer Entscheidungen darauf zurückgezogen, gewisse Vorgaben zu machen, aber im Übrigen das Parlament auf seine politische Entscheidungskompetenz zu verweisen. Dies ist auch in diesem Fall verfassungsrechtlich begründet durch die Ermächtigung zur Ausübung der Geschäftsordnungsautonomie geschehen. Das heißt: Sie haben drei Alternativen, wie Sie entscheiden können. Sie müssen die Vorgaben des Gerichts beachten, aber das Gericht hat Ihnen kein bestimmtes Ergebnis vorgegeben. Ich muss gestehen, ich hielte es für kühn, das Urteil dahingehend zu interpretieren, das Gericht habe eigentlich gemeint, die Besetzung 7:7:1:1 sei das richtige Ergebnis. Ich kann mir keinen Grund erklären, warum das Gericht das nicht gesagt hätte, wenn es das gemeint hätte. Vielen Dank.

Vorsitzende: Dankeschön, Herr Professor. Jetzt darf ich als Letzten Herrn Professor Dr. Pukelsheim aufrufen, zu dem mathematischen Teil.

Prof. Dr. Friedrich **Pukelsheim:** Die Bilder, die ich im Rahmen meines Statements zeige, liegen in gedruckter Form vor. Ich weiß nicht, ob jeder das doppelseitig bedruckte Papier (*Anlage*) hat. Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten, ich möchte insbesondere zu Punkt zwei des Fragenkatalogs Stellung nehmen. Da war nach den operationalen Optionen gefragt, die unter der Voraussetzung gegeben sind, dass eine Mehrheitsabbildung erlaubt ist.

In unserer schriftlichen Stellungnahme haben wir zwei Teile formuliert: Ich will jetzt im Eingangs-Statement nur auf den ersten Teil zu sprechen kommen. Auf den zweiten Teil können wir dann später, in der Diskussion, zu sprechen kommen, wenn das Bedürfnis danach besteht. Das ist eine sachliche Ungleichheit zwischen zwei Teilen einer Ausarbeitung, aber wenn es um Menschen geht, sollen zwei Teile häufig parallel geführt werden. Wir haben hier ein Vorbild. In der Geschichte - beim Augsburger Friedensfest 1555 - waren es die Konfessionen, die parallel geführt werden sollten. Und in der Tat wurde das 1648 auch verfassungsrechtlich fixiert in einer Verfahrensparität, die sich „Itio in partes“ nennt, das Auseinandergehen in zwei Teile. Und die Idee ist hier eine Parallelführung von zwei Teilen, wobei bei jedem Teil die Identitätswahrung als konstituierend für das Ganze angesehen wird. Nun, die Konfessionen damals erhoben einen Anspruch auf Ewigkeit. Bei der heutigen Demokratie mit Mehrheit und Minderheit wechselt das. Aber die Wahrnehmung von Mehrheit und Minderheit als konstituierende Teile ist nach wie vor gegeben. Und deshalb ist der Verfahrensvorschlag, dem

wir den Vorzug geben würden, daran orientiert, dass Koalitionsmehrheit und Oppositionsminderheit parallel geführt werden.

Hier muss man etwas auf die Begriffe gucken. Der Begriff ‚Koalitionsmehrheit‘ ist nach der herrschenden, nach der geltenden Mehrheitsklausel, aufgrund derer der Bundestag agiert hat, in dem Beschluss nicht so genannt. Dort wird von ‚parlamentarischer Mehrheit‘ gesprochen. ‚Parlamentarische Mehrheit‘ ist aber in der Geschäftsordnung nicht näher definiert, deshalb haben wir hier ‚Koalitionsmehrheit‘ genommen. Der Koalitionsvertrag findet nun nicht im Parlament statt; man könnte deshalb vielleicht noch treffender von ‚Regierungsmehrheit‘ reden, denn es kann ja auch eine knappe absolute Mehrheit nur einer Partei vorliegen und dieselbe Problematik der Mehrheitsabbildung auftreten. Der Begriff ‚Regierungsmehrheit‘ hätte vielleicht auch noch den Vorteil, dass man mit den Sprachregelungen innerhalb des Urteils besser harmoniert. ‚Regierung‘ und ‚Opposition‘ oder ‚Regierungsmehrheit‘ und ‚Oppositionsminderheit‘ sind vielleicht die besseren Begriffspaare für die beiden Teile, die parallel geführt werden.

Wie sähe das nun aus, am Beispiel eines 16er-Ausschusses? Es würden also die Fraktionen des Bundestages als Eingangsgrößen gegeben sein. Nach dem momentanen Stand sind die Fraktionsstärken: 249:247:55:47. Das soll jetzt verhältnismäßig auf einen 16er-Ausschuss abgebildet werden. Im Urteil ist wiederholt von Spiegelbildlichkeit die Rede. Das ist für mich als Mathematiker schwierig. Spiegelbildlich wäre es, wenn ich die 598 Abgeordneten auf 598 Abgeordnete abbilden müsste. Das ginge dann spiegelbildlich. Aber wenn es herunterskaliert wird auf einen kleineren Ausschuss, dann gibt es eben die Probleme der Verhältnismäßigkeit oder der Unverhältnismäßigkeit.

Wenn wir es im vorliegenden Fall mit dem Normalverfahren machen, das der Bundestag pflegt - das ist die Divisormethode mit Standardrundung, verknüpft mit den Namen Sainte-Laguë und Schepers -, dann kommen wir zum bekannten Patt. Wenn wir die anderen bisher üblichen Verfahren nehmen, kommen wir zu demselben Patt von 7:7:1:1. Und deshalb sitzen wir ja hier.

An dieser Stelle würde jetzt dieses Auseinandergehen in die Teile greifen und der Regierungsmehrheit die kleinstmögliche Mehrheit zugewiesen. Das sind neun Sitze. Der Oppositionsminderheit würde die größtmögliche Minderheit zugewiesen, um diesen schonenden Ausgleich zu schaffen. Das sind sieben Sitze. Und innerhalb der beiden Teile würde wieder die Divisormethode mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers zur Anwendung kommen, um dann - beschränkt auf den jeweiligen Teil – jeweils die Verhältnisrechnung durchzuführen. In Situationen, in denen es nicht zu einem Patt kommt - wenn also die Ausschussgrößen so beschaffen sind, dass die Mehrheit abgebildet wird - ist gar keine Handlungsnotwendigkeit da. Denn dann ist das Zählverfahren des Bundestages schon jetzt das, was „greift“. Der Vor-

teil dieser zweistufigen Parallelführung von Regierungsmehrheit und Oppositionsminderheit ist, dass dieselbe Rechenmethode, mit der die verhältnismäßige Zuteilung errechnet wird, sowohl im Normalverfahren benutzt wird als auch nach dieser Teilung, nach der sie dann zweimal benutzt wird und innerhalb jedes Teils eine am Erfolgswert orientierte Sitzzuteilung erfolgt.

Der Methodenwechsel, der mit der derzeit geltenden Mehrheitsklausel vorgesehen ist - dass nämlich, wenn das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers zum Patt führt, die Methode gewechselt wird -, führt zu bizarren Nebenwirkungen, die vermieden werden, wenn hier immer dieselbe Methode verwendet wird. Im Normalverfahren, wenn es geht, wird sie einmal und, wenn es nicht geht - bei solchen Pattsituationen eben -, dann zweimal angewendet: Einmal für die Mehrheit und einmal für die Minderheit.

Dass mathematische Rechenmethoden Effekte erzielen können, die im parlamentarischen Leben unerwünscht sind, hat der Bundestag selbst festgestellt. Das ist ja eine empirische Entwicklung, dass der Bundestag im Laufe seiner 50jährigen Existenz zu diesem Verfahren gefunden hat. 1980 wurde das Verfahren eingeführt. Warum? Weil vorher die Berechnung nach Hare/Niemeyer durchgeführt wurde. Und es gab dieses irritierende Auftreten von Rücksprüngen, wenn der Geschäftsordnungsausschuss zu Beginn der Legislaturperiode die Sitzzuteilung vornehmen musste. Wir haben in unserem schriftlichen Exposé vorgerechnet, dass mit dieser Parallelführung der beiden Teile solche Rücksprünge nicht mehr auftreten. Das schon vom Bundestag bzw. vom Geschäftsordnungsausschuss erkannte erste Defizit tritt mit dieser Methode nicht auf.

Das zweite Defizit trat 1970 auf, als der Bundestag bzw. der Geschäftsordnungsausschuss die Rechenmethode von D'Hondt auf Hare/Niemeyer umstellte. Das Verfahren von D'Hondt hat eine eingebaute Sitzverzerrung zu Gunsten großer Teilnehmer und zu Lasten kleiner Teilnehmer. Das wird eben mit der Divisormethode mit Standardrundung nicht nachvollzogen. Dort sind die Sitzzuteilungen unverzerrt und es bekommt jeder Teilnehmer im Durchschnitt genau das, was er eben an Gewicht in die Berechnung einbringt. Das sind die beiden Schwachpunkte, die im Laufe der Bundestagsarbeit in der Vergangenheit aufgetreten sind.

Die dritte und positive Eigenschaft - eigentlich das, was überwiegt - ist die Erfolgswertorientiertheit dieser Rechenmethode, die weit besser verwirklicht ist als bei allen anderen konkurrierenden Methoden. Die Frage ist hier, was repräsentiert wird. Bei der Ausschussbesetzung werden also die Abgeordneten im Bundestagsplenum im Ausschuss repräsentiert. Vehikel dafür sind die Fraktionsstärken. Bei der Wahl des Bundestages werden Wähler und Wählerinnen im Bundestag repräsentiert. Und das Konzept der Erfolgswertgleichheit, das das Bundesverfassungsgericht in großer Konsistenz über die Jahrzehnte entwickelt hat, orientiert die Gleichheitsvorstellung, die von solchen Verfahren gefordert wird, eben an denjenigen, die

repräsentiert werden sollen. Also einerseits, bei der Wahl des Bundestages, an dem Gleichheitsanspruch der Wähler. Andererseits, bei der Besetzung der Ausschüsse, an dem Gleichheitsanspruch der Abgeordneten, die sich dann repräsentiert sehen in diesem Ausschuss. Und weil die Methode eben diese Erfolgswertoptimalität erzielt bzw. die Erfolgswertorientiertheit umsetzt, ist es eben auch so, dass die früher schon erkannten Schwächen - diese Sitzverzerrtheit zu Gunsten großer Teilnehmer und zu Lasten kleiner Teilnehmer oder diese Rücksprünge in den Ausschusstabellen, die Ihnen zu Beginn der Legislaturperiode vorliegen - hier nicht auftreten.

Ich habe noch Bilder der beiden Namenspatrone mitgebracht (*s. Anlage*). André Sainte-Laguë war ein französischer Mathematiker, der sich 1910 - also zum Beginn des letzten Jahrhunderts - mit dieser Methode befasst hat. Hans Schepers war ein Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung. Er war Leiter der Abteilung Datenverarbeitung. Als 1980 der Geschäftsordnungsausschuss anfragte, welche Alternativen bestehen, um eben diese erkannten Mängel zu beseitigen, hat Herr Schepers also diese Methode entwickelt - neu entwickelt und hinterher herausgefunden, dass sie schon bekannt war. Soviel zu meinem Eingangsvortrag. Dankeschön.

Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Professor Pukelsheim. Ich schlage vor, dass wir dann gleich in die Fragerunde gehen. Ich habe auch schon eine ganze Reihe von Wortmeldungen. Ich denke, wir müssen uns nicht unbedingt an den Fragenkatalog halten. Sondern Sie fragen jetzt das, was noch offen geblieben ist. Herr Altmaier hat sich als Erster gemeldet. Bitteschön.

Abg. Peter **Altmaier:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe vier kurze Fragen, will aber zunächst noch einmal das aufgreifen, was Herr Badura gesagt hat - dass wir nämlich hier sind, um dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts Rechnung zu tragen. Es ist ja in der Politik häufig so, dass wir Urteile konfus finden, dass wir sie dubios finden, dass sie uns widersprüchlich erscheinen oder dass wir sie sogar für falsch halten. Aber dennoch gebietet es der Respekt vor dem Bundesverfassungsgericht, dass wir auch solche Urteile, die wir in der Sache für verfehlt halten, gleichwohl umsetzen und ihnen Respekt verschaffen. Und das liegt, denke ich, im Interesse aller demokratischen Parteien, weil es das System ist, für das sich unsere Verfassung entschieden hat. Vor diesem Hintergrund nun meine vier Fragen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in der Randziffer 86 gesagt, dass der Bundestag verpflichtet ist, unverzüglich einen entsprechenden Beschluss neu vorzubereiten und zeitnah zu fassen. Nachdem darauf hingewiesen worden ist, dass der bisherige Beschluss ja nicht verfassungswidrig sei, ist nun meine Frage an die Sachverständigen: Welchen zeitlichen Spielraum haben wir denn, dieser Anforderung unverzüglich und zeitnah gerecht zu werden? Vor allen Dingen

unter Berücksichtigung des Umstandes, dass nach aller Erfahrung vor einer Bundestagswahl kaum noch strittige Gesetzgebungsverfahren zu entscheiden sind? Das heißt: Kann man in irgendeiner Form ableiten, wie lange sich der Bundestag Zeit lassen kann oder müsste er nicht auch das Wort ‚zeitnah‘ so interpretieren, wie das Bundesverfassungsgericht es gesagt hat?

Zweite Frage: Was ist konkret zu tun - wir müssen ja zu einem Ergebnis kommen -, wenn ein Beschluss neu gefasst wird? Herr Robbers hat - wenn ich das richtig verstanden habe - gesagt, dass er der Auffassung ist, wir könnten die bisherige Sitzverteilung erneut beschließen. Hierzu meine Frage an die Sachverständigen: Ist es nicht so, dass die Aussage des Gerichts in Ziffer 83 - „Die gegenwärtige Sitzverteilung auf der Grundlage des nach § 57 Absatz 1 Satz 1 GO-BT gefassten Beschlusses gibt daher nicht mehr in einem noch akzeptablen Umfang die tatsächlichen politischen Kräfteverhältnisse im Plenum des Bundestages wieder“ - sich doch keineswegs auf ein Berechnungsverfahren bezieht, sondern auf das Ergebnis? Und ist es nicht so, dass man aus diesem Satz, der bei aller möglichen Konfusität im Übrigen doch sehr eindeutig ist, den Schluss ziehen müsste, dass jedenfalls die Verteilung 8:6:1:1 nicht aufrecht erhalten werden kann? Denn der Senat sagt: Die gegenwärtige Sitzverteilung ist nicht mehr akzeptabel.

Die nächste Frage geht in erster Linie an Herrn Professor Meyer, aber auch an Herrn Professor Jestaedt. Wenn man nun ein Modell nimmt, wie es Herr Pukelsheim mit der „Itio in partes“ vorgeschlagen hat - das dazu führt, dass man einen zusätzlichen Sitz der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zuweist -, würde das doch im Grunde das Modell repräsentieren, das die Richterin Frau Lübbe-Wolff vorgeschlagen hat. Muss man aber nicht daraus, dass Frau Lübbe-Wolff mit ihrer Auffassung alleine geblieben ist und dass sich die Mehrheit des Senats dieser Auffassung nicht angeschlossen hat, den Schluss ziehen, dass ein solcher Ausweg ebenfalls verbaut ist? Denn es war ja ein Minderheitenvotum und kein Mehrheitsbeschluss.

Die dritte Frage: Wir könnten natürlich auch sagen, wir ändern es dadurch, indem wir der SPD noch einen zusätzlichen Sitz, also 9 Sitze statt 8 Sitze, zuteilen. Aber da kein einziger der Sachverständigen diese Möglichkeit erwogen hat, scheidet sie aus meiner Sicht aus. Und deshalb ist meine Frage, vor allen Dingen an Herrn Professor von Danwitz und Herrn Professor Badura: Habe ich das dann richtig verstanden? Wenn man es in dieser Form deduziert, dass uns dann im Grund nur zwei Möglichkeiten bleiben: Nämlich zum Einen die Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung von Bundestag und Bundesrat, die dann zu einer Vergrößerung oder Verkleinerung der jeweiligen Bänke führt, und zum Anderen - wenn diese Änderung nicht einvernehmlich zu erreichen ist - die Verteilung 7:7:1:1, die dann als einzige Möglichkeit dem Willen des Bundesverfassungsgerichts Rechnung trägt?

Vorsitzende: Dankeschön. Ich habe jetzt insgesamt noch fünf Wortmeldungen. Ich schlage jetzt vor, wir nehmen die zunächst alle dran und machen dann eine Antwortrunde. Herr Bachmaier, Sie wollten, glaube ich, früher weg. Also ich habe als Nächsten Herrn van Essen. Bitteschön, Sie haben das Wort.

Abg. Jörg **van Essen:** Das, was der Kollege Altmaier gerade gesagt hat, nämlich dass wir in der Verpflichtung sind, Urteile des Bundesverfassungsgerichts ernst zu nehmen, teile ich mit Nachdruck. Aber ich denke, wir müssen die Konsequenzen im Lichte der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts betrachten - und hier sehe ich wenig Licht und viel Nebel, wie die Ausführungen der Sachverständigen das auch sehr deutlich gemacht haben. Im Übrigen - auch das haben die Ausführungen gezeigt - wird deutlich, dass man mit einer vernünftigen und guten Begründung durchaus zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen kann. Was niemanden von uns überrascht hat: Beim Bundesverfassungsgericht selbst war es ja auch nicht anders. Deshalb muss man, wenn man eine vernünftige und richtige Lösung finden will, schon selbst versuchen, den einen oder anderen Gesichtspunkt vielleicht zusätzlich heranzuziehen, der dann eine Antwort geben kann. Und ich habe das ja auch schon in der Debatte des Bundestages getan. Für mich war - und deshalb ist meine Bitte an die Sachverständigen, dazu Stellung zu nehmen - folgende Überlegung wichtig und entscheidend.

Für die tägliche Arbeit im Bundestag ist die Abbildung des Mehrheitsprinzips ganz außerordentlich wichtig. Sie hat auch Auswirkungen auf die Stellung des einzelnen Abgeordneten, der von den Fraktionen in diese Ausschüsse entsandt wird. Denn im Gegensatz zu Plenarentscheidungen - wo er sich auf seine verfassungsrechtliche Stellung berufen kann und deshalb beispielsweise mit gutem Recht auch anders entscheiden kann als seine Fraktion - ist er, um dem Mehrheitsprinzip Geltung zu verschaffen, in den Ausschüssen Vertreter seiner Fraktion und deshalb auch an die Position seiner Fraktion gebunden. Im Vermittlungsausschuss haben wir eine völlig andere Situation. Ausgehend von der Aufgabe des Vermittlungsausschusses - nämlich zu einer Lösung beizutragen bei einem Konflikt zwischen den Verfassungsorganen - haben wir hier eine sehr große Unabhängigkeit des einzelnen Mitglieds, obwohl man von seiner Fraktion dorthin entsandt worden ist. Ich persönlich bin sehr lange Mitglied des Vermittlungsausschusses und muss sagen, dass ich bei bestimmten schwierigen Entscheidungen auch ganz außerordentlich dankbar war, weil ich mich gegenüber meiner Fraktion darauf berufen konnte. Von daher wird deutlich, dass dort der Persönlichkeit des einzelnen Mitglieds eine viel größere Bedeutung zukommt. Und deshalb bin ich persönlich zu dem Schluss gekommen, dass das Mehrheitsprinzip - das für die Alltagsarbeit des Parlaments außerordentlich wichtig ist, um auch die Handlungsfähigkeit beispielsweise einer Mehrheit, einer Koalition oder auch einer alleinigen Mehrheit einer Partei sicherzustellen - gerade im Vermittlungsausschuss nicht

gelten soll. Dass damit das Prinzip der Spiegelbildlichkeit gerade im Vermittlungsausschuss eine ganz besondere Bedeutung hat. Was für mich zu dem Schluss führt, dass das Prinzip der Spiegelbildlichkeit - der Mathematiker hat zu Recht darauf hingewiesen, dass das vielleicht nicht die richtige Bezeichnung ist - wegen der Besonderheiten der Aufgaben des Vermittlungsausschusses ganz eindeutig vorrangig ist. Und das führt nach meiner Auffassung dann auch zu dem Ergebnis, dass sich das dann auch in der Besetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss widerspiegeln muss. Von der anderen Möglichkeit, die wir sonst haben - von der wir Erste Parlamentarische Geschäftsführer ja dann auch Gebrauch machen -, dass wir nämlich Ausschüsse entsprechend zuschneiden, glaube ich nicht, dass sie eine praktische Lösung ist. Und ich finde, wir sollten diesen Weg auch nicht weiter versuchen, auch nicht mit mathematischen Methoden.

Vorsitzende: Herr Beck, bitte.

Abg. Volker **Beck** (Köln): Den Nachdruck von Herrn van Essen, den er unter die Aussage von Herrn Altmaier bezüglich des Verfassungsgerichtsurteils gelegt hat, den kann ich natürlich nur unterstreichen. Und jetzt ist es dann Sache von Herrn Bachmaier, eine weitere Wortformel zu finden, um das zu beteuern.

Zur Sache: Ich glaube, bei der Frage der Unverzüglichkeit haben wir durch diese Anhörung und durch den Beschluss darüber schon deutlich gemacht, dass wir diese Absicht haben. Aber trotzdem würde mich interessieren, was sie unter ‚zeitnah‘ verstehen. Das ist, glaube ich, ganz wichtig, damit wir da keine Fehler machen. An die Herren von Danwitz und Jestaedt habe ich die Frage - und da bin ich nicht ganz schlau geworden aus ihren Ausführungen in einem Punkt -, ob Sie unterstellen oder ob Sie dem Gericht unterstellen, dass es der Ansicht sei, dass die Kräfteverteilung auf der Bundestagsbank im Ergebnis für den Gesetzgebungsprozess irrelevant sei. Meiner Auffassung nach und nach meiner Erfahrung in meiner Arbeit als stellvertretendes Mitglied des Vermittlungsausschusses ist dem nämlich nicht so. Die Situation ist: Gegenwärtig haben wir ein Patt, mit einem anderen Ergebnis hätten wir kein Patt mehr. Das hätte auf die Zeitabläufe der Gesetzgebungsverfahren Auswirkungen und wahrscheinlich auch auf ihre Substanz. Also insofern ist das jetzt auch kein artistisches Vergnügen, was wir hier veranstalten. Es geht auch nicht darum, dass irgendjemand gerne hier sitzen möchte und wichtig sein will. Vielmehr hat es eine substantielle Auswirkung auf das Ergebnis von Gesetzgebung. Und das ist ja auch der Grund, warum wir am Mehrheitsprinzip in Ausschüssen festhalten: Weil es eben nicht irrelevant wäre, welches Ergebnis die Ausschussberatung hat. Und weil es deshalb durchaus darauf ankommt, dass sich die Mehrheit eben auch repräsentiert sieht.

(Abg. Peter Altmaier: Kollege Beck, stimmst Du mir zu, dass sich das Patt möglicherweise am kommenden Sonntag bei der Schleswig-Holstein-Wahl bereits auflösen kann?)

Dem stimme ich ausdrücklich nicht zu. Aber ich weiß, dass Ihr bei der Union gegenwärtig Küstennebel trinkt und darauf hofft, dass das seine Wirkung auch beim Wähler zeitigt.

An die Herren Meyer, Robbers, Pukelsheim und Wieland hätte ich die Frage, ob man der Überlegung, die Herr Pukelsheim von der Mathematik her vorgetragen hat - da werde ich Ihnen nachher auch gleich einen Vorschlag vorlesen -, so folgen kann. Denn das Gericht - Sie hatten ja nahe gelegt, Herr Meyer und auch Herr Robbers und Herr Wieland, man könnte womöglich den Beschluss, den wir jetzt haben, noch einmal fassen - das Gericht hat uns ja schon aufgegeben, dem Proportionalitätsgedanken mehr Rechnung zu tragen als bei dem derzeitigen Beschluss. Sicher wäre es deshalb schöner, einen anderen Beschluss zu fassen. Das scheint mir eigentlich schon ein sehr klarer Auftrag zu sein. Zu gucken: Kommt man zu einem proportionalitätsgerechteren Ergebnis mit einem anderen Verfahren oder mit einer abstrakten Regel, die nicht so situativ ist wie dieser Korrekturfaktor. Und da fand ich den Gedanken von Herrn Pukelsheim interessant, so vorzugehen. Das Problem ist, dass die Mehrheit im Bundestag immer nur die aktuelle Mehrheit bei der jeweiligen Abstimmung ist und danach sich wieder verflüchtigt. Da können sich bei verschiedenen Fragen - sowohl bei Wahlen als auch bei Sachfragen - jeweils unterschiedliche Mehrheiten organisieren. Und diese ist eben nicht festgelegt. Und der Koalitionsvertrag ist ja ein Vertrag zwischen zwei Parteien, die formal mit dem Bundestag nichts zu tun haben, sondern nur politisch damit in Verbindung stehen.

Ich wollte Ihnen deshalb folgenden Vorschlag vorlesen und Sie um Stellungnahme bitten, ob das funktionieren würde, um die Gedanken und Prinzipien des Verfassungsgerichtsurteils Ihrer Ansicht nach zusammenzubekommen. Wenn Zählverfahren und Gremiensitzauswahl zu keinem Ergebnis führen, soll auf folgende Regelung zurückgegriffen werden: „Erklären zwei oder mehrere Fraktionen, die gemeinsam über die Mehrheit der Sitze im Bundestag verfügen, dass sie gemeinsam eine Mehrheit bilden, erhalten diese, sofern die Mehrheit nicht aufgrund des beschlossenen Verfahrens zur Berechnung der Stellenanteile der Fraktionen wiedergegeben wird, bei der Besetzung eines Gremiums mindestens einen Sitz mehr als die Hälfte der vom Bundestag im Gremium zu besetzenden Sitze. Die Verteilung der Sitze innerhalb der Mehrheit und der Minderheit richtet sich jeweils nach dem Verhältnis der zur Mehrheit oder Minderheit zählenden Fraktionen.“ Denn das wäre dann ein abstraktes Verfahren, das auch mit unterschiedlichen Fraktionsstärken funktionieren würde, auch zu Mehrheiten führen würde, wenn z. B. die zweitstärkste und die drittstärkste Fraktion zusammen eine Mehrheit bilden. Was gegenwärtig zwar nicht der Fall ist, aber was ja auch mal vorkommen kann. In einer

solchen Situation ist der Wunsch nach Mehrheitsabbildungen genauso vorhanden, aber er würde mit der jetzigen Methode nicht zum Ergebnis führen. Das wären meine Fragen.

Zu dem Argument von Herrn Altmaier in Bezug auf Frau Lübbe-Wolff wollte ich allerdings noch etwas sagen. Frau Lübbe-Wolff hat nicht gesagt, die CDU/CSU habe hier kein Recht zur Klage, weil diese nicht in ihren Rechten verletzt sei, sondern sie war der Auffassung, dass, wenn hier jemand das Recht zur Klage gehabt hätte, wir das wären, und dass man sozusagen nicht für die Rechte von jemand anderem - obwohl das sehr ehrenvoll ist von Eurer Seite - zu Gericht gehen soll. Ich glaube, da liegt der Dissens mit der Mehrheit des Gerichtes, der wesentlich ist.

Abg. Wilhelm **Schmidt** (Salzgitter): Frau Vorsitzende, liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Herren Sachverständigen, ich denke, als Verhandlungsführer der Koalition im Vermittlungsausschuss sollte ich wenigstens hier an dieser Stelle mit einem Irrglauben aufräumen, der sich sowohl durch das Urteil zieht als auch an mancher Stelle durch Ihre Stellungnahmen. Ich wäre dankbar, wenn das vielleicht noch einmal von Herrn Meyer und Herrn Wieland kommentiert werden könnte. Die Tatsache nämlich, dass wir im Vermittlungsausschuss ohne Auftrag wertfrei und ohne jede Bindung sitzen, ist also nun - zumindest seit ich das mache, seit sechs Jahren - so weit überholt, dass ich nun wirklich finde, da ist etwas im Theoretischen stecken geblieben oder man hat nicht den richtigen Einblick bekommen entweder bei den Anhörungen im Verfassungsgericht oder an anderer Stelle. Also dies als meine Meinung mit dem Hinweis darauf, dass da nun wirklich richtige Machtauseinandersetzungen stattfinden. Um das aufs Deutlichste zu sagen! Und ich finde solche Machtauseinandersetzungen ja auch in Ordnung. Und ich finde, das ist überhaupt nicht in irgendeiner Form anders zu kommentieren. Alles andere ist eine Unterstellung aus der Theorie, die ich für weltfremd halte. Ich bitte also, darauf vielleicht noch einmal abzuheben und auch zu kommentieren, ob dann nicht vielleicht auch das Urteil und vielleicht auch unsere Entscheidung, die wir neu fassen müssen, in einem etwas anderen Lichte erscheinen.

Mein zweiter Punkt ist die Frage des Zeitfaktors. Also ich will mal auch mit dem hohen Respekt vor dem Gericht - den ich ansonsten nicht noch einmal unterstreichen muss, weil es hier schon dreimal geschehen ist - hier sagen: Das Gericht selbst hat sich zwei Jahre Zeit genommen; es konnte vielleicht gar nicht anders, als dieses Hin- und Herwälzen von Argumenten und vielen, vielen Faktoren über zwei Jahre hinweg intensivst auszuüben. Und da frage ich: Ist der Einstieg in eine Auseinandersetzung, so wie wir ihn jetzt machen, als zeitnah und zügig und unverzüglich zu bewerten? Das würde ich mal ohnehin bejahen, weil wir praktisch am Tag nach der Urteilsverkündung den Bundestagspräsidenten gebeten haben, die Beratung in diesem Gremium anzusiedeln. Aber hat das auch einen Einfluss auf das Ende unserer Über-

legungen? Das frage ich ausdrücklich. Vielleicht auch alle Sachverständigen. Weil ich glaube, auch wir müssen Zeit haben. Und das haben wir uns ja auch bisher so vorgenommen. Ich sehe da noch gar keinen Dissens, dass wir das prüfen.

Es ist klar, dass wir eine Überprüfung der Regeln des Deutschen Bundestages in der Geschäftsordnung vornehmen müssen. Ich lege aber auch Wert darauf, dass das Prinzip der Autonomie, der Regelungsautonomie des Deutschen Bundestages, noch einmal bewertet wird im Verhältnis zu dem, was wir ansonsten hier in diesem Parlament tun. Und da kommt dann doch, wie ich finde, auch die Funktion der Bank des Bundestages im Vermittlungsausschuss in besonderer Weise zur Geltung. Nämlich die Tatsache, dass das doch eigentlich ein Gremium sui generis ist und damit nicht eben nur - so haben wir es ja dann auch getan, am Anfang der Wahlperiode - nach den herkömmlichen Methoden zu besetzen ist. Wir haben jedenfalls auch für dieses Gremium ganz bewusst - eben unter Berücksichtigung des Charakters dieses Gremiums - diese Entscheidung getroffen. Und ich finde im Urteil auch den Hinweis darauf, dass die Entscheidung im Oktober 2002 nicht verfassungswidrig gewesen ist. Und der daraus folgende Hinweis darauf - Herr Wieland hat es noch einmal betont -, dass auch in der Eilentscheidung nicht etwas zurückgeholt worden ist - aus dem Stand heraus gewissermaßen -, unterstreicht, dass wir also so ganz falsch nicht gelegen haben können. Und von daher glaube ich, dass eben dann die Frage ist: Müssen wir Klimmzüge dieser Art, wie sie Herr Pukelsheim uns vorschlägt, auch leisten, um der Intention des Gerichts, die nun zum Ausdruck gebracht worden ist, zu folgen? Oder könnten wir sagen, dies ist für unsere Begriffe zu weitgehend? Denn, Herr Pukelsheim und Volker Beck, mit Verlaub, das wirft natürlich die Strukturfrage auf. Die bitte ich dann auch im Lichte dessen, was Herr Beck vorgetragen hat, zu kommentieren. Meine Bitte richtet sich an Herrn Robbers, an alle anderen auch. Die Frage nämlich, ob man immer erst von einer Art Gruppenbildung ausgehen muss, ehe man eine solche Entscheidung treffen kann. Denn es könnte ja auch sein, dass wir tatsächlich irgendwann einmal mit Minderheitenregierungen operieren müssen. Wer sagt uns, dass das immer so fest gefügt deutsch - mit Koalitionsverhandlungen und Ähnlichem - ablaufen muss. Da muss die Frage geklärt werden: Ginge so etwas auch als eine Einzelentscheidung, die durch eine Zufallsgruppe entstanden ist - in dieser Art, wie Herr Beck sie vorgetragen hat und eben unter diesem Aspekt, den Herr Pukelsheim vorgeschlagen hat? Nämlich diese Gruppenbildung herbeizuführen, Regierungsmehrheit und Oppositionsminderheit, und dann darauf abzuheben? Ich bitte Sie jedenfalls, auch noch einmal zu bewerten, ob das angedeutete System - nämlich die Tatsache, dass auch oder ganz besonders die Mehrheitsverhältnisse, wie ja auch in den erwähnten Randziffern noch einmal betont wird, dominieren können - doch die richtige Auslegung ist. Hierzu würde ich doch gerne einmal eine Grundsatzdarstellung haben, weil ich glaube, dass das, was wir gemacht haben - nämlich den Versuch, die Spiegelbildlichkeit her-

zustellen - eben nicht erfolgreich sein konnte unter den Umständen, die wir im Oktober 2002 gehabt haben und auch jetzt noch haben. Also das wäre die Bitte an die Sachverständigen: dazu noch einmal – vielleicht auch ganz breit - Stellung zu nehmen.

Vorsitzende: Ich habe Wortmeldungen von Herrn Bachmaier und dann von Herrn Altmaier. Sind Sie einverstanden, dass wir dann die erste Runde abschließen, uns die Antworten anhören und dann noch mal eine Fragerunde eröffnen? Ja?

Abg. Hermann **Bachmaier:** Ich kann nur noch mal kurz anschließen an das, was Herr Schmidt gerade gesagt hat. Das war in der Tat etwas nett, den beiden Elder Statesmen zuzuhören, die als Sachverständige beim Bundesverfassungsgericht bei der mündlichen Verhandlung am 5. Mai 2004 die Abläufe im Vermittlungsausschuss geschildert haben. Ich habe zeitweise diesem Gremium auch einmal angehört und habe mich gewundert, wie harmonisch und kollegial und kameradschaftlich es dort zugehen soll. Ich habe es etwas anders in Erinnerung, aber ich weiß natürlich auch, dass über die Zeit hinweg die Verhältnisse dann einigermaßen abgeklärt geschildert werden. Das kann zu Ergebnissen führen, die den politischen Konflikt, der in diesem Gremium auch obwaltet und sehr hartnäckig obwaltet und wie er auch zwischen Bundesrat und Bundestag und Bundestagsmehrheit obwaltet, nach meinem Gefühl zumindest heute nicht mehr zutreffend darstellen. Auch was den Faktor Zeit angeht, ich bin da schon versucht, auch noch einen Satz dazu zu sagen. Im Lichte dessen muss man auch das unverzüglich vielleicht ein bisschen interpretieren, dass das Bundesverfassungsgericht sich nach der mündlichen Verhandlung am 5. Mai 2004 noch mal sieben Monate Zeit ließ, um uns dann mit diesem Urteil zu beglücken, mit dem wir uns heute auseinandersetzen haben.

Und es ist eben nicht so, Herr Altmaier, Herr Professor Meyer hat es durch die einschlägigen Zitate aus der Urteilsbegründung ja wiedergegeben, dass hier das Bundesverfassungsgericht einen eindeutigen Weg gewiesen hat. Es ist an mehreren Stellen des Urteils immer wieder klargelegt, dass wir Entscheidungsspielräume haben. Bei aller Betonung des Prinzips der Spiegelbildlichkeit, auch was die Bundestagsbank angeht im Vermittlungsausschuss, ist auch klar darauf hingewiesen, dass das Mehrheitsprinzip nicht nur legitim ist, sondern eine Daseinsberechtigung im Rahmen der Besetzung hat. Und diesen beiden Prinzipien müssen wir eben in einigermaßen sinnvoller Weise Rechnung tragen. Vor diesem Hintergrund meine Anregungen, dass die Fragen, die Sie dezidiert an die beiden Sachverständigen Professor Badura und Professor von Danwitz gestellt haben, auch an die Professoren Meyer, Robbers und Wieland gerichtet werden. Und jetzt muss ich noch etwas entschuldigend hinzufügen, ich muss leider in einer Viertelstunde gehen, zwingend gehen, und kann deshalb mit großer Spannung

dem Protokoll entgegensehen, aus dem ich dann die Antworten entnehmen kann. Herzlichen Dank.

Vorsitzende: Dann kommen wir jetzt erstmal zu einer Antwortrunde.

Abg. Peter **Altmaier:** Es ist eine ganz kurze Nachfrage zu dem, was Professor Pukelsheim mit Itio in partes vorgeschlagen hat und von Herrn Beck mit dem neuen Korrekturmechanismus in eine geschäftsordnungsmäßige Fassung gebracht worden ist. Meine Frage an die Experten, würde die Itio in partes juristisch übersetzt nicht bedeuten, dass man das Mehrheitsprinzip zum alleinigen Prinzip erhebt, zu Lasten des Spiegelbildlichkeitsprinzips, und wäre das dann noch mit der Entscheidung des Gerichts in Übereinstimmung zu bringen. Herr Kollege Bachmaier, Sie haben gesagt, ich hätte behauptet, das Gericht hätte einen eindeutigen Weg gewiesen. Das habe ich an keiner Stelle gesagt. Ich habe nur gesagt, dass der Weg, dass alles so bleibt, wie es ist, wie es Herr Professor Robbers beispielsweise vertreten hat, aus meiner Sicht ausgeschlossen ist durch die Randziffer, die ich zitiert habe. Und dass der Weg, die Grünen bekommen einen zusätzlichen Sitz, ebenfalls ganz offensichtlich nicht in der Mehrheitsmeinung des Senats begründet war.

Vorsitzende: Dann kommen wir jetzt zur Antwortrunde, und ich habe es ein bisschen verfolgt, im Grunde sind alle Sachverständigen hier angesprochen worden. Deswegen fange ich wieder beim Buchstaben B wie Badura an. Herr Professor, Sie haben das Wort.

Prof. Dr. Peter **Badura:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe gerade noch einmal nachgedacht über diesen Rückblick in die Verfassungsgeschichte des alten Reiches bei den Konfessionskämpfen und dem Versuch, dann eine friedliche Lösung zu finden, die lateinisch Itio in partes heißt, die meiner Ansicht nach aber dem Grundgesetz nicht zugrunde liegt. Ich meine also, dass diese Lösung in der Tat die Natur des Vermittlungsausschusses verkennt und zu einer Lösung führen würde, die gerade den Vorteil, den man jahrzehntelang beim Vermittlungsausschuss immer gesehen hat, in Frage stellen würde.

Nun möchte ich einige Punkte, die in Fragen an uns alle oder zum Teil auch an mich persönlich gestellt worden sind, so kurz wie möglich beantworten. Was den zeitlichen Spielraum anbetrifft, finde ich auf Seite 20 der Ausfertigung des Urteils folgenden Satz: „Der Antragsgegner ist allerdings verpflichtet, noch innerhalb der 15. Wahlperiode erneut einen Beschluss nach § 57 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundestages zu fassen, der darauf abzielt, eine proportionalitätsgerechtere Sitzverteilung auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses zu erreichen.“ So steht es also hier auf der Seite 20. Das Wort „zeitnah“ steht nicht da und

„unverzüglich“ steht auch nicht da. Das ist der Satz, den ich für operativ halte. Innerhalb der 15. Wahlperiode, das ist ja nicht mehr sehr viel. Was könnte denn passieren, wenn man diesen Beschluss nicht fasst. Es könnte natürlich dazu führen, dass ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt wird, weil verfahrensfehlerhaft. Macht der Vermittlungsausschuss einen Vermittlungsvorschlag, ist der Bundestag ja in diesem Fall gezwungen, den Vermittlungsvorschlag anzunehmen oder auch nicht. Er hat also keinen Spielraum, so dass eine solche Bindung durch den Vermittlungsausschuss zu Lasten des Plenums entstehen würde. Und wenn der Vermittlungsausschuss nicht richtig zusammengesetzt ist, könnte dieses Gesetz eben anders sein. Dieses Risiko würde bestehen, wenn man eben nicht einen entsprechenden Beschluss fasst, wobei es nicht auf den Tag ankommt. Aber eben innerhalb der Wahlperiode und bevor sie zu Ende ist und wenn da noch Beschlüsse, Gesetzesbeschlüsse im Vermittlungsverfahren befangen sein würden. Also das ist alles, was man hier entnehmen kann. Ich kann nur noch einmal wiederholen, dass an anderen Stellen sich vielleicht auch Adverbien wie unverzüglich usw. finden. Dies würde ich also nicht für zwingend ansehen, die Seite 20 ist für mich sozusagen die Interpretation des Tenors.

Was ist zu tun? Ich habe dargestellt, dass es nach meiner Auffassung auf die Funktion des Vermittlungsausschusses ankommt und das bedeutet vor allem folgende Unklarheit in zwei Worten. Einmal das Wort „Patt“. Was heißt eigentlich Patt? Ein Patt kann doch hier nur bedeuten: innerhalb des Vermittlungsausschusses, aber doch nicht innerhalb der Bundestagsbank; denn die ist ja sozusagen innerhalb des Vermittlungsausschusses gar keine eigene Größe mehr. Die ist ja eingeschmolzen in diesen Ausschuss, also dementsprechend kann man hier nicht sagen, es gibt ein Patt. So ist einfach die Frage, wie die Zusammensetzung nach der Verfassung vorzunehmen ist. Und da komme ich zu dem zweiten Punkt, zu dem Mehrheitsprinzip. Das Wort Mehrheitsprinzip ist schillernd, denn worauf bezieht sich das. Welche Mehrheit ist denn eigentlich gemeint? Wenn es die Regierungsmehrheit wäre, dann würde das ja im Widerspruch stehen zu dem Begriff Stärkeverhältnis der Fraktionen. Das Stärkeverhältnis der Fraktionen ist ja als solches unabhängig von der Frage, welche Fraktionen die Regierung bilden. Wir haben vorhin beiläufig von einer Minderheitsregierung gesprochen, die es ja geben könnte. Ja wie wollen Sie denn dann im Vermittlungsausschuss mit dem Mehrheitsprinzip umgehen und es als Korrekturfaktor verwenden? Wenn wir eine große Koalition hätten, was ja auch nicht ausgeschlossen ist, wie wird es denn dann gemacht? Also, da muss man doch eine Trennung vornehmen zwischen der Frage Stärkeverhältnis der Fraktionen und Mehrheitsprinzip. Das kann also nicht bedeuten, dass die gerade die Regierungsmehrheit bildenden Fraktionen die Mehrheit im Vermittlungsausschuss auf der Bundestagsbank haben müssen. Also so würde ich das jetzt interpretieren. Hinzu kommt jetzt ein weiteres: Stärkeverhältnis der Fraktionen, also das kann praktisch nur bedeuten, dass maßgeblich, und da

wiederhole ich mich natürlich, das Spiegelbildlichkeitsprinzip ist, und dass das also dementsprechend wiedergegeben werden muss in der Zusammensetzung der Bundestagsbank.

Wir haben gehört, dass alle in Frage kommenden Verfahren, die zur Umsetzung der Stärkeverhältnisse der Fraktionen auf die Bundestagsbank in Frage kommen, zum selben Ergebnis führen. Also ein mathematisches Problem ist es offenbar nicht. Es gibt da immer nur diese Zusammensetzung, über die wir hier reden und die von Seiten der jetzigen Regierungspartei durch einen Korrekturfaktor, den das Bundesverfassungsgericht übrigens in der Anordnungsentscheidung kritisiert hat, korrigiert wurde.

Nun ein letzter Punkt. Das Mehrheitsprinzip bei Ausschüssen des Bundestages ist eine andere Frage in meinen Augen. Ich würde meinen, dass natürlich in den Ausschüssen des Bundestages die Mehrheit, die die Regierung bildet, sich wieder finden muss, um in der Lage zu sein, überhaupt ihre Geschäfte zu erledigen, ihre Politik durchzusetzen. Ich glaube auch, dass es an einigen Stellen des Urteils Hinweise darauf gibt, dass für die Ausschüsse des Bundestages das eine andere Sache ist, weil die ja eben als verkleinerte Abbildung der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag wirken. Der Bundestag soll ja die Regierung stützen. Innerhalb des Vermittlungsausschusses haben wir nicht etwa eine Art Sonderfall eines Bundestagsausschusses, wenn wir von der Bundestagsbank sprechen. Das haben wir eben nicht. Sondern der Vermittlungsausschuss ist ein besonderer Fall, ähnlich auch wie der Gemeinsame Ausschuss nach Artikel 53 a des Grundgesetzes. Dieser Gemeinsame Ausschuss, wo auch sogar ausdrücklich in der Verfassung vom Stärkeverhältnis der Fraktion die Rede ist.

Ich meine also, wenn man jetzt eine Entscheidung fällt, sollte man sich darüber klar sein, dass man nicht in der Lage ist, durch Korrekturmethode sich von dieser Maxime zu lösen, die ja zugleich nicht nur die Freiheit oder die Selbstständigkeit der Abgeordneten widerspiegelt, sondern auch das Wahlergebnis. Denn das Wahlergebnis ist ja nicht die Regierungsmehrheit. Es kann ja durchaus eine Regierung gebildet werden, die nicht identisch ist mit den Entscheidungen, die das Wahlvolk getroffen hat. Aber offenbar meinen doch die Verfassung und die Geschäftsordnung, es kommt auf das Wahlergebnis an und wie es sich im Bundestag niedergeschlagen hat und die dortigen Fraktionen und die dortigen Verhältnisse. Nicht welche Art von Regierungen der Bundestag bildet, um in der Lage zu sein, die Staatsleitung und die Verantwortlichkeit der Regierung sicherzustellen. Also ich kann leider mit den mir zur Verfügung stehenden Mitteln der Interpretation der Verfassung unter Einschluss der Interpretation des Urteils nur zu folgendem Ergebnis kommen: Wie die Dinge liegen, ist eine Korrektur der Proportionalität innerhalb der Bundestagsbank meiner Meinung nach verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.

Vorsitzende: Als nächster Herr Professor von Danwitz.

Prof. Dr. Thomas **von Danwitz**: Schönen Dank, Frau Vorsitzende. Ich möchte zunächst noch kurz ergänzend auf die zeitliche Dimension zu sprechen kommen. Zunächst einmal vollauf bestätigend den von Herrn Badura wiedergegebenen Satz in der Randnummer 45. Ein Hinweis darauf, dass die neue Beschlussfassung innerhalb der 15. Wahlperiode zu erfolgen hat. Ich sehe keinen Widerspruch zu der Aussage in Randnummer 86, wo es heißt, ein Beschluss sei unverzüglich und unter Ausschöpfung der in Geschäftsordnungsangelegenheiten üblichen Kooperation zwischen allen Fraktionen des Bundestages vorzubereiten und zeitnah zu fassen. Das sind nicht widersprechende sondern in Deckung befindliche Aussagen; insofern ist das Urteil, glaube ich, eindeutig.

Zweiter Punkt, natürlich können wir uns darin gefallen, akademisch oder politisch die Unklarheiten, um es sozusagen mit Herrn van Essen aufzunehmen, den Nebel in dem Urteil zu betrachten. Ich finde es aber eigentlich viel spannender, für das Licht zu sorgen. Einerseits das Licht im Urteil, aber andererseits auch vielleicht die Unklarheiten ein wenig zu beseitigen. Ich denke schon, dass es wichtig ist, dass gewisse Aussagen schwerlich mit anderen Aussagen des Urteils vereinbar sind, wenn wir sie ernst nehmen wollen.

Also die Randnummer 83 des Urteils trifft ganz zu Anfang eine Aussage, die schwerlich mit so einigen Vorstellungen vereinbar zu machen ist. Da heißt es, ich zitiere, „die gegenwärtige Sitzverteilung auf der Grundlage des nach § 57 GO-BT gefassten Beschlusses gibt daher nicht mehr in einem noch akzeptablen Umfang die tatsächlichen politischen Kräfteverhältnisse im Plenum des Bundestages wieder. Damit widerspricht sie dem Grundsatz, dass die im Wahlergebnis verkörperte Willensbetätigung des Souveräns möglichst präzise im Parlament und seinen abgeleiteten Gremien abgebildet sein muss.“ Die vom Antragsgegner gewählte Lösung, den im Zählverfahren unberücksichtigt gelassenen Sitz auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses der stärksten Fraktion zuzuweisen, ist mit dem insoweit im § 12 GO-BT verkörperten parlamentarischen Binnenrecht grundsätzlich unvereinbar.“ Also, hier ergibt sich mit Deutlichkeit, dass eine bloße Wiederholung des getroffenen Beschlusses nicht dem Urteil entspräche und seiner Bindungswirkung zuwiderlaufen würde. Im Übrigen stellt sich dann erneut die Frage, warum die Richterin Osterloh und der Richter Gerhardt hätten abweichen sollen, da das genau ihre Vorstellung gewesen ist. Also das kann man eigentlich dem Urteil nicht entnehmen.

Die entscheidende Aussage ist aber doch darin zu sehen, was das Urteil im Verhältnis zu dem sagt, was die Parteien ihm vorgetragen haben. Hier möchte ich bitten, noch einmal darauf hinweisen zu dürfen was in den Randnummern 28 und 31 von der Antragsgegnerin, vom Deutschen Bundestag, in dem Organstreitverfahren vorgetragen wurde. Die Aussage ist eigentlich eine relativ einfache, sie findet sich am präzisesten in der Randnummer 31 wieder; dort heißt es, es müsste strukturell gesichert sein, dass eine im Vermittlungsausschuss erzielte

Einigung auch für die Mehrheit im Bundestag akzeptabel sei. Das war das Vorbringen des Bundestages in seinem Kern. Die strukturelle Mehrheitssicherung muss gewährleistet sein. Auf diesen Satz findet sich keine bestätigende Antwort in den Ausführungen des Senates. Im Gegenteil, der Senat antwortet mit einer Auslegung zur Aufgabenstellung und zur Funktion des Vermittlungsausschusses, die eben ganz anders aussieht. Herr Beck hat darauf hingewiesen, dass es da ja um Machtausübung ginge und wirklich nicht um weltfremde Theorie in dem Sinne des Findens einer gemeinsamen Lösung. Hier muss man darauf hinweisen, dass die Pattsituation zunächst einmal ja nur dadurch entstanden ist, und da ist eigentlich die politische Verbindungslinie, dass der Bundesrat eben nicht das Mehrheitsprinzip abbildet nach Artikel 51 Abs. 2 GG, obwohl er dies tun könnte. Der Bundestag stößt also politisch gesehen in einen Raum vor, der im legitimatorisch überhaupt nicht zusteht.

Der zweite Punkt, um den es meines Erachtens bei dieser Frage ja ganz entscheidend geht, ist folgender. Der Vermittlungsausschuss kann doch als nicht beschließender Ausschuss machen, was er will. Seine Lösung gilt doch nur solange, wie er in beiden Häusern mit der Lösung eine Mehrheit findet. Das ist doch der entscheidende Punkt, das heißt, es kommt auf das Ergebnis an, das ausgehandelt wird und das muss eben politisch akzeptabel sein. Ob sie strukturell sozusagen eine Mehrheit oder eine doppelte Mehrheit abstimmen lassen, damit verschieben sie im Grunde genommen nur das medienwirksame Scheitern eines Gesetzgebungsverfahrens. Das ist im Grunde genommen das, was damit bewirkt wird, aber letztlich nicht die Frage, um die es hier geht, um den Vermittlungsausschuss als eine Stätte, den politischen Kompromiss zu pflegen über die Grenzen der Mehrheiten hinweg, weil eben insoweit Einigkeit hergestellt werden muss.

Ich möchte abschließend noch einmal, weil es verschiedentlich Gegenstand der Fragen war, darauf hinweisen, dass das Verfassungsgericht in der Randnummer 75 ausdrücklich ausführt, dass es um eine eingeschränkte Prägekraft des Mehrheitsprinzip für den Vermittlungsausschuss geht. Also genau das, was Herr van Essen als seine Erfahrung aus dem Vermittlungsausschuss berichtet hat. Dort ist das Mehrheitsprinzip anders zu werten als in allen übrigen Ausschüssen des Bundestages. Das ist im Grunde genommen genau die Aussage, die das Bundesverfassungsgericht hier tätigt.

Zum Schluss ist darauf hingewiesen worden, der Beschluss vom 30. Oktober 2002 sei nicht für verfassungswidrig erklärt worden. Das ist richtig, aber hier ist das Urteil besser als manche Schelte. Es heißt in der Randnummer 85 am Ende: „in dieser besonderen Situation kann deshalb in dem gewählten Verfahren noch keine Überschreitung der parlamentarischen Autonomie festgestellt werden.“ Ob man dem Gericht damit zustimmt, ist eine andere Frage. Damit ist aber klargestellt, dass sich das Urteil des Bundesverfassungsgerichts auf eine konkrete Situation bezieht. Nach welchen Grundsätzen unter anderen politischen Voraussetzungen zu

entscheiden wäre, lässt sich dem Urteil dagegen nicht mit Bestimmtheit entnehmen. Darauf wollte ich doch noch mit Nachdruck hingewiesen haben.

Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Professor von Danwitz, bitte Herr Professor Jestaedt.

Professor Dr. Matthias **Jestaedt:** Ich möchte zu fünf Punkten noch kurz Stellung nehmen. Erstens noch ergänzend zur Frage des „unverzüglich“: Das übersetzt man bei Juristen mit „ohne schuldhaftes Zögern“. Mit anderen Worten: Wenn Sie schuldhaft zögern, dann handeln Sie wider die Feststellung und Verpflichtung aus dem Urteil des Verfassungsgerichts. Dass Sie das bereits tun, kann ich nicht erkennen. In der Tat haben Sie die Verpflichtung, noch innerhalb dieser Wahlperiode zu einem Ergebnis zu kommen. Erst wenn und soweit das Zuwarten missbräuchlich wird, wird man von schuldhaftem Zögern sprechen können. Da würde ich aber einen großen Spielraum des Parlaments sehen. Ich weiß im Übrigen nicht, ob auf Seiten des Parlaments Interesse daran besteht, die Lösung des hier anstehenden Problems hinauszuzögern.

Mein zweiter Gesichtspunkt: Dazu hat Herr von Danwitz schon einiges ausgeführt, ich möchte noch eine kleine Ergänzung hinzufügen: Was ist jetzt konkret zu tun? Kann also auch die bisherige Sitzverteilung beibehalten werden? Nach der Randnummer 83 ist das grundsätzlich unvereinbar mit der Verfassung. Dort steht – würde ich gerne noch ergänzen – nämlich „grundsätzlich unvereinbar mit dem parlamentarischen Binnenrecht“. Jetzt könnte man sagen: „Ja, parlamentarisches Binnenrecht, mit Verlaub, das setzen wir selber“. Nun, das parlamentarische Binnenrecht sind im konkreten Fall die §§ 12 und 57 der Geschäftsordnung des Bundestages; und da würde ich Sie noch einmal bitten, in der Urteilsbegründung ein wenig weiter vorne nachzuschlagen, nämlich in der Randnummer 56. Da steht drin: §§ 12 und 57 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Bundestages konkretisieren zugleich eine von der Verfassung geforderte Abweichung vom Mehrheitsprinzip. Also handelt es sich dabei nicht um beliebiges parlamentarisches Binnenrecht, das Sie im Geschäftsordnungswege ändern können. Hier handelt es sich ausnahmsweise um verfassungsgefordertes Binnenrecht. Mit anderen Worten: Hier wird nur deklaratorisch noch einmal in der Geschäftsordnung wiedergegeben, was von Verfassung wegen ohnehin gilt. Von daher ist das „grundsätzlich unvereinbar“ dann eben doch auch zu lesen als „grundsätzlich unvereinbar mit der Verfassung“.

Dritter Gesichtspunkt: die Frage des Modells von Herrn Pukelsheim. Diese Frage möchte ich gerne gemeinsam behandeln mit dem Vorschlag von Herrn Beck. Unter der Prämisse, dass man das Mehrheitsprinzip zum Einsatz bringen kann wider den Proportionalitätsgesichtspunkt, halte ich es für unproblematisch. Und ich sehe dann insoweit keine verfassungsrechtlichen Vorgaben, außer jene, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unter dem Gesichtspunkt

des mildesten Mittels zu berücksichtigen, sich also auf einen Mindesteingriff zu beschränken. Insoweit hätte ich keine Bedenken, würde aber auch auf die Ausführungen im Sondervotum von Frau Lübke-Wolff hinweisen. Die Verfassung fordert nicht, dass man eine besonders schöne, mathematisch elegante Variante wählt, sondern sie fordert lediglich, dass sie überhaupt verfassungsrechtlich begründbar ist. Aber Herr Altmeier hat zu Recht darauf hingewiesen, dass die Spiegelbildlichkeit hier auf der Strecke bleibt. Man könnte einwenden: Aber zu 75 % haben wir doch noch Spiegelbildlichkeit. Aber das ist dann eben keine Spiegelbildlichkeit mehr. Aber wie gesagt, das Ganze setzt voraus, dass das Mehrheitsprinzip hier zu Lasten des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes zur Anwendung kommen könnte.

Vierter Gesichtspunkt: Es ist die Frage aufgeworfen worden, ob das, was wir ausgeführt haben, lediglich Kathederphantastereien von Professoren waren oder ob wir meinten, insoweit die Ansicht des Gerichts wiederzugeben. Ich denke, Herr von Danwitz hat es recht deutlich gemacht. In der Tat haben wir unsere Aufgabe dahin verstanden, dass wir hier für die Praxis eine Lösung entwickeln sollen. Mit anderen Worten: Wir haben auf der Grundlage der Auffassung des Gerichts uns bemüht, eine Lösung zu entwickeln. Ob die Auffassung des Gerichts uns passt oder nicht, ob man sie, wie Herr Schmidt meint, weltfremd nennen zu müssen glaubt oder nicht, spielt insoweit keine Rolle. Das mag man kritisieren, es handelt sich hier indes um die nach meiner Auffassung noch klarsten Passagen des ganzen Urteils. Kritisieren kann man gewiss, dass diese Passagen mit anderen Passagen des Urteils in der Tat nicht nahtlos und konsistent zusammengebracht werden können. Zu Punkt „Nahtlosigkeit und Konsistenz der Entscheidung“ möchte ich noch darauf hinweisen, dass man in Randnummer 59 liest, dass im Vermittlungsausschuss nicht die Mehrheit des Bundestages mit einer politischen Mehrheit der Länder, sondern der Bundestag mit dem Bundesrat verhandelt. Das wird im Weiteren ausgeführt. Und schließlich lautet der Schlussabsatz dieser Passage, dass die Bundestagsbank ein verkleinertes Abbild des ganzen Bundestages in dem durch die Fraktion geprägten und auf die Wahl zurückgehenden politischen Stärkeverhältnis darstellt. Andernfalls würde der Bundestag als Ganzes in die Sachlage konsensual vorgeprägter Verfahrensentscheidungen gezwungen, auf die er nicht einen Art. 38 Abs. 1 GG entsprechenden gleichheitsgerechten Einfluss gehabt hätte, ohne dass dies durch besondere sachliche Gründe gerechtfertigt wäre. Mit anderen Worten: Es muss nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit vorgegangen werden. In diesem Punkte halte ich das Urteil insoweit für vollkommen eindeutig – im Sinne der von Herrn van Essen vorgetragenen Deutung.

In einem fünften Gesichtspunkt möchte ich noch ganz kurz ergänzen, was Herr von Danwitz zur Entscheidung vom 30.10. für die erste Zeit der Legislaturperiode gesagt hat. Auch da kann man aus dem Urteil noch weiter Honig saugen. Das Gericht erklärt ja, warum es die Entscheidung seiner Anfangszeit für nicht verfassungswidrig erklärt hat. In Randnummer 45 am

Anfang der Entscheidungsgründe steht ja, dass der Bundestag eben zu einer raschen Besetzung des Vermittlungsausschusses genötigt war und es schon deshalb an zeitlichen Möglichkeiten gefehlt habe, eine ausgewogene Neuregelung möglichst im Konsens aller Fraktionen in der Frage der proportionalen Sitzverteilung zu schaffen. Man mag dem Gericht hier in seinen Ausführungen folgen oder aber – wie Herr Meyer, und da würde ich mich ihm anschließen wollen – an der Berechtigung der Ausführungen Zweifel hegen: An der Klarheit der Aussage in den Urteilsgründen lässt sich kein Zweifel festmachen. Und in diesem Zusammenhang sei noch einmal die Aussage in Randnummer 83, nämlich das „grundsätzlich unvereinbar“, in Erinnerung gerufen.

Damit bin ich bei meiner Schlussbemerkung. Ich möchte noch einmal in Erinnerung rufen, in welcher Weise wir hier verfassungsdogmatisch vorzugehen haben. Zunächst lasse ich den Grundsatz der Parlamentsautonomie einmal außen vor, da wir bei den inneren Bindungen desselben sind. Ausgangspunkt, und darin dürften wir uns doch einig sein, ist der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit, der sich aus Art. 38 GG ableitet. Und wir fragen nun, wie dieser Grundsatz eingeschränkt werden könnte. Da kann doch – da würde ich mich den Aussagen von Herrn Badura gerne ausdrücklich anschließen wollen – nicht das Mehrheitsprinzip in Ansatz gebracht werden, sondern eben nur das Prinzip stabiler Mehrheitsbildung im Parlament, wie es etwa für die Fünf-Prozent-Hürde in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt worden ist, mit anderen Worten: den Grundsatz der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments. Insoweit aber sind meines Erachtens die Ausführungen des Gerichts in dem Urteil vom 8. Dezember vollkommen eindeutig: der Gesichtspunkt der Sicherung der Funktionsfähigkeit wird, eben gerade im Blick auf Eigenart und Funktion des Vermittlungsausschusses, nicht für einschlägig gehalten. Unter diesem Aspekt finde ich das Urteil unproblematisch – und beifallswürdig. Danke schön.

Vorsitzende: Dankeschön, Herr Professor Jestaedt. Herr Professor Meyer ist der nächste Redner.

Prof. Dr. Hans **Meyer:** Zunächst: Ich fühle mich nun doch bemüßigt, klarzustellen: ich habe einen hohen Respekt vor der Institution des Bundesverfassungsgerichts. Ich bin der Meinung, dass seine Urteile zu befolgen sind, aber ich halte es für meine Pflicht, wenn die Urteile schlecht sind, diese Schlechtigkeit auch darzustellen. Das ist unsere Aufgabe. Und dass sie so schlecht sind, liegt auch daran, dass wir, nämlich meine Genossen Staatsrechtslehrer, viel zu sehr Rücksicht nehmen auf das Gericht, anstatt der Aufgabe nachzukommen, die Urteile, die schlecht begründet sind, auch in ihrer Schlechtigkeit darzustellen. Und dazu habe ich mich immer verpflichtet gefühlt und ich werde das jetzt nicht aufgeben.

Punkt zwei: Die Idee der *Itio in partes* ist von Herrn Pukelsheim, wenn ich es recht sehe, nur deshalb propagiert worden, weil er akzeptiert hat, dass eine Mehrheitswiderspiegelung in der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses notwendig ist. Dann, sagt er sich, muss aber im Verhältnis der beiden Fraktionen auf der einen wie der anderen Seite noch Proportionalität walten. Das ist der Sinn, und insofern hat das durchaus etwas mit der Verfassung zu tun, Herr Badura.

Punkt drei: Wenn das Gericht gemeint hätte, dass der jetzige Beschluss zu einer verfassungswidrigen Besetzung des Vermittlungsausschusses auf der Bundestagsbank geführt hätte, dann hätte es das sagen müssen. Man kann nicht annehmen, der Senat habe gesagt, das Parlament habe nicht genügend Zeit gehabt zu überlegen und deshalb will ich mal die Augen zudrücken. Das wäre schon komisch. Aber selbst wenn man das noch akzeptierte, hätte der Senat sagen müssen, wenn ihr das nicht innerhalb eines halben Jahres korrigiert, dann ist es verfassungswidrig.

Wenn die Zusammensetzung verfassungswidrig gewesen wäre, Herr Badura, hätte es keineswegs zur Verfassungswidrigkeit von Gesetzen geführt, die über den Vermittlungsausschuss in den Bundestag gekommen wären. Es ist eine allgemeine Regel, dass falsche Besetzungen von Parlamenten nicht zur Nichtigkeit seiner Akte führen. Das hätte ja auch furchtbare Konsequenzen. Ich denke, das ist nicht das Problem. Die Funktion des Vermittlungsausschusses ist doch offensichtlich, ein Gesetzgebungsverfahren, das im Bundestag seinen Abschluss gefunden hat und an den Widerständen des Bundesrates zunächst gescheitert ist, doch noch zum Erfolg zu verhelfen. Das ist doch der Sinn, alles andere wäre Unfug. Alles andere würde nur zur Verlängerung des Gesetzgebungsverfahrens ohne Ergebnis führen. Daher ergibt es einen Sinn, den Vermittlungsausschuss so zu besetzen, dass die Chance da ist, dass sein Vermittlungsergebnis, jetzt von der Bundestagsbank aus gesehen, im Bundestag akzeptiert wird. Und da gibt es nur eine natürliche Reaktion, dass man sagt, da muss doch wenigstens die Bundestagsmehrheit, die ja maßgeblich für die Bundesgesetze ist, repräsentiert sein. Die Bundesgesetze sind ja in der Regel die Ausführung des Regierungsprogramms. Darüber muss man sich im Klaren sein. Daher spielt es keine entscheidende Rolle, dass die Opposition auch noch mitspricht und dass sie unter Umständen im Bundestag noch Korrekturen anbringt etc. Im Prinzip dient die Gesetzgebung zur Durchsetzung des Regierungsprogramms, also der Regierungsmehrheit. Und deshalb ist es sehr sinnvoll, dass auf der Bundestagsbank die Regierungsmehrheit, jetzt vom Parlament her gesprochen, sich widerspiegelt.

Punkt vier. Die Herren Jestaedt und von Danwitz haben auf die Randnummer 83 verwiesen. Ich bitte doch mal weiterzulesen. Es ist ja völlig klar, dass der Vorwegabzug eines Sitzes die Proportionalität stört. Sonst hätte man es ja nicht gemacht. Aber jetzt kommt der Satz: eine

Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit, die vorher als verletzt angesehen wird, kann dem Grunde nach jedoch durch das Mehrheitsprinzip erfolgen. Da haben Sie es doch ...

(Prof. Dr. von Danwitz: Dem Grunde nach!).

Ja sicher.

(Prof. Dr. von Danwitz: Randnummer 83 bezieht sich ausschließlich auf die besondere Situation des 30.10.2002.)

Nein sie bezieht sich insgesamt auf die Rechtslage. Entschuldigung, wieso kann es sich auf den Beschluss vom 30.10. und auf die kurze Zeitspanne beziehen? Die Tatsache, dass man nicht lange genug überlegen konnte, kann doch an der sachlichen und an der verfassungsrechtlichen Situation nichts ändern.

(Prof. Dr. von Danwitz: Da die zur Verfügung stehenden herkömmlichen Zählverfahren keinen Weg erlaubten, beiden Grundsätzen Rechnung zu tragen, war der Antragsgegner berechtigt, vorläufig einen Korrekturfaktor ...)

Ja, und jetzt macht er es endgültig, nachdem er sich das genau überlegt hat und gesagt hat, es gibt keinen anderen Weg. Denn die Mehrheit kann sich nur bei neun zu sieben durchsetzen, das ist doch klar, Herr Altmaier. Das müssen Sie doch zugeben. Das haben wir doch schon in der Volksschule, die meisten in der Grundschule, gelernt. Bei 16 ist die Mehrheit 9. Und zwar die kleinstmögliche Mehrheit, und die zu bewerkstelligen ist Aufgabe des Verfahrens. Hier ist es genauso wie beim Bundeswahlgesetz durch den Vorwegabzug eines Sitzes geschehen. Daher sehe ich keine Schwierigkeiten und ich denke auch das liegt in der Konsequenz des Gerichts. Wenn das nämlich nicht so wäre, dann hätte das Gericht doch ohne weiteres sagen können, so kann der Bundestag das nicht machen. Neun zu sieben darf nicht herauskommen. Ja was denn? 8,5 zu 7,5, auf die Idee ist das Gericht mit Sicherheit nicht gekommen. Die Konsequenz ist, dass das Gericht ein 9:7-Ergebnis nicht untersagt hat. Und deshalb, Herr von Danwitz und Herr Jestaedt, wenn die Sondervoten von Osterloh und Gerhardt sagen, es kann wieder neu so beschlossen werden, so ist das doch gesagt worden in Kenntnis der Formulierung des Urteils des Senats. Und es ist üblich, dass die Sondervoten vorliegen, bevor die Mehrheit des Senats das Urteil endgültig absetzt. Die Mehrheit hätte also sagen müssen, nein, da habt ihr etwas missverstanden. Wir meinen, es darf nicht dasselbe gemacht werden. Das haben sie aber nicht gesagt. Die Mehrheit war also nicht in der Lage, diesen Schluss zu ziehen, Herr von Danwitz.

(Prof. Dr. von Danwitz: Randziffer 87. Deshalb müsse konjunkturisch formuliert der erneute Beschluss des Bundestages darauf abzielen, eine proportionalitätsgerechtere Sitzverteilung zu schaffen. Dem können wir uns nicht anschließen.)

Ja, aber ...

(Prof. Dr. von Danwitz: Das zeigt den Widerspruch zwischen ...)

Aber die Senatsmehrheit hat das, was sie vorne mit proportionalitätsgerechter ausgedrückt hat, am Ende, wo es nun ernst wird, wo sie nun sagt, was für Alternativen möglich sind, nicht

wiederholt. Es wäre doch ein Leichtes gewesen, zu sagen, es ist auf acht acht zurückzugehen. Das wäre wirklich ein Leichtes gewesen.

(Prof. Dr. von Danwitz: Sie können doch auch § 12 ändern, das ist Geschäftsordnungsautonomie.)

Abg. Volker **Beck** (Köln): Aber, Herr von Danwitz, wenn wir den § 12 GO-BT ändern, dann heißt es sozusagen, wir können im § 12 GO-BT auch eine neue abstrakte Regel einführen, die z. B. zu dem Ergebnis der jetzigen Mehrheitsverhältnisse neun zu sieben kommt. Also ansonsten macht dieser Ausweg, dass wir den § 12 GO-BT ändern, wenn wir das nicht machen könnten, gar keinen Sinn. Sonst könnten wir auch nur eine abstrakte Regel hineinschreiben, die auch wieder zu einer Verteilung mit dem Schlüssel 7:7:1:1 kommt. Da hätte das Gericht sagen können, man könnte es gleich so beschließen wie der jetzige § 12 GO-BT oder es wird noch eine Regel eingefügt, die auch zu dem gleichen Ergebnis kommt.

(Abg. Peter Altmaier: Frau Vorsitzende, ...)

Vorsitzende: Ich lasse das jetzt noch zu, aber ich bitte dann, das Ganze zu beenden!

Abg. Peter **Altmaier:** Ja, falls eine abstrakte Regelung, die zu dem Stimmenverhältnis neun zu sieben führt, gefunden wird. Aber das ist ja dargetan in der Randziffer 83, dass der Korrekturfaktor jedenfalls dem Wortlaut und dem Sinn des § 12 Abs. 1 GO-BT entgegensteht und dieser Korrekturfaktor ist ausdrücklich verworfen worden.

Abg. Volker **Beck** (Köln): Ja genau und deshalb habe ich ja vorhin gerade einen anderen Vorschlag vorgelesen, der eine abstrakte Regel beinhaltet.

(Abg. Jörg van Essen: Frau Vorsitzende waren wir nicht in der Antwortrunde der Herren Professoren?)

Vorsitzende: Ich erteile jetzt Herrn Professor Meyer das Wort.

Prof. Dr. Hans **Meyer:** Ich finde es sehr viel spannender, wenn wir so verfahren. Wir sind ja nicht so viele und können sozusagen ‚über den Tisch rüber‘ reden. Die Änderung der Geschäftsordnung ist nicht sehr sinnvoll, denn Sie müssen eine Regel formulieren, die für viele

Fälle passen muss, die Sie jetzt noch nicht vorhersehen können. Herr Schmidt hat eben schon auf das Thema Minderheitsregierung verwiesen. Es kann Regierungen geben, in denen zwei Fraktionen gleich stark sind. Und dann passt das nicht. Welche Fraktion geht dann vor?

(Abg. Volker Beck (Köln): Wenn eine Regelung keinen Anwendungsfall hat, dann ist es doch kein Problem, oder?)

Doch, Sie müssen ja die Regelung anwenden, wenn § 57 GO-BT sagt, ‚Ihr müsst die Regel nach § 12 umsetzen‘, und Sie machen alles schon im § 12 fest. Deshalb ist es doch eine alte Tradition des Bundestages, einen Grundsatz - § 12 GO-BT spricht vom Grundsatz der Proportionalität - hinzuschreiben, aber die Einzelregel, bezogen auf die jeweilige Konstellation im Bundestag, durch Beschluss zu machen. Es ist immer so gemacht worden. Und ich würde Ihnen sehr raten, daran festzuhalten. Das heißt: eine generelle Regel vorschalten, die aber nicht alle Fälle erfasst, die auch nicht im Einzelnen nur eine bestimmte Subsumtion in dem Beschluss benötigt, sondern eine gestalterische Subsumtion erlaubt; diese sollte aber durch Beschluss realisiert werden. Das ist, glaube ich, das Einzige, was man Ihnen empfehlen kann. Denn in dem Augenblick, in dem Sie alles in den § 12 hereinschreiben - alle Konstellationen, die denkbar sind -, werden Sie einen riesigen Apparat bekommen. Sie könnten ganz generell sagen: Die Ausschüsse sollen so besetzt sein, dass sich die Regierungsmehrheit in den Ausschüssen - und das gilt ja auch für die anderen Besetzungen - wieder findet. So können Sie den § 12 ändern. Aber das Verfahren, wie das geht, das sollten Sie unbedingt offen lassen. Ich habe eben darauf hingewiesen, dass bei der strikten Wahlrechtsgleichheit, bei der also noch viel striktere Gleichheitsansprüche durch das Verfassungsgericht vorgegeben worden sind, nämlich bei der Bundestagswahl, mit solchen Korrekturfaktoren gerechnet wird und kein Mensch daran Anstoß nimmt. Und zwar geschieht dies als ein Element proportionaler Berechnung. Deswegen brauchen Sie keine Änderung des § 12, wenn Sie einen Korrekturfaktor mit dieser Konsequenz einführen. Das, glaube ich, ist der entscheidende Punkt. Ich betone es noch einmal: Es liegt daran, dass sämtliche mathematischen Verfahren keine Rücksicht auf die Schwelle von 50 % nehmen. Diese Schwelle ist für diese Verfahren genau so wichtig oder unwichtig wie 27 %, 35 % oder 65 %. Aber 50 % spielt in der Politik, aber auch verfassungsrechtlich eine immense Rolle, weil der Kanzler grundsätzlich nur mit der absoluten Mehrheit gewählt werden kann. Die regierungstragende Mehrheit muss eine absolute Mehrheit haben, um z. B. Einsprüche des Bundesrates zurückzuweisen. Das ist also ein ganz markanter Zahlfaktor in der verfassungsrechtlichen Wirklichkeit, aber auch im Verfassungsrecht selbst. Und darauf bei der Proportion Rücksicht zu nehmen, halte ich für selbstverständlich. Wie das auch im Bundeswahlgesetz geschehen ist.

Zum Schluss noch eine Bemerkung: Es ist selbstverständlich, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Grundsatz sein sollte. Da habe ich überhaupt keine Probleme mit den anderen Kollegen. Das Problem ist nur, ob es hier erlaubt ist, das Mehrheitsprinzip dominant sein zu lassen. Dass es erlaubt ist, liegt in meinen Augen an dem, was ich am Anfang gesagt habe: Dass der Vermittlungsausschuss die Funktion hat, ein bisher gestopptes Gesetz doch noch durchzubringen. Und er kann es nur durchbringen, wenn es im Bundestag - und selbstverständlich auch im Bundesrat - dafür eine Mehrheit gibt. Das ist notwendig und deswegen ist es sinnvoll, dass sich die Mehrheit auch im Verfahren des Vermittlungsausschusses zahlenmäßig durchsetzt. Danke.

Vorsitzende: Ich lasse jetzt ausnahmsweise eine ganz kurze Wortmeldung von Herrn Jestaedt zu. Aber ich möchte jetzt wirklich nicht, dass wir hier immer wieder solche Dispute führen.

Prof. Dr. Matthias **Jestaedt:** Ich möchte einen Konsens feststellen. Ich bin vollkommen mit Herrn Meyer einverstanden. Das einzige Problem ist, dass das Verfassungsgericht die Funktion des Vermittlungsverfahrens eindeutig anders sieht. Genau das ist der Punkt. Ich glaube, es ist wichtig, dass Sie sich auf die verfassungsdogmatische Argumentationsweise einigen. Denn das Prinzip der stabilen Mehrheit kann eben nur zum Zuge kommen, wenn es überhaupt passt. Und das Verfassungsgericht hat dazu, glaube ich, eindeutig Stellung genommen. Und deswegen stelle ich fest: Herr Meyer akzeptiert in diesem Punkt die Verfassungsgerichtsentscheidung nicht. Das müssen Sie sich vor Augen führen. Dankeschön.

(Prof. Dr. Hans Meyer: Man muss natürlich nicht Alles, was die geschrieben haben, glauben. Es kann nicht sein, dass die Verbindlichkeit der Gründe so weit geht, dass hier jeder Halbsatz als verbindlich bezeichnet wird. Dann hätten sie das gefälligst in den Tenor schreiben sollen.)

Vorsitzende: Herr Professor Pukelsheim, bitte.

Prof. Dr. Friedrich **Pukelsheim:** Zunächst möchte ich auf einen kleinen Punkt eingehen, der zwischendurch von Herrn Badura erwähnt wurde. Herr Badura sagte, die Sitzzuteilung von 7:7:1:1 käme mit allen Berechnungsmethoden zustande. Das ist falsch. Das ist die mathematisch trockene Aussage. Menschlich würde ich sagen: Das ist dörflich-provinziell. Gucken wir über den nationalen Tellerrand hinaus. Ich habe es im Schriftsatz ausgeführt: Die Berechnungsmethode, die in den USA verwendet wird, um die Sitze des Repräsentantenhauses an

die Bundesstaaten zuzuteilen, ist die Divisormethode mit geometrischer Rundung, verbunden mit dem Namen von Hill. Diese Methode ergibt eine Zuteilung von 7:6:2:1 und bildet die Mehrheit ab. Wir brauchen nicht in die USA zu reisen, wir können nach Frankreich gehen. Da gibt es die Divisormethode mit 0,4-Rundung, verbunden mit dem Namen von Condorcet. Er hatte das im Jahr 1792 in den französischen Verfassungsentwurf hineingeschrieben. Leider hat er im Jakobinischen Terror seinen Kopf verloren. Das konnte sich nicht mehr durchsetzen. Aber die Methode ist bekannt. Mit dieser Methode kommt heraus: 7:6:2:1. Mein Plädoyer im Vortrag war, eben nicht zu dieser Methodenvielfalt überzugehen, sondern eine Lösung aus einem Guss anzustreben, die die Mehrheit abbildet unter der Prämisse - dazu habe ich mich geäußert, das habe ich zu Beginn deutlich gesagt - von Frage zwei. Die Prämisse dort war: Wenn die Mehrheit abgebildet werden soll, was können wir dann machen? Jetzt zur Frage von Herrn Altmaier. Ah, da hat er gesessen. Dann nehmen wir zuerst die Frage von Herrn Schmidt.

Vorsitzende: Bitte, Herr Professor, sind Sie so lieb und beantworten Sie die Fragen der Kollegen. Wir haben zur Zeit sehr viele Termine im Haus. Wir nehmen es zu Protokoll und Sie können sicher sein, die Protokolle werden gelesen werden. Und die Kollegen suchen dann die Antworten auf ihre Fragen in dem Protokoll.

Prof. Dr. Friedrich **Pukelsheim:** Gut, dann gehe ich jetzt also zurück zur Frage von Herrn Altmaier. Also, Herr Altmaier hat gesagt, ich hätte gesagt, die ‚Itio in partes‘ sei das alleinige Prinzip. Wenn Sie sich in den schriftlichen Ausarbeitungen das angucken, dann hat diese schonende Mehrheitsklausel zunächst den Satz, dass versucht wird, die Gremiengröße so zu wählen, dass die Mehrheit mit dem Normalverfahren abgebildet wird. Nur in den Fällen, in denen also die Mehrheit nicht abgebildet wird - und in der Tabelle, also bis zur Gremiengröße 45, wo es eine Rolle spielt, tritt das 15 Mal auf - haben wir die schöne elterliche Empfehlung vom Bundesverfassungsgericht, es soll eine abstrakt-generelle Lösung gefunden werden. Auf so etwas springe ich als Mathematiker an. Und die getrennte Parallelführung von Mehrheit und Minderheit löst alle 15 Patts auf, in denen die Mehrheit nicht abgebildet wird. Sie können im Bundestagshandbuch nachgucken. Der Bundestag hatte das ja in der Vergangenheit schon mal. Auch in diesen Fällen ist es also eine abstrakt-generelle Lösung, die - möchte ich beanspruchen - obendrein noch transparent ist, weil sie sagt, dass das Mehrheitsprinzip in diesen Fällen eingesetzt werden soll. Und für diese Fälle hatte ich die Frage beantwortet, weil Sie die Frage so gestellt haben, nämlich Frage Nr. 2 unter der Bedingung, dass die Mehrheit abgebildet werden soll. Da kann man das machen. Und meiner Ansicht nach hat das Verfahren eben

diese schönen Eigenschaften: Es ist transparent, berechenbar und abstrakt-generell, ohne dass wir international einsammeln müssen, welche anderen Methoden woanders genutzt werden. Dann Herr Schmidt und Herr Beck. Beide hatten die Strukturfrage gestellt. Ob es denn nun klar sei, welche Fraktionen die derzeitige Regierung tragen. Dass das überhaupt unklar sein könnte in diesem Kreise hier, war mir so nicht bewusst. Wir haben also - als wir in Augsburg das vorbereitet haben - eigentlich eine klare Sicht gehabt, welche Fraktionen die jetzige Regierung tragen. Und ich möchte sagen, auch für das Bundesverfassungsgericht ist das kein Problem. Vielleicht mag es ja andere Probleme in der Exegese des Urteils geben. Aber das Bundesverfassungsgericht - wir haben das in Fußnote 11 der schriftlichen Ausarbeitung aufgezählt - hat offensichtlich keine Zweifel, wer jetzt die Regierungsmehrheit ist und wer diese Regierung trägt. Es lässt sich ja nun schwer in die Zukunft gucken, wie dann die Regierungsmehrheit aussieht. Aber es lassen sich Daten sammeln in der Vergangenheit. Diese sind im Datenhandbuch des Deutschen Bundestages nachgewiesen. Und es war in jedem Einzelfall für uns als Mathematiker klar, wer damals die Regierung getragen hat. Vielleicht habe ich hier schlafende Hunde geweckt. Wenn ich den Begriff ‚Koalitionsmehrheit‘ als Problem thematisiert habe, dann würde ich vorschlagen, nehmen Sie den Begriff der ‚parlamentarischen Mehrheit‘, der in der geltenden Mehrheitsklausel im Bundestagsbeschluss vom 30. Oktober 2002 genutzt wurde und offensichtlich nie zu einer Diskussion geführt hat. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in dem Urteil - wie gesagt - keine Schwierigkeiten erkennen können, wer hier welche Mehrheit abgebildet sehen möchte. Dankeschön.

Vorsitzende: Dankeschön, Herr Professor Pukelsheim. Dann kommt als nächstes Herr Professor Robbers.

Professor Dr. Gerhard **Robbers:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich möchte zunächst Stellung nehmen zu der Frage des Zeithorizontes, die von verschiedenen Abgeordneten aufgeworfen worden ist. Ich glaube, es ist wirklich relativ eindeutig, dass bis zum Ende dieser Legislaturperiode gehandelt sein muss. Es muss nicht innerhalb der nächsten wenigen Monate geschehen. Das Bundesverfassungsgericht stellt auch auf die schwierige Suche nach einem möglichen neuen Modell ab. Es sagt nicht, dass man nur die herkömmlichen zu wählen hat. Man könnte, wie Herr Pukelsheim gesagt hat, vierte oder fünfte Modelle erwägen. Man kann gezwungen sein, in Verhandlungen, in einen Diskurs mit dem Bundesrat einzutreten und auszuloten, welche Möglichkeiten sich aus der Sichtweise des Bundesrates zur Änderung des Gremiums ergeben. Ich glaube nicht, dass man das machen will. Ich würde auch persönlich nicht dazu raten. Aber immerhin: Der Zeithorizont steckt auch diese Möglichkeit ab. So dass ich denke, dass einige Monate Zeit bleiben, einen Weg zu finden. Ich denke - um die Nen-

nung eines konkreten Termins ein bisschen zu vermeiden -: Ende des Jahres sollte es fertig sein.

Zu der anscheinend so sehr deutlichen Aussage des Gerichts über die Randnummer 83, die Herr Abgeordneter Altmaier noch einmal vorgetragen hat und die hier ja irgendwie streitig geblieben ist: Sie scheint auf den ersten Blick wirklich sehr intensiv und klar und deutlich zu sein. Nur, man muss sehen, dass sich diese Randnummer 83 in der Passage befindet, wo über die Spiegelbildlichkeit gesprochen wird. Es geht hier zunächst einmal nur um die Spiegelbildlichkeit. Und gegenüber dem Prinzip der Spiegelbildlichkeit - in der Tat - ist diese Abweichung, so meine ich, muss man das lesen, schwer hinnehmbar. Dort heißt es: „Die gegenwärtige Sitzverteilung gibt in einem nicht mehr akzeptablen Umfang die tatsächlichen politischen Kräfteverhältnisse im Plenum des Bundestages wieder.“ Dann aber, danach in der Randnummer 84, kommt das Gegenprinzip, das Mehrheitsprinzip. Und insofern wird die anscheinend strikte Verwerfung der gegenwärtigen Besetzung wieder deutlich entspannt.

Es wird auch gesagt, dass die gegenwärtige Sitzverteilung auf der Grundlage des nach § 57 Abs. 1 GO-BT gefassten Beschlusses diese Kräfteverhältnisse nicht mehr richtig wiedergibt. Also dieser konkrete Beschluss ohne die zusätzlich notwendigen Versuche einer Konsensbildung, ohne die zusätzlichen Versuche einer Änderung des § 12 GO-BT - all dies käme hinzu, um den jetzigen Besetzungsschlüssel wiederum tragfähig zu machen. Also, ich sehe hier Spielräume, die das Bundesverfassungsgericht durchaus noch lässt.

Dann, Herr Abgeordneter van Essen und Herr Abgeordneter Altmaier und einige andere haben ebenfalls noch einmal gefragt nach der Verbindlichkeit von 7:7:1:1. Ich würde gern noch einmal betonen, was ich in der schriftlichen Stellungnahme ausgeführt habe: Dass dieser Schlüssel die kleinen Fraktionen dramatisch benachteiligt. Und wenn ich noch einmal hinweisen darf auf den Inhalt, den Wortlaut des Urteils des Bundesverfassungsgerichts in Randnummer 81. Dort wird nun gesagt, dass ein Schlüssel, bei dem auf einen Sitz für die CDU/CSU-Fraktion 41 Mitglieder kommen, während auf einen Sitz der SPD-Fraktion 31 kommen, mit dieser Differenz die mangelnde Tragfähigkeit begründet. Bei 7:7:1:1 würde bei den Grünen ein Verhältnis von 1:55 bleiben. Und bei der FDP 1:47. Und dann sind 20 und 18 Abgeordnete zu wenig vertreten. Also der 7:7:1:1-Schlüssel geht in diesem Argumentationszusammenhang auch nicht auf und müsste nach der Logik der Erläuterung des Gerichts auch für nicht mehr spiegelbildgerecht erklärt werden.

Zur ‚Itio in partes‘, wenn es denn wirklich eine ‚Itio in partes‘ wäre. Es klingt freilich wirklich schön. Und ich freue mich, dass die verfassungsgeschichtlichen Zusammenhänge hier hereinkommen. Ich muss gestehen, dass die Schwierigkeit, die ich mit diesem System habe, darin liegt, dass es das Prinzip der Mehrheit an die erste Stelle rückt. Es geht von der parlamentarischen Mehrheit aus. Und das ist genau das, was das Bundesverfassungsgericht als

nicht so überzeugend dargestellt hat. Das Bundesverfassungsgericht hat gesagt, für den Vermittlungsausschuss ist die parlamentarische Mehrheit nicht das im Zentrum stehende Prinzip; es hat weniger Wirkkraft. Und wenn dann dieses Prinzip zum Ausgangspunkt genommen wird, dann hat man gegenüber dem Bundesverfassungsgericht aus meiner Sicht ein Problem, so sinnvoll ich im Prinzip dieses Vorgehen finde. Und ich habe auch Schwierigkeiten damit, es mit den Randnummern 81 und 83 in Verbindung zu bringen. Denn dann hätten - mit Verlaub - die Grünen einen erheblichen Zugewinn, während die FDP einen erheblichen Verlust beim Verhältnis 1:47 hätte. Ich meine, man kann das tragen, weil ich ja meine, dass man die Mehrheit abbilden darf, auch nach dem, was das Bundesverfassungsgericht gesagt hat. Nur diejenigen, die sagen, man dürfte das Mehrheitsprinzip nicht mehr zur Geltung bringen, die werden damit auch nicht leben können. Immerhin: Man könnte dieses Prinzip der ‚Itio in partes‘ rechtfertigen, indem man dem Gedanken Folge leisten wollte, den ich zusätzlich zu dem als notwendig empfinde, was das Bundesverfassungsgericht bisher gesagt hat. Es geht also über das hinaus, was das Bundesverfassungsgericht gesagt hat. Wenn man akzeptiert, dass einzelne Fraktionen untereinander Mehrheitskontingente zuweisen können. Wenn man akzeptiert, dass etwa die SPD-Fraktion sagt: ‚Was wir an Repräsentationsdefizit im Vermittlungsausschuss haben, wenn wir nur über sieben Sitze verfügen, dann übertragen wir dieses der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.‘ Ich erwäge nur Möglichkeiten, Denkmöglichkeiten. Wenn das der Fall wäre, dann könnte man das wohl noch tragen. Aber dies ist eine Erwägung, die über das hinausgeht, was das Bundesverfassungsgericht erwogen hat. Und man geht in eine gewisse Offenheit der Diskussion hinein. Ich glaube, das waren die Fragen, die ich an mich gerichtet sehen darf. Dann danke ich Ihnen.

Vorsitzende: Danke, Herr Professor Robbers. Dann erteile ich jetzt Herrn Professor Wieland das Wort. Bitteschön.

Prof. Dr. Joachim **Wieland:** Danke. Ich möchte vier Punkte ansprechen. Der erste Punkt: Da besteht ja erstaunlicherweise weitgehend Einigkeit, in der zeitlichen Frage. Da ist auch vielleicht das Urteil so eindeutig, wie nicht an allen anderen Stellen. Die Legislaturperiode bildet den zeitlichen Rahmen. Das ist offenbar das, was das Gericht unter zeitnah versteht. Außerdem sagt es ‚unverzüglich‘, das heißt: nach Auffassung des Gerichts darf das Parlament sich nicht zurücklehnen und sagen: ‚Eigentlich wissen wir schon eine Lösung, aber wir warten noch ein Jahr, es läuft ja noch die Legislaturperiode.‘ Man darf nicht schuldhaft zögern. Aber Sie haben die Zeit der Legislaturperiode, wenn Sie diese Zeit für die schwierige und sorgfältige Erwägung brauchen. Und natürlich kann man tatsächlich sagen: Wenn das Gericht zwei Jahre gebraucht hat für eine mündliche Verhandlung und dann noch einmal ein halbes Jahr,

um aus der mündlichen Verhandlung ein Urteil zu machen, dann spricht das dafür, dass die Materie nicht ganz einfach ist.

Zweiter Punkt: Praxis des Vermittlungsausschusses. Da würde ich jetzt das Verfassungsgericht ein Stück weit in Schutz nehmen. Es hat zwei ehemalige Mitglieder des Vermittlungsausschusses angehört und die haben tatsächlich ein sehr harmonisches Bild gezeichnet vom Verfahren im Vermittlungsausschuss. Das mag sich inzwischen geändert haben. Herr Bachmaier hat in der mündlichen Verhandlung auch darauf hingewiesen, dass er das anders erlebt hat. Die Erfahrungen müssen ja nicht gleich sein. Es kann ja auch sein, dass in der Erinnerung Manches harmonischer erscheint als es seinerzeit tatsächlich gewesen ist. Aber das kann man ja dem Gericht nicht vorwerfen. Das Gericht hat ja gefragt, und wenn ihm gesagt wird, es sei sehr harmonisch, dann - denke ich - darf man als Gericht auch davon ausgehen. Nur jetzt daraus die Aussage abzuleiten, eigentlich komme es auf die Mehrheit gar nicht an, erscheint mir etwas erstaunlich. Warum ist dann der Verfassungsgerichtsstreit geführt worden? Warum streiten wir uns heute? Offenbar kommt es doch auf die Mehrheit in irgendeiner Weise an. Das scheint mir einfach aus der praktischen Vernunft heraus die Antwort zu sein.

Dritter Punkt: Was hat das Gericht kritisiert, was hat es gestört? Das sind im Wesentlichen zwei Punkte: Wir hatten vorgetragen, dass für den Bundestag und auch für die Besetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss das Mehrheitsprinzip entscheidend ist. Das Mehrheitsprinzip muss so weit wie möglich verwirklicht werden. Dem ist das Gericht nicht gefolgt. Das muss man ganz klar sagen. Es hat gesagt: ‚Das Mehrheitsprinzip ist nicht zwingend, es muss nicht immer durchgesetzt werden.‘ Zweite Kritik des Gerichts: Keine generelle Regelung. Es ist hier ein konkreter Beschluss gefasst worden, man hat nicht die entsprechenden Geschäftsordnungsbestimmungen geändert. Und daraus erklärt sich auch die so umstrittene Randnummer 83, wo das Gericht tatsächlich sagt, es sei ein Verstoß gegen die jetzt geltenden Regelungen der Geschäftsordnung. Das bindet sich dann aber ganz locker ein in die drei Möglichkeiten, die das Gericht am Schluss aufzeigt. Insoweit wird auch der Weg aufgezeigt, die Mehrheit abzubilden. Es gibt den unproblematischen Weg - der ist ja auch hier von niemandem bestritten worden - zu sagen, wir halten uns an die bewährten Methoden, wir verzichten auf das Mehrheitsprinzip, wir leben mit dem Patt. Dann gibt es die politisch offenbar nur schwer vorstellbare Möglichkeit, die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses in Verhandlung mit dem Bundesrat zu ändern. Hat das Gericht aber auch genannt. Scheint ja hier auch verfassungsrechtlich nicht auf Schwierigkeiten zu stoßen, nur politisch und praktisch ist es vielleicht etwas problematisch.

Die dritte Lösung ist jetzt - und das ist angesichts der Kritik des Gerichts ja auch ganz nahe liegend: Die Änderung der Regelung der Geschäftsordnung. Und wenn man die Regelungen der Geschäftsordnung ändert, dann gilt natürlich nicht mehr, was in Randnummer 83 steht,

nämlich dass es gegen die Regelungen der Geschäftsordnung verstoße. Darum sagt das Gericht ja extra, Ihr könnt das zwar machen, aber dann müsst Ihr die generellen Regeln ändern. Und jetzt die Frage: Wie muss man denn die generellen Regeln ändern? Und da gibt es ja offenbar von einigen meiner Kollegen Bedenken dagegen, ob man die Mehrheit abbilden darf. Und das scheint mir aber auch relativ eindeutig beantwortet zu sein. In Randnummer 77 steht drin, dass auch bei einer Abbildung der Kanzlermehrheit - Artikel 121 GG, das ist die absolute Mehrheit im Bundestag – die von § 12 GO-BT vom Bundestag geforderte Besetzung nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen soweit wie möglich zu wahren. Das ist verfassungsrechtlich eher Neuland. Bisher hat man das noch nicht so eindeutig gesehen. Der Begriff ‚Kanzlermehrheit‘ ist jetzt hier in die verfassungsgerichtliche, verfassungsdogmatische Terminologie aufgenommen worden. Das heißt: Man darf die Mehrheit, die die Regierung trägt, abbilden. Das scheint mir ganz eindeutig gesagt. Nur dann ergibt diese umstrittene Alternative, die zum Schluss des Urteils genannt wird - man ändert die Geschäftsordnungsregelung – überhaupt einen Sinn, nämlich wenn es möglich ist, diese Kanzlermehrheit abzubilden. Wie man das jetzt macht, sagt das Gericht nicht. Und ich würde mich entschieden dagegen wehren, wenn das Gericht sagt, es gibt drei Wege zu sagen: ‚Wenn ich genau hinschaue, gibt es eigentlich nur ein Ergebnis.‘ Es gibt verschiedene Ergebnisse, die sich im Rahmen der Verfassung halten. Das ist häufig so. Darum ist das Parlament ein politisches Organ und die Verfassung nur eine Rahmenordnung. Das können Sie politisch entscheiden, und selbstverständlich, Herr Abgeordneter Beck, wäre Ihr Vorschlag machbar. Das würde sich im Rahmen der Verfassung halten. Es wäre aber auch möglich, wenn man entsprechend die Geschäftsordnung ändert, um im Ergebnis wieder zu dem zu kommen, was man bisher hat. Das Gericht hat ja nicht gesagt, das Ergebnis gehe nicht. Es hat gesagt: So, wie Ihr es gemacht habt, mit einfachem Beschluss ohne Änderung der Geschäftsordnung, geht es nicht. Aber aus Randnummer 77 ergibt sich: Man darf die Kanzlermehrheit abbilden, wenn man so weit wie möglich das Stärkeverhältnis schon. Das sind schwierige Fragen und darum haben Sie auch eine gewisse Zeit dafür, sich zu überlegen, wie Sie nun zu einem schonenden Ausgleich kommen. Wenn dem Gericht die ideale Lösung praktisch vor Augen gestanden hätte, hätte es das auch gesagt. Es hat sich aber darauf beschränkt, zu sagen: ‚Alternativen zum bisherigen Verfahren sind jedenfalls nicht offensichtlich unmöglich.‘ Das sind sehr vorsichtige Formulierungen. Es hat offenbar die Vorstellung gehabt, es könnte etwas geben. Ob es das wirklich gibt, wollte es offenbar selbst nicht entscheiden.

Fazit: Das Urteil lässt Ihnen eine erhebliche Bandbreite an Entscheidungen. Es gibt nicht eine einzige Lösung, aber auch die Abbildung der Kanzlermehrheit ist ein zulässiger Weg. Und darum kann es im Ergebnis nach sorgfältiger Abwägung, nach Berücksichtigung des Bemü-

hens um Spiegelbildlichkeit im Ergebnis auch wieder auf das Gleiche hinauslaufen wie schon bisher. Vielen Dank.

Vorsitzende: Ich danke Ihnen, Herr Professor. Und jetzt hat Herr Professor Pukelsheim noch einmal um das Wort gebeten.

Prof. Dr. Friedrich **Pukelsheim:** Ich möchte nur einen Punkt nachtragen, zur Frage von Herrn Abgeordneten Altmaier. Die Parallelführung von Mehrheit und Minderheit war bei mir nicht das alleinige Prinzip. Die schonende Mehrheitsklausel, so wie wir sie formuliert hatten, hat ja diesen Vorsatz, dass das Normalverfahren dazu dient, Gremiengrößen zu finden, wo man keine Probleme hat. Und nur in den Problemfällen kann so verfahren werden. Ich habe eben als Alternative aufgezeigt, dass wir durch die Welt reisen können, nach Frankreich, in die USA. Ich möchte nur noch ergänzen - das habe ich vorher noch vergessen -, dass wir auch nach innen reisen können. Wir haben das Bundeswahlgesetz und in § 6 Abs. 3 Bundeswahlgesetz steht eine Mehrheitsklausel. Wir haben in unserer schriftlichen Fassung - in Fußnote 19 - vorgerechnet, dass man unter Einsatz dieser Mehrheitsklausel auch die Mehrheit abbilden kann. Im Falle eines 16er Ausschusses kommt heraus: 7:6:2:1, also immer dieselbe Mehrheitsherstellung, wie sie bei den anderen Methoden auch herauskommt. Und mein Plädoyer zu Beginn war eben, nicht diese Methodenvielfalt einzuführen, sondern es eben mit einer Methode und mit einer expliziten Zusatzbedingung zu machen.

Aber Sie hatten auch noch gefragt, Herr Altmaier, ob ich das als grundgesetzwidrig empfinde. Entscheiden müssen es ja andere. Aber ich empfinde es nicht als grundgesetzwidrig. Wie gesagt: Im Bundeswahlgesetz wird von mir als Bürger dieses Landes erwartet, dass ich mir gefallen lasse, dass meine Erfolgswertgleichheit geschmälert wird, um einen funktionsfähigen Bundestag und eine Regierung herzustellen. Im bayerischen Landeswahlgesetz ist es dasselbe. Also Bundestag, Landtage, Bundesverfassungsgericht und Landesverfassungsgerichtshöfe sind sich alle einig, dass der demokratische Souverän, die Wähler und Wählerinnen, sich ihre Erfolgswertgleichheit schmälern lassen müssen, damit es zu einer effizienten Parlamentsarbeit kommt. Und wenn sich das Parlament konstituiert hat, dann sagt das Gericht: ‚Es gibt hier mehrheitsfreie Zonen.‘ Also als Mathematiker kann ich das nachvollziehen, als Staatsbürger irritiert mich das zutiefst.

Vorsitzende: Danke sehr, Herr Professor. Jetzt haben sich Herr Altmaier und dann noch Herr Beck gemeldet. Ich darf noch einmal darauf hinweisen, wir hatten ein Ziel: Das war, bis sechs Uhr die Anhörung abzuschließen.

Abg. Peter **Altmaier**: Also, an mir soll das nicht scheitern. Ich habe eine ganz kurze Nachfrage, weil nun doch wiederholt die Randnummer 81 bemüht worden ist. Wo es darum ging, auf wie viele Abgeordnete einer Fraktion ein Sitz entfällt. Und Herr Professor Robbers hat darauf hingewiesen, dass bei der Zuteilung eines Sitzes an die CDU/CSU bei uns auf 35 Abgeordnete ein Sitz käme und bei den Grünen nur auf 55 Abgeordnete ein Sitz. Das ist richtig. Wenn man aber die jetzige Lösung, bei der die SPD bei 31 Abgeordneten einen Sitz hat und die Grünen bei 55 Abgeordneten einen Sitz haben, mit der neuen Regelung vergleicht - CDU/CSU bei 35 Abgeordneten einen Sitz, die Grünen bei 55 Abgeordneten einen Sitz - dann kommt man doch - wenn ich das richtig verstehe - zu dem Ergebnis, dass letztere Lösung jedenfalls proportionaler ist als die erstgenannte Lösung. Und deshalb würde ich gerne wissen, wie Sie den Widerspruch erklären, dass nach Ihrer Auffassung sowohl eine Beibehaltung des gegenwärtigen Schlüssels 8:6:1:1 möglich sein soll als auch ein Schlüssel 7:6:2:1. Aber die dazwischen liegende proportionalere Lösung nicht in Betracht kommen soll.

Ich will mich am Ende noch einmal für meine Fraktion ganz herzlich bei allen Sachverständigen bedanken für Ihre Beiträge. Ich glaube im Übrigen, dass diese Anhörung mehr Einstimmigkeit und Konsens erbracht hat, als wir dies zu Beginn befürchten mussten. Wir haben, wenn ich das richtig verstanden habe, einen Konsens aller Anhörungsexperten, dass wir einen neuen Beschluss brauchen. Das ist von niemandem bestritten worden. Wir haben auch einen Konsens darüber, dass es jedenfalls nicht im Gegensatz zum Urteil aus Karlsruhe wäre, der CDU/CSU einen zusätzlichen Sitz zuzuweisen. Wir haben auch einen Konsens darüber, dass es möglich wäre, das Problem zu lösen durch eine neue Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesrat, die zu einer veränderten Sitzzahl führt, wobei es unterschiedliche Auffassungen gab, ob die Parität gewahrt bleiben muss oder nicht. Und wir haben dann einige Punkte, wo es keinen Konsens gegeben hat, sondern wo die Meinungen der Sachverständigen geteilt waren. Das war bei der Frage, ob es möglich sein sollte, die bisherige Sitzverteilung beizubehalten. Da stand es - wenn ich es richtig verstehe - etwa „Fifty-fifty“ bei den Rechtsprofessoren. Und bei der Frage, ob die Grünen einen zusätzlichen Sitz bekommen sollen, war es ebenfalls nicht besser, wenn ich das richtig aus den Äußerungen ablese. Somit haben wir schon einige Hinweise und Indizien an der Hand, wie wir dieses Problem in den nächsten Monaten zu lösen haben. Und meine Fraktion wird alles tun, dass wir den zeitlichen Rahmen nicht bis zum Ende der Legislaturperiode ausschöpfen müssen, sondern ich denke, wenn wir bis zur Sommerpause oder etwas davor zu einem Ergebnis kämen, dann wäre das ein gutes Zeichen für die Handlungsfähigkeit des Parlaments.

Vorsitzende: Dankeschön, Herr Kollege. Nun Herr Abgeordneter Volker Beck, bitteschön.

Abg. Volker **Beck** (Köln): Ich wollte noch einmal anschließen an das, was Herr Wieland zum Schluss gesagt hat. Ist nicht - wenn wir uns jetzt zwischen verschiedenen Methoden der Mehrheitsabbildung, die wir zumindest gemeinsam und offensichtlich auch mit der Mehrheit der Sachverständigen für möglich und zulässig halten im Rahmen einer Geschäftsordnungsregel, wenn man also verschiedene Methoden hat - die proportionsgerechtere Methode vorzuziehen? Also, um auch diesem anderen Gesichtspunkt, den das Bundesverfassungsgericht so in den Vordergrund gestellt hat, möglichst weitgehend gerecht zu werden. Und da habe ich, wenn ich es als Nichtmathematiker richtig verstanden habe, den Eindruck, dass das, was Herr Pukelsheim als Methode vorschlägt, zu einem proportionsgerechteren Ergebnis führt bezüglich der unterschiedlichen Erfolgswerte, als wenn wir einfach den Beschluss, den wir damals über die Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses gefasst haben, in die Geschäftsordnung schreiben. Das ist ja das, was Sie nahe legen. Sie sagen, man kann es entweder so machen oder wir könnten den alten Beschluss nehmen und fügen den als § 12 Abs. 2 oder 3 - je nachdem, ob man dann dazwischen noch was einfügt - für solche Fälle oder auch nur für den Fall des Vermittlungsausschusses an.

Und an Herrn Professor Pukelsheim hätte ich noch mal die Frage, ob ich das richtig verstanden habe, dass im Verhältnis bei den Erfolgswerten der Abstand mit dem besten Erfolgswert und dem schlechtesten Erfolgswert bei 7:7:1:1 und bei 7:6:2:1 unabhängig davon ist, dass bei der letzteren Methode die Differenz der Erfolgswerte zwischen der am besten abschneidenden Fraktion und der am schlechtesten abschneidenden Fraktion am geringsten ist. Also sozusagen die Erfolgsspanne zwischen den verschiedenen Fraktionen abnimmt. Und das wäre ja im Sinne des Proportionsgedankens zumindest ein schonenderer Ausgleich als die andere Methode.

Vorsitzende: Herr Professor Pukelsheim, bitteschön.

Prof. Dr. Friedrich **Pukelsheim:** In der Tat ist es so, dass diese Erfolgswertgleichheit am Besten erzielt wird mit der Divisormethode mit Standardrundung, also Sainte-Laguë/Schepers, was der Bundestag empirisch ermittelt hat, 1980, und jetzt auch praktiziert und was auch bewiesen werden kann. Diese Zuteilung 7:6:2:1 ist das Beste, was hinsichtlich der Erfolgswertunterschiede erreicht werden kann unter der Nebenbedingung, dass die Mehrheit abgebildet wird. Diese Erfolgswertgleichheit orientiert sich an dem Erfolg derjenigen, die repräsentiert werden. Herr Abg. Altmaier und Herr Robbers haben argumentiert mit Vertretungsgewichten derer, die repräsentieren. Ein Ausschussmitglied steht für 30 Abgeordnete oder ein Ausschussmitglied steht für 50 Abgeordnete. Das ist in vielen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts so vorgelegt und vorgerechnet. Das Bundesverfassungsgericht in seinen qualita-

tiven normativen verbalen Absätzen redet von der Erfolgswertgleichheit, die zu Repräsentierenden gleich darzustellen. Wenn es anfängt zu rechnen, dann rechnet es mit den Vertretungsgewichten der Repräsentanten. Dies ist auch ein legitimes Ziel und verfassungsrechtlich ist das ja die Gleichheit der Abgeordneten. Und es gibt das dritte Ziel, was zwischendurch in dem Urteil auch schon mal erwähnt wird, die Idealansprüche der Fraktionen oder die Idealansprüche der Parteien.

Wenn man zwischen diesen dreien differenzieren muss, d. h. zwischen denjenigen, die zu repräsentieren sind, und dem Medium, durch das repräsentiert wird - die Fraktionen bei der Ausschussbesetzung oder die Parteien bei der Bundestagswahl - und denjenigen, die repräsentieren, dann scheint es aus den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts klar und deutlich hervorzugehen, dass die, die zu repräsentieren sind, vorrangig zu betrachten sind. Unter denen ist Gleichheit herzustellen, und das leistet eben gerade diese Divisormethode mit Standardrundung, die der Bundestag empirisch ermittelt hat, was man aber auch mathematisch beweisen kann. Das abweichende Votum der Richterin Lübke-Wolff im aktuellen Urteil argumentiert mit einem etwas anderen mathematischen Begriff. Sie betrachtet den maximalen und den minimalen Erfolgswert. Das ist nicht das, was in der mathematischen oder statistischen Literatur gängig ist; da wird der Unterschied zwischen jedem Erfolgswertpaar betrachtet. Unter allen Teilnehmern nehmen wir zwei Teilnehmer heraus und gucken, ob wir die mit ihren Erfolgswerten näher aneinander bringen können, wenn wir einen Sitz von hier nach da transferieren. Wenn wir das machen können, wenn der Sitztransfer uns der Gleichheit näher bringt, dann ist es vernünftig, dann sollte man das machen. Das leistet gerade die Divisormethode mit Standardrundung von Sainte-Laguë/Schepers, die Sie sowieso schon im Normalfall nutzen.

Deshalb eben mein Votum: es ist viel effizienter, stärker - sowohl verfassungsrechtlich wie auch realpolitisch - diese Methode zu nehmen und ihr die Nebenbedingungen, die man dann erzwingen möchte, aufzusetzen. Wenn man die Mehrheit abbilden möchte, dann erreicht man Erfolgswertgleichheit, soweit wie es mit der Mehrheitsabbildung verträglich ist. Wenn man ein Grundmandat sichern möchte, dann erreicht man Erfolgswertgleichheit soweit, wie es unter der Bedingung möglich ist, dass jeder mindestens ein Mandat bekommt. Ist alles schon da. In den USA bekommt jeder Bundesstaat mindestens einen Sitz. In Frankreich bekommt jedes Departement mindestens zwei Sitze. Und man kann es auch dynamisch machen. Beim Bundeswahlrecht, wo wir zwei Stimmen haben, kann man jedem mindestens so viele Sitze geben, wie er Direktmandate gewinnt. Und dann hätten wir die Direktmandate alle verarbeitet, und das negative Stimmgewicht wäre weg, und ein Doppelerfolg von Stimmen wäre weg. Man kann auch einen regionalen Proporz einbauen, im Landeswahlrecht haben wir getrennte Wahlkreise. Man kann den Proporz hinsichtlich der Stimmzahlen der Parteien und hinsicht-

lich der Bevölkerungszahlen der Wahlkreise einrichten. Also es geht weiter und ich höre jetzt auf.

Vorsitzende: Ich habe im Moment keine Fragen mehr vorliegen. Herr Wieland war noch einmal dran. Entschuldigung, Herr Beck hatte Herrn Wieland etwas gefragt.

Prof. Dr. Joachim **Wieland:** Herr Abg. Beck, ich verstehe das Bundesverfassungsgericht nicht so, dass es jetzt Aufgabe des Bundestages ist, die eine richtige Lösung zu suchen. Das Gericht hat kritisiert, dass man sich bei dem Beschluss, den man zu Beginn der Legislaturperiode gefasst hat, zu wenig um die Frage gekümmert hat, wie diese Spiegelbildlichkeit abgebildet werden kann. Aber nach meinem Verständnis der Verfassung geht es immer um Optimierung. Das heißt Aufgabe des Parlaments ist es zu sagen, wie finde ich einen möglichst schonenden Ausgleich. Ich bin kein Mathematiker; von daher bewege ich mich jetzt auf etwas gefährlichem Terrain. Die Frage, was ist jetzt mehr oder weniger schonend, scheint mir als Jurist einen gewissen Beurteilungsspielraum zu haben, weil es ja unterschiedlich ist. Bezieht man es auf die Mehrheit oder auf zwei Fraktionen, die sich zusammenschließen, gegenüber der Opposition oder bezieht man es auf die einzelnen Fraktionen.

Ich verstehe das Bundesverfassungsgericht so, dass das Parlament sich jetzt ausgehend von dem Prinzip der Spiegelbildlichkeit mit der Erlaubnis, das Mehrheitsprinzip durchzusetzen, um einen möglichst schonenden Ausgleich bemühen muss. Und wer sich dann immer strebend bemüht, den kann man erlösen, d. h., das würde das Verfassungsgericht billigen. Es ist nicht so, dass Ihnen nun quasi eine Mathematikaufgabe gestellt worden ist, und Sie müssen die Lösung finden, und nur wenn sie die richtige Lösung gefunden haben, dann sagt das Bundesverfassungsgericht ja.

Vorsitzende: Herr Professor Meyer.

Prof. Dr. Hans **Meyer:** Nur zwei Sätze: Der erste Satz wäre, dass ich Herrn Pukelsheim voll zustimme und dies auch verfassungsrechtlich als Wissenschaftler so vertrete. Nur das Bundesverfassungsgericht sieht es nicht so. Solange das D'Hondtsche System als unproblematisch angesehen wird - das ist in dem Urteil mehrmals gesagt worden -, können Sie nicht sagen, was proportionaler ist, weil alle bisher gängigen Rechenmethoden als proportionalitätsgerecht betrachtet worden sind. Insofern ist das das Problem. Auf der Basis des Urteils kommt man bedauerlicherweise nicht dahin, wohin wir beide kämen, wenn wir als Wissenschaftler arbeiten. Das ist der eine Satz. Der zweite Satz: ich wünsche Ihnen, dass sie eine Lösung finden, die auch dann, wenn die Mehrheiten wechseln, von allen akzeptiert wird. Danke.

Vorsitzende: Dem kann ich mich nur anschließen. Ich möchte jetzt auch nicht noch einmal eine Zusammenfassung machen. Herr Altmaier hat das ja ein Stück weit schon getan. Ich will für meine Person nur feststellen, dass das in vielen Bereichen doch etwas dunkle Urteil, das einige von uns jedenfalls etwas ratlos zurückgelassen hat, sich mit Ihrer Hilfe etwas erhellt hat. Ich glaube, wir können zu einem Ergebnis kommen, das Bestand vor dem Bundesverfassungsgericht hat. Vielleicht nicht immer jeweils jetzt im Verhältnis der Opposition und Koalition so ganz ohne weiteres, aber dass wir auf jeden Fall eine Chance haben, in der richtigen Art und Weise zu einem Ergebnis zu kommen. Dass wir damit eine gewisse Sicherheit auch für die Zukunft bekommen, wie wir mit solchen Konstellationen, die immer wieder auftreten können, auch in Zukunft mit einer gewissen Verlässlichkeit umgehen können.

Ich darf mich bei Ihnen, meine Herren Sachverständigen, ganz herzlich bedanken. Wir haben die Zeit wirklich ausgeschöpft. Ich hatte gedacht, es ginge vielleicht auch ein bisschen schneller, aber für meine Person kann ich sagen, es war nie langweilig. Und ich hatte den Eindruck auch bei den Kollegen, weil sie sehr engagiert mit dabei waren, dass auch die Kollegen das so empfunden haben. Das ist ja in erster Linie Ihr Verdienst. Herzlichen Dank dafür und Sie werden gelegentlich aus der Zeitung erfahren, wie wir das Problem zu lösen versucht haben. Ich wünsche Ihnen allen einen guten Heimweg, vor allem angesichts der Verkehrsverhältnisse, dass Sie auch gesund und heute noch nach Hause kommen.

Ich darf noch zur Erklärung hier am Rande sagen: wir haben hier im Moment eine ganze Menge von Gesprächsrunden, das Plenum läuft drüben und auch gerade im 1. Ausschuss sind die Parlamentarischen Geschäftsführer oder einige davon traditionell Mitglied, die jetzt wieder Sitzungsdienst machen mussten. Deswegen war das kein Desinteresse, dass zwischendrin Kollegen verschwunden sind oder die Antwort auf Ihre Fragen nicht mehr angehört haben. Das für Sie, Herr Pukelsheim, auch als Erklärung, Wir schreiben es gewissenhaft auf und Sie können davon ausgehen, die Protokolle werden wirklich gelesen sein, wenn wir uns wieder zusammensetzen und beraten, was wir jetzt machen. Schönen Abend noch.

Ende der Sitzung: 18.00 Uhr