

**Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses  
in der achtzehnten Wahlperiode des Deutschen Bundestages**

**- Neunzehnte zeitliche Übersicht mit Fundstellen -**

**von**

**Silke Podschull-Wellmann**

---

Schriftenreihe der Geschäftsstelle des Vermittlungsausschusses  
des Deutschen Bundestages und des Bundesrates ; 2



**Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses  
in der achtzehnten Wahlperiode des Deutschen Bundestages**



**Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses  
in der achtzehnten Wahlperiode des Deutschen Bundestages**

**- Neunzehnte zeitliche Übersicht mit Fundstellen -**

**von**

**Silke Podschull-Wellmann**

---

Schriftenreihe der Geschäftsstelle des Vermittlungsausschusses  
des Deutschen Bundestages und des Bundesrates ; 2

## **Podschull-Wellmann, Silke**

Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses in der achtzehnten Wahlperiode des Deutschen Bundestages : Neunzehnte zeitliche Übersicht mit Fundstellen / von Silke Podschull-Wellmann. - Berlin, 2018. - 62 S. - (Schriftenreihe der Geschäftsstelle des Vermittlungsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesrates ; 2)

Berlin, Mai 2018



Dieses Werk ist lizenziert unter einer

[Creative Commons Namensnennung - Nicht kommerziell - Keine Bearbeitungen  
4.0 International Lizenz.](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Die Verfasserin ist Leiterin des gemeinsamen Büros des Rechtsausschusses des Bundesrates und der Geschäftsstelle des Vermittlungsausschusses.

Dieser Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Verfasserin wieder.

# **Inhaltsverzeichnis**

Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses  
in der achtzehnten Wahlperiode des Deutschen Bundestages  
- Neunzehnte zeitliche Übersicht mit Fundstellen -

<b>I. Zweck und Inhalt dieser Übersicht</b>	<b>9</b>
1. Zweck	9
2. Inhalt der Einzelübersicht	10
3. Hinweise zu Drucksachen und stenografischen Protokollen	10
4. Dauer der 18. Wahlperiode	11
<b>II. Stellung und Aufgabe des Vermittlungsausschusses</b>	<b>11</b>
<b>III. Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses</b>	<b>13</b>
1. Vorsitzende und Mitglieder	13
2. Weitere Teilnahmeberechtigte	14
<b>IV. Anrufung des Vermittlungsausschusses</b>	<b>15</b>
1. Anrufungsberechtigung	15
2. Anrufungsfristen	16
3. Anrufungsbegehren	16
<b>V. Verfahren des Vermittlungsausschusses</b>	<b>17</b>
1. Konstituierung des Vermittlungsausschusses	17
2. Einberufung des Vermittlungsausschusses	18
3. Vertraulichkeit der Sitzungen des Vermittlungsausschusses	19
4. Beratungsverlauf zu einem Anrufungsgegenstand	20
5. Beschlussfähigkeit, Abstimmungsverfahren	21
6. Abschluss und mögliche Ergebnisse des gesamten Vermittlungsverfahrens	22

<b>VI. Das weitere Verfahren in Bundestag und Bundesrat, Zustandekommen des Gesetzes</b>	<b>24</b>
1. Verfahren im Bundestag	24
2. Verfahren im Bundesrat	25
a) Verfahren bei Einspruchsgesetzen	26
b) Verfahren bei Zustimmungsgesetzen	27
aa) wenn der Bundesrat bereits angerufen hat	27
bb) wenn der Bundesrat noch nicht angerufen hat	27
aaa) Beratung eines geänderten Gesetzesbeschlusses	27
bbb) Beratung des ursprünglichen (unveränderten) Gesetzesbeschlusses	28
3. Zustandekommen des Gesetzes	29
<b>VII. Statistik der Anrufungen des Vermittlungsausschusses von der 1. bis zur 18. Wahlperiode</b>	<b>30</b>
1. Zahl der Anrufungen	30
2. Betroffene Geschäftsbereiche	31
<b>VIII. Ergebnisse der Vermittlungstätigkeit in der 18. Wahlperiode</b>	<b>32</b>
<b>IX. Besonderheiten der Vermittlungstätigkeit in der 18. Wahlperiode</b>	<b>34</b>
1. Weitergeltung der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses	34
2. Konstituierung	34
3. Vorsitz im Vermittlungsausschuss	37
4. Besetzung der "Bundestagsbank" im Vermittlungsausschuss	37
5. Einsetzung von Arbeitsgruppen durch den Vermittlungsausschuss	38
6. Dispositionsrahmen des Vermittlungsausschusses	41
7. Frist für die Beratung der Beschlussempfehlungen im Bundestag	44
8. Politische Geschäftsgrundlage einzelner Vermittlungsergebnisse	45
9. Auswirkungen der parteipolitischen Kräfteverhältnisse in Bundestag, Bundesrat und Vermittlungsausschuss	47
10. Bilanz der Vermittlungstätigkeit und Ausblick	51
<b>X. Einzelübersicht der Vermittlungsverfahren</b>	<b>55</b>
<b>Anhang Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses</b>	<b>58</b>

## I. Zweck und Inhalt dieser Übersicht

### 1. Zweck

Diese neunzehnte Übersicht enthält eine Auswertung der Tätigkeit des Vermittlungsausschusses in der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages.

Damit wird eine Reihe fortgesetzt, in der die Vermittlungsverfahren jeweils wahlperiodenweise zusammengestellt und veröffentlicht wurden, und zwar von der ersten bis zur 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages als Sonderbeilage in der gedruckten Ausgabe des Bundesanzeigers<sup>1</sup> sowie ab der 17. Wahlperiode als elektronische Publikation in der hierfür begründeten Schriftenreihe der Geschäftsstelle des Vermittlungsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesrates<sup>2</sup>.

In der Übersicht werden die einzelnen Vermittlungsverfahren, also die vom 18. Deutschen Bundestag verabschiedeten Gesetze, zu denen gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) der Vermittlungsausschuss angerufen wurde, in der aus den Übersichten der vergangenen Wahlperioden bekannten Systematik dargestellt (vgl. X.). Dieser Einzelübersicht sind allgemeine Ausführungen zur Stellung, zur Aufgabe, zur Zusammensetzung und zum Verfahren des Vermittlungsausschusses, zum anschließenden weiteren Gesetzgebungsgang sowie sowohl statistische Angaben zur Anrufung des Vermittlungsausschusses in den einzelnen Wahlperioden als auch eine Auswertung der Ergebnisse und Besonderheiten der Vermittlungstätigkeit in der 18. Wahlperiode vorangestellt (vgl. II. bis IX.). Abschließend ist die in der 18. Wahlperiode geltende Fassung der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses wiedergegeben (vgl. Anhang).

---

<sup>1</sup> Vgl. BAnz. Nr. 24 vom 5. Februar 1953, S. 6 ff.;  
Nr. 190 vom 2. Oktober 1953, S. 3 ff.;  
Nr. 212 vom 2. November 1955, S. 3 ff.;  
Nr. 77 vom 23. April 1958, S. 3 ff.;  
Nr. 11 vom 17. Januar 1962, S. 4 ff.;  
Nr. 109 vom 15. Juni 1966, S. 7 ff.;  
Nr. 225 vom 3. Dezember 1970, S. 5 ff.;  
Nr. 42 vom 2. März 1977, S. 5 ff.;  
Nr. 107 vom 12. Juni 1979, S. 7 ff.  
sowie Nr. 113 vom 22. Juni 1979, S. 6;  
Nr. 64a vom 2. April 1985, Beilage;  
Nr. 178 vom 24. September 1987, S. 13155 ff.;  
Nr. 68a vom 11. April 1991, S. 1 ff.  
Nr. 62a vom 29. März 1995, S. 1 ff.  
Nr. 30a vom 13. Februar 1999, S. 1 ff.  
Nr. 19a vom 29. Januar 2003, S. 1 ff.  
Nr. 18a vom 26. Januar 2006, S. 1 ff.  
Nr. 190a vom 16. Dezember 2009, S. 1 ff.

<sup>2</sup> Vgl. Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses in der siebzehnten Wahlperiode des Deutschen Bundestages : Achtzehnte zeitliche Übersicht mit Fundstellen / von Silke Podschull-Wellmann. - Berlin, 2013. - 82 S. - (Schriftenreihe der Geschäftsstelle des Vermittlungsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesrates ; 1) unter [www.vermittlungsausschuss.de/schriftenreihe](http://www.vermittlungsausschuss.de/schriftenreihe).

## 2. Inhalt der Einzelübersicht

In der Einzelübersicht sind die Vermittlungsverfahren fortlaufend durchnummeriert und chronologisch nach dem Zeitpunkt der Anrufung aufgeführt (vgl. X.).

Die *erste Spalte* enthält alle relevanten Angaben zum Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages (Titel des Gesetzesvorhabens; Nummer und Datum der Sitzung des Deutschen Bundestages, in der das Gesetz verabschiedet wurde, Drucksachen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates bis zur Beschlussfassung des Deutschen Bundestages).

Aus der *zweiten Spalte* ist ersichtlich, welches Verfassungsorgan zu welchem Zeitpunkt den Vermittlungsausschuss angerufen hat sowie in welchen Drucksachen des Bundesrates und des Deutschen Bundestages diese Anrufung wiedergegeben ist.

In der *dritten Spalte* sind die jeweiligen Anrufungsziele zusammengefasst.

Die *vierte Spalte* gibt Auskunft über den Abschluss des Vermittlungsverfahrens. Sie enthält - sofern es zu einer Kompromissfindung gekommen ist - zusammenfassende Ausführungen zum Inhalt des vom Vermittlungsausschuss beschlossenen Einigungsvorschlags und führt die Drucksachen auf, aus denen das jeweilige Vermittlungsergebnis ersichtlich ist.

Die *fünfte* und *sechste Spalte* geben den sich daran anschließenden, weiteren parlamentarischen Werdegang des Gesetzgebungsverfahrens im Deutschen Bundestag und im Bundesrat unter Nennung der einschlägigen Drucksachen wieder.

In der *letzten Spalte* werden zum einen Besonderheiten des Vermittlungsverfahrens aufgeführt. Zum anderen ist ihr der Nachweis zu entnehmen, ob das zwischen Bundesrat und Deutschem Bundestag bzw. Bundesregierung umstrittene Gesetz mit Hilfe des Vermittlungsverfahrens am Ende noch zustande gekommen ist (Artikel 78 GG) und infolgedessen im Bundesgesetzblatt verkündet werden konnte (Artikel 82 Absatz 1 Satz 1 GG).

## 3. Hinweise zu Drucksachen und stenografischen Protokollen

Sowohl die in der Einzelübersicht angeführten Drucksachen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates als auch die stenografischen Protokolle über die Plenarsitzungen beider Häuser sind der Öffentlichkeit zugänglich. Auf diese kann über das Internet unter [www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de) und [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) zugegriffen werden. Der Ablauf des gesamten Gesetzgebungsverfahrens ist abrufbar über das auf diesen Internet-Seiten angebotene *Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge (DIP)*, ein gemeinsames Informationssystem von Bundesrat und Deutschem Bundestag.

Die Niederschriften über die Sitzungen des Vermittlungsausschusses sind - soweit sie vom Ausschuss zur allgemeinen Einsichtnahme freigegeben worden sind - vom Sekretariat des Bundesrates für die *erste bis 14. Wahlperiode des Deutschen Bundestages* als Mikrofiche-Edition "Protokolle des Vermittlungsausschusses des

...

Deutschen Bundestages und des Bundesrates" in den Verlagen C.H. Beck und K.G. Saur, München, und *für die 13. bis 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages* als DVD-Edition "Protokolle des Vermittlungsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesrates" im Verlag C.H. Beck, München, herausgegeben worden. Die stenografischen Protokolle der Sitzungen des Vermittlungsausschusses in der 16. Wahlperiode sind über die generelle Einsichtnahmemöglichkeit in den Archiven des Deutschen Bundestages und des Bundesrates hinaus nicht gesondert publiziert worden. Die stenografischen Protokolle der 17. Wahlperiode bedürfen nach Ablauf der 18. Wahlperiode noch der Freigabe durch den Vermittlungsausschuss.

#### 4. Dauer der 18. Wahlperiode

Die 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages begann am 22. Oktober 2013 und endete mit dem ersten Zusammentritt des 19. Deutschen Bundestages am 24. Oktober 2017.

## II. Stellung und Aufgabe des Vermittlungsausschusses

Der Vermittlungsausschuss stellt ein bedeutendes Instrument der politischen Kompromissfindung im Gesetzgebungsverfahren dar. Er ist ein gemeinsamer Ausschuss von Bundestag und Bundesrat, in dem beide Häuser gleich stark vertreten sind (paritätische Besetzung). Zwar ist er kein Verfassungsorgan im eigentlichen Sinne, aber ein mit eigenen Rechten nach der Verfassung ausgestattetes Gremium, das zwischen den beiden Verfassungsorganen Bundesrat und Bundestag zu verorten ist. Die rechtlichen Grundlagen des Vermittlungsausschusses sind mit dem nur fünf kurze Sätze umfassenden Artikel 77 Absatz 2 GG und der diese Bestimmung konkretisierenden und lediglich 13 Paragrafen enthaltenden Geschäftsordnung denkbar knapp ausgestaltet. Dies spiegelt die Entscheidung für eine offene Regelungskonzeption mit minimalsten Vorgaben und einem weiten Spielraum autonomer Verfahrensgestaltung wider, die dem Ausschuss genügend Freiheit für die Vermittlungstätigkeit und die Kompromissbildung belassen soll (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. September 2015 - 2 BvE 1/11<sup>3</sup>, Rz. 103 sowie die Ausführungen hierzu unter IX.5.).

Die Aufgabenstellung des Vermittlungsausschusses ergibt sich deshalb im Wesentlichen aus den verfassungsrechtlichen Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren und aus der Rollenverteilung, die das Grundgesetz den unterschiedlichen Verfassungsorganen hierbei zugeteilt hat; sie ist inzwischen durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt (vgl. BVerfGE 72, 175 <187 ff.>; 78, 249 <271>;

---

<sup>3</sup> Siehe [http://www.bverfg.de/e/es20150922\\_2bve000111.html](http://www.bverfg.de/e/es20150922_2bve000111.html).

101, 297 <306 ff.>; 120, 56 <73 ff.>; 125, 104 <121 ff.>; BVerfG, Beschluss vom 24. Juli 2017 - 2 BvR 1487/17 Rz. 22).

Artikel 77 Absatz 1 Satz 1 GG weist ausschließlich dem Bundestag das Recht zu, Bundesgesetze zu beschließen und somit den Normierungstatbestand eines jeden Bundesgesetzes festzulegen, während der Bundesrat gemäß Artikel 50 GG bei der Gesetzgebung des Bundes mitwirkt. Dabei ist der Bundesrat bei sogenannten Einspruchsgesetzen (Gesetze, für deren Zustandekommen die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich ist) auf ein suspensives Vetorecht beschränkt. Bei sogenannten Zustimmungsgesetzen (Gesetze, für deren Zustandekommen das Grundgesetz die Zustimmung des Bundesrates ausdrücklich verlangt) hat der Bundesrat demgegenüber ein absolutes Vetorecht. Die vom Bundestag beschlossenen Gesetze sind unverzüglich dem Bundesrat zuzuleiten. Findet der Gesetzesbeschluss nicht die Billigung des Bundesrates, so kann dieser nach Artikel 77 Absatz 2 Satz 1 GG binnen drei Wochen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses verlangen, dass ein aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates für die gemeinsame Beratung von Vorlagen gebildeter Ausschuss (Vermittlungsausschuss) einberufen wird. Die Zusammensetzung und das Verfahren dieses Ausschusses regelt eine Geschäftsordnung, die vom Bundestag beschlossen wird und der Zustimmung des Bundesrates bedarf (Artikel 77 Absatz 2 Satz 2 GG). Bedarf ein Gesetz der Zustimmung des Bundesrates, so steht das Recht zur Anrufung des Vermittlungsausschusses auch der Bundesregierung und dem Bundestag zu (Artikel 77 Absatz 2 Satz 4 GG).

Der Vermittlungsausschuss ist ein - für die Dauer einer Wahlperiode eingesetzter - ständiger Ausschuss und kein sogenannter ad hoc-Ausschuss zur Beratung einzelner Gesetzesvorhaben. Er hat keine abschließende Entscheidungsbefugnis, ist also kein "Überparlament". Seine Aufgabe erschöpft sich - wie Artikel 77 Absatz 2 Satz 5 GG zu entnehmen ist - darin, die zwischen Bundestag und Bundesrat streitigen Positionen zu beraten und nach Möglichkeit durch einen Einigungsvorschlag, der anschließend die Billigung beider Häuser finden soll, zum Ausgleich zu bringen. Dabei wird die Kompromissfindung gemäß Artikel 77 Absatz 2 Satz 3 GG dadurch erleichtert, dass die vom Bundesrat entsandten Mitglieder - anders als gemäß Artikel 51 Absatz 3 Satz 2 GG im Bundesratsverfahren - nicht an Weisungen gebunden sind. Im Hinblick auf ihre Rechtsstellung aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG, wonach die Abgeordneten des Deutschen Bundestages an Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind, bedurfte es einer entsprechenden Ausnahmeregelung für die vom Bundestag in den Vermittlungsausschuss entsandten Mitglieder nicht.

Der Vermittlungsausschuss ist folglich nur ein sogenanntes parlamentarisches Hilfsorgan mit der Aufgabe, ein umstrittenes Gesetzesvorhaben mit dem Ziel zu beraten, den beiden Gesetzgebungsorganen eine einigungsfähige Beschlussempfehlung vorzulegen. Dennoch wird ihm im Verhältnis zu Bundestag und Bundesrat eine herausgehobene Bedeutung zuteil: Ist der Bundestag in der Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens und der Beschlussfassung ansonsten weitgehend frei, so verpflichten ihn Artikel 77 Absatz 2 Satz 5 GG und § 10 Absatz 1 und 2 GO VA, über einen Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses alsbald Beschluss zu fassen und dies, ohne dabei noch inhaltliche Änderungen vornehmen zu dürfen. Durch die Möglichkeit des Vermitt-

lungsausschusses, den Bundestag gemäß § 10 Absatz 3 Satz 1 GO VA zur Abstimmung über den Einigungsvorschlag in Gänze zu verpflichten, wird die - ansonsten dem Bundesrat vorbehaltene - "Ratifikationsrolle" des Bundestages noch verstärkt. Der Bundesrat vermag bei Einspruchsgesetzen seine Missbilligung mittels eines Einspruches gegen das Gesetz nicht sogleich, sondern erst nach einem durchlaufenen Vermittlungsverfahren zum Ausdruck zu bringen. Außerdem wird die nach der Verfassung an sich vorgesehene Beschränkung des Bundesrates auf seine Vetorechte gegen Gesetze im Vermittlungsverfahren durch eine echte Mitgestaltungsfunktion ersetzt, indem die gemäß Artikel 77 Absatz 2 Satz 3 GG weisungsfreien Bundesratsmitglieder an der inhaltlichen Ausgestaltung eines Vermittlungsvorschlags "kreativ schöpfend" mitwirken können. Damit schränkt der Vermittlungsausschuss im Falle seiner Einschaltung die ansonsten im Gesetzgebungsverfahren bestehenden Rechte beider Häuser ein: Die Einflussnahme der einzelnen Mitglieder des Bundesrates auf die gesetzgeberische Gestaltung nimmt - im Vergleich zum Bundesratsverfahren - im Vermittlungsverfahren zu; demgegenüber sinkt die entsprechende Möglichkeit des Bundestages zur Einflussnahme - im Vergleich zum Bundestagsverfahren vor der Beschlussfassung eines Gesetzes - im Anschluss an das Vermittlungsverfahren. Die nach dem Grundgesetz für das Gesetzgebungsverfahren bestehende Rollenverteilung zwischen Bundestag und Bundesrat wird somit für das Vermittlungsverfahren nahezu umgekehrt.

### **III. Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses**

#### **1. Vorsitzende und Mitglieder**

Gemäß § 1 GO VA entsenden Bundestag und Bundesrat je 16 ihrer Mitglieder in den Vermittlungsausschuss, der mithin aus 32 Mitgliedern besteht, die den ständigen Vermittlungsausschuss bilden. Von den durch den Bundestag zu entsendenden Mitgliedern darf jede Fraktion die Anzahl an Mitgliedern benennen, die ihrem Stärkeverhältnis im Bundestag entspricht. Nach welchem mathematischen Umrechnungsverfahren sich die Anzahl der auf die einzelnen Fraktionen entfallenden Mitglieder bestimmt, entscheidet der Bundestag im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie. Der Präsident des Bundestages unterrichtet die Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses (und vor der Konstituierung des Vermittlungsausschusses zu Beginn einer Wahlperiode die Geschäftsstelle) schriftlich über die vom Plenum gewählten Mitglieder. Für die Entsendung der Mitglieder des Bundesrates teilt jede der 16 Landesregierungen die Bestellung ihres jeweiligen Ausschussmitglieds der Präsidentin oder dem Präsidenten des Bundesrates schriftlich mit (§ 11 Absatz 3 Satz 1 und Absatz 4 Satz 1 GO BR). Nach § 11 Absatz 4 Satz 2 GO BR übermitteln diese oder in ihrem Auftrag die Direktorin des

Bundesrates - so die ständige Praxis - die Namen den Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses (beziehungsweise der Geschäftsstelle).

Bundestag und Bundesrat bestellen gemäß § 3 Satz 1 GO VA außerdem für jedes Mitglied des Vermittlungsausschusses einen ständigen Vertreter, der ebenfalls Mitglied der entsendenden Körperschaft sein muss (§ 3 Satz 2 GO VA) und an einer Sitzung des Vermittlungsausschusses nur teilnehmen darf, soweit eine Vertretung wegen Abwesenheit des Mitglieds erforderlich ist (§ 3 Satz 3 GO VA).

Nach § 4 GO VA können die Mitglieder und Stellvertreter abberufen werden. Allerdings ist der Wechsel eines Mitglieds und seines Stellvertreters innerhalb derselben Wahlperiode des Bundestages nur insgesamt viermal zulässig. Diese Regelung soll eine möglichst gleichbleibende Besetzung des Ausschusses gewährleisten und ein permanentes Ein- und Auswechseln der jeweiligen Experten verhindern, um den Ausschuss im Interesse einer bestmöglichen Kompromissfindung funktionsfähig zu halten.

Der Vermittlungsausschuss wählt gemäß § 2 GO VA je ein Mitglied des Bundestages und des Bundesrates zu seinen Vorsitzenden, die im Vorsitz sich vierteljährlich abwechseln und einander vertreten. Der Stichtag für den vierteljährlichen Wechsel wird ausgehend vom Tag der konstituierenden Sitzung berechnet. Die Übernahme des ersten Vorsitzes erfolgt entweder durch Absprache zwischen den beiden Vorsitzenden oder durch Bestimmung des Ausschusses im Rahmen der Vorsitzwahl. Den Regelfall einer Vertretung stellt die terminliche Verhinderung des Vorsitzenden dar. Sollten beide Vorsitzende verhindert sein, übernimmt in entsprechender Anwendung der GO BT - wie auch in der konstituierenden Sitzung des Vermittlungsausschusses vor der Wahl der Vorsitzenden - das an Jahren älteste ordentliche Ausschussmitglied den Vorsitz.

## 2. Weitere Teilnahmeberechtigte

Nach § 5 GO VA haben außerdem die Mitglieder der Bundesregierung das Recht und auf Beschluss des Vermittlungsausschusses die Pflicht, an dessen Sitzungen teilzunehmen. Damit einher geht das Recht, jederzeit das Wort ergreifen zu können. Üblicherweise erscheint die Ministerin oder der Minister bzw. die parlamentarische Staatssekretärin oder der parlamentarische Staatssekretär des Ressorts, das für das jeweilige Gesetz federführend ist. Darüber hinaus ist das Bundeskanzleramt regelmäßig durch den die Bund-Länder-Beziehungen koordinierenden Staatsminister bei der Bundeskanzlerin vertreten.

Sofern mehr als ein Vertreter pro Ressort sowie nicht dem Vermittlungsausschuss angehörende Mitglieder des Bundesrates oder des Bundestages oder sofern das Mitglied des Vermittlungsausschusses und zugleich sein stellvertretendes Mitglied an einer Sitzung des Ausschusses teilnehmen möchten, behandelt der Vermittlungsausschuss dies in ständiger Staatspraxis als Fälle des § 6 GO VA, demzufolge weiteren Personen die Teilnahme an den Sitzungen des Ausschusses nur durch Beschluss gestattet werden kann. Während der Vermittlungsausschuss bei der Gestattung der Teilnahme von mehreren Vertretern der Bundesregierung, des

...

Bundestages und des Bundesrates regelmäßig eher großzügig verfährt, handhabt er Entscheidungen über die Teilnahme von Beamten sowie von Mitarbeitern der Bundesministerien und der Mitglieder des Vermittlungsausschusses durchweg restriktiv. Lediglich der Geschäftsführer, seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie zwei Parlamentsstenografen haben regelmäßig Zutritt zu den Sitzungen des Ausschusses.

#### **IV. Anrufung des Vermittlungsausschusses**

##### **1. Anrufungsberechtigung**

Der Vermittlungsausschuss wird nur dann tätig, wenn seine Einberufung vom Bundesrat, vom Bundestag oder von der Bundesregierung verlangt worden ist. Ihm steht kein Selbstbefassungsrecht zu. In der Staatspraxis wird der Vermittlungsausschuss in der überwiegenden Zahl der Fälle durch den Bundesrat angerufen. Hiervon ging auch der Verfassungsgesetzgeber aus, als er dem Bundesrat mit Artikel 77 Absatz 2 Satz 1 GG primär das Recht zur Anrufung des Vermittlungsausschusses - und zwar zu jedem Gesetzesbeschluss des Bundestages - einräumte. Die Häufigkeit der Anrufungen durch den Bundesrat erklärt sich bereits dadurch, dass der Bundesrat bei Einspruchsgesetzen das allein anrufungsberechtigte Verfassungsorgan ist und er für den Fall, dass er gegen ein solches Gesetz Einspruch einlegen möchte, gemäß Artikel 77 Absatz 3 Satz 1 GG sogar verpflichtet ist, zunächst das Vermittlungsverfahren zu durchlaufen. Aber auch bei Zustimmungsgesetzen, die nur mit der ausdrücklichen Zustimmung des Bundesrates zustande kommen können, wählt der Bundesrat zumeist den Weg des Vermittlungsverfahrens und nicht sogleich das "scharfe Schwert" der Nichtzustimmung, wenn er zwar konkrete Änderungsvorstellungen hat, das Gesetz aber nicht grundsätzlich ablehnen möchte. Der Bundesrat ist damit zwangsläufig der in der Praxis häufigste "Auftraggeber" des Vermittlungsausschusses.

Demgegenüber ist für die Bundesregierung und den Bundestag das Recht, den Vermittlungsausschuss anzurufen, gemäß Artikel 77 Absatz 2 Satz 4 GG auf die Fälle beschränkt, in denen ein Gesetz die Zustimmung des Bundesrates erfordert. Verweigert der Bundesrat einem Gesetz die Zustimmung, verbleibt Bundesregierung und Bundestag allein über die Einschaltung des Vermittlungsausschusses die Möglichkeit, das Scheitern des Gesetzes noch zu verhindern. Bei Einspruchsgesetzen bedarf es dieser Möglichkeit dagegen nicht, da der Bundestag den Einspruch des Bundesrates mit der erforderlichen Mehrheit zurückweisen kann (Artikel 77 Absatz 4 GG).

Dies kann in ein- und demselben Gesetzgebungsverfahren bei einem Einspruchsgesetz lediglich zu einem Vermittlungsverfahren, bei Zustimmungsgesetzen hingegen bis zu maximal drei Vermittlungsverfahren führen, da jedes Verfas-

sungsorgan in demselben Gesetzgebungsverfahren den Vermittlungsausschuss nur einmal anrufen darf (so die allgemeine Meinung, vgl. Christian Dästner, Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses, Berlin 1995, § 7 Rdnr. 29).

## 2. Anrufungsfristen

Gemäß Artikel 77 Absatz 2 Satz 1 GG kann der Bundesrat den Vermittlungsausschuss nur innerhalb einer Frist von drei Wochen ab Eingang des Gesetzesbeschlusses beim Bundesrat anrufen. Bundestag und Bundesregierung sind demgegenüber an keine Frist gebunden. Aus Gründen der Rechtsklarheit wird jedoch überwiegend angenommen, dass Bundesregierung und Bundestag ihr Einberufungsverlangen jeweils in "angemessener Frist" geltend machen müssen, wenn der Bundesrat einem Gesetz nicht zugestimmt hat (vgl. Dästner, a.a.O., § 7 Rdnr. 19). Welche zeitliche Dauer noch als "angemessen" angesehen werden kann, beurteilt sich anhand der Umstände des Einzelfalls.

## 3. Anrufungsbegehren

Gegenstand einer Anrufung kann ausschließlich ein Gesetzesbeschluss des Bundestages sein (vgl. Artikel 77 Absatz 1 und Absatz 2 Satz 5 GG), wobei unerheblich ist, um welche Art von Gesetz es sich handelt. Eine Anrufung ist daher insbesondere auch zu Vertragsgesetzen, verfassungsändernden Gesetzen oder Haushaltsgesetzen sowie auch durch das Verfassungsorgan möglich, auf dessen Initiative das Gesetzgebungsverfahren zurückgeht.

Darüber, was zulässiger Inhalt des Anrufungsbegehrens sein kann, enthalten das Grundgesetz und die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses keine ausdrücklichen Angaben. Artikel 77 Absatz 2 Satz 5 GG und § 10 Absatz 1 Satz 1 GO VA lassen lediglich darauf schließen, dass jedenfalls die Änderung des Gesetzesbeschlusses ein zulässiges Anrufungsverlangen darstellen muss, wenn das Ergebnis der Vermittlungstätigkeit in einem ebensolchen Vorschlag bestehen kann. Ebenso ergibt sich mittelbar aus § 10 Absatz 1 Satz 1 GO VA, dass auch die Aufhebung des Gesetzesbeschlusses ein zulässiges Anrufungsbegehren sein kann.

In der Praxis hat sich als häufigstes Ziel der Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat entsprechend dem Sinn und Zweck des Vermittlungsverfahrens somit auch die Änderung des Gesetzesbeschlusses herauskristallisiert. Diese kann entweder darin bestehen, konkrete Einzeländerungswünsche zu formulieren, oder darin, die grundlegende Überarbeitung des Gesetzes zu fordern. Seine ablehnende Haltung gegenüber einem Gesetzesbeschluss in Gänze kann der Bundesrat mit einem Anrufungsbeschluss auf Aufhebung des Gesetzes zum Ausdruck bringen, während Bundesregierung und Bundestag unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten diese Möglichkeit verwehrt ist (vgl. Dästner, a.a.O., § 7 Rdnr. 30), da sie sich ansonsten in Widerspruch zu ihrer bisherigen Haltung im Gesetzgebungsverfahren setzen würden. Darüber hinaus ist auch die "offene Anrufung" ohne weitere Konkretisierung des Anrufungsziels allgemein anerkannt, die

...

im Falle der Anrufung durch die Bundesregierung und den Bundestag sogar den Regelfall darstellt. Die Positionen von Bundesregierung und Bundestag sind regelmäßig bereits ausreichend durch den Gesetzentwurf, die Gegenäußerung oder die Stellungnahme der Bundesregierung und den Gesetzesbeschluss des Bundestages berücksichtigt. Beiden Verfassungsorganen geht es daher eher um die weitgehende Verteidigung des Gesetzesbeschlusses als um dessen Veränderung.

Inhalt und Umfang des Anrufungsbegehrens bestimmen den Arbeitsauftrag des Vermittlungsausschusses zu dem jeweiligen Gesetz (näher dazu unter IX.6.).

## V. Verfahren des Vermittlungsausschusses

### 1. Konstituierung des Vermittlungsausschusses

Zu Beginn einer jeden Wahlperiode des Deutschen Bundestages konstituiert sich der Vermittlungsausschuss neu. Damit ist der Vermittlungsausschuss nur für die Dauer der jeweiligen Wahlperiode eingesetzt. Dies rührt daher, dass die vom Deutschen Bundestag in das Gremium entsandten Mitglieder mit dem Ende einer Wahlperiode durch die Auflösung des Deutschen Bundestages ihre Stellung als Bundestagsabgeordnete und damit zugleich ihre Mitgliedschaft im Vermittlungsausschuss verlieren. Diese personelle Diskontinuität<sup>4</sup> erstreckt sich nach allgemeiner Auffassung auf alle Mitglieder des Vermittlungsausschusses, also auch die des Bundesrates, auch wenn der Bundesrat selbst keine Wahlperioden kennt. Damit hört der Vermittlungsausschuss einer Wahlperiode des Deutschen Bundestages mit deren Ende insgesamt auf zu bestehen.

Der Vermittlungsausschuss konstituiert sich in der ersten Sitzung, in der die für die neue Wahlperiode bestellten Mitglieder des Bundestages und des Bundesrates als Vermittlungsausschuss zusammentreten. Neben dieser Neugründung stehen in der ersten Sitzung des Vermittlungsausschusses regelmäßig die Wahl seiner beiden Vorsitzenden sowie die Aufhebung der Vertraulichkeit der Niederschriften der Sitzungen des Vermittlungsausschusses aus der vorletzten Wahlperiode auf der Tagesordnung. In der bisherigen Praxis des Vermittlungsausschusses hat es sowohl erste Sitzungen gegeben, die allein dem Zweck der Konstituierung, der Vorsitzwahl und der Aufhebung der Vertraulichkeit von Niederschriften dienen, als auch erste Sitzungen aufgrund von bereits erfolgten Einberufungen des Gremiums zu Gesetzen. Im letzteren Fall fielen dann die Konstituierung des Gremiums und die Beratung von einem oder mehreren Gesetzen in einem Sitzungstermin zusammen (vgl. die Statistik unter IX.2.).

---

<sup>4</sup> Siehe auch IX.1.

Die konstituierende Sitzung des Vermittlungsausschusses wird regelmäßig von dem sogenannten Altersvorsitzenden eröffnet und bis zur Wahl der Vorsitzenden geleitet. Die Rolle des Altersvorsitzenden kommt in ständiger Staatspraxis dem an Jahren ältesten Mitglied des Vermittlungsausschusses zu. Nach der Vorsitzendenwahl übergibt der Altersvorsitzende die Leitung der verbleibenden Sitzung an denjenigen der beiden Gewählten, der den ersten Drei-Monats-Zeitraum übernommen hat (vgl. unter III.1.).

## 2. Einberufung des Vermittlungsausschusses

Ist die Einberufung des Vermittlungsausschusses verlangt worden, wird zunächst nach einem geeigneten Sitzungstermin gesucht. Diese Koordinierungsaufgabe obliegt der Geschäftsstelle. Steht der Sitzungstermin fest, lädt der Geschäftsführer im Auftrag des Vorsitzenden unter Mitteilung der Tagesordnung und Beachtung einer fünftägigen Ladungsfrist (vgl. § 7 Absatz 1 GO VA) zur Sitzung ein. In die Tagesordnung werden alle Gesetze aufgenommen, zu denen der Vermittlungsausschuss bis zum Zeitpunkt der Versendung der Tagesordnung angerufen worden ist (d. h. alle im Vermittlungsausschuss vertagten bzw. noch nicht abgeschlossenen Verfahren sowie alle Gesetze, zu denen der Vermittlungsausschuss bis zu diesem Zeitpunkt neu angerufen worden ist). Sie werden üblicherweise chronologisch in der Reihenfolge der Anrufungen aufgesetzt. In der Einladung werden den Mitgliedern zu jedem Tagesordnungspunkt die einschlägigen Dokumente des bisherigen Gesetzgebungsverfahrens aufgelistet und elektronisch verlinkt.

Die Einladung mit der Tagesordnung wird elektronisch (per E-Mail) und zusätzlich per Post versandt. Der Postversand erfolgt im Hinblick auf die Vorschrift des § 7 Absatz 2 GO VA zur Wahrung einer ordnungsgemäßen Zustellung. Denn die fünftägige Ladungsfrist beginnt gemäß § 7 Absatz 2 GO VA mit der Abgabe der Ladung bei den für die Postverteilung zuständigen Stellen von Bundestag und Bundesrat. In entsprechender Anwendung der §§ 187, 188 und 193 BGB müssen zwischen dem Tag der Abgabe der Ladung und dem Sitzungstermin fünf volle Tage liegen. Die Ladungsfrist gilt grundsätzlich für alle Sitzungen im Sinne des § 12 Absatz 1 und 2 GO VA, also für jeden der drei Einigungsversuche pro Gesetz (vgl. V.5. und V.6.), nicht jedoch für Fortsetzungssitzungen desselben Einigungsversuchs. Bei Nichteinigung innerhalb des ersten Einigungsversuchs hat sich der Vermittlungsausschuss jedoch wiederholt einvernehmlich darauf verständigt, die Sitzung des zweiten Einigungsversuchs (und gegebenenfalls auch die Sitzung des dritten Einigungsversuchs) unter Verzicht auf die Einhaltung der fünftägigen Ladungsfrist sogleich im Anschluss an die Sitzung des ersten Einigungsversuchs am selben Sitzungstermin durchzuführen. Die Ladungsfrist für die allererste Sitzung zu einem Beratungsgegenstand, also für die erste Sitzung des ersten Einigungsversuchs, kann der Vermittlungsausschuss hingegen nicht - auch nicht einvernehmlich - abkürzen.

### 3. Vertraulichkeit der Sitzungen des Vermittlungsausschusses

Die Sitzungen des Vermittlungsausschusses sind nicht öffentlich. Für den Vermittlungsausschuss gilt der Grundsatz der Vertraulichkeit seiner Beratungen. Dieser ist nicht explizit in der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses geregelt, wird jedoch anhand mehrerer Ausprägungen deutlich.

So regelt § 6 i. V. m. § 3 Satz 3 und § 4 GO VA die Begrenzung des Personenkreises der Teilnahmeberechtigten (vgl. III.). Dies sichert die politische Funktionsfähigkeit des Vermittlungsausschusses, bei umstrittenen Gesetzen möglichst uneingeschränkt nach einem Ausgleich suchen zu können. Die strikte Begrenzung der Ausschussberatungen auf einen kontinuierlichen und überschaubaren Teilnehmerkreis soll gewährleisten, dass die den Ausschussmitgliedern verbürgte Weisungsfreiheit und Unabhängigkeit nicht durch Rücksichtnahme auf die sie entsendenden Verfassungsorgane, die parteipolitischen Lager, die Öffentlichkeit oder andere Personen außerhalb des Ausschusses beeinträchtigt werden. Ohne Vertraulichkeit der Beratungen des Vermittlungsausschusses würde die Einflussnahme der Interessengruppen, Fachbürokratien sowie Fraktions- und Parteistäbe auf die Beratungen die Einigungsmöglichkeiten des Vermittlungsausschusses erheblich verringern (vgl. Dästner, a.a.O., § 6 Rdnr. 2 und 11).

Die Vertraulichkeit der Beratungen erstreckt sich auch auf die Sitzungsprotokolle des Vermittlungsausschusses. Diese stenografischen Protokolle, die über die Sitzungen des Vermittlungsausschusses angefertigt werden, stehen nur den ordentlichen Mitgliedern des Ausschusses zur Einsichtnahme zur Verfügung, sowie den stellvertretenden Mitgliedern und den Mitgliedern der Bundesregierung nur dann, wenn sie an den Beratungen tatsächlich teilgenommen haben. Anderen Personen sind sie grundsätzlich zunächst nicht zugänglich.

Der Vermittlungsausschuss beschließt regelmäßig zu Beginn einer Wahlperiode die generelle Freigabe der Sitzungsprotokolle der jeweils vorletzten Wahlperiode (vgl. I.3. und V.1.).

Der Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen des Vermittlungsausschusses wird auch bei der Berichterstattung über die Ergebnisse des Vermittlungsausschusses berücksichtigt. Bericht erstattet wird zum einen gegenüber der Öffentlichkeit insbesondere durch Äußerungen von Vorsitzenden und Mitgliedern des Vermittlungsausschusses gegenüber Medienvertretern unmittelbar nach einer Sitzung, durch die Veröffentlichung der inhaltlichen Ergebnisse in Bundestagsdrucksachen, durch die Bekanntgabe aller Ergebnisse im Internet und durch die Herausgabe von Pressemitteilungen. Zum anderen erfolgt dies durch die Ausführungen der vom Vermittlungsausschuss gemäß § 10 Absatz 1 Satz 2 GO VA bestimmten Berichterstatter in den öffentlichen Plenarsitzungen von Bundestag und Bundesrat. Auch wenn es hierbei nicht immer nur um die Wiedergabe des bloßen Ergebnisses des Vermittlungsverfahrens gehen kann, sondern - insbesondere beim Werben um Zustimmung für das gefundene Ergebnis im anschließenden Bundestags- und Bundesratsverfahren - auch um die Nachvollziehbarkeit der politischen Entscheidungsfindung, wird dennoch weitgehend auf die Darstellung von Einzelheiten des Beratungsverlaufs und insbesondere des Abstimmungsergebnisses verzichtet.

...

Es wird deutlich, dass der Vertraulichkeitsgrundsatz somit keine absolute Geltung beanspruchen kann. Obwohl das Vermittlungsverfahren selbst zwar weitgehend unbeeinflusst von statten gehen soll, findet es trotzdem nicht im "luftleeren Raum" statt. Der Vertraulichkeitsgrundsatz findet seine natürliche Grenze daher dort, wo es um die Vermittlung der politischen Informationen geht, die für das abschließende Votum der gesetzgebenden Körperschaften unerlässlich sind (vgl. Dästner, a.a.O., § 6 Rdnr. 14). Letztendlich kann eine politische Einigung im weiteren Gesetzgebungsverfahren nur dann Bestand haben und allgemein auf Akzeptanz stoßen, wenn die Wanderung auf dem schmalen Grat zwischen der erforderlichen Vertraulichkeit des Vermittlungsverfahrens einerseits sowie andererseits der Notwendigkeit, eine Mehrheit für das Ergebnis zu gewinnen, und dem Stillen des Bedürfnisses nach weitgehender Transparenz auch dieses Teils des Gesetzgebungsverfahrens gelingt.

#### 4. Beratungsverlauf zu einem Anrufungsgegenstand

Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses macht zum Verlauf der Beratungen eines Anrufungsgegenstandes kaum Vorgaben (vgl. V.5. und V.6.). Damit ist die innere Gestaltung des Vermittlungsverfahrens nahezu vollständig den Mitgliedern des Vermittlungsausschusses selbst überlassen. Dies entspricht der Intention, mit einer offenen Regelungskonzeption größtmögliche Einigungschancen im Rahmen eines Vermittlungsverfahrens zu eröffnen (vgl. auch IX.5.).

In ständiger Praxis wird zu Beginn eines Beratungspunktes üblicherweise in den Sach- und Streitstand zu dem Gesetz eingeführt. Diese Berichterstattung übernimmt in der Regel die Ministerin oder der Minister des Bundesministeriums, das für die zu regelnde Materie federführend ist. Dann besteht Raum für Wortbeiträge. Nach dem Ende der (Sach-)Debatte werden die gestellten Anträge zur Abstimmung gestellt, wobei nach allgemeinem Parlamentsrecht über sogenannte Verfahrens- oder Geschäftsordnungsanträge vor Anträgen in der Sache (Einigungsvorschläge) zu befinden ist. Gemäß § 9 GO VA kann der Vermittlungsausschuss auch Unterausschüsse einsetzen. In der Praxis kommt es eher mal mehr und mal weniger zur Einsetzung von sogenannten Arbeitsgruppen, die der Vorbereitung von Einigungsvorschlägen dienen sollen und zu deren Sitzungen - anders als zur Sitzung des Vermittlungsausschusses - auch fachliche Experten außerhalb des Kreises der an einer Sitzung des Vermittlungsausschusses Teilnahmeberechtigten hinzugezogen werden können. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Vermittlungsausschuss auch insoweit einen weiten Gestaltungsspielraum zugebilligt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. September 2015 - 2 BvE 1/11<sup>5</sup>, Rz. 103). Es hat dem Vermittlungsausschuss keinerlei Vorgaben hinsichtlich der Einsetzung, Zusammensetzung und Verfahrensweise von Untergremien gemacht. Insbesondere sei der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit bei der Besetzung von Arbeitsgruppen nicht zu berücksichtigen. Das hat zur Folge, dass nicht Mitglieder aller im Vermitt-

---

<sup>5</sup> Siehe [http://www.bverfg.de/e/es20150922\\_2bve000111.html](http://www.bverfg.de/e/es20150922_2bve000111.html) .

lungsausschuss repräsentierten Fraktionen in diesen Gremien vertreten sein müssen. Ausdrücklich hat das Bundesverfassungsgericht dem Vermittlungsausschuss die Befugnis zugestanden, sich formeller und informeller Gremien sowie externen Sachverständigen zu bedienen (vgl. hierzu die ausführliche Darstellung unter IX.5.).

Die Beratung eines Anrufungsgegenstandes in einer konkreten Sitzung kann insbesondere enden mit

- der Einigung (durch Annahme einer Änderungs- oder Aufhebungsempfehlung zu dem Gesetz oder durch Bestätigung des Gesetzes),
- der Vertagung der Beratung zu einem Gesetz,
- der Vertagung der Beratung zu einem Gesetz unter gleichzeitiger Einsetzung einer oder mehrerer Unterausschüsse bzw. Arbeitsgruppen oder
- dem Scheitern eines Einigungsversuchs.

In dem ersten Fall wäre zugleich das Vermittlungsverfahren insgesamt beendet, in dem letzten Fall - durch Abschluss ohne Einigungsvorschlag - nur dann, wenn zugleich die Voraussetzungen des § 12 Absatz 1 und 2 GO VA erfüllt wären (vgl. V.5. und V.6.).

## 5. Beschlussfähigkeit, Abstimmungsverfahren

Die Geschäftsordnung sieht für den Vermittlungsausschuss eine zweistufige Beschlussfähigkeit vor. § 7 Absatz 1 GO VA regelt, dass der Ausschuss beschlussfähig ist, wenn - bei ordnungsgemäßer Ladung - mindestens zwölf Mitglieder anwesend sind. Dabei ist unerheblich, ob es sich bei diesen um Mitglieder allein des Bundesrates oder allein des Bundestages oder um Mitglieder beider Häuser handelt. Diese Regelung gilt lediglich für sogenannte Verfahrensbeschlüsse (wie z. B. Vertagung o. ä.) und Beschlüsse über rein interne Vorgänge. Demgegenüber können Einigungsvorschläge gemäß § 7 Absatz 3 GO VA nur beschlossen werden, wenn mindestens je sieben Mitglieder des Bundestages und des Bundesrates anwesend sind. Ist dieses Quorum nicht erfüllt, kann der Ausschuss keine Empfehlung auf Änderung, Aufhebung oder Bestätigung eines Gesetzes beschließen. Das Quorum muss auch dann erfüllt sein, wenn gemäß § 12 Absatz 2 GO VA der Abschluss des Verfahrens ohne Einigungsvorschlag festgestellt werden soll, was frühestens in der Sitzung des dritten Einigungsversuchs möglich ist (vgl. § 12 Absatz 1 und 2 GO VA). Denn § 12 Absatz 2 GO VA knüpft den Abschluss an die Feststellung, dass sich keine Mehrheit für einen Einigungsvorschlag findet. Ob sich eine Mehrheit findet, kann indes nur dann überprüft werden, wenn der Ausschuss überhaupt gemäß § 7 Absatz 3 GO VA für die Annahme inhaltlicher Anträge beschlussfähig ist. Die Feststellung, ob der Vermittlungsausschuss beschluss- oder beschlussunfähig ist, bedarf keiner Rüge durch ein Ausschussmitglied, sondern ist von Amts wegen durch den Vorsitzenden zu beachten.

...

Der Vermittlungsausschuss fasst seine Beschlüsse gemäß § 8 GO VA mit der Mehrheit der Stimmen seiner anwesenden Mitglieder. Der nicht ganz eindeutige Wortlaut ist in ständiger Staatspraxis dahingehend ausgelegt worden, dass ein Beschluss dann als gefasst gilt, wenn die Zahl der Ja-Stimmen die Zahl der Nein-Stimmen überwiegt. Enthaltungen bleiben hierbei unberücksichtigt und ohne Auswirkung. Bei zahlenmäßiger Gleichheit von Ja- und Nein-Stimmen gilt ein Antrag als abgelehnt. Damit wird § 8 GO VA im Sinne einer sogenannten Abstimmungsmehrheit und nicht im Sinne einer sogenannten Anwesenheitsmehrheit gehandhabt. Abgestimmt wird durch einfaches Handaufheben. Bei zu erwartenden eindeutigen Mehrheitsverhältnissen kommt es vor, dass auf die konkrete Auszählung der Stimmen verzichtet und lediglich die Annahme eines Antrags "mit großer Mehrheit" festgestellt wird.

#### 6. Abschluss und mögliche Ergebnisse des gesamten Vermittlungsverfahrens

Das Vermittlungsverfahren zu einem Gesetz kann insgesamt vom Vermittlungsausschuss nur abgeschlossen werden

- durch einen Einigungsvorschlag auf Änderung oder Aufhebung des vom Bundestag beschlossenen Gesetzes (§ 10 GO VA),
- durch einen Einigungsvorschlag auf Bestätigung des vom Bundestag beschlossenen Gesetzes (§ 11 GO VA) oder
- ohne Einigungsvorschlag, allerdings nicht vor der dritten Sitzung des Ausschusses zu dem Gesetz (§ 12 Absatz 1 und 2 GO VA).

In dem letzten Fall muss der Vorsitzende in der dritten wegen desselben Gesetzes einberufenen Sitzung, also dem dritten Einigungsversuch, den Abschluss des Verfahrens feststellen, sofern dies in der zweiten Sitzung von einem Mitglied beantragt wurde und in der dritten Sitzung keine Mehrheit für einen Einigungsvorschlag zustande kommt (§ 12 Absatz 2 GO VA). Eines Beschlusses des Vermittlungsausschusses über den Abschluss des Verfahrens bedarf es hierzu nicht. Wird der Abschluss eines Verfahrens erstmals in einer späteren als der zweiten Sitzung beantragt, kann das Verfahren ebenfalls frühestens erst in der darauffolgenden Sitzung abgeschlossen werden (vgl. den Wortlaut des § 12 Absatz 2 GO VA), so dass es auch zu mehr als nur drei Einigungsversuchen kommen kann. Auf andere Weise, als durch § 12 Absatz 1 und 2 GO VA festgelegt, kann das Verfahren ohne Einigungsvorschlag nicht abgeschlossen werden (§ 12 Absatz 3 GO VA). Diese Regelung stellt ein Höchstmaß an Einigungsbemühungen sicher.

Die Beschlussempfehlungen des Vermittlungsausschusses werden als Bundestagsdrucksachen veröffentlicht. Die gemäß § 11 Satz 2 und § 12 Absatz 4 GO VA an die Präsidenten von Bundestag und Bundesrat zu adressierenden Unterrichtsschreiben des Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses über die Bestätigung des Gesetzes oder den Abschluss des Verfahrens ohne Einigungsvorschlag werden üblicherweise sowohl als Bundestags- als auch als Bundesratsdrucksache heraus-

...

gegeben. Zur etwaigen politischen Geschäftsgrundlage einer erzielten Einigung, die sich diesen Ergebnisdokumenten nicht immer bzw. nicht immer in Gänze entnehmen lässt, siehe die Ausführungen unter IX.8.

Zur Berichterstattung über ein abgeschlossenes Vermittlungsverfahren in Bundestag und Bundesrat wird in der Regel je ein Mitglied des entsprechenden Hauses bestimmt, obwohl § 10 Absatz 1 Satz 2 GO VA nur von einem vom Ausschuss bestimmten Mitglied spricht, das im Bundestag und Bundesrat berichtet.

Darüber hinaus kann sich ein Vermittlungsverfahren faktisch erledigen

- durch die Rücknahme der Anrufung des Vermittlungsausschusses durch das anrufende Verfassungsorgan, wozu es eines entsprechenden Plenarbeschlusses des Bundesrates oder des Bundestages bzw. eines entsprechenden Kabinettsbeschlusses der Bundesregierung bedürfte, weil dadurch das Vermittlungsverfahren gegenstandslos würde, oder
- im Falle einer nicht abschließenden Beratung durch den Vermittlungsausschuss bis zum Ende einer Wahlperiode mit der Folge, dass das Gesetz der Diskontinuität anheimfällt.

## **VI. Das weitere Verfahren in Bundestag und Bundesrat, Zustandekommen des Gesetzes**

Nach Abschluss des Vermittlungsverfahrens müssen sich - je nach Ergebnis - Bundestag und Bundesrat oder nur der Bundesrat erneut mit dem Gesetz befassen.

Beschließt der Ausschuss zu dem Gesetzesbeschluss des Bundestages eine Änderungs- oder eine Aufhebungsempfehlung, muss zunächst erneut der Bundestag über diese Beschlussempfehlung Beschluss fassen (vgl. § 10 Absatz 1 Satz 1 GO VA).

Sieht der Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses dagegen eine Bestätigung des vom Bundestag beschlossenen Gesetzes vor (vgl. § 11 GO VA) oder hat der Vermittlungsausschuss das Verfahren ohne Einigungsvorschlag abgeschlossen, bedarf es keiner erneuten Beschlussfassung durch den Bundestag. In diesen Fällen hat sich unmittelbar der Bundesrat erneut mit dem ursprünglichen (unveränderten) Gesetzesbeschluss des Bundestages auseinander zu setzen (vgl. Dästner, a.a.O., § 12 Rdnr. 13).

Eine erneute Befassung des Bundesrates kann auch dann nicht unterbleiben, wenn der Bundesrat vor der Einleitung des Vermittlungsverfahrens seine Zustimmung zu dem Gesetz verweigert hatte. Zum einen lebt eine bereits beschlossene Zustimmungsverweigerung in diesen Fällen wegen der nur vorläufigen Wirkung der der Mitwirkungshandlung des Bundesrates am Zustandekommen des Gesetzes nach Artikel 78 GG vorausgehenden Beschlüsse (jedenfalls, solange eine Anrufung des Vermittlungsausschusses noch möglich ist) nicht wieder auf. Zum anderen hätte der Vermittlungsausschuss dann, wenn es zu keiner Bundesratsbefassung mehr käme, das "letzte Wort" im Gesetzgebungsverfahren und würde damit vom "Empfehlungsorgan" zum "Entscheidungsorgan", was seiner verfassungsrechtlichen Stellung jedoch nicht entspräche (vgl. Dästner, a.a.O., § 10 Rdnr. 54).

### **1. Verfahren im Bundestag**

Ein Einigungsvorschlag auf Änderung oder Aufhebung des vom Bundestag beschlossenen Gesetzes ist gemäß § 10 Absatz 1 Satz 1 GO VA alsbald auf die Tagesordnung des Bundestages zu setzen. Gemäß § 90 Absatz 2 GO BT kann die Beratung einer Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses in der Regel frühestens am zweiten Tag nach der Verteilung der entsprechenden Bundestagsdrucksache erfolgen (vgl. IX.7.). Es findet nur noch eine Plenarbefassung und keine erneute Beratung in den Ausschüssen des Bundestages statt.

Der Bundestag stimmt - anders als der Bundesrat - gemäß § 10 Absatz 2 Satz 1 GO VA nur über den Einigungsvorschlag ab, also nicht über das gesamte Gesetz. Denn mit der Anrufung ist der ursprüngliche Gesetzesbeschluss des Bundestages nicht aufgehoben, sondern in seiner Wirksamkeit zunächst nur suspendiert worden. Neben einer Berichterstattung über das Vermittlungsverfahren können

...

gemäß § 10 Absatz 2 Satz 2 GO VA vor der Abstimmung über den Einigungsvorschlag Erklärungen hierzu abgegeben werden. Anträge zur Sache selbst sind gemäß § 10 Absatz 2 Satz 3 GO VA nicht zulässig, d. h. der Einigungsvorschlag kann inhaltlich nicht mehr verändert werden.

Sieht der Einigungsvorschlag mehrere Änderungen des Gesetzesbeschlusses vor, so hat der Vermittlungsausschuss in ihm zu bestimmen, ob und inwieweit im Bundestag über die Änderungen gemeinsam, d. h. in einer einzigen Abstimmung, zu befinden ist (§ 10 Absatz 3 Satz 1 GO VA). Die Abstimmung des aus mehreren Einzeländerungen bestehenden Einigungsvorschlags im Ganzen hat sich in der Praxis zum Regelfall entwickelt. Enthält die Beschlussempfehlung Änderungen des Grundgesetzes, kann der Vermittlungsausschuss diese hingegen nicht in einer Abstimmung zusammenfassen. Über diese hat der Bundestag stets einzeln zu befinden (§ 10 Absatz 3 Satz 2 GO VA). Erfolgen Einzelabstimmungen, so ist gemäß § 10 Absatz 3 Satz 3 GO VA eine Schlussabstimmung über die angenommenen Einzeländerungen im Ganzen vorzusehen.

Der Inhalt des § 10 GO VA, der weitgehend Verfahrensrecht des Bundestages regelt, ist über § 90 Absatz 1 GO BT in die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages übernommen worden.

Das Ergebnis der Abstimmung im Bundestag teilt der Präsident des Bundestages dem Präsidenten des Bundesrates in einem entsprechenden Notifizierungsschreiben mit. Nimmt der Bundestag die Änderungsempfehlung des Vermittlungsausschusses an, hat sich anschließend der Bundesrat mit dem Gesetz in der so geänderten Fassung zu beschäftigen. Lehnt der Bundestag die Änderungsempfehlung dagegen ab, ist Beratungsgegenstand für den Bundesrat der ursprüngliche (unveränderte) Gesetzesbeschluss des Bundestages. Gleiches gilt in dem Fall, dass der Bundestag die Aufhebungsempfehlung des Vermittlungsausschusses ablehnt. Folgt der Bundestag allerdings der Aufhebungsempfehlung des Vermittlungsausschusses, so endet das Gesetzgebungsverfahren mit diesem Beschluss des Bundestages. Das Unterrichtungsschreiben des Präsidenten des Deutschen Bundestages an den Präsidenten des Bundesrates hat in diesem Fall rein informatorischen Charakter, da es keinen Gesetzesbeschluss mehr gibt, mit dem sich der Bundesrat noch befassen könnte. Das Gesetzgebungsverfahren ist dann mit der Aufhebung des Gesetzes durch den Bundestag gegenstandslos geworden.

## 2. Verfahren im Bundesrat

Nach vorausgegangenem Vermittlungsverfahren liegt dem Bundesrat als Beratungsgegenstand entweder der ursprüngliche (unveränderte) Gesetzesbeschluss des Bundestages vor oder aber der in der Fassung der Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses durch den Bundestag geänderte Gesetzesbeschluss. Der Bundesrat stimmt dabei - anders als der Bundestag - stets über das gesamte Gesetz ab. Auch wenn es für den Bundesrat keine dem § 10 Absatz 1 Satz 1 GO VA für den Bundestag entsprechende Vorschrift gibt, sieht auch der Bundesrat in ständiger Staatspraxis davon ab, seine Plenarentscheidung in diesen Fällen erneut durch

...

Ausschussberatungen vorbereiten zu lassen. Eine allgemeingültige Frist für die Behandlung von Gesetzesbeschlüssen im Bundesrat nach durchlaufendem Vermittlungsverfahren sehen das Grundgesetz und die Geschäftsordnung nicht vor. Nur für den Fall, dass der Bundesrat Einspruch gegen ein Einspruchsgesetz einlegen will, ist die Frist des Artikels 77 Absatz 3 Satz 2 GG zu beachten. Kommt es bei Zustimmungsgesetzen zu einem Abschluss des Vermittlungsverfahrens ohne Einigungsvorschlag, so hat der Bundesrat seinen Beschluss über die Zustimmung zu dem Gesetz gemäß Artikel 77 Absatz 2a GG "in angemessener Frist" zu fassen. Im Übrigen ist für das weitere Verfahren im Bundesrat entscheidend, ob es sich bei dem in Rede stehenden Gesetz um ein Einspruchsgesetz oder um ein Zustimmungsgesetz handelt. Maßgebend für die Beurteilung ist der Inhalt des Gesetzesbeschlusses in der gegebenenfalls durch das Vermittlungsverfahren geänderten Fassung.

a) Verfahren bei Einspruchsgesetzen

Handelt es sich um ein Einspruchsgesetz, also ein Gesetz, für dessen Zustandekommen das Grundgesetz nicht ausdrücklich die Zustimmung des Bundesrates verlangt, kann der Bundesrat gemäß Artikel 77 Absatz 3 Satz 1 GG binnen zwei Wochen Einspruch gegen den Gesetzesbeschluss des Bundestages einlegen. Die Einspruchsfrist beginnt in dem Fall, dass dem Bundestag eine Änderungsempfehlung des Vermittlungsausschusses zur Abstimmung vorgelegen hat (bzw. eine Aufhebungsempfehlung, der der Bundestag nicht gefolgt ist), mit dem Eingang des vom Bundestag erneut gefassten Beschlusses beim Bundesrat, in allen übrigen Fällen (der Bestätigung des Gesetzes durch den Vermittlungsausschuss oder des Abschlusses des Vermittlungsverfahrens ohne Einigungsvorschlag) mit dem Eingang der Mitteilung des Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses über die Beendigung des Vermittlungsverfahrens beim Bundesrat (Artikel 77 Absatz 3 Satz 2 GG). Mit einem Einspruch kann der Bundesrat das Zustandekommen des Gesetzes jedoch nicht verhindern, da dem Bundestag die Möglichkeit eröffnet ist, den Einspruch mit entsprechender Mehrheit nach Artikel 77 Absatz 4 GG zurückzuweisen. Hat der Bundesrat den Einspruch mit der Mehrheit seiner Stimmen (mindestens 35) beschlossen, so kann er durch Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages (der sogenannten Kanzlermehrheit, vgl. Artikel 63 Absatz 2 Satz 1 GG) zurückgewiesen werden. Versammelt sich hingegen eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Stimmen (mindestens 46) des Bundesrates hinter einem Einspruch, so bedarf die Zurückweisung durch den Bundestag einer Mehrheit von zwei Dritteln der bei dieser Abstimmung abgegebenen Stimmen, die mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages entsprechen muss (vgl. Artikel 77 Absatz 4 Satz 2 GG). Gelingt dem Bundestag die Zurückweisung des Einspruchs nicht (vgl. unter VII.1. Hinweis 5 am Ende), ist das Gesetz endgültig gescheitert. Weitere Vermittlungsverfahren, die das Scheitern noch verhindern könnten, scheiden wegen der alleinigen Anrufungsberechtigung des Bundesrates bei Einspruchsgesetzen aus.

b) Verfahren bei Zustimmungsgesetzen

Handelt es sich hingegen um ein Zustimmungsgesetz, hängen die weiteren Handlungsmöglichkeiten des Bundesrates von der konkreten Verfahrenskonstellation ab:

aa) wenn der Bundesrat bereits angerufen hat

In dem Fall, dass der Bundesrat den Vermittlungsausschuss im bisherigen Gesetzgebungsverfahren bereits angerufen hat, kann er nur noch über die Frage der Zustimmung entscheiden. Kommt die Mehrheit von 35 Stimmen hierfür nicht zustande, hat der Bundesrat dem Gesetz die nach Artikel 78 GG für das Zustandekommen des Gesetzes vorausgesetzte Zustimmung versagt mit der Folge, dass das Gesetz gescheitert wäre, sofern nicht Bundestag oder Bundesregierung ihrerseits noch einmal den Vermittlungsausschuss anriefen (was nur dann ginge, wenn ihre jeweilige Anrufungsmöglichkeit ebenfalls noch nicht verbraucht wäre). Seine eventuelle Bereitschaft zu einem weiteren Vermittlungsverfahren auf Initiative des Bundestages oder der Bundesregierung kann der Bundesrat in einer Entschließung zum Ausdruck bringen, die er mit seinem Nichtzustimmungsbeschluss verbindet (Vgl. Dästner, a.a.O., § 10 Rdnr. 56).

bb) wenn der Bundesrat noch nicht angerufen hat

Hat nicht der Bundesrat, sondern eines der beiden anderen hierzu berechtigten Verfassungsorgane den Vermittlungsausschuss angerufen, weil der Bundesrat dem Gesetz die erforderliche Zustimmung verweigert hatte, ist danach zu differenzieren, ob dem Bundesrat nunmehr nach Abschluss des Vermittlungsverfahrens ein geänderter Gesetzesbeschluss oder aber der ursprüngliche (unveränderte) Gesetzesbeschluss zur Beratung vorliegt:

aaa) Beratung eines geänderten Gesetzesbeschlusses

Hat der Bundesrat über einen geänderten Gesetzesbeschluss zu befinden, so kann er zum einen den Vermittlungsausschuss anrufen, da seine Anrufungsmöglichkeit im bisherigen Gesetzgebungsverfahren noch unverbraucht und zudem noch nicht verfristet ist (denn der Gesetzesbeschluss in dieser geänderten Fassung liegt ihm erstmals vor, weshalb der Beginn der Anrufungsfrist an dessen Zuleitung und nicht an die Zuleitung des ursprünglichen Gesetzesbeschlusses anknüpft). Zum anderen kann er dem Gesetz in dieser Fassung zustimmen oder aber drittens dem Gesetz nicht zustimmen. Verweigert der Bundesrat dem Gesetz die Zustimmung, so kann nur noch das Verfassungsorgan ein erneutes Vermittlungsverfahren einleiten, das in diesem Gesetzgebungsverfahren nicht bereits anrufendes Organ war.

bbb) Beratung des ursprünglichen (unveränderten) Gesetzesbeschlusses

Steht dagegen der ursprüngliche (unveränderte) Gesetzesbeschluss zur Abstimmung, ist dem Bundesrat die Möglichkeit der Anrufung des Vermittlungsausschusses nicht mehr gegeben. Zwar wäre sein Anrufungsrecht in diesem Gesetzgebungsverfahren an sich noch unverbraucht, aber im Hinblick auf die Drei-Wochen-Frist gemäß Artikel 77 Absatz 2 GG ist dieses Recht bereits verfristet. Die Frist beginnt regelmäßig mit der ersten Zuleitung des ursprünglichen Gesetzesbeschlusses an den Bundesrat zu laufen (und nicht erneut nach Abschluss des Vermittlungsverfahrens, zumal es streng genommen nicht zu einer erneuten Zuleitung des Gesetzesbeschlusses an den Bundesrat, sondern lediglich zu einer Unterrichtung über den Beschluss des Bundestages, dass dieser die Änderungs- oder Aufhebungsempfehlung des Vermittlungsausschusses abgelehnt habe bzw. nur zu einer Zuleitung des Mitteilungsschreibens des Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses kommt, aus dessen Inhalt - Bestätigung des Gesetzes oder Abschluss ohne Einigung - sich ergibt, dass der Bundesrat nunmehr erneut über den unveränderten Gesetzesbeschluss zu befinden hat). "Zückt" der Bundesrat also sogleich das "scharfe Schwert" der Nichtzustimmung, anstatt zunächst die ihm eingeräumte Möglichkeit der Anrufung des Vermittlungsausschusses zu nutzen, ist sein Anrufungsrecht für dieses Gesetzgebungsverfahren verbraucht, sofern es - wie hier vorausgesetzt - aufgrund des Vermittlungsverfahrens bzw. nach erneuter Befassung des Bundestages im Ergebnis zu keiner Veränderung des ursprünglichen Gesetzesbeschlusses gekommen ist. Der Bundesrat kann in einer solchen Konstellation nur noch über die Frage der Zustimmung zum Gesetz Beschluss fassen. Stimmt er dem Gesetz nicht zu, kann wiederum nur noch das Verfassungsorgan ein erneutes Vermittlungsverfahren einleiten, das in diesem Gesetzgebungsverfahren nicht bereits anrufendes Organ war.

### 3. Zustandekommen des Gesetzes

Nach Abschluss eines Vermittlungsverfahrens kommt ein Gesetz gemäß Artikel 78 GG zustande, wenn

- der Bundesrat dem (Zustimmungs-)Gesetz zustimmt,
- der Bundesrat gegen das (Einspruchs-)Gesetz keinen Einspruch innerhalb der Frist des Artikels 77 Absatz 3 GG einlegt,
- der Bundesrat den gegen das (Einspruchs-)Gesetz eingelegten Einspruch zurücknimmt (dieser Fall ist bisher nicht vorgekommen) oder
- der Einspruch des Bundesrates vom Bundestag gemäß Artikel 77 Absatz 4 GG mit der erforderlichen Mehrheit zurückgewiesen wird.

Verweigert der Bundesrat einem Zustimmungsgesetz dagegen - auch nach gegebenenfalls bis zu drei Vermittlungsverfahren - die Zustimmung oder weist der Bundestag einen Einspruch des Bundesrates gegen ein Einspruchsgesetz nicht zurück, ist das Gesetz endgültig gescheitert.

## VII. Statistik der Anrufungen des Vermittlungsausschusses von der 1. bis zur 18. Wahlperiode

### 1. Zahl der Anrufungen

Wahlperiode des BT	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.	18.
Anzahl der vom BT beschlossenen Gesetze	559	518	428	429	461	334	516	354	139	320	369	507	565	558	401	629	553	555
Gesetzesbeschlüsse des Bundestages, zu denen der Vermittlungsausschuss ange-rufen wurde davon	72	62	49	37	35	31	96	71	20	6	13	83	83	75	100	18	43	3
zweifache Anrufung	3	1	-	2	1	2	6	4	-	-	-	2	7	2	2	-	1	-
dreifache Anrufung	-	1	-	-	1	-	1	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
Gesamtzahl der Anru-fungen des Vermitt-lungsausschusses <sup>1</sup>	75	65	49	39	39	33	104	77	20	6	13	85	92	77	102	18	44	3
durch den Bundesrat <sup>2</sup>	70	59	46	34	34	31	96	69	17	6	13	71	74	66	90	17	34	2
durch die Bundes-regierung <sup>3</sup>	3	3	3	3	4	2	7	7	3	-	-	14	10	10	11	1	10	1
durch den Bundes-tag <sup>3</sup>	2	3	-	2	1	-	1	1	-	-	-	-	8	1	1	-	-	-
Ergebnis nach Anru-fung des Vermitt-lungsausschusses <sup>4</sup>																		
verkündete Gesetze	63	56	47	35	30	31	89	57	17	6	11	71	73	65	88	18	34	2
nicht verkündete Gesetze <sup>5</sup>	9	6	2	2	7	1	7	14	3	-	2	12	10	12	12	-	9	1

Hinweise:

- <sup>1</sup> Unter Berücksichtigung von Mehrfachanrufungen sowie von Abspaltungen und Zusammenführungen von Gesetzesbeschlüssen.
- <sup>2</sup> In vier der genannten Fälle, und zwar bei einem Gesetz in der 4. und zu drei Gesetzen in der 5. Wahlperiode, wurde der Vermittlungsausschuss vorsorglich angerufen.
- <sup>3</sup> Nach Versagung der Zustimmung, in zwei Fällen (je einer in der 5. und 12. Wahlperiode) vor Versagung der Zustimmung durch den Bundesrat.
- <sup>4</sup> Unter Berücksichtigung von Abspaltungen und Zusammenführungen von Gesetzesbeschlüssen.
- <sup>5</sup> 38 Gesetze sind wegen des Ablaufs der Wahlperiode im Vermittlungsausschuss nicht abschließend beraten worden (ein Gesetz in der 2., vier Gesetze in der 5., sechs Gesetze in der 8., fünf Gesetze in der 12., ein Gesetz in der 13., vier Gesetze in der 14., zehn Gesetze in der 15., sechs Gesetze in der 17. und ein Gesetz in der 18. Wahlperiode).  
In der 11. Wahlperiode wurde der zu einem Gesetz vorgelegte Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses vom Bundestag nicht behandelt.  
In der 15. Wahlperiode hat der Bundestag den Einspruch des Bundesrates gegen ein Gesetz nicht zurück-gewiesen.

...

## 2. Betroffene Geschäftsbereiche

Wahlperiode	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.	18.
Auswärtiges	1	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Inneres	15	18	14	6	3	4	12	11	2	2	1	9	5	8	6	6	3	-
Justiz	5	6	3	4	9	7	24	13	4	2	1	14	15	20	13	2	5	-
Wirtschaft	4	1	5	4	6	1	6	4	-	-	2	3	3	5	10	1	3*	-
Finanzen	27	20	8	8	6	4	14	11	7	-	-	18	11	11	19	2	15	1
Agrar und Verbraucherschutz	3	3	4	5	1	2	4	2	-	1	-	7	4	9	12	3	1	-
Arbeit und Sozialordnung	8	5	7	2	1	4	11	14	4	-	3	8	11	5	18	-	4	1
Jugend, Familie, Gesundheit	-	-	-	6	5	6	7	6	1	1	1	9	12	6	9	1	5	-
Verteidigung	-	2	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	1	-	1	-	-
Verkehr/ Infrastruktur	5	1	3	1	1	1	8	4	-	-	1	4	7	7	3	-	3	1
Post	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-
Städtebau/ Wohnungswesen	1	2	1	-	2	1	4	4	1	-	1	1	2	-	1	1	-	-
Bildung und Wissenschaft	-	-	-	-	-	1	5	2	1	-	1	2	3	1	1	-	1	-
Wirtschaftliche Zusammenarbeit	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Umwelt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	4	8	2	7	1	4*	-
Europa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-
Flüchtlingsfragen	1	2	3	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kultur und Medien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Gesetzesbeschlüsse des Bundestages, zu denen der VA angerufen wurde	71	61	49	37	35	31	96	71	20	6	13	83	83	75	100	18	43	3

### Hinweise zu früheren Wahlperioden:

Bei der Zahl der Gesetzesbeschlüsse des Bundestages, zu denen der Vermittlungsausschuss angerufen wurde, ist

- in der 1. Wahlperiode ein Gesetz nicht berücksichtigt, bei dem ein Anrufungsbegehren des Bundesrates zurückgenommen wurde;
- in der 2. Wahlperiode ein Gesetz nicht berücksichtigt, zu dem das Vermittlungsverfahren im Hinblick auf den bevorstehenden Abschluss der Wahlperiode nicht zu Ende geführt wurde;
- in der 12. Wahlperiode die Verfassungsreform, die vom Bundestag in drei Einzelgesetze aufgespalten wurde, mit ebenso vielen Gesetzen berücksichtigt; dies gilt auch für die Zahl der Anrufungen (siehe Tabelle unter VII.1.), obwohl die Anrufungsgründe zu den Einzelgesetzen identisch waren und in einer BR-Drucksache enthalten sind (vgl. lfd. Nr. 81 der Einzelübersicht zur 12. Wahlperiode).

- \* In der 17. Wahlperiode war die Federführung für das Gesetz zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (vgl. lfd. Nr. 10 der Einzelübersicht zur 17. Wahlperiode) sowohl dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie als auch dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit übertragen.

## VIII. Ergebnisse der Vermittlungstätigkeit in der 18. Wahlperiode

*Hinweise: BT=Bundestag, BR=Bundesrat, BReg. = Bundesregierung*

*Die **Zahlen** entsprechen der laufenden Nummer der Einzelübersicht (vgl. X.).*

1. Einigungsvorschläge des Vermittlungsausschusses (§ 10 GO VA):
  - a) davon auf Bestätigung des Gesetzes (§ 11 GO VA): *keine*
  - b) Einigungsvorschläge mit nur einer Änderung: *keine*
  - c) Einigungsvorschläge mit mehreren Änderungen: **1, 2**
    - aa) davon nicht gemäß § 10 Abs. 3 Satz 1 GO VA verbunden: *keine*
    - bb) davon zwischen zwei Gesetzen gemäß § 10 Abs. 3 Satz 1 GO VA verbunden: *keine*
    - cc) davon auf Neufassung des Gesetzes: *keine*
    - dd) unter Aufspaltung des Gesetzesbeschlusses mit getrennter Abstimmung: *keine*
  - d) Einigungsvorschläge auf Aufhebung des Gesetzes: *keine*
  
2. Abschluss ohne Einigungsvorschlag:
  - a) nach § 12 GO VA: *keiner*
  - b) mit der Folge der Diskontinuität: **3**
  
3. Schicksal der Einigungsvorschläge  
- soweit sie nicht vom BT und/oder BR übernommen wurden -
  - a) Ablehnung durch den BT, in der Folge Nichtzustimmung des BR mit anschließendem Scheitern des Gesetzes (vgl. hierzu auch Ziffer 5, Buchstabe a): *keine*
  - b) Nichtzustimmung des BR mit anschließendem Scheitern des Gesetzes (vgl. hierzu auch Ziffer 5, Buchstabe a): *keine*
  - c) Keine Abstimmung des BR über den Einigungsvorschlag, stattdessen erneute Anrufung (zweites Vermittlungsverfahren), sodann von BT und BR übernommen: *keine*
  - d) Nichtzustimmung des BR mit anschließendem zweiten Vermittlungsverfahren, sodann von BT und BR übernommen: *keine*
  - e) Einspruch des BR, der vom BT zurückgewiesen wurde: *keiner*
  - f) Einspruch des BR, der im Folgenden nicht vom BT zurückgewiesen wurde: *keiner*

...

4. Schicksal der Abschlüsse ohne Einigungsvorschlag gemäß § 12 GO VA  
(vgl. Ziffer 2, Buchstabe a)  
- soweit die Gesetze nicht vom BR gebilligt wurden -:
  - a) Nichtzustimmung des BR mit anschließendem Scheitern des Gesetzes  
(vgl. hierzu auch Ziffer 5, Buchstabe a): *keine*
  - b) Nichtzustimmung des BR mit anschließendem zweiten Vermittlungsverfahren,  
sodann von BT und BR übernommen: *keine*
  - c) Einspruch des BR, der vom BT zurückgewiesen wurde: *keiner*
  - d) Einspruch des BR, der im Folgenden nicht vom BT zurückgewiesen wurde:  
*keiner*
  
5. Gescheiterte Gesetze:  
- soweit sie Gegenstand eines Vermittlungsverfahrens waren -
  - a) wegen Nichtzustimmung des BR: *keine*
  - b) wegen Nichtzurückweisung des Einspruchs: *keine*
  - c) wegen des Grundsatzes der Diskontinuität: **3**
  
6. Mehrere Vermittlungsverfahren:
  - a) mit zwei Vermittlungsverfahren: *keine*
  - b) mit drei Vermittlungsverfahren: *keine*
  
7. Erstanrufendes Organ:
  - a) BReg.: **3**
  - b) BR: **1, 2**

## **IX. Besonderheiten der Vermittlungstätigkeit in der 18. Wahlperiode**

### **1. Weitergeltung der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses**

Artikel 77 Absatz 2 Satz 2 GG sieht vor, dass Zusammensetzung und Verfahren des Vermittlungsausschusses in einer Geschäftsordnung zu regeln sind, die vom Bundestag beschlossen wird und der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses gilt jeweils nur für die Dauer einer Wahlperiode. Das für den Bundestag nach Ablauf einer Wahlperiode geltende Diskontinuitätsprinzip, nach dem alle bisherigen Abgeordneten mit der Konstituierung eines neu gewählten Bundestages ihr Mandat verlieren (personelle Diskontinuität), alle Untergliederungen und Organe des Bundestages wie etwa die Ausschüsse neu gebildet werden müssen (organisatorische Diskontinuität) und alle in den alten Bundestag eingebrachten Gesetzesvorlagen, die von diesem noch nicht beschlossen wurden, neu eingebracht und verhandelt werden müssen (sachliche Diskontinuität), wirkt sich auf den zur Hälfte mit Mitgliedern des Bundestages besetzten Vermittlungsausschuss aus. Mit dem Ausscheiden der bundestagsseitigen Mitglieder hört der Vermittlungsausschuss zum Ende einer Wahlperiode auf zu bestehen (vgl. Dästner, a.a.O., § 1 Rdnr. 11). Infolge dessen wird zu Beginn einer jeden Wahlperiode der Vermittlungsausschuss neu gebildet und dessen Geschäftsordnung neu beschlossen.

Dementsprechend hat der 18. Deutsche Bundestag in seiner 1. Sitzung am 22. Oktober 2013 durch Annahme des Antrags auf BT-Drucksache 18/1 die Weitergeltung der Gemeinsamen Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) vom 5. Mai 1951 (BGBl. II S. 103), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 30. April 2003 (BGBl. I S. 677), beschlossen; vgl. BR-Drucksache 723/13. Dieser Fassung der Geschäftsordnung hat der Bundesrat in seiner 916. Sitzung am 8. November 2013 zugestimmt, vgl. BR-Drucksache 723/13 (Beschluss).

Die für den Vermittlungsausschuss der 18. Wahlperiode geltende Fassung der Geschäftsordnung ist im Anhang wiedergegeben.

### **2. Konstituierung**

Der Vermittlungsausschuss konstituierte sich in der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages verglichen mit den Vermittlungsausschüssen der übrigen Wahlperioden vergleichsweise spät (vgl. nachstehende Statistik). Er trat erstmalig am 9. September 2015, also knapp zwei Jahre nach Beginn der Wahlperiode am 22. Oktober 2013, zusammen. Besonders früh traf sich der Vermittlungsausschuss der 15. Wahlperiode, dessen erste Sitzung bereits 49 Tage nach Beginn der Wahlperiode stattfand. Besonders spät konstituierte sich der Vermittlungsausschuss der ersten Wahlperiode mit einem erstmaligen Zusammentritt nach erst 246 Tagen. Während die Vermittlungsausschüsse der ersten bis zur 17. Wahlperiode im

...

Durchschnitt nach 121 Tagen erstmalig zusammenkamen, vergingen in der 18. Wahlperiode sogar 687 Tage bis zur ersten Sitzung des Vermittlungsausschusses.

Der Vermittlungsausschuss der 18. Wahlperiode trat mit seiner ersten Sitzung überdies nicht allein zum Zwecke seiner Konstituierung zusammen, sondern zugleich zur Beratung des Dritten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes. Hierzu hatte der Bundesrat den Vermittlungsausschuss mit Beschluss vom 27. März 2015 einberufen (vgl. lfd. Nr. 1 der Einzelübersicht unter X.). Damit erfolgte auch die erstmalige Anrufung des Vermittlungsausschusses vergleichsweise spät, was sich auf die Terminierung seiner ersten Sitzung entsprechend ausgewirkt hat. In den 18 Wahlperioden trat der Vermittlungsausschuss in 10 Fällen allein zum Zwecke der Konstituierung erstmalig zusammen; in 8 Fällen zugleich mit der Beratung eines Gesetzes.

Statistik: Jeweils erste Sitzung des Vermittlungsausschusses nach Beginn der Wahlperiode (1949 bis 2017)

Wahlperiode	Beginn der WP	Erste Sitzung des Vermittlungsausschusses	Tage zwischen Beginn der Wahlperiode und erster Sitzung des Vermittlungsausschusses
1.	7. September 1949	11. Mai 1950 / K	246
2.	6. Oktober 1953	21. Januar 1954 / K	107
3.	15. Oktober 1957	24. Januar 1958 / K	101
4.	17. Oktober 1961	29. März 1962 / K	163
5.	19. Oktober 1965	10. Februar 1966 / K	114
6.	20. Oktober 1969	20. Januar 1970 / VA	92
7.	13. Dezember 1972	21. Februar 1973 / VA	70
8.	14. Dezember 1976	4. Mai 1977 / VA	141
9.	4. November 1980	6. März 1981 / K	122
10.	29. März 1983	23. Juni 1983 / K	86
11.	18. Februar 1987	4. Juni 1987 / K	106
12.	20. Dezember 1990	26. April 1991 / VA	127
13.	10. November 1994	11. Mai 1995 / VA	182
14.	26. Oktober 1998	25. Februar 1999 / K	122
15.	17. Oktober 2002	5. Dezember 2002 / VA	49
16.	18. Oktober 2005	9. März 2006 / K	142
17.	27. Oktober 2009	27. Januar 2010 / VA	92
18.	22. Oktober 2013	9. September 2015 / VA	687
Durchschnitt 1. bis 17. Wahlperiode			Ø 121
Durchschnitt 1. bis 18. Wahlperiode			Ø 153

K: Erster Zusammentritt lediglich zum Zwecke der Konstituierung (10 Fälle)

VA: Erster Zusammentritt aufgrund der Anrufung des Vermittlungsausschusses (8 Fälle)

...

### 3. Vorsitz im Vermittlungsausschuss

In seiner ersten Sitzung am 9. September 2015 hat der Vermittlungsausschuss gemäß § 2 GO VA je ein Mitglied des Bundestages, den Abgeordneten Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU-Fraktion), und des Bundesrates, den Ersten Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg Olaf Scholz (SPD), zu seinen Vorsitzenden gewählt, die sich im Vorsitz vierteljährlich abwechseln und einander vertreten.

Der Vermittlungsausschuss hat zugleich bestimmt, dass der Erste Bürgermeister Olaf Scholz am 9. September 2015 mit dem Vorsitz beginnt. Mithin hatte der Erste Bürgermeister Scholz den Vorsitz jeweils vom 9. September bis zum 8. Dezember und vom 9. März bis zum 8. Juni sowie der Abgeordnete Dr. Wadephul den Vorsitz jeweils vom 9. Dezember bis zum 8. März und vom 9. Juni bis zum 8. September inne.

### 4. Besetzung der "Bundestagsbank" im Vermittlungsausschuss

Während für die Besetzung der "Bundesratsbank" im Vermittlungsausschuss in ständiger Staatspraxis jedes der 16 Länder ein Mitglied entsendet, werden die 16 Mitglieder der "Bundestagsbank" per Plenarbeschluss des Bundestages zahlenmäßig so auf die einzelnen im Bundestag vertretenen Fraktionen verteilt, wie es ihrem Stärkeverhältnis im Bundestag entspricht (vgl. §§ 12, 54 Absatz 2 GO BT). Über das Verfahren, mit dem die konkrete Sitzverteilung zu ermitteln ist, trifft die Geschäftsordnung des Bundestages allerdings keinerlei bindende Aussage.

Die Frage der Besetzung der "Bundestagsbank" im Vermittlungsausschuss, insbesondere das Verfahren der Berechnung der auf die einzelnen Fraktionen entfallenden Sitze, war nicht immer unumstritten. Das Bundesverfassungsgericht hatte den Deutschen Bundestag in anderem Zusammenhang aufgefordert (Urteil vom 8. Dezember 2004 - 2 BvE 3/02<sup>6</sup>), ein neues Verfahren zu beschließen, mit dem eine proportionalitätsgerechtere Verteilung der Sitze auf der "Bundestagsbank" im Vermittlungsausschuss gewährleistet werde. Dabei gelte der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht uneingeschränkt, sondern müsse mit dem Prinzip einer stabilen parlamentarischen Mehrheitsbildung zu einem schonenden Ausgleich gebracht werden.

Zu Beginn der 18. Wahlperiode beschloss der Deutsche Bundestag (vgl. BT-Drucksache 18/212): "Die Zahl der auf die Fraktionen entfallenden Sitze im Ältestenrat und in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages sowie die Verteilung der Vorsitze in den Ausschüssen werden nach dem Verfahren der mathematischen Proportionen (St. Laguë/Schepers) berechnet, soweit nichts anderes vereinbart wird. Das Gleiche gilt für die Besetzung von anderen Gremien, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Führt dieses Verteilverfahren nicht zu einer Wiedergabe der parlamentarischen Mehrheit oder zu mehrdeutigen Ergebnissen, errechnet sich die Verteilung nach d'Hondt." Infolgedessen entfielen die 16 Sitze

---

<sup>6</sup> Siehe [http://www.bverfg.de/e/es20041208\\_2bve000302.html](http://www.bverfg.de/e/es20041208_2bve000302.html) .

des Bundestages im Vermittlungsausschuss auf die einzelnen Fraktionen im Verhältnis von 7 (CDU/CSU) zu 5 (SPD) zu 2 (DIE LINKE.) zu 2 (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), vgl. BT-Drucksache 18/371. Damit waren die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts erfüllt: Die Verteilung der Sitze im Vermittlungsausschuss berücksichtigte sowohl den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit entsprechend dem Stärkeverhältnis der einzelnen Bundestagsfraktionen zueinander. Zugleich war mit 12 Sitzen für die Fraktionen der Regierungskoalition und 4 Sitzen für die Oppositionsfraktionen dem Prinzip einer stabilen parlamentarischen Mehrheitsbildung Genüge getan, wenngleich dies im Hinblick auf die sogenannte Große Koalition von CDU/CSU und SPD auch nicht schwer zu erreichen war.

##### 5. Einsetzung von Arbeitsgruppen durch den Vermittlungsausschuss

Wie in den vorhergehenden Wahlperioden hat der Vermittlungsausschuss auch in der 18. Wahlperiode zur Vorbereitung seiner Kompromissfindung sogenannte Arbeitsgruppen eingesetzt. Hiervon machte er bei allen drei Vermittlungsverfahren Gebrauch.

Zur Einsetzung von Arbeitsgruppen finden sich weder in Artikel 77 Absatz 2 GG noch in der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses etwaige Vorgaben. Einzig § 9 GO VA besagt, dass der Vermittlungsausschuss Unterausschüsse einsetzen kann. Während man bei der Schaffung der Norm noch eher die Bildung von Untergremien vor Augen hatte, die sich allein aus Mitgliedern des Vermittlungsausschusses zusammensetzten, bildete sich im Laufe der Zeit eine Praxis heraus, der zufolge der Vermittlungsausschuss zunehmend dazu überging, in die Vorbereitung seiner Beratungen auch außenstehende Persönlichkeiten einzubeziehen. Derartige, gemischt besetzte Untergremien werden seither als Arbeitsgruppen bezeichnet, wobei zuweilen - aber nicht immer konsequent - zwischen sogenannten formellen und informellen Arbeitsgruppen unterschieden wurde.

Von einer "formellen" Arbeitsgruppe sprach man zumeist dann, wenn die Arbeitsgruppe durch einen Beschluss des Vermittlungsausschusses eingesetzt worden war und wenn sie sich eher ausschließlich aus Mitgliedern des Vermittlungsausschusses zusammensetzte. An dem zweiten Kriterium wurde aber immer weniger festgehalten, so dass die "formelle" Arbeitsgruppe im Laufe der Zeit immer stärker auch für das Hinzuziehen von externem Sachverstand geöffnet wurde. Von einer "informellen" Arbeitsgruppe war demgegenüber die Rede, wenn sich ein bestimmter Kreis von Personen bereits nach erfolgter Anrufung, aber noch vor Beginn des eigentlichen Vermittlungsverfahrens zum Zwecke der Sondierung eines Kompromisses zusammentat. Auch dann, wenn sich ein Kreis von Personen bei der Gelegenheit einer Sitzung des Vermittlungsausschusses im Wege der politischen Absprache, aber eben nicht aufgrund eines Beschlusses des Vermittlungsausschusses zu diesem Zweck zusammenfand, wurde eher von der Bildung einer "informellen" Arbeitsgruppe gesprochen.

Diese begriffliche Differenzierung hat allerdings keinerlei Bedeutung für den weiteren Ablauf des Vermittlungsverfahrens. Denn eine Entscheidungskompetenz

haben beide Formen der Arbeitsgruppe nicht. So wurde im weiteren Verfahren auch nie zwischen dem Ergebnis einer "formellen" und einer "informellen" Arbeitsgruppe unterschieden.

Um die Einsetzung als "formelle" oder "informelle" Arbeitsgruppe und das konkrete Format einer solchen Arbeitsgruppe wurde nicht selten hart gerungen. Die Praxis der Arbeitsgruppeneinsetzung in der 17. Wahlperiode führte sogar zum Streit vor dem Bundesverfassungsgericht. In der 18. Wahlperiode erging kurz nach der konstituierenden Sitzung des Vermittlungsausschusses am 9. September 2015 hierzu die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts - BVerfG vom 22.09.2018 (2 BvE 1/11)<sup>7</sup> -, mit dem der Vermittlungsausschuss in Bezug auf die Einsetzung von Arbeitsgruppen in seiner langjährigen Praxis bestätigt wurde. Die Entscheidung betrifft das Organstreitverfahren der Fraktion DIE LINKE. und zweier ehemaliger Abgeordneter der Fraktion DIE LINKE., zugleich Mitglieder des Vermittlungsausschusses in der 17. Wahlperiode, gegen den Vermittlungsausschuss, den Deutschen Bundestag und den Bundesrat wegen der Nichtbeteiligung an einer Arbeitsgruppe und an informellen Gesprächsrunden im Rahmen der Vermittlungsverfahren zur "Hartz IV-Reform 2010/2011"<sup>8</sup>.

Die Antragsteller blieben ohne Erfolg. Den Antrag auf Nichtbeteiligung an informellen Gesprächsrunden hielt das Bundesverfassungsgericht bereits als solches für unzulässig, weil die Bildung informeller Gespräche keinem der Antragsteller zuzurechnen sei. Soweit sich der Antrag auf Nichtbeteiligung an der Arbeitsgruppe des Vermittlungsausschusses gegen den Bundesrat und den Bundestag richtete, hat das Bundesverfassungsgericht ihn als unzulässig verworfen, weil die Einsetzung einer Arbeitsgruppe dem Bundesrat und dem Bundestag im Hinblick auf die Weisungsfreiheit der Mitglieder des Vermittlungsausschusses ebenfalls nicht zurechenbar sei. Für zulässig erachtete das Gericht allein den Antrag auf Nichtbeteiligung an einer Arbeitsgruppe des Vermittlungsausschusses, soweit sich dieser gegen den Vermittlungsausschuss richtete, hielt diesen aber für unbegründet. Das Bundesverfassungsgericht führte hierzu unter anderem Folgendes aus:

Der Vermittlungsausschuss habe im Gesetzgebungsverfahren eine herausgehobene und in gewissem Umfang verselbständigte Stellung; er sei kein Entscheidungsorgan, verfüge aber über eine den Kompromiss vorbereitende, ihn aushandelnde und damit faktisch gestaltende Kompetenz, die jeder Vermittlungstätigkeit innewohne. Ein Gesetzesinitiativrecht habe der Vermittlungsausschuss nicht. Er verantworte seine Beratungen und Empfehlungen nicht vor einer parlamentarischen Öffentlichkeit, sondern tate im Interesse seiner Effizienz nichtöffentlich und vertraulich. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Parlament und Ausschüssen gelte zwar auch für die Wahl der Mitglieder des Bundestages in den Vermittlungsausschuss. Er gelte jedoch nicht für die Bildung und Besetzung von Arbeitsgruppen durch den Vermittlungsausschuss. § 9 GO VA enthalte lediglich

---

<sup>7</sup> Siehe [http://www.bverfg.de/e/es20150922\\_2bve000111.html](http://www.bverfg.de/e/es20150922_2bve000111.html) .

<sup>8</sup> Vgl. lfd. Nrn. 5a und 5b der Einzelübersicht zur 17. Wahlperiode unter [www.vermittlungsausschuss.de/schriftenreihe](http://www.vermittlungsausschuss.de/schriftenreihe) .

die Aussage, dass der Ausschuss Unterausschüsse einsetzen könne. Der mit dieser Regelung getroffene weite Gestaltungsspielraum werde nicht durch zwingende verfassungsrechtliche Vorgaben aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 und Artikel 77 Absatz 2 GG eingeschränkt. Weder erstrecke sich die grundsätzlich gleiche Mitwirkungsbefugnis aller Bundestagsabgeordneten an der parlamentarischen Willensbildung auf Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses, noch seien diese Arbeitsgruppen dergestalt in die Repräsentation des Volkes durch das Parlament eingebunden, dass eine möglichst getreue Abbildung der Stärke der im Plenum des Bundestages vertretenen Fraktionen in diesen Arbeitsgruppen erforderlich wäre.

Denn das Vermittlungsverfahren diene nicht der öffentlich parlamentarischen Verhandlung und Beschlussfassung. Vielmehr eröffne das Grundgesetz um der Effizienz der Gesetzgebung willen die Möglichkeit, umstrittene Gesetzesvorlagen einem Ausschuss zu übertragen, der nach seiner Zusammensetzung und seinem Verfahren in besonderem Maße geeignet sei, einen Kompromiss zu erarbeiten. Hierfür sei dem Vermittlungsausschuss ein weiter Spielraum autonomer Verfahrensgestaltung eingeräumt. Damit verbunden sei die Befugnis, sich "formeller" und "informeller" Gremien zur Vorbereitung der Beschlussfassung zu bedienen, die im Hinblick auf das jeweils anstehende Thema nach anderen Kriterien als demjenigen der Spiegelbildlichkeit zusammengesetzt seien. Die Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses hätten die Aufgabe, durch intensive Sacharbeit an der Findung eines Kompromisses zu einem Gesetzgebungsvorhaben mitzuwirken.

Dass es dabei zu einer inhaltlichen Vorformung der Willensbildung im Vermittlungsausschuss komme, entspreche der spezifischen Arbeitsweise dieses Gremiums, die weder mit dem deliberativen Verfahren im Bundestag noch mit der Entscheidungsfindung im Bundesrat gleichzusetzen sei. Zweck und Ziel des Vermittlungsverfahrens sei das Erzielen eines politischen Kompromisses, nicht die nochmalige freie Beratung des Gesetzgebungsvorschlags. Dieses Ziel solle dadurch erreicht werden, dass auf höherer politischer Ebene und unter übergeordneten Gesichtspunkten ein Interessenausgleich gesucht werde. Die Suche nach einem Konsens präge auch faktisch den Verfahrensablauf. Die Einsetzung von Arbeitsgruppen bei schwierigen und komplexen Materien diene vor allem der Einbeziehung externen Fachwissens. Die flexible Besetzung und der informelle Charakter dieser Arbeitsgruppen, deren Beratungen nicht protokolliert werden, führten zu einer Öffnung des Beratungsprozesses und zur Einbeziehung neuer Beratungsaspekte. Hierdurch werde die Wahrscheinlichkeit einer Einigung erhöht.

Die inhaltliche Vorformung des abschließenden Entscheidungsvorschlags des Vermittlungsausschusses sei gerade Sinn und Zweck der Arbeitsgruppen, deren Aufgabe darin bestehe, einen Kompromiss zu erarbeiten. Sie verleihe den Arbeitsgruppen aber keine den Vermittlungsausschuss ersetzende Funktion. Der Vermittlungsausschuss müsse anschließend über die Vorschläge der Arbeitsgruppen Beschluss fassen. Hierbei befinde er sich auch nicht in einer Ratifikationsrolle. Es stehe ihm völlig frei, die Ergebnisse zu übernehmen, insgesamt abzulehnen oder abzuändern. Dabei könnten wiederum sämtliche Mitglieder des Vermittlungsausschusses eigene Vorschläge einbringen. Dass Mitglieder kleiner Fraktionen auf-

grund des im Vermittlungsausschuss geltenden Mehrheitsprinzips im Regelfall ihre Änderungsvorschläge nicht durchsetzen könnten, sei keine Besonderheit des Vermittlungsverfahrens, sondern gleichermaßen den parlamentarischen Beratungen und Beschlussfassungen im Deutschen Bundestag und in seinen Ausschüssen eigen.

Für die künftige Einsetzung von Untergremien des Vermittlungsausschusses ergibt sich aus dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts keinerlei Bedarf, die bisherige Praxis zu ändern. Denn das Gericht hat dem Vermittlungsausschuss im Hinblick auf seine weitgehend verselbständigte Stellung und seine spezifische Aufgabenstellung einen sehr weiten Spielraum autonomer Verfahrensgestaltung zugebilligt. Es hat dem Vermittlungsausschuss insbesondere keinerlei Vorgaben in Bezug auf die Einsetzung, die Zusammensetzung und die Verfahrensweise von Untergremien gemacht sowie klargestellt, dass insbesondere der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit insoweit nicht gilt. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Vermittlungsausschuss darüber hinaus ausdrücklich zugestanden, Untergremien sowohl durch formale Beschlüsse als auch durch informelle Entscheidungen zu bilden. Auch gestattet es hierbei ausdrücklich die Hinzuziehung externen Fachpersonals.

Eine mögliche Verletzung der Abgeordnetenrechte sieht das Gericht allenfalls in einer nicht rechtzeitigen Unterrichtung derjenigen Mitglieder des Vermittlungsausschusses, die an einer Arbeitsgruppe nicht teilgenommen hätten, worüber das Gericht jedoch nicht zu entscheiden hatte. Das Gericht sieht den Vermittlungsausschuss in der Pflicht, den Mitgliedern des Vermittlungsausschusses, die nicht an einer Arbeitsgruppensitzung teilgenommen haben, so rechtzeitig über die Unterlagen der Arbeitsgruppe zu unterrichten, dass sie vor einer anstehenden Sitzung des Vermittlungsausschusses noch in der Lage sind, sich fundiert mit diesen zu befassen und eine Meinung dazu zu bilden. Die relevanten Unterlagen umfassten dabei nicht nur das Ergebnis, also den Kompromissvorschlag, sondern auch die Unterlagen, die der Arbeitsgruppe bei deren Sitzungen vorgelegen hätten und die Grundlage der dortigen Beratungen gewesen seien. Dieser in der Entscheidung enthaltene Hinweis wird - bei grundsätzlicher Erhaltung aller Flexibilität und unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände des Einzelfalls - in Zukunft durch den Vermittlungsausschuss zu bedenken sein.

## 6. Dispositionsrahmen des Vermittlungsausschusses

Anders als in vorhergehenden Wahlperioden spielte in der 18. Wahlperiode die Frage, welche Kompetenzen dem Vermittlungsausschuss bei der Erarbeitung von Einigungsvorschlägen zustehen und welche Grenzen ihm dabei gesetzt sind, keine herausgehobene Rolle. Dies war sicherlich auch der geringen Anzahl von Vermittlungsverfahren geschuldet. Gleichwohl ist die Frage, in welchem Rahmen sich der Kompromissvorschlag des Vermittlungsausschusses bewegen darf, bei jedem Vermittlungsverfahren zu bedenken.

...

Der sogenannte Dispositionsrahmen des Vermittlungsausschusses ist verfassungsrechtlich nicht ausdrücklich geregelt. Er ergibt sich aber aus der Funktion und Stellung des Ausschusses im Gesetzgebungsverfahren und gilt durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - zumindest im Hinblick auf den häufigsten Fall einer Gesetzesinitiative der Bundesregierung - als geklärt.<sup>9</sup>

Ausführlich hat sich das Bundesverfassungsgericht zu Beginn der 17. Wahlperiode in seinem Beschluss vom 8. Dezember 2009 (2 BvR 758/07)<sup>10</sup> mit dieser Thematik auseinandergesetzt. Gegenstand des Verfahrens war eine Verfassungsbeschwerde gegen das Haushaltsbegleitgesetz 2004, in das durch die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zahlreiche Vorschläge zum Subventionsabbau auf der Grundlage des sogenannten Koch/Steinbrück-Papiers eingeflossen waren. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits mit seiner Entscheidung in diesem Verfahren im Wesentlichen seine bisherige Rechtsprechung aus den Jahren 1999 und 2008 bestätigt (vgl. das Urteil vom 7.12.1999 - 2 BvR 301/98 -, BVerfGE 101, 297 <306 ff.>, sowie das Urteil vom 15.1.2008 - 2 BvL 12/01 -, BVerfGE 120, 56 <73 ff.>; zur früheren Rechtsprechung und Praxis des Vermittlungsausschusses vgl. Dästner, a.a.O., § 10 Rdnr. 10 ff.).

Darin hat das Bundesverfassungsgericht erneut ausgeführt, dass der Vermittlungsausschuss kein eigenes Gesetzesinitiativrecht habe, sondern lediglich zwischen den zuvor parlamentarisch beratenen Regelungsalternativen vermittele. Seine - dieser Vermittlungstätigkeit innewohnende - faktische Gestaltungsmacht werde durch die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens begrenzt. Er könne lediglich auf der Grundlage des Gesetzesbeschlusses des Bundestages und des vorherigen Gesetzgebungsverfahrens Änderungsvorschläge erarbeiten, die sich ausgehend vom Anrufungsbegehren im Rahmen der parlamentarischen Zielsetzung des Gesetzgebungsvorhabens bewegen und die jedenfalls im Ansatz sichtbar gewordenen Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundestag und Bundesrat ausgleichen. Das zum Anrufungsbegehren führende Gesetzgebungsverfahren werde durch die in dieses eingeführten Anträge und Stellungnahmen der Abgeordneten, aber auch des Bundesrates sowie im Falle einer Regierungsvorlage gegebenenfalls der Bundesregierung bestimmt. Ebenfalls bekräftigt hat das Bundesverfassungsgericht, dass der Vermittlungsvorschlag inhaltlich und formal an den durch den Bundestag vorgegebenen Rahmen gebunden sei. Denn die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen den Gesetzgebungsorganen weise dem Bundestag die entscheidende Funktion im Gesetzgebungsverfahren zu, da er die Gesetze beschließe, während der Bundesrat auf die Mitwirkung hieran beschränkt sei. Voraussetzung für das Aufgreifen eines Regelungsgegenstandes durch den Vermittlungsausschuss sei daher, dass die betreffenden Anträge und Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren vor dem Gesetzesbeschluss bekannt gegeben worden seien und die Abgeordneten die Möglichkeit gehabt hätten, diese zu erör-

---

<sup>9</sup> Vgl. zuletzt Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2017 (2 BvR 1487/17) unter [http://www.bverfg.de/e/rk20170724\\_2bvr148717.html](http://www.bverfg.de/e/rk20170724_2bvr148717.html).

<sup>10</sup> Siehe [http://www.bverfg.de/e/rs20091208\\_2bvr075807.html](http://www.bverfg.de/e/rs20091208_2bvr075807.html).

tern, Meinungen zu vertreten, Regelungsalternativen vorzustellen und hierfür eine Mehrheit im Parlament zu suchen. Diese Möglichkeit werde verschlossen, wenn Regelungsgegenstände erst nach der letzten Lesung des Bundestages in das Gesetzgebungsverfahren eingeführt würden. Auch hat das Bundesverfassungsgericht erneut betont, dass die sachliche Tragweite eines Regelungsgegenstandes dem Grunde nach erkennbar sein müsse. Dies müsse zwar nicht in Form eines ausformulierten Gesetzentwurfs erfolgen, eine allgemeine Zielformulierung genüge jedoch nicht.

Im konkreten Fall urteilte das Bundesverfassungsgericht, dass es außerhalb des Dispositionsrahmens des Vermittlungsausschusses gelegen habe, aufgrund des sogenannten Koch/Steinbrück-Papiers Vorschläge zur Kürzung von Finanzhilfen in seinen Einigungsvorschlag aufzunehmen. Das Papier und dessen Behandlung in den Ausschüssen und im Plenum des Bundestages hätten nicht die sachliche Tragweite des letztlich vom Vermittlungsausschuss in den Einigungsvorschlag eingefügten Regelungsgegenstandes erkennen lassen. Die in dem Papier enthaltene Auflistung einer Vielzahl pauschal zu kürzender Finanzhilfen ohne jegliche Ansätze für eine rechtliche und politische Bewertung und ohne Zuordnung zu einschlägigen Handlungsfeldern (wie zum Beispiel Haushalt oder Gesetzgebung) habe es praktisch ausgeschlossen, dass sich die Abgeordneten mit den Vorschlägen im Einzelnen verantwortlich befassen konnten. Dieses Defizit an Konkretisierung sei auch nicht durch die Behandlung des Papiers in den Ausschüssen des Bundestages, die Beschlussempfehlung und den Bericht des Haushaltsausschusses sowie die verschiedentliche Erwähnung in den drei Lesungen des Bundestagsplenums ausgeräumt worden.

Der Dispositionsrahmen des Vermittlungsausschusses für die Erarbeitung eines Einigungsvorschlags wird demzufolge durch zweierlei begrenzt:

*Zum einen zeitlich und inhaltlich durch das Gesetzgebungsverfahren bis zum Gesetzesbeschluss des Bundestages, und zwar durch die bis zur letzten Lesung des Bundestages in Form von Anträgen und Stellungnahmen der Abgeordneten, des Bundesrates und gegebenenfalls der Bundesregierung eingeführten Regelungsgegenstände, die in so bestimmter Form vorgelegen haben müssen, dass ihre sachliche Tragweite dem Grunde nach hinreichend erkennbar war.*

*Und zum anderen hinsichtlich seines Umfangs durch das Anrufungsbegehren, das im Falle einer offenen Anrufung den Gestaltungsspielraum des Vermittlungsausschusses über die Begrenzung durch das Gesetzgebungsverfahren hinaus nicht weiter einengt, aber im Falle einer konkreten Anrufung den Gestaltungsspielraum des Vermittlungsausschusses auf den Ausschnitt des Gesetzgebungsverfahrens reduziert, der dem konkreten Anrufungsbegehren entspricht.*

Weiterhin nicht entschieden durch das Bundesverfassungsgericht bleibt allerdings die Frage, wie sich der Dispositionsrahmen des Vermittlungsausschusses im Falle eines sogenannten unechten zweiten Durchgangs bestimmt. In einem solchen Fall einer aus der Mitte des Bundestages gestarteten Gesetzesinitiative kann der Bundesrat bis zum Gesetzesbeschluss des Bundestages innerhalb desselben Gesetzgebungsverfahrens keinerlei Position beziehen. Seine zur Position des

Bundestages konträre Haltung kann naturgemäß frühestens mit der Formulierung des Anrufungsbeschlusses des Bundesrates, also zeitlich erst nach dem Gesetzesbeschluss des Bundestages, zutage treten. Würden die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze in diesen Fällen gleichermaßen gelten, wäre es dem Bundesrat - anders als bei Gesetzentwürfen der Bundesregierung mittels seiner Stellungnahme im sogenannten ersten Durchgang - verwehrt, eigene Interessen, die im bisherigen Gesetzgebungsverfahren noch keine Rolle gespielt haben, über das Anrufungsbegehren einzubringen. Wie das Bundesverfassungsgericht diese Frage angesichts der aus jüngeren Entscheidungen deutlich erkennbaren Tendenz der Stärkung der Rechte des Bundestages und des einzelnen Abgeordneten beurteilen würde, bleibt vorerst offen.

#### 7. Frist für die Beratung der Beschlussempfehlungen im Bundestag

Ebenfalls auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Dezember 2009 (2 BvR 758/07) zurückgehend änderte der Deutsche Bundestag in der 17. Wahlperiode die nach seiner Geschäftsordnung zu beachtende Frist für die Beratung von Beschlussempfehlungen des Vermittlungsausschusses (vgl. BT-Drucksache 17/4166). Das Bundesverfassungsgericht hatte unter anderem beanstandet, dass die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses dem Bundestag entgegen § 78 Absatz 5 GO BT nicht mindestens zwei Tage vor dessen endgültiger Beschlussfassung nach Artikel 77 Absatz 2 Satz 5 GG zugeleitet worden sei. Welchen verfassungsrechtlichen Gehalt diese Geschäftsordnungsregelung habe und unter welchen Voraussetzungen deren Verletzung welche Rechtsfolgen nach sich ziehe, ließ das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf den bereits festgestellten anderweitigen Verfahrensfehler zur Dispositionsbefugnis (vgl. IX.6.) jedoch unentschieden. In § 90 Absatz 2 GO BT ist nunmehr klargestellt, dass die Beratung einer Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses in der Regel frühestens am zweiten Tag nach der Verteilung der entsprechenden Drucksache des Bundestages erfolgen kann. Die Vorschrift verdrängt damit die generelle Dreitagefrist des § 78 Absatz 5 GO BT. Für die Fristberechnung gilt § 123 GO BT. Auf Antrag einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages kann jedoch von der Regelfrist des § 90 Absatz 2 GO BT abgewichen werden, wenn dies mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit der anwesenden Mitglieder beschlossen wird. Durch den Verweis auf § 20 Absatz 2 Satz 3 GO BT muss dieser Antrag auf Fristverkürzung bis spätestens 18:00 Uhr des Vortages beim Präsidenten vorliegen.

Im Hinblick auf diese Regelung der Frist wurden Sitzungen des Vermittlungsausschusses im Laufe der 17. Wahlperiode zunehmend an einem Dienstag oder Mittwoch einer Sitzungswoche des Deutschen Bundestages terminiert, die zugleich Plenarwoche des Bundesrates war, damit sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat noch am Donnerstag und Freitag derselben Woche ihre Beratungen zu dem jeweiligen Gesetz abschließen konnten. Diese Vorgehensweise wurde auch in der 18. Wahlperiode beibehalten (vgl. lfd. Nr. 1 der Einzelübersicht unter X.). Die in § 90 Absatz 2 GO BT vorgesehene Möglichkeit der Fristverkürzung, die in den

...

meisten Fällen einer sogenannten echten Einigung im Vermittlungsausschuss (vgl. IX.10.) regelmäßig unproblematisch beschlossen wurde, hatte bislang lediglich einmal, und zwar noch in der 17. Wahlperiode, praktische Konsequenzen. Nach der Sitzung des Vermittlungsausschusses am 12. Dezember 2012 wurden mehrere Beschlussempfehlungen des Vermittlungsausschusses nicht mehr unter Abkürzung dieser Frist auf die Plenartagesordnung des Bundestages in derselben Woche gesetzt. Dies hatte zur Folge, dass die betreffenden Gesetzgebungsverfahren nicht - wie ursprünglich beabsichtigt - bis zum Jahresende, sondern erst im Februar 2013 abgeschlossen werden konnten.<sup>11</sup>

## 8. Politische Geschäftsgrundlage einzelner Vermittlungsergebnisse

Die politische Geschäftsgrundlage einer im Vermittlungsausschuss erzielten Einigung lässt sich nicht in allen Fällen vollständig der umgedruckten Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses oder gar dem Unterrichtungsschreiben des Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses über die Bestätigung des Gesetzes entnehmen.

Gegenstand einer Anrufung des Vermittlungsausschusses ist stets ein Gesetzesbeschluss des Bundestages, also ein aus reinem Rechtstext bestehendes Regelwerk. Der Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses kann daher nur auf Bestätigung, auf Änderung oder auf Aufhebung dieses Rechtstextes gerichtet sein. Während die Bestätigung und die Aufhebung das Schicksal des rechtlichen Regelwerks in Gänze betreffen, greift die Empfehlung des Vermittlungsausschusses, den Gesetzesbeschluss in Einzelpunkten oder umfassend zu ändern, in die konkrete Ausformulierung des Rechtstextes ein. Damit ist es dem Vermittlungsausschuss lediglich möglich, eine im Einzelnen rechtsförmlich ausformulierte, gesetzestechnisch abstimmungsfähige Vorlage zu beschließen, die keiner weiteren Bearbeitung bedarf und - wie von § 10 Absatz 2 Satz 3 GO VA vorausgesetzt - unmittelbar vom Bundestag beschlossen werden kann. Dies lässt es weder zu, Entschließungen zu fassen, mit denen etwa Dritte wie die Bundesregierung verbindlich zu weiteren Handlungen aufgefordert werden sollen, noch, in Beschlussform die Motive des Vermittlungsausschusses oder der Ausschussmehrheit beim Zustandekommen eines Einigungsvorschlags weiterzugeben.

In ständiger Staatspraxis des Vermittlungsausschusses werden nicht einmal die den Gesetzesbeschluss ändernden Änderungsempfehlungen des Vermittlungsausschusses mit einer amtlichen Begründung versehen, da auch das den Gesetzesbeschluss des Bundestages wiedergebende Dokument selbst keinerlei Begründung der in ihm enthaltenen rechtlichen Regelungen enthält (im Gesetzgebungsverfahren werden mit Begründungen lediglich folgende Dokumente versehen: der ursprüngliche Gesetzentwurf, die Änderungsvorstellungen in einer Stellungnahme

---

<sup>11</sup> Vgl. lfd. Nrn. 9, 17, 20, 21 und 22 der Einzelübersicht zur 17. Wahlperiode unter [www.vermittlungsausschuss.de/schriftenreihe](http://www.vermittlungsausschuss.de/schriftenreihe).

des Bundesrates und die Änderungsempfehlungen in einer Beschlussempfehlung des federführenden Bundestagsausschusses).

Gleichwohl kommt es häufig vor, dass sich das Vermittlungsergebnis wesentlich darauf stützt, dass der Vertreter der Bundesregierung in den Verhandlungen im Vermittlungsausschuss verbindliche politische Zusagen macht (beispielsweise zu einem späteren Zeitpunkt bestimmte Handlungen vorzunehmen, Erklärungen abzugeben, Regelungen mit einem bereits mehr oder weniger konkret fixierten Inhalt zu erlassen oder bestimmte Verwaltungsvereinbarungen abzuschließen). In gleicher Weise sehen mitunter auch der Vermittlungsausschuss insgesamt oder die einen Einigungsvorschlag beschließende Mehrheit im Vermittlungsausschuss die Notwendigkeit, das Vermittlungsergebnis mit erläuternden oder rechtswahrenden Erklärungen - etwa der Formulierung einer bestimmten mit dem Verzicht auf die Übernahme einzelner Anrufungsgründe einhergehenden Erwartungshaltung - zu verbinden. Auch kommt es vor, dass Bund und Länder eine über den Rechtstext des Einigungsvorschlags hinausgehende, aber im Zuge der Verhandlungen getroffene Vereinbarung in einer gemeinsamen Protokollerklärung festhalten. Erklärungen dieser Art werden nicht formeller Bestandteil der Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses. Sie bilden lediglich die politische Geschäftsgrundlage, auf deren Bestand alle Beteiligten vertrauen.

Um die näheren Umstände der Einigung dennoch transparent zu machen und zugleich alle Beteiligten zur Einhaltung der politischen Geschäftsgrundlage zu verpflichten, haben die Berichterstatter des Vermittlungsausschusses in der Regel - die Praxis aus früheren Wahlperioden aufgreifend - die Protokollerklärungen der Bundesregierung sowie einen etwaigen über den Rechtstext der Beschlussempfehlung hinausgehenden Erläuterungsbedarf - in Einzelfällen sogar eine für unverzichtbar gehaltene Begründung der Änderungsempfehlung in ihrem ganzen Wortlaut<sup>12</sup> - in ihren öffentlichen Bericht vor beiden Häusern aufgenommen. Auch die Bundesregierung hat anschließend regelmäßig - zumeist in der Plenarsitzung des Bundesrates - ihre im Vermittlungsausschuss gemachten Zusagen nochmals öffentlich zu Protokoll erklärt. Erklärungen dieser Art, die für das jeweilige Vermittlungsergebnis tragend waren, sind in der Einzelübersicht in der Spalte "Bemerkungen" stichwortartig wiedergegeben (vgl. lfd. Nr. 1 der Einzelübersicht unter X.).

---

<sup>12</sup> Vgl. lfd. Nr. 18 der Einzelübersicht zur 17. Wahlperiode unter [www.vermittlungsausschuss.de/schriftenreihe](http://www.vermittlungsausschuss.de/schriftenreihe).

## 9. Auswirkungen der politischen Kräfteverhältnisse in Bundestag, Bundesrat und Vermittlungsausschuss

Die 18. Wahlperiode war dadurch gekennzeichnet, dass sich die schwarz-rote Bundesregierung (sogenannte Große Koalition aus CDU/CSU und SPD) im Bundesrat - anders als im Bundestag - zu keiner Zeit auf eine gleichgerichtete parteipolitische Mehrheit stützen konnte<sup>13</sup>. Der Bundesregierung fehlte damit über die gesamte Wahlperiode hinweg die "Zustimmungsmehrheit" im Bundesrat, um ihre Gesetzesvorhaben einigermaßen problemlos "durchbringen" zu können.

Gleichzeitig fehlte es während der gesamten Wahlperiode an einem Lager von Ländern, deren Regierungen sich ausschließlich aus Oppositionsparteien (BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE.) und der FDP als nicht im Bundestag vertretene Partei zusammensetzten. Damit gab es zu keiner Zeit eine "Anrufungsmehrheit" von oppositionsregierten Ländern im Bundesrat, die allein aus ihrem Lager heraus Gesetzesvorhaben der Bundesregierung und des Bundestages in den Vermittlungsausschuss hätten verweisen können.

Die deutliche Mehrheit der 69 Stimmen des Bundesrates hatte vielmehr die ganze Zeit über der große Block der "neutralen" Länder inne, deren Regierungen sich aus mindestens einer der die Bundesregierung stellenden Parteien und aus mindestens einer Oppositionspartei zusammensetzten. Derartig regierte Länder pflegen sich üblicherweise im Falle politisch streitiger Fragen (insbesondere im Verhältnis zur Position der Bundesregierung und des Bundestages) aufgrund einer Vereinbarung in ihren Koalitionsverträgen bei Abstimmungen im Bundesrat zu enthalten.

Zu Beginn der Wahlperiode gab es - wenn auch zusammengerechnet nur mit 27 der 69 Stimmen des Bundesrates - noch sieben Länder, die parteipolitisch dem Lager der Großen Koalition auf Bundesebene zuzurechnen waren (Bayern - CSU; Berlin - SPD/CDU; Hamburg - SPD; Mecklenburg-Vorpommern - SPD/CDU; Saarland - CDU/SPD; Sachsen-Anhalt - CDU/SPD und Thüringen - CDU/SPD). Mit dem Regierungswechsel in Sachsen von einer CDU/FDP- zu einer CDU/SPD-Koalition waren es im November 2014 vorübergehend sogar acht Länder. Alle übrigen Länder waren jeweils dem "neutralen" Block zuzurechnen. Der "Tiefstand" mit nur vier Ländern, die parteipolitisch entsprechend der Großen Koalition auf Bundesebene regiert waren, wurde im Dezember 2016 mit dem Regierungswechsel in Berlin von schwarz-rot zu rot-rot-grün erreicht. Zuvor hatten bereits die Regierung in Thüringen im Dezember 2014 von schwarz-rot zu rot-rot-grün, die Regierung in Hamburg im April 2015 von der SPD-Alleinregierung zu rot-grün und die Regierung in Sachsen-Anhalt im Mai 2016 von schwarz-rot zu schwarz-rot-grün gewechselt. Dieses Verhältnis von 12 dem "neutralen" Block zuzurechnenden Ländern zu vier parteipolitisch entsprechend der Bundesregierungskoalition regierten Ländern änderte sich bis zum Ende der Wahlperiode nicht mehr.

---

<sup>13</sup> Zum Vergleich der Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat ab der 1. Wahlperiode des Deutschen Bundestages siehe <https://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch/10/kapitel-10/475948>.

Die Vielfalt an Regierungskonstellationen in den Ländern hat über die 18. Wahlperiode hinweg inzwischen ein nie gekanntes Ausmaß erreicht. Derzeit (Stand: April 2018) sind im Bundesrat bei 16 vertretenen Ländern 13 verschiedenartige (Koalitions-)Regierungen zu verzeichnen:

- CSU-Alleinregierung (Bayern)
- CDU-FDP-Koalition (Nordrhein-Westfalen)
- CDU-SPD-Koalition (Saarland, Sachsen)
- CDU-SPD-BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN-Koalition (Sachsen-Anhalt)
- CDU-BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN-FDP-Koalition (Schleswig-Holstein)
- CDU-BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN-Koalition (Hessen)
- SPD-CDU-Koalition (Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen)
- SPD-FDP-BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN-Koalition (Rheinland-Pfalz)
- SPD-BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN-Koalition (Bremen, Hamburg)
- SPD-DIE LINKE.-BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN-Koalition (Berlin)
- SPD-DIE LINKE.-Koalition (Brandenburg)
- BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN-CDU-Koalition (Baden-Württemberg)
- DIE LINKE.-SPD-BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN-Koalition (Thüringen).

Die fehlende Zustimmungsmehrheit" und die fehlende "Anrufungsmehrheit" im Bundesrat aufgrund der Vielfalt an Regierungskonstellationen in den Ländern waren der entscheidende Grund dafür, dass es in dieser Wahlperiode nur drei Vermittlungsverfahren gegeben hat. Beides führte dazu, dass das Zustandekommen von Einspruchsgesetzen nicht verzögert werden konnte. Denn die Verfassung sieht für den Bundesrat nur die Möglichkeit zum Einspruch gegen ein solches Gesetz vor, wenn zuvor das Vermittlungsverfahren durchlaufen wurde (vgl. Artikel 77 Absatz 3 GG). Im Falle eines Zustimmungsgesetzes, das ohne die Zustimmung des Bundesrates nicht zustande kommen kann, waren Bundesregierung und Bundestag angesichts dieser politischen Landschaft jedes Mal gezwungen, mehrere "neutrale" Länder für ihre Positionen zu gewinnen. Kompromisse wurden daher in der Regel bereits sehr früh im Gesetzgebungsverfahren und nicht erst in den dafür vorgesehenen Gremien ausgehandelt. Auf Länderseite reichte insoweit auch nicht die Zustimmung der jeweiligen Landeschefin oder des jeweiligen Landeschefs allein, sondern es galt von Anfang an, auch die parteipolitischen Positionen der dortigen Koalitionspartner im Auge zu behalten. Andernfalls hätte die Gefahr bestanden, dass das Votum eines Landes aufgrund des internen Vetos des Koalitionspartners lediglich hätte in einer Enthaltung bestehen können, die sich im Bundesrat faktisch wie ein "Nein" auswirkt. Denn bei Abstimmungsfragen im Bundesrat wird bei der Feststellung, ob die erforderliche absolute Mehrheit von 35 Stimmen gegeben ist, üblicherweise allein nach den "Ja"-Stimmen gefragt. Im Ergebnis musste damit für eine Mehrheit im Bundesrat fast immer ein Kompromiss unter Einbeziehung der Positionen aller im Bundestag und in den Landesregierungen vertretenen Parteien gefunden werden. Dies galt gleichermaßen für die Beschlussempfehlungen des Vermittlungsausschusses, die anschließend die Mehrheit in beiden Häusern - Bundestag und Bundesrat - finden mussten.

Angesichts seiner Zusammensetzung in der 18. Wahlperiode war der Vermittlungsausschuss außerdem kein besonders gefragtes Instrument. Denn schaut man sich die Mehrheitsverhältnisse im Vermittlungsausschuss<sup>14</sup> an, so kann man sich die Frage stellen, wer denn überhaupt mit wem einen Kompromiss hätte aushandeln sollen. Bei alleiniger Betrachtung der ordentlichen Mitglieder fällt auf, dass diejenigen, die parteipolitisch dem Lager der Bundesregierung und der Mehrheit des Bundestages zuzurechnen waren, mit 26 beziehungsweise 27 von insgesamt 32 Mitgliedern die deutliche Übermacht besaßen. Bei parteipolitischen Streitigkeiten gab es also keine wirkliche Vermittlungsmöglichkeit, da das die Bundesregierung und die Regierungsmehrheit im Bundestag repräsentierende Lager ohnehin immer die Mehrheit im Vermittlungsausschuss besaß. Zugleich aber gab es die Notwendigkeit, anschließend die Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat zu erzielen, weshalb die bundesratsseitigen Mitglieder des Vermittlungsausschusses auch während der Kompromissuche im Vermittlungsverfahren gehalten waren, frühzeitig die Positionen der unterschiedlichsten Koalitionspartner auf Landesebene miteinzubeziehen. Lediglich dann, wenn die Streitlinien zwischen dem Bund einerseits und der Ländergesamtheit andererseits verliefen, wurde der Vermittlungsausschuss als Instrument der Kompromissfindung genutzt. Dies belegen die drei Vermittlungsverfahren, zu denen es in der 18. Wahlperiode gekommen war. Denn sowohl beim *Dritten Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes* als auch beim *Gesetz zur Anpassung des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts* (vgl. lfd. Nrn. 1 und 2 der Einzelübersicht unter X.) bestanden die Konflikte eher in einer Bund-Länder- als in einer parteipolitischen Streitigkeit. Beide Vermittlungsverfahren waren erfolgreich, so dass das jeweilige Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen werden und das entsprechende Gesetz in Kraft treten konnte. Demgegenüber gelang es nicht mehr, das Vermittlungsverfahren zu dem eher parteipolitisch umstrittenen *Dritten Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes* (vgl. lfd. Nr. 3 der Einzelübersicht unter X.) mit einem Kompromiss zu beenden.

---

<sup>14</sup> Vgl. die Übersicht "Veränderung der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse des Vermittlungsausschusses in der 18. Wahlperiode" am Ende dieses Abschnitts.

Übersicht: Veränderung der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Vermittlungsausschuss in der 18. Wahlperiode (ausschließliche Betrachtung der 32 ordentlichen Mitglieder) \*

18. Wahlperiode (22.10.2013 bis 24.10.2017)	Beginn der Wahlperiode	Dez. 2014 (TH-Wahl)	Sept. 2015 (Konstituierung)	Juni 2017 (SH-Wahl)	Juni 2017 (NW-Wahl)
Bundesregierung	CDU/CSU-SPD-Koalition				
Mitglieder des Bundestages im Vermittlungsausschuss					
CDU/CSU-Fraktion	7				
SPD-Fraktion	5				
Fraktion DIE LINKE.	2				
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	2				
wie Bundesregierung	12		12		
wie Opposition	4		4		
Mitglieder des Bundesrates im Vermittlungsausschuss					
BW	BÜNDNIS90/ DIE GRÜNEN				
BY	CSU				
BE	(SPD)**	SPD			
BB	SPD				
HB	SPD				
HH	SPD				
HE	CDU				
MV	SPD				
NI	SPD				
NW	SPD				CDU
RP	SPD				
SL	CDU				
SN	CDU				
ST	CDU				
SH	SPD			CDU	
TH	CDU	DIE LINKE.			
wie Bundesregierung	15	14	14	14	14
wie Opposition	1	2	2	2	2
gesamt wie Bundesregierung	27	26	26	26	26
gesamt wie Opposition	5	6	6	6	6

Hinweise:

\* Die Regierungswechsel in Hessen im Januar 2014, in Sachsen im November 2014, in Hamburg im April 2015, in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt im Mai 2016 sowie in Berlin im Dezember 2016 bleiben bei dieser Darstellung unberücksichtigt, da sie keine Auswirkungen auf die Mehrheitsverhältnisse im Vermittlungsausschuss hatten.

\*\* Der parteilose Senator für Finanzen des Landes Berlin, Dr. Ulrich Nußbaum, war der Partei des Regierenden Bürgermeisters von Berlin, Klaus Wowereit (SPD), zuzurechnen.

## 10. Bilanz der Vermittlungstätigkeit und Ausblick

Sofern man bei nur drei Vermittlungsverfahren in dieser 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages überhaupt von einer Bilanz<sup>15</sup> sprechen kann, ist hierzu Folgendes anzumerken:

Von drei im Vermittlungsausschuss behandelten Gesetzen konnten zwei Vermittlungsverfahren abgeschlossen werden. In einem Fall wurde das Vermittlungsverfahren bis zum Ende der 18. Wahlperiode nicht beendet.

Die beiden Gesetze - *Drittes Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes* und *Gesetz zur Anpassung des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts* (vgl. die lfd. Nrn. 1 und 2 der Einzelübersicht unter X.) -, zu denen das Vermittlungsverfahren abgeschlossen werden konnte, kamen anschließend auch zustande. In beiden Fällen hatte der Bundesrat den Vermittlungsausschuss mit dem Ziel der grundlegenden Überarbeitung angerufen. Trotz zähen Ringens konnte mit der Einschaltung des Vermittlungsausschusses zwischen den anfangs stark divergierenden Positionen von Bundestag und Bundesrat letztlich eine Brücke geschlagen werden. Beide Vermittlungsverfahren wurden mit einer sogenannten echten Einigung<sup>16</sup> abgeschlossen. Von einer "echten" Einigung wird gesprochen, wenn der Vermittlungsausschuss den Kompromissvorschlag mit derart großer Mehrheit beschließt, dass sicher zu erwarten steht, dass dieser anschließend auch von den entsprechenden Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat getragen sein wird. So konnte neben dem Bundestag auch der Bundesrat am Ende diesen beiden Gesetzen (jeweils in der durch den Vermittlungsvorschlag geänderten Fassung) mit großer Mehrheit zustimmen.

Das *Dritte Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes* (vgl. lfd. Nr. 3 der Einzelübersicht unter X.), zu dem das Vermittlungsverfahren nicht abgeschlossen werden konnte, unterfiel mit dem Ende der 18. Wahlperiode der Diskontinuität<sup>17</sup>. Dieses Ergebnis lässt sich aber anders als in den Fällen vorhergehender Wahlperioden nicht allein auf das nahende Ende der Wahlperiode zurückführen. Denn organisatorisch wäre der Abschluss des Vermittlungsverfahrens, das mit der

---

<sup>15</sup> Siehe auch VII. und VIII.

<sup>16</sup> Mit "unechter" Einigung wird demgegenüber - vor allem in der öffentlichen Berichterstattung - die Konstellation beschrieben, dass ein politisches Lager im Vermittlungsausschuss von dem anderen überstimmt wird, so dass angesichts der Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat für den so beschlossenen Einigungsvorschlag nicht mit einer Mehrheit auch in diesen beiden Häusern gerechnet werden kann. Dieses zumeist in der öffentlichen Berichterstattung verwendete, aber rechtlich nicht definierte Begriffspaar ("echte" Einigung - "unechte" Einigung) dient üblicherweise dazu, eine negative oder positive Prognose hinsichtlich der Übernahmewahrscheinlichkeit des vom Vermittlungsausschuss beschlossenen Einigungsvorschlags durch beide Häuser zum Ausdruck zu bringen, ohne das der Vertraulichkeit unterliegende Abstimmungsergebnis im Einzelnen zu benennen; gleichwohl ist im Umgang mit derartigen Bewertungen Vorsicht geboten (vgl. hierzu Josef Hoffmann, Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses in der vierzehnten Wahlperiode des Deutschen Bundestages, Bundesanzeiger-Sonderbeilage Nr. 19a vom 29. Januar 2003, S. 9).

<sup>17</sup> Siehe auch IX.1.

Anrufung durch die Bundesregierung gut ein Dreivierteljahr vor dem Ablauf der 18. Wahlperiode eingeleitet wurde, durchaus zu organisieren gewesen. Letztlich war es den politischen Akteuren nach Einschätzung von politischen Beobachtern am Ende nicht möglich, ihre bereits frühzeitig eingenommenen und weit auseinanderliegenden Positionen in einem Kompromiss zusammenzuführen.<sup>18</sup> Zwar wurde zunächst noch der Versuch unternommen, durch Einsetzung einer Arbeitsgruppe des Vermittlungsausschusses Einigungschancen auszuloten. Dies gelang jedoch bis zum Beginn der parlamentarischen Sommerpause 2017 nicht. Der sich dann anschließende Bundestagswahlkampf machte ein auf einander Zugehen der politischen Lager schließlich noch schwieriger. Der Wille zum Kompromiss wurde sicherlich auch durch parteitaktische Überlegungen beeinflusst - ein erfolgreicher Abschluss des Vermittlungsverfahrens ließ sich inhaltlich jedenfalls nicht mehr realisieren.

Ein inhaltlicher Schwerpunkt der Anrufungen dieser Wahlperiode lässt sich durch Betrachtung der federführenden Ressorts nicht ausmachen: ein Gesetz kam aus dem Bereich Finanzen, ein Gesetz aus dem Bereich Arbeit und Soziales und ein Gesetz aus dem Bereich Verkehr und Umwelt (vgl. VII.2.). Allen drei Gesetzen war aber gemein, dass es jeweils um Geld- bzw. um Geld- oder Sachleistungen ging.

Ob die Anzahl der Vermittlungsverfahren in der 19. Wahlperiode wieder zunehmen wird, bleibt abzuwarten. Im Bund ist es erneut zu einer sogenannten Großen Koalition von CDU/CSU und SPD gekommen. Dieser ist es in der 18. Wahlperiode trotz einer fehlenden korrespondierenden Mehrheit im Bundesrat bereits weitgehend gelungen, ihr politisches Programm in der Gesetzgebung auch ohne häufige Vermittlungsverfahren durchzusetzen. Sie profitierte dabei wie ausgeführt von dem Umstand, dass zumindest eine dieser Parteien in jeder der 16 Landesregierungen vertreten ist. Bis zum Ende der 19. Wahlperiode stehen turnusgemäß 12 Landtagswahlen an, von deren Ausgang die weitere politische Entwicklung im Bundesrat abhängen wird. Hinzu kommt, dass zu beobachten ist, dass sich die in den Parlamenten und Regierungen von Bund und Ländern vertretenen Parteien starkemäßig immer weiter annähern. Dies könnte auch weiterhin dazu führen, dass es in den Ländern - und vielleicht künftig auch im Bund - oftmals zu Koalitionsregierungen mit drei Partnern kommen wird. Damit wird es für die Bundesregierung - gleich welcher Farbe - bei Einspruchsgesetzen künftig einfacher, diese durchzusetzen. Denn im Bundesrat wird es unter diesen politischen Gegebenheiten dann wie aufgezeigt auch weiterhin keine Anrufungsmehrheit von Ländern geben, die ausschließlich von Oppositionsparteien regiert würden. Schwieriger wird es dagegen künftig für jedwede Bundesregierung mit der Durchsetzung ihrer Zustimmungsgesetze. Infolge der Vielfalt der Landesregie-

---

<sup>18</sup> Siehe hierzu die Darstellung und Analyse von Albert Funk "Bundesrat - Rot-schwarz-grüne Spielereien" im tagesspiegel vom 16.12.2016 unter <https://www.tagesspiegel.de/politik/bundesrat-rot-schwarz-gruene-spielereien/14991212.html>

rungskoalitionen und dem damit einhergehenden Regelfall der Enthaltung zahlreicher Länder dürfte es - jedenfalls bei politisch bedeutsamen Themen - auch in Zukunft oftmals an der erforderlichen Zustimmungsmehrheit im Bundesrat fehlen. Denn es müssten dann für die Zustimmung des Bundesrates zu einem Gesetz in einem oder mehreren Ländern immer ein oder zwei Koalitionspartner, die nicht den in der Bundesregierung vertretenen Parteien entsprechen, von der Position des den Bundesregierungsparteien entsprechenden Koalitionspartners überzeugt werden.

Streitigkeiten in Bund- Länder-Angelegenheiten, insbesondere in dem immer sensiblen Bereich der Finanzfragen, die auch bei den beiden abgeschlossenen Vermittlungsverfahren in der 18. Wahlperiode eine wesentliche Rolle spielten, haben aber abseits parteipolitischer Erwägungen auch künftig die grundsätzliche Eignung für potenzielle Vermittlungsverfahren. Sofern der Vermittlungsausschuss dann wieder zum Einsatz kommen sollte, wird er nach wie vor als taugliches Kompromissinstrument auf wertvolle Art und Weise dazu beitragen können, dass im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zunächst umstrittene Gesetzesvorhaben schlussendlich doch noch in Kraft gesetzt werden können.



### X. Einzelübersicht der Vermittlungsverfahren

Lfd. Nr.	a) Titel des Gesetzentwurfs und Gesetzesbeschluss in der ... Sitzung am ... b) BT-Drs. 18/ c) BR-Drs.	a) Anrufung des Verm.-Aussch. durch .../am ... b) BT-Drs. 18/ c) BR-Drs.	Anrufungsziel (beschränkt auf die wesentlichen Anträge)	a) Vermittlungsvorschlag des Ausschusses b) Beschluss in der ... Sitzung am ... c) BT-Drs. 18/	Erneuter Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages a) ... Sitzung am ... b) Ergebnis c) BR-Drs.	Erneuter Beschluss des Bundesrates a) ... Sitzung am ... b) Ergebnis c) BR-Drs.	a) Bemerkungen b) Gesetz vom ... Bundesgesetzblatt
1	a) Drittes Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes 91./05.03.15  b) 3785, 3993, 4164, 4189  c) 81/15	a) BR/932./ 27.03.15  b) 4514  c) 81/15 (Beschluss)	grundlegende Überarbeitung des Gesetzes	a) - Mittel aus 2014 erhöhen sich für 2015 um 1,5 Prozent - Länder erhalten für 2016 8 Milliarden Euro - Ab 2017 wird der Betrag von 8 Milliarden Euro jährlich um 1,8 Prozent dynamisiert; Geltung der Regelung bis 2031 - Ermächtigung der Bundesregierung, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Verteilung der Beträge auf die Länder festzulegen - Länder legen dem Bund jeweils zum 30.09. des Folgejahres detaillierte Verwendungsnachweise vor - Begrenzung der Dynamik des Anstiegs der Infrastrukturentgelte; soll über Novellierung des Eisenbahnregulierungsgesetzes erfolgen (Protokollerklärung der Bundesregierung)  b) 1./14.10.15  c) 6370	a) 130./15.10.15  b) Verm.-Vorschlag angenommen  c) 490/15	a) 937./16.10.15  b) Zustimmung gemäß Art. 106a Satz 2 GG  c) 490/15 (Beschluss)	a) Protokollerklärung der Bundesregierung (BT-Plenarprotokoll 18/130 vom 15.10.15, S. 12630, Anlage 7; BR-Plenarprotokoll 937 vom 16.10.15, S. 397, Anlage 2)  b) 15.12.15 I S. 2322

Lfd. Nr.	a) Titel des Gesetzentwurfs und Gesetzesbeschluss in der ... Sitzung am ... b) BT-Drs. 18/ c) BR-Drs.	a) Anrufung des Verm.-Aussch. durch .../am ... b) BT-Drs. 18/ c) BR-Drs.	Anrufungsziel (beschränkt auf die wesentlichen Anträge)	a) Vermittlungsvorschlag des Ausschusses b) Beschluss in der ... Sitzung am ... c) BT-Drs. 18/	Erneuter Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages a) ... Sitzung am ... b) Ergebnis c) BR-Drs.	Erneuter Beschluss des Bundesrates a) ... Sitzung am ... b) Ergebnis c) BR-Drs.	a) Bemerkungen b) Gesetz vom ... Bundesgesetzblatt
2	a) Gesetz zur Anpassung des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 180./24.06.16 b) 5923, 6279, 8911, 8912 c) 344/16	a) BR/947./ 08.07.16 b) 9155 c) 344/16 (Beschluss)	grundlegende Überarbeitung des Gesetzes	a) - Änderung des Erbschaft- und Schenkungsteuergesetzes: -- Verschärfung der Voraussetzungen des Vorwegabschlags bei Familienunternehmen -- Gewährung der 100-Prozent-Verschonung für Unternehmen nur noch, wenn ihr Verwaltungsvermögensanteil unter 20 Prozent liegt -- Begünstigung des Vermögens zur Deckung von Altersvorsorgeverpflichtungen -- Regelungen für vermietete oder verpachtete Grundstücke zur Absatzförderung (wie von Brauereien, Tankstellen oder Logistikunternehmen) -- Keine Begünstigung von Freizeit- und Luxusgegenständen -- Voraussetzungen der Gewährung des Sockelbetrags für Finanzmittel in Höhe von 15 Prozent des gemeinen Werts des erworbenen betrieblichen Vermögens (Finanzmitteltest) -- Stundungsregelung für die Erbschaftsteuer - Änderung des Bewertungsgesetzes beim vereinfachten Ertragswertverfahren (Höhe des Kapitalisierungsfaktors) b) 2./22.09.16 c) 9690	a) 193./29.09.16 b) Verm.-Vorschlag angenommen c) 555/16	a) 949./14.10.16 b) Zustimmung gemäß Art. 105 Absatz 3 GG c) 555/16 (Beschluss)	b) 04.11.2016 I S. 2464

Lfd. Nr.	a) Titel des Gesetzentwurfs und Gesetzesbeschluss in der ... Sitzung am ... b) BT-Drs. 18/ c) BR-Drs.	a) Anrufung des Verm.-Aussch. durch .../am ... b) BT-Drs. 18/ c) BR-Drs.	Anrufungsziel (beschränkt auf die wesentlichen Anträge)	a) Vermittlungsvorschlag des Ausschusses b) Beschluss in der ... Sitzung am ... c) BT-Drs. 18/	Erneuter Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages a) ... Sitzung am ... b) Ergebnis c) BR-Drs.	Erneuter Beschluss des Bundesrates a) ... Sitzung am ... b) Ergebnis c) BR-Drs.	a) Bemerkungen b) Gesetz vom ... Bundesgesetzblatt
3	a) Drittes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes 206./01.12.16  b) 9985, 10351, 10521, 10522, 10734  c) 713/16	a) BReg/21.12.16  b) 10752  c) 778/16	offene Anrufung, nachdem der Bundesrat in der 952. Sitzung am 16.12.16 dem Gesetz gem. Art. 104a IV GG nicht zugestimmt hatte - BR-Drs. 713/16 (Beschluss), BT-Drs. 18/10734	Der VA hat in seiner 3. Sitzung am 26.04.17 die Beratungen zu dem Gesetz unter Einsetzung einer Arbeitsgruppe vertagt. Das Vermittlungsverfahren wurde bis zum Ende der 18. WP des BT nicht abgeschlossen. Daher unterfiel das Gesetz mit dem Ende der 18. WP des BT der Diskontinuität.			

**Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses  
in der 18. Wahlperiode\***

Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach  
Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss)

Vom 5. Mai 1951 (BGBl. II S. 103),  
zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 30. April 2003 (BGBl. I S. 677)

Zur Ausführung des Artikels 77 des Grundgesetzes hat der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates für den Vermittlungsausschuss die folgende Geschäftsordnung beschlossen:

**§ 1 Ständige Mitglieder**

Bundestag und Bundesrat entsenden je 16 ihrer Mitglieder, die den ständigen Vermittlungsausschuss bilden.

**§ 2 Vorsitz**

Der Ausschuss wählt je ein Mitglied des Bundestages und des Bundesrates, die im Vorsitz vierteljährlich sich abwechseln und einander vertreten.

**§ 3 Vertretung**

Für jedes Mitglied ist sein Vertreter zu bestellen. Auch die Vertreter müssen Mitglied der entsendenden Körperschaft sein. Sie dürfen an den Sitzungen nur teilnehmen, soweit eine Vertretung notwendig ist.

**§ 4 Wechsel der Mitglieder und Stellvertreter**

Die Mitglieder und ihre Stellvertreter können abberufen werden, jedoch ist der Wechsel eines Mitgliedes oder seines Stellvertreters im Wege der Abberufung nur viermal innerhalb der gleichen Wahlperiode des Bundestages zulässig.

**§ 5 Bundesregierung**

Die Mitglieder der Bundesregierung haben das Recht und auf Beschluss des Ausschusses die Pflicht, an den Sitzungen teilzunehmen.

**§ 6 Teilnahme anderer Personen**

Anderen Personen kann die Teilnahme an den Sitzungen nur durch Beschluss des Ausschusses gestattet werden.

**§ 7 Beschlussfähigkeit**

(1) Der Ausschuss ist beschlussfähig, wenn die Mitglieder unter Mitteilung der Tagesordnung mit einer Frist von mindestens fünf Tagen geladen und mindestens zwölf Mitglieder anwesend sind.

---

\* Vgl. BT-Drucksache 18/1 sowie BR-Drucksachen 723/13 und 723/13 (Beschluss).

(2) Die Ladungsfrist beginnt mit der Abgabe der Ladung bei den für die Postverteilung zuständigen Stellen von Bundestag und Bundesrat.

(3) Ein Einigungsvorschlag kann nur beschlossen werden, wenn mindestens je sieben Mitglieder des Bundestages und des Bundesrates anwesend sind.

## **§ 8 Mehrheit**

Der Ausschuss fasst seine Beschlüsse mit der Mehrheit der Stimmen seiner anwesenden Mitglieder.

## **§ 9 Unterausschüsse**

Der Ausschuss kann Unterausschüsse einsetzen.

## **§ 10 Verfahren im Bundestag**

(1) Ein Einigungsvorschlag auf Änderung oder Aufhebung des vom Bundestag beschlossenen Gesetzes ist alsbald auf die Tagesordnung des Bundestages zu setzen. Ein vom Ausschuss bestimmtes Mitglied berichtet im Bundestag und im Bundesrat.

(2) Der Bundestag stimmt nur über den Einigungsvorschlag ab. Zu dem Vorschlag können vor der Abstimmung Erklärungen abgegeben werden. Ein anderer Antrag zur Sache ist nicht zulässig.

(3) Sieht der Einigungsvorschlag mehrere Änderungen des Gesetzesbeschlusses vor, so ist in ihm zu bestimmen, ob und inwieweit im Bundestag über Änderungen gemeinsam abzustimmen ist. Enthält der Einigungsvorschlag Änderungen des Grundgesetzes, ist über jede Abweichung des Einigungsvorschlages vom Wortlaut des vom Bundestag gemäß Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossenen Gesetzes einzeln abzustimmen. Erfolgt eine Einzelabstimmung über mehrere Änderungen, so ist eine Schlussabstimmung über den Einigungsvorschlag im Ganzen erforderlich.

## **§ 11 Verfahren im Falle eines Einigungsvorschlages auf Bestätigung des Gesetzesbeschlusses**

Sieht der Einigungsvorschlag eine Bestätigung des vom Bundestag beschlossenen Gesetzes vor, so bedarf es keiner erneuten Beschlussfassung durch den Bundestag. Der Vorsitzende des Ausschusses hat den Vorschlag unverzüglich dem Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates mitzuteilen.

## **§ 12 Abschluss des Verfahrens**

(1) Wird in der zweiten wegen der gleichen Sache einberufenen Sitzung ein Einigungsvorschlag nicht beschlossen, so kann jedes Mitglied den Abschluss des Verfahrens beantragen.

(2) Das Verfahren ist abgeschlossen, wenn in der folgenden Sitzung sich keine Mehrheit für einen Einigungsvorschlag findet.

(3) Auf andere Weise kann das Verfahren ohne Einigungsvorschlag nicht abgeschlossen werden.

(4) Der Vorsitzende hat den Abschluss des Verfahrens festzustellen und unverzüglich dem Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates mitzuteilen.

## **§ 13 Außerkrafttreten**

Diese Geschäftsordnung tritt, wenn Bundestag oder Bundesrat ihre Aufhebung beschließen, sechs Monate nach der Beschlussfassung außer Kraft, es sei denn, dass der Bundestag vorher mit Zustimmung des Bundesrates eine Änderung beschließt.





## Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses in der achtzehnten Wahlperiode - Neunzehnte zeitliche Übersicht mit Fundstellen -

---

Diese neunzehnte Übersicht enthält eine Auswertung der Tätigkeit des Vermittlungsausschusses in der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages. Damit wird eine Reihe fortgesetzt, in der die Vermittlungsverfahren jeweils wahlperiodenweise zusammengestellt und veröffentlicht wurden, und zwar von der ersten bis zur 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages als Sonderbeilage in der gedruckten Ausgabe des Bundesanzeigers sowie ab der 17. Wahlperiode als elektronische Publikation in der hierfür begründeten Schriftenreihe der Geschäftsstelle des Vermittlungsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesrates.

In dieser Übersicht werden die einzelnen Vermittlungsverfahren, also die vom 18. Deutschen Bundestag verabschiedeten Gesetze, zu denen gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes der Vermittlungsausschuss angerufen wurde, in der aus den Übersichten der vergangenen Wahlperioden bekannten Systematik dargestellt. Dieser Einzelübersicht sind allgemeine Ausführungen zur Stellung, zur Aufgabe, zur Zusammensetzung und zum Verfahren des Vermittlungsausschusses, zum anschließenden weiteren Gesetzgebungsgang sowie sowohl statistische Angaben zur Anrufung des Vermittlungsausschusses in den einzelnen Wahlperioden als auch eine Auswertung der Ergebnisse und Besonderheiten der Vermittlungstätigkeit in der 18. Wahlperiode vorangestellt. Abschließend ist die in der 18. Wahlperiode geltende Fassung der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses wiedergegeben.