

Der Vermittlungsausschuss

Schlichter in der Bundesgesetzgebung



Bundesrat 



Von der nächsten Bafög-Anhebung über die Entfernungspauschale für Berufspendler bis zur Verteilung des Mehrwertsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern – Themen wie diese beschäftigen die Bundespolitik. Geregelt wird dies in Gesetzen, bei denen es zu hitzigen Debatten im Bundestag kommen kann. Erstreckt sich der Streit um die bessere Lösung eines Problems auch auf das zweite Gesetzgebungsorgan des Bundes, den Bundesrat, ist eine Einigung beider Häuser gefragt, um das Gesetz zu retten. Dies ist die Stunde des Vermittlungsausschusses, eines gemeinsamen Ausschusses von Bundestag und Bundesrat: die Suche nach dem Kompromiss beginnt.



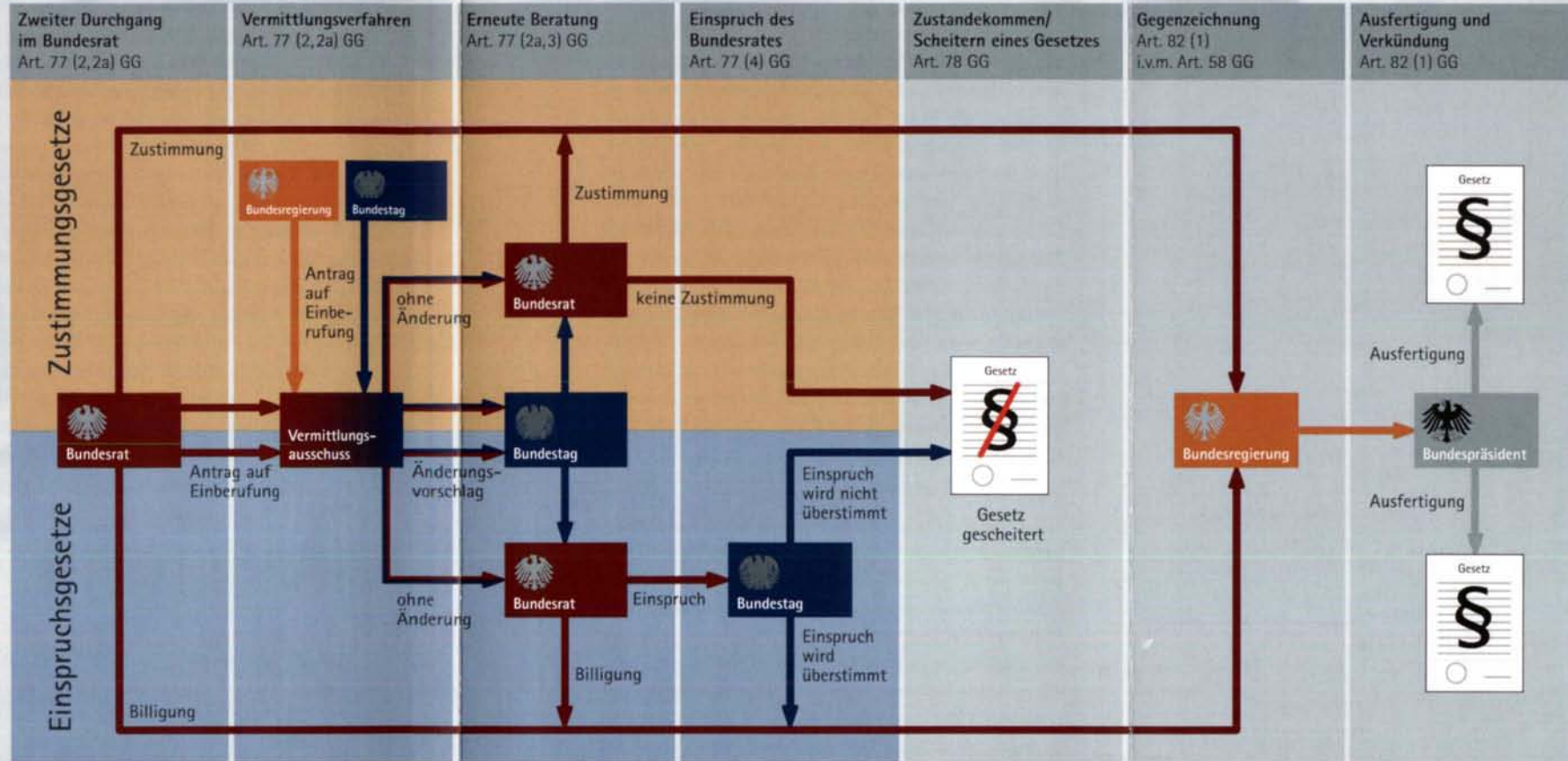
Die Zusammensetzung

Im Vermittlungsausschuss sitzen sich Bundestag und Bundesrat gleichberechtigt gegenüber: Der Ausschuss hat 32 Mitglieder, 16 Mitglieder stellt jede Seite. Die Mitgliederzahl ergibt sich aus der Zahl der Länder. Jedes Land hat einen Sitz, die andere Hälfte stellt der Bundestag, der seine Plätze nach der Stärke der Fraktionen aufteilt. Ein Wechsel der Mitglieder ist zahlenmäßig begrenzt, um die Kontinuität der Ausschussarbeit zu unterstützen.



Dies bringt es mit sich, dass sich die Mitglieder in Fachfragen einarbeiten müssen, die abseits ihrer sonstigen Arbeitsschwerpunkte liegen. Damit soll jedoch gerade die Einigungsfähigkeit gefördert werden, die bei vorangegangenen Auseinandersetzungen unter den Fachpolitikern offenbar erschöpft worden ist. Die Mitglieder des Vermittlungsausschusses sind weisungsfrei. Einigungsvorschläge des Ausschusses führen aber nur dann zum Erfolg, wenn sie Aussicht haben, anschließend von den politischen Mehrheiten gebilligt zu werden. Deshalb geht das Vermittlungsverfahren in besonders heiklen Fragen auch mit einem umfassenden Abstimmungs- und Rückkopplungsprozess im Parlament und in den Regierungen von Bund und Ländern einher. Den Vorsitz im Ausschuss führen im vierteljährlichen Wechsel ein Mitglied des Bundestages und ein Mitglied des Bundesrates. In der Regel wird der dem Bundestag angehörende Vorsitzende von der stärksten Fraktion gestellt, während der von der „Bundesratsbank“ stammende Vorsitzende der Partei angehört, die im Bundestag die zweitstärkste Fraktion bildet. Bundestag und Bundesrat, aber auch Regierungsmehrheit und Opposition, sollen ihren Standpunkt im Vermittlungsverfahren unter fairen Bedingungen darstellen können.

Das Vermittlungsverfahren



Der Vermittlungsausschuss wird nur tätig, wenn er angerufen wird. Dies ist nur bei Gesetzen möglich. Die Straßenverkehrs-Ordnung als Rechtsverordnung kann also nie Gegenstand eines Vermittlungsverfahrens sein. Voraussetzung für ein Vermittlungsverfahren ist ein Gesetzesbeschluss des Bundestages. Damit wird der Streitgegenstand festgelegt.

Angerufen wird der Vermittlungsausschuss in der Regel vom Bundesrat: Bei Einspruchsgesetzen muss er dies sogar tun, wenn er, falls das Vermittlungsverfahren nicht zu einer Einigung führt, später Einspruch einlegen will. Dieser kann im Bundestag mit absoluter Mehrheit, der sogenannten Kanzlermehrheit, überstimmt werden. Bei Zustimmungsgesetzen hat der Bundesrat zwei Optionen. Zunächst kann er selbst beschließen, den Vermittlungsausschuss anzurufen. Schätzt der

Bundesrat die Erfolgchancen besonders skeptisch ein, kann er auch das Gesetz ablehnen und der Bundesregierung oder dem Bundestag die Initiative zur Anrufung des Ausschusses überlassen. Dies macht bei Zustimmungsgesetzen insgesamt drei Vermittlungsverfahren möglich. Mehrfache Anrufungen sind allerdings die Ausnahme; meist wird der Kompromiss im ersten Anlauf – mit unter nach Vertagung der Beratungen – gefunden. Nur in seltenen Fällen sind zwei Vermittlungsverfahren erforderlich, um einen Kompromiss zu finden.

In welchen Punkten Vermittlungsbedarf besteht, wird durch den Anrufungsbeschluss festgelegt. Er kann sich sehr konkret auf einige Streitpunkte begrenzen, kann aber auch das gesamte politische Vorhaben betreffen. Tendenziell will der Bundesrat Änderungen des Gesetzesbeschlusses durchsetzen, während

Bundesregierung und Bundestag in der Regel daran interessiert sind, das beschlossene Gesetz möglichst unverändert in Kraft treten zu lassen.

Die Sitzungen des Vermittlungsausschusses sind in ihrem Ablauf und hinsichtlich der Abstimmungsergebnisse streng vertraulich. Es erschwert die Kompromissfindung, wenn man befürchten muss, in der öffentlichen Diskussion für Schritte des Entgegenkommens heftig angegangen zu werden. Die politischen Spitzen der Bundesregierung haben Teilnahme- und Rederecht, Beamte sind grundsätzlich nicht zugelassen. Die Vertraulichkeit zeigt sich auch darin, dass die Niederschriften über die Sitzungen des Ausschusses erst in der übernächsten Wahlperiode zur Einsicht freigegeben werden.



Das Ergebnis

Der Vermittlungsausschuss beschließt mit Mehrheit. Einstimmigkeit ist nicht erforderlich, ebensowenig, dass es auf der Bundestags- und Bundesratsbank jeweils eine Mehrheit für die Einigung gibt.

Vier Ergebnisse sind denkbar:

- Der Gesetzesbeschluss des Bundestages wird bestätigt. Etwaige Änderungsvorschläge des anrufenden Bundesrates werden dann also abgelehnt.
- Das Verfahren wird ohne Einigungsvorschlag abgeschlossen. Dies kommt zum Beispiel vor, wenn wegen Stimmgleichheit – einer Pattsituation – keine Mehrheitsentscheidung im Ausschuss möglich ist.
- Es wird vorgeschlagen, der Bundestag möge seinen Gesetzesbeschluss wieder aufheben. Geschieht dies, ist das Gesetz insgesamt vom Tisch.
- Der Ausschuss empfiehlt, den Gesetzesbeschluss des Bundestages zu ändern, also vom Bundesrat nicht akzeptierte Vorschriften umzuformulieren, zu ergänzen oder zu streichen.

Die letzte Fallgruppe kommt mit Abstand am häufigsten vor. Der Vermittlungsausschuss wendet sich mit einem Beschlussvorschlag an den Bundestag, den bereits gefassten Gesetzesbeschluss in den in Gesetzessprache ausformulierten Punkten zu ändern. In der Regel wird der Bundestag, um den politischen Einigungsdruck zu erhöhen, verpflichtet, über die Einzeländerungen insgesamt abzustimmen. Auch eine Sachdebatte findet nicht mehr statt. Damit soll verhindert werden, dass nach mühsamer Kompromissfindung zu den Einzelfragen im Ausschuss der Charakter des Gesamtkompromisses durch Einzelabstimmung im Bundestag nachträglich zunichte gemacht wird. Der Erfolg der Arbeit des Vermittlungsausschusses hängt aber davon ab, ob Bundestag und Bundesrat mitziehen: Übernehmen Bundestag und Bundesrat in der Folge den Kompromiss, kann das Gesetz in Kraft treten.

Statistisch hat das Vermittlungsverfahren in den weit aus meisten Fällen zur Einigung und damit zum Erfolg geführt. Hochzeiten der Vermittlungstätigkeit sind dabei stets solche Zeitperioden, in denen die politischen Kräfteverhältnisse zwischen Bundestag und Bundesrat unterschiedlich sind. Dies war in der Zeit der sozial-liberalen Koalition zwischen 1969 und 1982 ebenso der Fall wie unter umgekehrten Vorzeichen zwischen 1991 und 1998, als der christlich-liberalen Bundestagsmehrheit im Bundesrat eine Mehrheit sozialdemokratisch regierter Länder gegenüberstand.

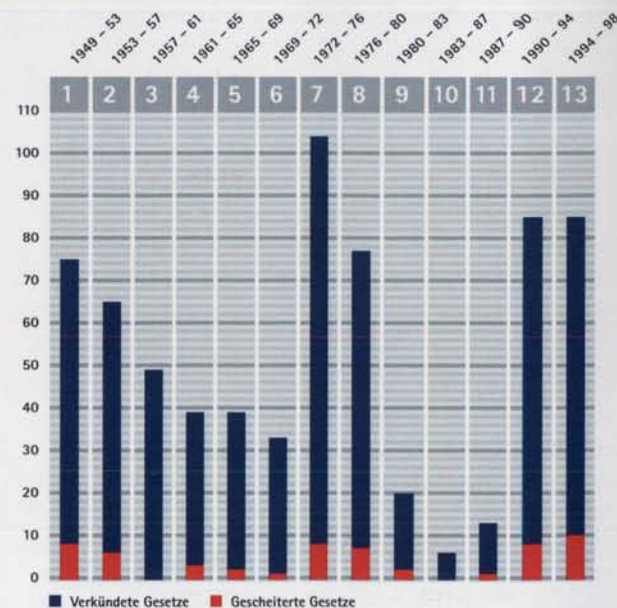
Kompromiss als Ziel

Zwar ist Gesetzgebung ein strikt formalisiertes Verfahren, in dem Fristen und Formen zu beachten sind. Dieser Strenge steht eine Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses gegenüber, die nicht über Mindestbestimmungen zur Zusammensetzung und Arbeitsweise hinausgeht und deshalb sehr flexibel ist.

Dies und der aus der Vertraulichkeit abgeleitete Eindruck eines Geheimbundes haben dem Vermittlungsausschuss gelegentlich die Kritik eingebracht,

ein Überparlament zu sein, dessen Abläufe für Außenstehende kaum durchschaubar seien. Diese Vorwürfe zielen aber im Ergebnis ins Leere. Die parlamentarische Behandlung seiner Ergebnisse und die öffentliche Diskussion, oft begleitet von einer umfassenden Berichterstattung der Medien, legen offen, was erreicht wurde. Berücksichtigt werden muss auch, dass der Ausschuss – einem Schlichter ähnlich – erst in Aktion tritt, wenn die Konfrontation bereits besteht. Gemessen an dieser Ausgangsposition hat sich der Vermittlungsausschuss und seine Ausgestaltung nach dem Grundgesetz als Organ der Kompromissfindung gut bewährt. So gab es keinen Anlass, im Zuge der Verfassungsreform von 1994 an der Institution und den vorgesehenen Abläufen etwas zu ändern. Andere Zwei-Kammer-Parlamente, etwa in Südafrika, haben Elemente des deutschen Vermittlungsverfahrens zur internen Streitschlichtung aufgegriffen.

Anzahl der Anrufungen des Vermittlungsausschusses nach Legislaturperioden des Bundestages



Die 16 Länder – Einheit in Vielfalt

Über den Bundesrat gestalten die Länder die Gesetzgebung des Bundes mit.



Kartographie: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie