

Leitsatz

zum Urteil des Zweiten Senats vom 22. September 2015

- 2 BvE 1/11 -

Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Parlament und Ausschüssen gilt nicht für Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses, unabhängig davon, ob diese durch einen förmlichen Beschluss des Ausschusses oder durch eine informelle Entscheidung eingerichtet werden.

Verkündet
am 22. September 2015
Kunert
Amtsinspektor
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle



IM NAMEN DES VOLKES

**In dem Verfahren
über
den Antrag festzustellen,**

1. dass die Antragsgegner die Rechte der Antragstellerinnen beziehungsweise des Antragstellers aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 21 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 77 Abs. 2 GG dadurch verletztten, dass sie es ablehnten, die der Antragstellerin zu 3 angehörende Abgeordnete Katja Kipping, MdB, zum Mitglied der vom Vermittlungsausschuss eingerichteten Arbeitsgruppe betreffend das Vermittlungsverfahren über das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch zu ernennen und ihr die Möglichkeit zur Mitwirkung in dieser Arbeitsgruppe zu geben,
2. dass die Antragsgegner die Rechte der Antragstellerinnen beziehungsweise des Antragstellers aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 21 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 77 Abs. 2 GG dadurch verletztten, dass sie es ablehnten, die Antragstellerin zu 1 zum Mitglied der vom Vermittlungsausschuss eingerichteten informellen Gesprächsrunde betreffend das Vermittlungsverfahren über das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch zu ernennen und ihr die Möglichkeit zur Mitwirkung in dieser informellen Gesprächsrunde zu geben,

Antragsteller: 1. Dagmar Enkelmann,
- Rosa-Luxemburg-Stiftung -, Franz-Mehring-Platz 1, 10243 Berlin,
2. Ulrich Maurer,
Gartenstraße 57, 12557 Berlin,
3. Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Weißleder & Ewer,
Walkerdamm 4 - 6, 24103 Kiel -

Antragsgegner: 1. Gemeinsamer Ausschuss aus Mitgliedern des Bundestages und Bundesrates gemäß Art. 77 Abs. 2 GG (Vermittlungsausschuss), vertreten durch den Vorsitzenden, Geschäftsstelle des Vermittlungsausschusses, 11055 Berlin,
2. Deutscher Bundestag, vertreten durch seinen Präsidenten, Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
3. Bundesrat, vertreten durch seinen Präsidenten, Leipziger Straße 3-4, 10117 Berlin

- Bevollmächtigte: 1. Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff,
Universitätsstraße 30, 95447 Bayreuth
- Bevollmächtigter zu Ziffer 1 -
2. Prof. Dr. Frank Schorkopf,
Ehrengard-Schramm-Weg 5, 37085 Göttingen
- Bevollmächtigter zu Ziffer 2 -
3. Prof. Dr. Matthias Rossi,
Richard-Wagner-Straße 16, 86199 Augsburg
- Bevollmächtigter zu Ziffer 3 -

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

Präsident Voßkuhle,
Landau,
Huber,
Hermanns,
Kessal-Wulf,
König,

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 19. Mai 2015 durch

Urteil

für Recht erkannt:

Der gegen den Antragsgegner zu 1 gerichtete Antrag zu 1 wird zurückgewiesen. Im Übrigen werden die Anträge verworfen.

G r ü n d e :

A.

Gegenstand des Organstreitverfahrens ist der Ausschluss der Antragsteller von der Mitwirkung an einer Arbeitsgruppe und einer informellen Gesprächsrunde, die im Rahmen des Vermittlungsverfahrens über das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch eingerichtet wurden. 1

I.

Der Bundesrat wirkt an der Gesetzgebung des Bundes mit. Diese Mitwirkungsbe- 2
fugnis wird durch Art. 77 GG ausgestaltet, der in Absatz 2 die Einrichtung des sogenannten Vermittlungsausschusses vorsieht. Die Regelung hat folgenden Wortlaut:

Der Bundesrat kann 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 einberufen wird. Die Zusammensetzung und das Verfahren dieses Ausschusses regelt eine Geschäftsordnung, die vom Bundestag beschlossen wird und der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die in diesen Ausschuss entsandten Mitglieder des Bundesrates sind nicht an Weisungen gebunden. Ist zu einem Gesetze die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, so können auch der Bundestag und die Bundesregierung die Einberufung verlangen. Schlägt der Ausschuss eine Änderung des Gesetzesbeschlusses vor, so hat der Bundestag erneut Beschluss zu fassen.

Nach § 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss), zuletzt geändert mit Bekanntmachung vom 30. April 2003 (BGBl I S. 677; nachfolgend „GO-VermA“), entsenden Bundestag und Bundesrat je 16 ihrer Mitglieder, die den ständigen Vermittlungsausschuss bilden. Ist die Einberufung des Vermittlungsausschusses verlangt worden, lädt dessen Geschäftsführer im Auftrag des Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses zur Sitzung ein. Die Sitzungen des Aus- 3

schusses sind nicht öffentlich. Die stellvertretenden Mitglieder dürfen gemäß § 3 Satz 3 GO-VermA an den Sitzungen nur teilnehmen, soweit eine Vertretung notwendig ist. Allein die Mitglieder der Bundesregierung haben das Recht – und auf Beschluss des Vermittlungsausschusses die Pflicht –, an den Sitzungen teilzunehmen, § 5 GO-VermA. Anderen Personen kann die Teilnahme an den Sitzungen nur durch besonderen Beschluss des Ausschusses nach § 6 GO-VermA gestattet werden. Der Ausschuss ist beschlussfähig, wenn die Mitglieder unter Mitteilung der Tagesordnung mit einer Frist von mindestens fünf Tagen geladen worden und mindestens zwölf Mitglieder anwesend sind. Ein Einigungsvorschlag kann nur beschlossen werden, wenn mindestens je sieben Mitglieder des Bundestages und des Bundesrates anwesend sind, § 7 GO-VermA. Nach § 8 GO-VermA fasst der Ausschuss seine Beschlüsse mit der Mehrheit der Stimmen seiner anwesenden Mitglieder. Gemäß § 9 GO-VermA kann der Ausschuss Unterausschüsse einsetzen. Die Bildung von Arbeitsgruppen ist in der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses nicht vorgesehen, hat sich aber zu einer üblichen Praxis des Vermittlungsausschusses entwickelt (vgl. Bergkemper, Das Vermittlungsverfahren gemäß Art. 77 II GG, 2008, S. 215 ff.).

Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl I S. 1237), zuletzt geändert durch Beschluss vom 3. April 2014 (BGBl I S. 534; nachfolgend „GO-BT“), enthält zur Entsendung der Mitglieder des Deutschen Bundestages in den Vermittlungsausschuss folgende Regelungen:

4

§ 12 Stellenanteile der Fraktionen

Die Zusammensetzung des Ältestenrates und der Ausschüsse sowie die Regelung des Vorsitzes in den Ausschüssen ist im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen vorzunehmen. Derselbe Grundsatz wird bei Wahlen, die der Bundestag vorzunehmen hat, angewandt.

§ 57 Mitgliederzahl der Ausschüsse

(1) Das System für eine dem § 12 entsprechende Zusammensetzung der Ausschüsse und die Zahl der Mitglieder bestimmt der Bundestag. Jedes Mitglied des Bundestages soll grundsätzlich einem Ausschuss angehören.

(2) Die Fraktionen benennen die Ausschussmitglieder und deren Stellvertreter. Der Präsident benennt fraktionslose Mitglieder des Bundestages als beratende Ausschussmitglieder.

(3) Der Präsident gibt die erstmalig benannten Mitglieder und die späteren Änderungen dem Bundestag bekannt.

(4) Zur Unterstützung der Mitglieder kann die Teilnahme eines Fraktionsmitarbeiters jeder Fraktion zu den Ausschusssitzungen zu-

gelassen werden.

II.

1. Die Antragstellerin zu 1 und der Antragsteller zu 2 waren Abgeordnete des 17. Deutschen Bundestages und Mitglieder des Vermittlungsausschusses sowie der Antragstellerin zu 3, einer Fraktion des Deutschen Bundestages. Dem derzeitigen 18. Deutschen Bundestag gehören sie nicht an; die Antragstellerin zu 3 ist auch in diesem vertreten. 5

Die 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages begann am 27. Oktober 2009 und endete am 22. Oktober 2013. Von den anfänglich 622 Sitzen des Deutschen Bundestages entfielen auf CDU/CSU 239, SPD 146, FDP 93, DIE LINKE 76 und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 68 Sitze. Die Bundesregierung wurde aus einer Koalition von CDU/CSU und FDP gebildet. 6

Der Bundestag fasste zu Beginn der Wahlperiode den Beschluss (BTDrucks 17/4 und BTPlenPr 17/2, S. 23C), dass die Zahl der auf die Fraktionen entfallenden Sitze im Ältestenrat und in den Ausschüssen sowie die Verteilung der Vorsitze in den Ausschüssen nach dem Verfahren der mathematischen Proportion (St. Laguë/Schepers) berechnet werden, soweit nicht etwas Abweichendes vereinbart wird oder dieses Verfahren nicht zu einer Wiedergabe der parlamentarischen Mehrheit oder zu mehrdeutigen Ergebnissen führt. In einem solchen Fall sollte sich die Verteilung nach d'Hondt errechnen. 7

Nach dem Proportionalitätsverfahren entfielen von den 16 Sitzen des Bundestages im Vermittlungsausschuss, der sogenannten Bundestagsbank, auf die Fraktionen von CDU/CSU sieben, auf die der SPD vier, auf die von FDP und DIE LINKE jeweils zwei und auf die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ein Sitz (BTDrucks 17/211 und BTPlenPr 17/12, S. 953C; Podschull-Wellmann, Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses in der siebzehnten Wahlperiode des Deutschen Bundestages - Achtzehnte zeitliche Übersicht mit Fundstellen -, 2013, S. 33 f.). Damit entfielen auf die „Regierungsfractionen“ insgesamt neun und auf die Opposition sieben Sitze (7:4:2:2:1). 8

2. Der Deutsche Bundestag beschloss in seiner 79. Sitzung am 3. Dezember 2010 ein Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (BTDrucks 17/3958, 17/3404 und 17/4032; BTPlenPr 17/79, S. 8775A ff.). Der Bundesrat versagte dem Gesetz mit Beschluss vom 17. Dezember 2010 die Zustimmung (BRDrucks 789/10 <Beschluss>; BRPlenPr 878, S. 499C). Der Antrag der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz auf Anrufung des Vermittlungsausschusses (BRDrucks 789/2/10) fand keine Mehrheit (BRPlenPr 878, S. 499C). Am selben Tag verlangte die Bundesregierung aufgrund eines zuvor gefassten Vorratsbeschlusses die Einberufung des Vermittlungsausschusses (BRDrucks 837/10). 9

Im unmittelbaren Anschluss an die Plenarsitzung des Bundesrates kamen die Mitglieder des Vermittlungsausschusses zu einer informellen Sitzung in den Räumlichkeiten des Bundesrates zusammen, nachdem sie am Vormittag desselben Tages hierzu per E-Mail eingeladen worden waren. Eine ordentliche Sitzung des Vermittlungsausschusses wurde nicht einberufen. An der informellen Sitzung nahmen die Antragstellerin zu 1 und der Antragsteller zu 2 teil. In der Sitzung wurde die Einrichtung einer Arbeitsgruppe beschlossen. Die Arbeitsgruppe bestand sowohl für die sogenannte A-Seite (Bundestag: SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN; Bundesrat: SPD- und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-geführte Landesregierungen) als auch für die sogenannte B-Seite (Bundestag: CDU/CSU, FDP, Bundesrat: CDU-, CSU- und FDP-geführte Landesregierungen) aus jeweils neun Teilnehmern, davon je vier Abgeordnete des Deutschen Bundestages und je fünf Angehörige der Landesregierungen. Sie sollte erste Kompromissmöglichkeiten sondieren und Vorschläge ausarbeiten. Mitglieder der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag wurden bei der Zusammensetzung der Arbeitsgruppe nicht berücksichtigt. Die Antragstellerin zu 1 beantragte daraufhin, die Abgeordnete Katja Kipping, die Mitglied der Antragstellerin zu 3 war, in die Arbeitsgruppe aufzunehmen. Dieser Antrag wurde abgelehnt.

10

Die Arbeitsgruppe trat viermal zusammen: am 20. und 21. Dezember 2010 sowie am 7. und 19. Januar 2011. An den ersten beiden Sitzungen nahmen Vertreter der A-Seite und Vertreter der B-Seite teil sowie die Bundesministerin für Arbeit und Soziales, ein Staatssekretär dieses Ministeriums und der Staatsminister der Bundeskanzlerin. Die erste Sitzung der Arbeitsgruppe fand in den Räumlichkeiten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales statt. Gegenstand der Sitzung war der weitere Verfahrensablauf. In ihrer zweiten Sitzung am 21. Dezember 2010 in den Räumlichkeiten des Bundesrates bildete die Arbeitsgruppe drei Unterarbeitsgruppen zu den Themenbereichen „Regelsatz“, „Bildungspaket“ und „Mindestlohn“.

11

Mit am selben Tage eingegangenen Schriftsatz vom 3. Januar 2011 haben die Antragsteller beantragt festzustellen, dass die Antragsgegner die Rechte der Antragstellerin aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 und Art. 77 Abs. 2 GG verletzt haben, indem sie es abgelehnt haben, die Bundestagsabgeordnete Katja Kipping zum Mitglied der Arbeitsgruppe zu ernennen und ihr die Möglichkeit zur Mitwirkung in dieser Arbeitsgruppe zu geben. Zudem haben die Antragsteller begehrt, bis zur Entscheidung in der Hauptsache die Abgeordnete Katja Kipping, hilfsweise die Antragstellerin zu 1, zur Mitwirkung in der Arbeitsgruppe zuzulassen.

12

Mit Schreiben vom 5. Januar 2011 erklärte sich der Antragsgegner zu 1 damit einverstanden, dass die Antragstellerin zu 3 einen Vertreter in die Arbeitsgruppe entsendet. Im Folgenden wurde der Bundestagsabgeordneten Diana Golze die Möglichkeit zur Mitwirkung in der Arbeitsgruppe gegeben. Die Abgeordnete nahm zudem an den Beratungen der Unterarbeitsgruppe zu dem Thema „Bildungspaket“ teil. Die Antragstellerin zu 1 nahm an der Unterarbeitsgruppe „Regelsatz“, der Antragsteller zu 2 an der Unterarbeitsgruppe „Mindestlohn“ teil. Die Antragsteller erklärten daraufhin, dass

13

hinsichtlich des Antrages auf Erlass einer einstweiligen Anordnung kein Entscheidungsbedarf mehr bestehe.

Am 19. Januar 2011 trat die Arbeitsgruppe letztmalig zusammen. Sie stellte fest, dass es nicht gelungen sei, einen mehrheitsfähigen Vorschlag zu erarbeiten. Am selben Tage trat der Vermittlungsausschuss erstmals zusammen. Auf eine Beschlussempfehlung einigte er sich nicht, da noch erheblicher Gesprächsbedarf bestehe; die Beratungen wurden vertagt. Vertreter der A-Seite und der B-Seite vereinbarten, sich zu informellen Gesprächen zu treffen. Mitglieder der Antragstellerin zu 3 waren – entgegen ihrem ausdrücklich erklärten Willen – in dieser informellen Gesprächsrunde nicht vertreten. In der Folgezeit fanden Gespräche statt, deren Teilnehmerkreis nicht sicher feststeht. Die Antragsteller entnehmen ihre diesbezüglichen Informationen der Presse, einem ihnen zugänglich gewordenen Schreiben der Bundesministerin für Arbeit und Soziales sowie den Äußerungen des Bundestagsabgeordneten Peter Altmaier im Plenum des Deutschen Bundestages (BTPlenPr 17/91, S. 10269).

14

In der zweiten Sitzung des Vermittlungsausschusses am 9. Februar 2011 legten die A-Seite und die B-Seite, letztere unter Bezugnahme auf eine Ausarbeitung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, jeweils eigene Entwürfe eines Einigungsvorschlags vor. Der Vermittlungsausschuss nahm mit den Stimmen der Vertreter der B-Seite deren Einigungsvorschlag (BTDrucks 17/4719) an. Der Deutsche Bundestag nahm die Beschlussempfehlung mit Beschluss vom 11. Februar 2011 an (BTPlenPr 17/91, S. 10270D). Im Bundesrat fand die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses hingegen keine Mehrheit.

15

Mit Beschluss vom 11. Februar 2011 rief der Bundesrat auf Antrag aller Länder den Vermittlungsausschuss in diesem Gesetzgebungsverfahren erneut an (BRDrucks 84/11 <Beschluss>; BRPlenPr 879, S. 37C). Sodann kam es zu Verhandlungen zwischen verschiedenen Politikern aus Bund und Ländern, um zunächst innerhalb der Länder, später auch – durch Einbeziehung der Fraktionsvorsitzenden von CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP – im Verhältnis zum Bund die Möglichkeiten einer Einigung auszuloten. Der ausgearbeitete Vorschlag wurde den Mitgliedern des Vermittlungsausschusses am 22. Februar 2011 um 16:33 Uhr zugesandt. Der Ausschuss tagte an diesem Tage von 18:40 Uhr bis 0:30 Uhr und am 23. Februar 2011 von 11:20 Uhr bis 12:30 Uhr. Seine auf jener Sitzung verabschiedete Beschlussempfehlung (siehe BTDrucks 17/4830) nahm der Deutsche Bundestag mit Beschluss vom 25. Februar 2011 an (BTPlenPr 17/94, S. 10715A). Der Bundesrat erklärte am selben Tage seine Zustimmung (BRDrucks 109/11 <Beschluss>; BRPlenPr 880, S. 96C). Das am 29. März 2011 im Bundesgesetzblatt verkündete Gesetz trat überwiegend rückwirkend zum 1. Januar 2011 in Kraft.

16

Mit Schriftsatz vom 5. Juli 2011 haben die Antragsteller einen weiteren Antrag gestellt, mit welchem sie die Feststellung begehren, dass die Antragsgegner die Rechte der Antragsteller aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 und Art. 77 Abs. 2 GG auch dadurch verletzt haben, dass sie es abgelehnt ha-

17

ben, die Antragstellerin zu 1 zum Mitglied der vom Vermittlungsausschuss eingesetzten informellen Gesprächsrunde zu ernennen und ihr dort die Möglichkeit zur Mitwirkung zu geben.

III.

1. Die Antragsteller stehen auf dem Standpunkt, die Arbeitsgruppe und die informelle Gesprächsrunde seien jene Einrichtungen, in denen die politische Willensbildung in Bezug auf die Novellierung der sogenannten „Hartz IV“-Gesetze eigentlich stattgefunden habe. Es verstoße deshalb gegen ihre verfassungsrechtlich durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 und Art. 77 Abs. 2 GG gewährleisteten Rechte auf effektive Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess, dass sie von der Mitwirkung in der Arbeitsgruppe ausgeschlossen worden seien. Dasselbe gelte für die informelle Gesprächsrunde. Deren Einrichtung belege, dass die unter dem Eindruck einer drohenden einstweiligen Anordnung des Bundesverfassungsgerichts gezeigte Einigungsbereitschaft der Antragsgegner lediglich vorgeschoben gewesen sei. Das ergebe sich schon aus dem engen zeitlichen Zusammenhang zwischen der Zusage, an den Verhandlungen in der Arbeitsgruppe teilnehmen zu können, und der Einrichtung der informellen Gesprächsrunde. Arbeitsgruppe und Gesprächsrunde seien verfassungsrechtlich gleich zu bewerten.

18

Zwar gewährleiste das Verfassungsrecht nicht unbedingt einen Anspruch auf Beteiligung an allen politischen Gesprächen, die zu jeder Zeit während eines Gesetzgebungsverfahrens stattfänden. Wenn jedoch eine Gesprächsrunde erstens in einer Weise institutionalisiert werde, dass ihr eine maßgebliche Bedeutung für das Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens oder den Prozess der politischen Willensbildung zukomme, sie zweitens bewusst die Funktion haben solle, einen Vorschlag für den Abschluss eines solchen Verfahrens zu erarbeiten, und sie drittens mit der Intention gegründet werde, das für Ausschüsse und Unterausschüsse geltende Gebot der Spiegelbildlichkeit zu unterlaufen, dann bestehe ein verfassungsrechtlicher Beteiligungsanspruch nach Maßgabe des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes.

19

2. Es entspreche den Gepflogenheiten im Vermittlungsverfahren, Arbeitsgruppen einzurichten und in diese auch Personen zu berufen, die nicht zugleich Mitglieder des Vermittlungsausschusses seien, etwa weil sie über besondere Sachkunde verfügten. Regelmäßig werde im Vermittlungsausschuss selbst auf die in den Arbeitsgruppen erzielten Ergebnisse zurückgegriffen. Für das hiesige Vermittlungsverfahren habe die Arbeitsgruppe aufgrund ihrer Zusammensetzung und ihrer Aufgabe, die wesentlichen politischen Entscheidungen abschließend vorzubereiten, eine Schlüsselstellung innegehabt. Dies unterscheide sie von zwanglosen, informellen und verfassungsrechtlich nicht geregelten Zusammenkünften unter Politikern. Die Bedeutung der Arbeitsgruppe werde dadurch besonders augenfällig, dass jedenfalls bei der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe am 20. Dezember 2010 in den Räumlichkeiten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales in Berlin die Bundesministerin sowie hochrangige Regierungsvertreter anwesend gewesen seien und umfängliche Infor-

20

mationen bereitgestellt hätten. Auch die politisch „hochkarätige“ Zusammensetzung des informellen Gesprächskreises mache deutlich, dass es hier nicht darum gegangen sei, Entscheidungen nur vorzubereiten, sondern sie tatsächlich zu treffen, so dass eine ergebnisoffene Diskussion im Vermittlungsausschuss nicht mehr zu erwarten gewesen sei und auch tatsächlich nicht mehr stattgefunden habe. Dementsprechend sei der Diskussionsstand in dem informellen Gesprächskreis in den Medien – ohne Widerspruch zu erregen – als politisch maßgeblicher Stand der Einigungsbemühungen angesehen worden. Gegen eine bloß unverbindliche Funktion des informellen Gesprächskreises spreche auch der Umstand, dass – bis auf Vertreter der Partei DIE LINKE – politische Akteure aller Parteien, teils aus dem Deutschen Bundestag, teils aus dem Bundesrat, beteiligt gewesen seien. Es habe also keine Absprache zwischen „Gleichgesinnten“ stattfinden sollen, um etwa im Vermittlungsausschuss „mit einer Stimme zu sprechen“ und dort mit dem politischen Kontrahenten debattieren und zu einem Kompromiss gelangen zu können. Die politische Debatte sei vielmehr in den informellen Gesprächskreis ausgelagert worden.

Dass die eigentliche politische Willensbildung in informellen Gremien vollzogen worden sei, zu denen die Antragsteller keinen Zugang gehabt hätten, lasse sich auch an einer weiteren Gesprächsrunde verdeutlichen. Diese habe sich im Rahmen des zweiten, durch den Bundesrat eingeleiteten Vermittlungsverfahrens getroffen. Der Diskussionsstand in dieser aus politischen Spitzenkräften bestehenden Runde sei in den Medien stets als Stand der politischen Einigungsbemühungen aufgefasst worden. Die Gespräche im Vermittlungsausschuss selbst seien dahinter völlig zurückgetreten. Der ausgearbeitete Kompromissvorschlag sei den Mitgliedern des Vermittlungsausschusses gerade einmal eineinhalb Stunden vor Beginn der Ausschusssitzung am 22. Februar 2011 per E-Mail zugesandt worden.

3. Die Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss müsse die Mehrheitsverhältnisse des Bundestagsplenums spiegelbildlich wiedergeben. Auf die Einhaltung des Prinzips der Spiegelbildlichkeit habe jeder Abgeordnete des Deutschen Bundestages einen aus Art. 38 Abs. 1 GG folgenden Anspruch. Dieser Anspruch würde entwertet, wenn er sich in einem bloß formalen Teilnahmerecht an den ordentlichen Sitzungen des Vermittlungsausschusses erschöpfte. Der Teilhabeanspruch müsse vielmehr auch die Möglichkeit umfassen, das Ergebnis der Beratungen im Vermittlungsausschuss inhaltlich wirksam beeinflussen zu können. Dies sei zur effektiven Wahrnehmung des Mandats erforderlich. Auf den hiesigen Fall bezogen sei eine inhaltliche Mitgestaltung nur durch die Mitarbeit in Arbeitsgruppe und Gesprächsrunde möglich. Abgeordnete wie ihre Fraktionen müssten in die Lage versetzt werden, in entscheidenden und wichtigen Gremien der politischen Willensbildung hinreichenden Einfluss ausüben zu können. Dass sich Arbeitsgruppe und Gesprächsrunde informell konstituiert hätten, sei unerheblich, da insoweit keine formelle, sondern eine materielle Betrachtungsweise geboten sei. Sähe man dies anders, wäre einer rechtsmissbräuchlichen Auslagerung von politischen Entscheidungskompetenzen Tür und Tor geöffnet.

21

22

4. Das Verhältnis zwischen Arbeitsgruppe und Vermittlungsausschuss sei vergleichbar mit dem Verhältnis zwischen Ausschuss und Plenum oder zumindest Unterausschuss und Ausschuss. So wie im Zuge der Arbeit des Deutschen Bundestages der eigentliche fachliche und politische Diskurs mit wenigen Ausnahmen im Rahmen der Sitzungen seiner Ausschüsse und Unterausschüsse stattfindet und in den Plenardebatten lediglich noch einmal nachvollzogen werde, ohne dass es vor der Abstimmung noch zu nennenswerten Änderungen des Gesetzesvorschlags komme, finde auch der wesentliche fachliche und politische Diskurs im Vermittlungsverfahren in den Arbeitsgruppen und nicht im Plenum des Vermittlungsausschusses statt. Dies lasse sich beispielhaft anhand der Wortprotokolle aus vergangenen Vermittlungsverfahren belegen. 23

5. Eine Verletzung der Rechte gerade der Antragstellerin zu 3 liege vor, weil in Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses auch Fraktionsmitglieder entsandt würden, die nicht zugleich Mitglieder des Vermittlungsausschusses seien. Jede Fraktion habe das Recht zu entscheiden, welche ihrer Mitglieder an den anlässlich eines Vermittlungsverfahrens eingerichteten Arbeitsgruppen teilnehmen sollten. 24

Eine effektive Teilhabemöglichkeit werde nicht dadurch vermittelt, dass die Antragsteller oder ein anderes Mitglied der Antragstellerin zu 3 im Rahmen einer Debatte im Bundestagsplenum zum Ergebnis des Vermittlungsverfahrens Stellung nehmen könnten. Denn eine Veränderung des Vermittlungsvorschlages sei wegen Art. 77 Abs. 2 Satz 5 GG nicht möglich. Durch eine Teilhabe der Antragsteller an Arbeitsgruppe und Gesprächskreis würden zudem die Chancen auf eine Kompromissfindung – und damit auf ein effektives Gesetzgebungsverfahren – nicht geschmälert, sondern erhöht, weil gerade alle wesentlichen politischen Kräfte in die Verhandlungen eingebunden seien. Der Ausschluss der Antragsteller vom Prozess der politischen Konsensfindung sei Ausdruck eines „Lagerdenkens“, das den Gegebenheiten einer Bundesrepublik der 1980er Jahre verhaftet sei. Die Wahlentscheidung, wie sie sich in der Zusammensetzung des Deutschen Bundestages abbilde, müsse respektiert werden. 25

Eine besonders gravierende Entwertung erfahre der Teilhabeanspruch dadurch, dass die Antragsteller über den Inhalt der Unterrichtung der Arbeitsgruppe durch die Bundesministerin für Arbeit und Soziales und deren Mitarbeiter keine Kenntnis erhalten hätten. Die Antragstellerin zu 3 sei damit in ihrem Recht auf „informativ-chancengleichheit“ verletzt. Unbeachtlich sei, dass die für die Mitarbeit in der Arbeitsgruppe vorgesehene Abgeordnete Katja Kipping nicht selbst Mitglied des Vermittlungsausschusses gewesen sei. Der Antragstellerin zu 1 und dem Antragsteller zu 2 könne eine effektive Ausschussmitarbeit nicht nur durch eine persönliche Mitarbeit, sondern auch dadurch ermöglicht werden, dass diese arbeitsteilig von einem anderen Mitglied der Antragstellerin zu 3 vorgenommen werde. Zumindest aber die Antragstellerin zu 1 habe einen Anspruch auf Mitarbeit in der Arbeitsgruppe. 26

IV.

Die Antragsgegner halten die Anträge für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet. 27

1. a) Der Antragsgegner zu 1 ist der Ansicht, die Einsetzung der informellen Arbeitsgruppe am 17. Dezember 2010 ohne Berücksichtigung der Antragsteller sei keine dem Vermittlungsausschuss zurechenbare Maßnahme. Denn er sei an jenem Tag wegen Nichteinhaltung der Ladungsfrist nicht beschlussfähig gewesen. Der informelle Charakter der Sitzung zeige sich auch daran, dass mindestens ein Nichtmitglied des Vermittlungsausschusses an der Sitzung teilgenommen habe, ohne dass die Voraussetzungen für dessen Teilnahme nach § 6 GO-VermA erfüllt gewesen seien. Dies sei allseits bekannt gewesen. Im Übrigen komme der Einsetzung der informellen Arbeitsgruppe gerade wegen deren Informalität keine rechtliche Wirkung zu. Ihre weitgehende Gleichbehandlung mit den formellen Arbeitsgruppen beruhe nicht auf ihrer rechtlichen, sondern auf ihrer politischen Bedeutung. Soweit man sich an rechtlichen Vorgaben orientiere, erfolge dies nicht in dem Verständnis, dass man an sie gebunden sei. 28

Selbst wenn man eine zurechenbare Maßnahme bejahte, wäre diese nunmehr als erledigt zu qualifizieren. Durch die Zulassung der Antragsteller zu den Sitzungen der Arbeitsgruppe seit dem 5. Januar 2011 sei die Beschwer restlos entfallen. Gründe für die Zulässigkeit des Antrags trotz Erledigung der angegriffenen Maßnahme lägen nicht vor; die dem Verfassungsrechtsstreit zugrundeliegende Situation werde sich voraussichtlich nicht wiederholen. 29

b) Auch das Zusammentreten des informellen Gesprächskreises sei keine dem Antragsgegner zu 1 zurechenbare Maßnahme. Der Gesprächskreis sei von ihm weder beschlossen noch initiiert oder organisiert worden, die Teilnehmer kenne er selbst nur vom Hörensagen, und er könne zu den Verfahren oder den gefundenen Ergebnissen aus eigener Zuständigkeit nicht abschließend vortragen. Der Vermittlungsausschuss wäre auch rechtlich überhaupt nicht in der Lage gewesen, solche Gesprächskreise zu unterbinden oder anzuordnen. Eine Zurechnung werde weder dadurch bewirkt, dass der Gesprächskreis zum Teil Räumlichkeiten des Bundesrates genutzt habe – dies entspreche den Gepflogenheiten –, noch dadurch, dass die Ergebnisse des Gesprächskreises in der massenmedialen Berichterstattung dem Vermittlungsausschuss zugeschrieben worden seien, und schließlich auch nicht dadurch, dass Ergebnisse der Gesprächsrunde gerade durch die Geschäftsführerin des Vermittlungsausschusses an dessen Mitglieder versandt worden seien. Letzteres sei schon deshalb unzutreffend, weil der Gesprächskreis zu keinem Ergebnis gekommen sei. Es seien zahlreiche Entwürfe und Vorschläge versandt worden, die Geschäftsstelle des Vermittlungsausschusses übersende solche stets an alle Mitglieder, unabhängig davon, von wem oder welcher Gruppe sie herrührten. Inhaltliche Vorabgespräche innerhalb eines politisch pluralistisch besetzten Gremiums seien auf jeder Ebene der politischen Meinungsbildung üblich und nicht dem jeweiligen Gremium als Organ zurechenbar. 30

c) Weiterhin fehle es an der Antragsbefugnis der Antragstellerin zu 3. In Bezug auf die Binnenorganisation des Vermittlungsausschusses und des Vermittlungsverfahrens könne eine Bundestagsfraktion keine eigenen Rechte geltend machen. Auch Rechte, die in Prozessstandschaft für den Deutschen Bundestag geltend gemacht werden könnten, seien nicht ersichtlich. Schon bei der Besetzung förmlicher Unterausschüsse nach § 9 GO-VermA werde nicht zwischen Deutschem Bundestag und Bundesrat differenziert, obwohl die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses diese Differenzierung kenne, wie § 1 und § 7 Abs. 3 GO-VermA zeigten. 31

d) Bejahte man eine Zurechnung der Maßnahmen, sei der Antrag unbegründet. Alle Rechte der Antragsteller, die sich aus dem Grundgesetz und der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses ergäben, seien gewahrt worden. Aus dem von den Antragstellern zur Antragsbegründung maßgeblich angeführten Grundsatz der Spiegelbildlichkeit könne ein Teilhaberecht der Antragsteller in der Arbeitsgruppe nicht hergeleitet werden. Der Grundsatz beziehe sich lediglich auf die Bestellung der Vermittlungsausschussmitglieder durch den Deutschen Bundestag, das heißt auf die Bundestagsbank. Die informelle Arbeitsgruppe sei aber eine solche des Vermittlungsausschusses und nicht eine solche der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss. Folglich sei kein Gebot der Spiegelbildlichkeit zu wahren. Dessen Anwendung widerspräche dem „einheitlichen Organcharakter“ des Vermittlungsausschusses. Im Vermittlungsausschuss werde grundsätzlich nicht zwischen Vertretern des Deutschen Bundestages und des Bundesrates differenziert. Schon ein Gebot der Parität zwischen Vertretern des Deutschen Bundestages und des Bundesrates sei für die Untergliederungen des Vermittlungsausschusses nicht auszumachen; entsprechende Hinweise in der Literatur, ebenso wie die Forderung nach parteipolitischer Ausgewogenheit, bezögen sich allein auf Gebote politischer Klugheit, nicht auf Rechtspflichten. Es werde in § 9 GO-VermA im Gegensatz zu § 1 GO-VermA gerade nicht bestimmt, dass Parität zwischen Mitgliedern der Bundestags- und der Bundesratsbank herrschen müsse. Es sei nicht einmal vorgesehen, dass der eingerichtete Unterausschuss mit Mitgliedern des Vermittlungsausschusses beschickt werden müsse, was in der Praxis auch häufig nicht der Fall sei. 32

Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses werde gemäß Art. 77 Abs. 2 Satz 2 GG von Bundestag und Bundesrat beschlossen. Wo Regelungsspielräume verblieben, dürfe der Vermittlungsausschuss diese im Wege delegierten Organisations- und Verfahrensermessens selbst ausfüllen. Obwohl die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses detaillierte Besetzungsregeln kenne, halte sie sich bei der Normierung der Bildung von Unterausschüssen bewusst mit Vorgaben zurück. Das Vermittlungsverfahren orientiere sich am Leitprinzip effektiver Kompromissfindung, nicht am parlamentarischen Grundsatz freier Deliberation. Demnach begegne die informelle Arbeitsgruppe in ihrer konkreten Gestalt keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Auch korrespondierten die relativ strengen verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Vermittlungsergebnis mit einer stark zurückgenommenen verfassungsrechtlichen Normierung des inneren Vermittlungsverfahrens. Ferner ge- 33

be es eine Fraktionsbildung nur im Deutschen Bundestag, aber nicht im Bundesrat. Demgemäß würden die Mitglieder von Unterausschüssen des Vermittlungsausschusses auch nicht durch die Fraktionen bestimmt, sondern durch den Vermittlungsausschuss. Für den Deutschen Bundestag verhalte es sich gemäß § 55 GO-BT anders.

Nach der Argumentation der Antragsteller müsse man konsequenterweise ein allgemeines Gebot proportionaler Repräsentation annehmen, weil das von ihnen angeführte Spiegelbildlichkeitsprinzip im Vermittlungsausschuss keinen herausgehobenen Charakter beanspruchen könne. Ein solches Gebot stieße bei der Besetzung von Untergliederungen des Vermittlungsausschusses aber auf unüberwindbare praktische Schwierigkeiten. Deutscher Bundestag und Bundesrat wären gleichmäßig zu berücksichtigen. Sodann müsse innerhalb der Bundestagsbank das Gebot der Spiegelbildlichkeit gewahrt werden. Die Besetzung der Bundesratsbank müsse dem Prinzip der Gleichgewichtigkeit aller Länder oder möglicherweise den Stimmanteilen im Bundesrat entsprechen. Außerdem seien womöglich parteipolitische Gemeinsamkeiten heranzuziehen, die entweder verfassungsorganübergreifend oder für den Deutschen Bundestag und den Bundesrat getrennt zu ermitteln wären. Neben diese Gesichtspunkte trete die Notwendigkeit, die Untergliederung insgesamt arbeitsfähig und damit klein zu halten, und zwar auch dann, wenn zudem externe Sachkundige hinzugezogen würden.

34

Inhaltliche Vorabgespräche zwischen verschiedenen Personen und Gruppen eines politisch plural besetzten Gremiums seien auf jeder Ebene des politischen Willensbildungsprozesses üblich und stellten keinen Verstoß gegen das Verfahrensrecht des jeweiligen Organs dar. Im Vermittlungsverfahren sei es bisher immer üblich gewesen, in kleinen Beratungsrunden über Detailfragen zu verhandeln und dort sachliche Kompromisse zu erzielen. Dabei seien immer schon parteiinterne und parteiübergreifende Sondierungsgespräche geführt worden, teilweise auch im Rahmen von Unterbrechungen von Sitzungen der Arbeitsgruppen oder gar des Vermittlungsausschusses selbst. An dieser Praxis werde rechtlich kein Anstoß genommen.

35

2. a) Der Antragsgegner zu 2 hält die Antragstellerin zu 3 für nicht antragsbefugt. Sie sei bei der Besetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss entsprechend ihrer Größe berücksichtigt worden, mehr könne sie nicht verlangen. Fraktionen des Deutschen Bundestages hätten keinen Anspruch auf Beteiligung an allgemeinen politischen Gesprächen, wenn diese im Umfeld eines institutionalisierten Willensbildungsprozesses, aber doch außerhalb desselben geführt würden. Zudem endeten die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundestages in dem Moment, in dem die Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses besetzt sei. Weder der Vermittlungsausschuss noch dessen Bundestagsbank seien nach Fraktionen organisiert.

36

Soweit der Antrag gegen ihn selbst, den Antragsgegner zu 2, gerichtet sei, fehle es an der Passivlegitimation. Die von den Antragstellern beanstandeten Maßnahmen seien ihm nicht zurechenbar. Er habe keine Möglichkeiten, auf das Handeln der Mit-

37

glieder der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss einzuwirken.

b) Der Antragsgegner zu 2 ist der Auffassung, der Antrag sei insgesamt unbegründet. Es bestehe kein verfassungsrechtlicher Anspruch der Antragstellerin zu 1 und des Antragstellers zu 2, in den formellen und informellen Beratungsgremien des Vermittlungsausschusses und in Beratungsgremien, die im politischen Zusammenhang mit einem Vermittlungsverfahren stünden, vertreten zu sein. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit werde hier durch das Verfassungsgebot der Sicherung einer funktionierenden, effizienten Gesetzgebung und durch den demokratischen Grundsatz der Mehrheitsentscheidung gemäß Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG begrenzt. In dem Augenblick, in dem der Vermittlungsausschuss seine Arbeit aufnehme, entfalte sich eine grundgesetzlich gebilligte Eigenrationalität dieses Verhandlungsmechanismus. Der verfassungsrechtliche Auftrag des Vermittlungsausschusses erfordere es, die organisations- und verfahrensrechtlichen Vorgaben möglichst gering zu halten. Anhand der Gesetzgebungsgeschichte des Art. 77 Abs. 2 GG und der zu dieser Grundgesetzbestimmung erlassenen Geschäftsordnung lasse sich belegen, dass eine lediglich begrenzte Verrechtlichung angestrebt worden sei. Der Vermittlungsausschuss habe die Organisationsgewalt, darüber zu entscheiden, wie er zu einem mehrheitsfähigen Vermittlungsergebnis gelange. Die angemessene Beteiligung der Mitglieder des Vermittlungsausschusses werde dadurch sichergestellt, dass sie an der Beschlussfassung über das Vermittlungsergebnis beteiligt würden. Ferner dürfe der Beschlussvorschlag des Vermittlungsausschusses den vom Anrufungsbegehren gesteckten Rahmen nicht sprengen; diese Begrenzung erlaube die Einschränkung der durch Art. 38 Abs. 1 GG statuierten Mitwirkungsrechte des Abgeordneten.

38

Schon seit der ersten Wahlperiode bestehe eine Staatspraxis, politische Treffen im Zusammenhang mit einem konkreten Vermittlungsverfahren zu organisieren. Diese „Arbeitsgruppen“, „Gesprächskreise“ oder „Kommissionen“, die teilweise auch mittels politischer Absprachen ohne Einbeziehung des Vermittlungsausschusses gebildet würden, träten zuweilen bereits vor der ersten Sitzung des Vermittlungsausschusses zusammen. Die Mitgliedschaft sei nicht an die Mitgliedschaft im Vermittlungsausschuss gekoppelt. Auch bestehe eine Praxis, wonach der Vermittlungsausschuss in den Sitzungspausen zuweilen auf etwa fünf Personen verkleinert werde. Dieser sogenannte „Kleine Vermittlungsausschuss“ versuche, informell und vertraulich politische Impulse für einen Kompromiss zu geben.

39

Keinesfalls entspreche das Verhältnis von Arbeitsgruppe zu Vermittlungsausschuss dem Verhältnis von Bundestagsausschuss und Plenum. Die Verhandlungsergebnisse in der Arbeitsgruppe seien nur die Arbeitsgrundlage für die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses, wo sie regelmäßig umfänglich diskutiert und teilweise auch verändert würden. Allein schon wegen der unterschiedlichen personellen Zusammensetzung von Arbeitsgruppe und Vermittlungsausschuss ergebe sich häufig weiterer Diskussionsbedarf. Dies gelte insbesondere für die Bundesratsbank, weil nicht alle auf Länderebene denkbaren politischen Konstellationen und landesspezifischen Interessen in einer Arbeitsgruppe abgebildet werden könnten.

40

Eine Vertretung jeder Fraktion in jeder Arbeitsgruppe zöge es nach sich, dass diese Arbeitsgruppen zu groß und damit arbeitsunfähig und für eine politische Kompromissfindung ungeeignet würden. Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehe beim Vermittlungsverfahren die Suche nach einer institutionellen und sachlichen Konstellation, in der ein mehrheitsfähiger Kompromiss wahrscheinlich werde. Aufzeigen lasse sich dies anhand der im Geschäftsordnungsrecht des Vermittlungsausschusses angelegten starken Personalisierung des Vermittlungsverfahrens sowie der Regelung des § 6 GO-VermA. Die Vorschrift ermögliche es, Nichtmitglieder, etwa das für eine Kompromissfindung einzubindende politische Führungspersonal in Bund und Ländern, zu den Sitzungen zuzulassen. Um der Effizienz des Vermittlungsverfahrens willen müsse es dem Vermittlungsausschuss auch möglich sein, Vertreter bestimmter politischer Meinungen an der Kompromissuche nicht zu beteiligen. Wegen der prinzipiell ablehnenden Haltung der Antragstellerseite zu den „Hartz IV“-Gesetzen sei dies hier der Fall gewesen.

41

c) Ein von den Antragstellern angeführtes Gebot informatorischer Chancengleichheit sei nicht verletzt. Die Antragstellerin zu 1 und der Antragsteller zu 2 hätten als Mitglieder des Vermittlungsausschusses über die Beschlussempfehlung mit beraten. Spätestens in diesem Kontext hätten sie alle Informationen erhalten, die die Bundesministerin für Arbeit und Soziales in die Kompromissuche eingespeist habe. Im Übrigen treffe es nicht zu, dass in den Sitzungen des Vermittlungsausschusses nicht zur Sache beraten worden sei. Die Sitzung vom 9. Februar 2011 habe drei Stunden gedauert, die entscheidende Sitzung im zweiten Vermittlungsverfahren vom 22. und 23. Februar 2011 wenigstens sechs Stunden. Dass es im Ergebnis möglicherweise nicht zu einer inhaltlichen Beeinflussung der Beschlussempfehlung durch die Antragsteller gekommen sei, gründe nicht in verfassungsrechtlichen Defiziten des konkreten Vermittlungsverfahrens, sondern in der politischen Machtverteilung in diesem Verfahren. Das Monitum der Antragsteller, im Vermittlungsausschuss sei keine ergebnisoffene Debatte geführt worden, beruhe auf einem Vorverständnis institutionalisierter politischer Willensbildung, das jedenfalls auf den Vermittlungsausschuss nicht zutreffe. Gesetzgebungsverfahren und Vermittlungsverfahren seien zu trennen, wobei Vorschriften der Geschäftsordnung des Bundestages eine angemessene Deliberation des Vermittlungsvorschlags ermöglichen. Im Übrigen sei dem Grundgesetz allenfalls eine Erwartung zu entnehmen, dass die Beteiligten an einem Vermittlungsverfahren – oder auch an einem anderen institutionalisierten Willensbildungsprozess des Staates – ihren persönlichen Entschluss für ein bestimmtes Stimmverhalten in den förmlichen Sitzungen der Entscheidungsgremien fassten. Diese eventuelle Verfassungserwartung mache das Grundgesetz aber nicht zu einer verfassungsrechtlichen Pflicht, weil es weder auf die Motive noch in das forum internum der beteiligten Mandatsträger blicke.

42

3. a) Der Antragsgegner zu 3 ist der Ansicht, die Einrichtung der Arbeitsgruppe und des informellen Gesprächskreises seien keine rechtserheblichen Maßnahmen, da diesen Gremien selbst keine bestimmten Rechte zukämen und ihnen solche auch

43

nicht durch die Teilnehmer vermittelt würden. Die in Arbeitsgruppen und Gesprächskreisen auszulotenden Kompromissmöglichkeiten seien unverbindlich und dienten allenfalls der Vorbereitung des Entscheidungsvorschlages des Vermittlungsausschusses.

Dem Antragsteller zu 2 fehle die Antragsbefugnis, denn seine Rechte als Mitglied des Vermittlungsausschusses könnten nicht dadurch beschnitten worden sein, dass andere Mitglieder seiner Fraktion nicht zur Arbeitsgruppe und zur informellen Gesprächsrunde zugelassen worden seien. Die Antragstellerin zu 3 sei ebenfalls nicht antragsbefugt, da der Vermittlungsausschuss keine Fraktionen kenne und der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nur den Abgeordneten, nicht aber Fraktionen individuelle Rechte verschaffe.

44

Der Bundesrat sei auch nicht der richtige Antragsgegner. Seine Verantwortung beziehe sich allein auf die Besetzung der Bundesratsbank des Vermittlungsausschusses zu Beginn der Legislaturperiode. Die gerügten Maßnahmen des Vermittlungsausschusses seien allein diesem und nicht dem Bundesrat zuzurechnen. Die personelle und räumliche Unterstützung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat ändere hieran nichts. Den Antragstellern fehle zudem das Rechtsschutzbedürfnis, nachdem einer Vertreterin der Antragstellerin zu 3 die Teilnahme an der Arbeitsgruppe ermöglicht worden sei.

45

b) Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit sei vom Bundesverfassungsgericht aus der in Art. 38 Abs. 1 GG festgelegten Freiheit und Gleichheit des Abgeordnetenmandats entwickelt worden und daher von vornherein auf den Bundestag und die Besetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses beschränkt. Auf Unterausschüsse des Vermittlungsausschusses könne er wegen deren Größe und deren mangelnder Entscheidungsbefugnis keine Anwendung finden. Dies gelte erst recht für informelle Arbeitskreise und Gesprächsgruppen, deren Einrichtung nicht auf der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses basiere und deren Zusammensetzung sich am jeweiligen Sachthema orientiere.

46

Selbst wenn man den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit zur Anwendung bringen wollte, werde er durch die Grundsätze der Mehrheitsentscheidung und der Funktionsfähigkeit des Vermittlungsausschusses begrenzt. Es sei verfassungsrechtlich zulässig, Kompromissmöglichkeiten primär von Vertretern derjenigen politischen Parteien ausloten zu lassen, die später auch in Bundestag und Bundesrat eine verlässliche Mehrheit sicherstellten. Zudem stelle jedes Vermittlungsverfahren spezifische Anforderungen an die Ausgestaltung und Durchführung von Arbeitsgruppen, die mal mehr technischen, mal mehr ministeriellen Sachverstand erforderten und in denen die Konfliktlinien nicht stets entlang der Fraktionsgrenzen verliefen.

47

V.

In der mündlichen Verhandlung vom 19. Mai 2015 haben die Beteiligten ihren Vortrag vertieft und ergänzt. Die Antragsteller haben zur Passivlegitimation der Antrags-

48

gegner zu 2 und 3 ergänzend ausgeführt, diese seien gegebenenfalls verpflichtet, die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses zu ändern, wenn diese den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit für Arbeitsgruppen und Gesprächskreise und die Wahrung der Mitwirkungsrechte der Mitglieder des Vermittlungsausschusses in diesen Gremien nicht hinreichend sicherstelle.

VI.

Richter Müller ist im vorliegenden Verfahren nach § 18 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG von der Ausübung seines Richteramtes ausgeschlossen, weil er als Ministerpräsident des Saarlandes und Mitglied des Vermittlungsausschusses an dem streitgegenständlichen Vermittlungsverfahren und dem angegriffenen Beschluss über die Besetzung der informellen Arbeitsgruppe und die Ablehnung der Mitwirkung einer oder eines Abgeordneten der Antragstellerin zu 3 beteiligt war.

49

Nach § 18 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG ist ein Richter des Bundesverfassungsgerichts von der Ausübung seines Richteramtes ausgeschlossen, wenn er in derselben Sache bereits von Amts oder Berufs wegen tätig gewesen ist. Die Vorschrift will die subjektive Unabhängigkeit des Richters garantieren, seine Offenheit und Unbefangenheit im Hinblick auf den zur Entscheidung anstehenden Fall (BVerfGE 78, 331 <338 f.>; 82, 30 <35>). Nach der Rechtsprechung des Senats ist unter „derselben Sache“ bei Verfassungsbeschwerden, die sich gegen gerichtliche Entscheidungen richten, vor allem das gerichtliche Ausgangsverfahren anzusehen (vgl. BVerfGE 72, 278 <288>; 78, 331 <336>). In verfassungsgerichtlichen Verfahren, die sich gegen Gesetze richten, kann der Begriff derselben Sache jedoch nicht auf das vorgängige Gesetzgebungsverfahren erstreckt werden, da § 18 Abs. 3 Nr. 1 BVerfGG ausdrücklich bestimmt, dass die Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren nicht als Tätigkeit im Sinne von § 18 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG gilt (BVerfGE 82, 30 <36>; 135, 248 <254 ff., Rn. 17 ff.>).

50

Die Beratungen im Vermittlungsausschuss sind Teil des Gesetzgebungsverfahrens. Gleichwohl kann die Beteiligung von Richter Müller an dem streitgegenständlichen Vermittlungsverfahren und den angegriffenen Beschlüssen über die Besetzung der informellen Arbeitsgruppe nicht als bloße Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren im Sinne von § 18 Abs. 3 Nr. 1 BVerfGG angesehen werden. Zwar sind Regelungen über den Ausschluss eines Richters strikt auszulegen und einer ausweitenden Auslegung grundsätzlich nicht zugänglich, da sie zu den Vorschriften über den gesetzlichen Richter gehören, der im Voraus möglichst eindeutig bestimmt werden muss (vgl. BVerfGE 30, 149 <155>). Gleichwohl ist § 18 Abs. 3 Nr. 1 BVerfGG dahingehend auszulegen, dass die Vorschrift keine Anwendung findet, wenn sich das verfassungsgerichtliche Verfahren nicht gegen das unter Beteiligung des Richters zustande gekommene Gesetz richtet, sondern – wie hier – gegen einen bestimmten Vorgang innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens selbst. Die Ratio der Vorschrift liegt in dem besonderen Charakter des Gesetzgebungsverfahrens, das auf politischen Diskurs und breite Beteiligung der Öffentlichkeit angelegt ist und einem Gerichts- oder Verwaltungsverfahren nicht gleichgestellt werden kann (vgl. BVerfGE 82, 30 <36 f.>).

51

Zwar kann von einem Richter, der zuvor als Abgeordneter in einem Gesetzgebungsverfahren für oder gegen ein Gesetz gestimmt hat, erwartet werden, dass er die zur Prüfung gestellte Vereinbarkeit dieses Gesetzes mit dem Grundgesetz unbefangen beurteilt. Dies gilt jedoch nicht gleichermaßen, wenn mit dem verfassungsgerichtlichen Verfahren der Vorwurf erhoben wird, in dem Gesetzgebungsverfahren sei unter Beteiligung des Richters ein Beschluss gefasst worden, der Mitwirkungsrechte von Abgeordneten des Deutschen Bundestages in verfassungswidriger Weise verletzt habe.

Aufgrund des Ausschlusses von Richter Müller berät und entscheidet der Senat in verminderter Besetzung, § 19 Abs. 4 BVerfGG findet keine analoge Anwendung (vgl. BVerfGE 111, 54 <80>).

52

B.

Die Anträge sind, soweit noch über sie zu entscheiden ist, nur zulässig hinsichtlich des Antrages zu 1 und nur soweit dieser sich gegen den Antragsgegner zu 1 richtet. Im Übrigen sind die Anträge unzulässig.

53

I.

Der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht ist gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG eröffnet. Danach entscheidet das Bundesverfassungsgericht über die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch das Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Eine verfassungsrechtliche Streitigkeit in diesem Sinne liegt vor. Die Antragsteller machen gegenüber den Antragsgegnern Rechte auf effektive Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess geltend, die ihre Grundlage in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 77 Abs. 2 GG haben. Streitgegenstand sind somit verfassungsrechtliche Organbeziehungen zwischen den Antragstellern und den Antragsgegnern (vgl. BVerfGE 84, 304 <317 f.>).

54

II.

1. Die Antragsteller zu 1 und 2 waren im Zeitpunkt der Antragstellung Abgeordnete des 17. Deutschen Bundestages und sind deshalb parteifähig im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG. Dem Abgeordneten kommt gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ein eigener verfassungsrechtlicher Status zu, der im Organstreitverfahren gegenüber anderen Verfassungsorganen verteidigt werden kann (BVerfGE 108, 251 <270>; 124, 161 <184>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014 - 2 BvE 5/11 -, juris, Rn. 105; stRspr). Unbeachtlich ist der Umstand, dass die Antragsteller zu 1 und 2 dem gegenwärtigen 18. Deutschen Bundestag nicht mehr angehören. Maßgeblich für die Parteifähigkeit ist grundsätzlich der Status zu dem Zeitpunkt, zu dem der Organstreit anhängig gemacht worden ist (vgl. BVerfGE 4, 144 <152>; 102, 224 <231>; 108, 251 <271>).

55

2. Die Antragstellerin zu 3 ist als Fraktion ebenfalls parteifähig. Parlamentsfraktionen sind notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens (vgl. BVerfGE 2, 143 <160>; 20, 56 <104>; 43, 142 <147>), deren verfassungsrechtliche Anerkennung aus dem grundgesetzlich begründeten Status der Parteien gemäß Art. 21 GG folgt (vgl. BVerfGE 10, 4 <14>). Fraktionen sind als Gliederungen des Bundestages der organisierten Staatlichkeit eingefügt (BVerfGE 20, 56 <104>), wo sie als maßgebliche Faktoren der parlamentarischen Willensbildung fungieren. Sie sind zur Geltendmachung eigener Rechte befugt, wenn diese in der Verfassung verankert sind (vgl. BVerfGE 70, 324 <350 f.>; 124, 161 <187>; stRspr) und berechtigt, im Organstreit die Verletzung oder unmittelbare Gefährdung von Rechten des gesamten Parlaments geltend zu machen (vgl. BVerfGE 45, 1 <28>; 67, 100 <125>; 68, 1 <69>).

3. Die Antragsgegner sind ebenfalls parteifähig. Für die Antragsgegner zu 2 und 3 folgt dies unmittelbar aus § 63 BVerfGG. Ob der Antragsgegner zu 1 – der Vermittlungsausschuss – als oberstes Bundesorgan im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG anzusehen ist, kann dahinstehen, da er durch das Grundgesetz in Art. 77 Abs. 2 GG mit eigenen Rechten ausgestattet und daher jedenfalls als anderer Beteiligter im Sinne dieser Vorschrift parteifähig ist (vgl. Goessl, Organstreitigkeiten innerhalb des Bundes, 1961, S. 129; Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 63 Rn. 44 <Dezember 2014>; Löwer, in: Isensee/Kirchhof, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 70 Rn. 17; Benda/Klein/Klein, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2012, Rn. 1018).

III.

Die Anträge beziehen sich auf taugliche Antragsgegenstände. Richtiger Antragsgegner ist aber nur der Antragsgegner zu 1 und dieser auch nur hinsichtlich des Antrages zu 1.

1. Gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG ist der Antrag nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Der Begriff der Maßnahme ist weit auszulegen. Von ihm sind neben Rechtsakten auch Realakte erfasst (vgl. BVerfGE 44, 125 <137 f.>). Als Maßnahme kommt folglich jedes rechtserhebliche Verhalten des Antragsgegners in Betracht, das geeignet ist, die Rechtsstellung des Antragstellers zu beeinträchtigen (vgl. BVerfGE 118, 277 <317>).

2. Mit dem Antrag zu 1 begehren die Antragsteller die Feststellung, dass die Antragsgegner sie in ihren Rechten dadurch verletzt haben, dass jene es ablehnten, die Abgeordnete Katja Kipping zum Mitglied der im Rahmen des ersten Vermittlungsverfahrens eingerichteten Arbeitsgruppe des Vermittlungsausschusses zu ernennen und ihr die Möglichkeit zur Mitwirkung in dieser Arbeitsgruppe zu geben.

a) Gegen welche Person oder Institution der Antrag zu richten ist, hängt davon ab, wer die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung verursacht hat und rechtlich verantworten muss (vgl. BVerfGE 62, 1 <33>; 67, 100 <126>; 118, 277 <322>), wer

also im üblichen prozessualen Sprachgebrauch passiv legitimiert ist. Der Antragsteller muss schlüssig darlegen, dass der Antragsgegner die Verantwortung für die Maßnahme oder Unterlassung trägt (vgl. BVerfGE 62, 1 <33>).

Bei dem Beschluss vom 17. Dezember 2010, mit dem die Arbeitsgruppe zum Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch eingerichtet und unter Ausschluss von Abgeordneten der Antragstellerin zu 3 besetzt wurde, handelt es sich um eine Maßnahme, die dem Antragsgegner zu 1 zuzurechnen ist. Der Beschluss wurde auf einem Treffen der Mitglieder des Vermittlungsausschusses gefasst, zu dem der Vorsitzende des Vermittlungsausschusses eingeladen hatte. Gegenstand des Beschlusses war die Einrichtung einer Arbeitsgruppe des Vermittlungsausschusses. Damit ist die Maßnahme sowohl inhaltlich als auch personell dem Vermittlungsausschuss zuzuordnen. Dass der Beschluss nicht in einer förmlichen Sitzung des Ausschusses, sondern bei einem informellen Treffen seiner Mitglieder gefasst wurde, ändert an dieser Zuordnung ebenso wenig wie der Umstand, dass eine Person, die nicht Mitglied des Vermittlungsausschusses war, an dem Treffen teilnahm, ohne dass hierüber ein Beschluss nach § 6 GO-VermA gefasst worden war. Ob es sich hierbei um eine bewusste Umgehung der förmlichen Regeln des Vermittlungsausschusses zur Vermeidung rechtlicher Bindungen gehandelt hat, was der Antragsgegner zu 1 bestreitet, kann dahinstehen. Entscheidend ist vielmehr, dass mit der Zusammensetzung der Mitglieder des Treffens, mit dessen Gegenstand, mit der Einladung durch den Vorsitzenden und der Nutzung der Räumlichkeiten des Bundesrates insgesamt hinreichende Umstände gegeben sind, um dem Vermittlungsausschuss die Zusammenkunft und Beschlussfassung zuzurechnen. Das Treffen hat durch sein äußeres Gepräge eine so weitgehende Annäherung an den Formalisierungsgrad der regulären Tätigkeit des Vermittlungsausschusses erreicht, dass einzelne Abweichungen von dessen Geschäftsordnung die Zurechnung der Maßnahme nicht mehr ausschließen konnten.

62

Unzulässig ist der Antrag zu 1 der Antragsteller zu 1 bis 3 hingegen, soweit er sich gegen die Antragsgegner zu 2 und zu 3 richtet. Diesen kann die Einrichtung einer informellen Arbeitsgruppe des Vermittlungsausschusses nicht zugerechnet werden. Der Vermittlungsausschuss ist zwar ein gemeinsames Gremium von Deutschem Bundestag und Bundesrat, die in den Vermittlungsausschuss entsandten Mitglieder sind aber nicht an Weisungen dieser Organe gebunden. Dies ergibt sich für die Mitglieder des Bundestages unmittelbar aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und für die Mitglieder des Bundesrates aus Art. 77 Abs. 2 Satz 3 GG. Bundestag und Bundesrat können daher für Handlungen und Unterlassungen der Mitglieder des Vermittlungsausschusses nicht verantwortlich sein.

63

b) Die dem Antragsgegner zu 1 zuzurechnende Verweigerung der Mitgliedschaft und Mitwirkung eines Mitglieds der Antragstellerin zu 3 in der informellen Arbeitsgruppe ist als Maßnahme auch rechtserheblich, denn sie kann die Rechtsstellung der Antragsteller zu 1 bis 3 beeinträchtigen.

64

Auch Organisationsmaßnahmen, wie etwa eine Regelung der Geschäftsordnung oder die Anwendung einer solchen Regelung, können eine Maßnahme im Sinne von § 64 Abs. 1 BVerfGG darstellen, wenn sie je nach der gegebenen Situation beim Antragsteller eine aktuelle rechtliche Betroffenheit auszulösen vermögen. Dies ist etwa der Fall, wenn Bestimmungen der Geschäftsordnung des Bundestages oder deren Anwendung einen Abgeordneten von bestimmten Bereichen der parlamentarischen Tätigkeit ganz ausschließen oder seine Mitwirkungsrechte beschränken (vgl. BVerfGE 70, 324 <350>; 80, 188 <209>).

Entgegen der Ansicht der Antragsgegner fehlt dem Beschluss über die Bildung der Arbeitsgruppe und ihre konkrete Besetzung nicht deswegen die Rechtserheblichkeit, weil die Arbeitsgruppen selbst keine Entscheidungen treffen, sondern nur Sitzungen und Beschlüsse des Vermittlungsausschusses vorbereiten. Zwar scheiden Handlungen, die nur vorbereitenden oder bloß vollziehenden Charakter haben, als Angriffsgegenstand im Organstreit regelmäßig aus (vgl. BVerfGE 68, 1 <74 f.>; 97, 408 <414>; 120, 82 <96>). Vorliegend machen die Antragsteller aber geltend, durch den Ausschluss von der Mitwirkung in der Arbeitsgruppe in ihren Rechten auf effektive Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess verletzt worden zu sein. Es ist jedenfalls nicht von vornherein auszuschließen, dass solche Rechte auch in Bezug auf Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses bestehen.

3. Der Antrag zu 2, mit dem die Antragsteller die Feststellung begehren, dass die Antragsgegner ihre Rechte dadurch verletzt haben, dass sie es ablehnten, die Antragstellerin zu 1 zum Mitglied der informellen Gesprächsrunde zu ernennen und ihr die Möglichkeit zur Mitwirkung in dieser Gesprächsrunde zu geben, ist unzulässig.

Die Unzulässigkeit könnte sich schon daraus ergeben, dass die Antragsteller nur vom Hörensagen darüber berichten können, dass, wann und mit welcher Besetzung die informelle Gesprächsrunde stattgefunden hat. In der Literatur wird die Ansicht vertreten, dass der Antragsgegenstand, also die Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners, tatsächlich, das heißt objektiv vorliegen muss (Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/ders., BVerfGG, § 64 Rn. 14 f. <Dezember 2014>; Lenz/Hansel, BVerfGG, 2. Aufl. 2015, § 64 Rn. 3). Auch ist fraglich, ob informellen Gesprächen, die – anders als die Bildung einer Arbeitsgruppe – keine erkennbare institutionelle Anbindung an das Verfahren im Vermittlungsausschuss haben, noch rechtserheblicher Charakter zugesprochen werden kann. Beides kann hier aber dahinstehen. Jedenfalls handelte es sich bei der gerügten Aufnahme informeller Gespräche nicht um eine Maßnahme, die einem der Antragsgegner zuzurechnen wäre.

Zwar steht der Teilnehmerkreis dieser Gespräche nicht sicher fest. Auch nach dem Vorbringen der Antragsteller ist aber davon auszugehen, dass einerseits nicht sämtliche Mitglieder des Vermittlungsausschusses und andererseits auch Personen an den Gesprächen teilgenommen haben, die nicht Mitglied des Vermittlungsausschusses waren. Nach dem unbestrittenen Vortrag der Antragsgegner wurde die Aufnahme dieser Gespräche weder von dem Vermittlungsausschuss beschlossen noch von

ihm initiiert. Auch die Durchführung der Gespräche hat der Vermittlungsausschuss nicht organisiert. Entsprechendes gilt für den Deutschen Bundestag als Antragsgegner zu 2 und den Bundesrat als Antragsgegner zu 3. Es ist zudem weder dargelegt noch ersichtlich, wie die Antragsgegner auf den Teilnehmerkreis der Gespräche hätten Einfluss nehmen oder derartige Gespräche unterbinden können.

Selbst wenn es zutreffen sollte, dass das erste Treffen des Gesprächskreises im Anschluss an eine Sitzung des Vermittlungsausschusses in den Räumen des Bundesrates stattgefunden hat, kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine Untersagung der Nutzung dieser Räume – zu der kein Anlass bestand – entsprechende Gespräche verhindert hätte. Auch ein rechtlich relevantes Unterlassen der Antragsgegner als möglicher tauglicher Antragsgegenstand liegt somit nicht vor.

70

Allein dadurch, dass an den Gesprächen Mitglieder des Vermittlungsausschusses teilgenommen haben und dass in der ersten Besprechung Räumlichkeiten des Bundesrates genutzt worden sein sollen, erreichen die Gespräche nicht einen Grad an formeller und organisatorischer Ähnlichkeit mit einem Verfahren eines Antragsgegners, der es rechtfertigen könnte, die Gespräche einem von ihnen zuzurechnen. Eine solche Ähnlichkeit und Nähe ist ferner nicht daraus abzuleiten, dass die Geschäftsführerin des Vermittlungsausschusses die Ergebnisse der Gesprächsrunde an die Mitglieder versandt hat, denn unstreitig hat die Geschäftsführerin auch andere, nicht vom Vermittlungsausschuss selbst oder seinen Untergliederungen erstellte Dokumente versandt, soweit diese für die Arbeit des Ausschusses von Bedeutung sein konnten, etwa die Einigungsvorschläge des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

71

Das Argument der Antragsteller, die Zusammensetzung des informellen Gesprächskreises mache deutlich, dass dieser Entscheidungen nicht nur vorbereiten, sondern tatsächlich treffen sollte, so dass eine ergebnisoffene Diskussion im Vermittlungsausschuss nicht mehr zu erwarten gewesen sei, kann eine Verantwortlichkeit der Antragsgegner für diese Gespräche ebenfalls nicht begründen. Soweit damit behauptet werden soll, die Antragsgegner hätten bewusst wesentliche Gespräche aus dem formalisierten und institutionalisierten Verfahren des Vermittlungsausschusses ausgelagert, ist hierfür nichts ersichtlich, weil bereits nicht dargetan ist, dass die Antragsgegner die Gespräche in irgendeiner Weise veranlasst hätten.

72

IV.

Soweit danach ein tauglicher Antragsgegenstand vorliegt und sich die Anträge gegen den richtigen Antragsgegner richten, sind die Antragsteller antragsbefugt.

73

1. Ein Antrag ist gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG zulässig, wenn nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass der Antragsgegner Rechte des Antragstellers, die aus einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten erwachsen, durch die beanstandete rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung verletzt oder unmittelbar gefährdet hat (vgl. BVerfGE 94, 351 <362 f.>; 99, 19 <28>;

74

104, 310 <325>; 108, 251 <271 f.>; 118, 277 <317>; 134, 141 <194, Rn. 160>). Lassen sich aus der geltend gemachten Vorschrift keine eigenen Rechte oder Zuständigkeiten herleiten, die durch die Maßnahme oder das Unterlassen verletzt sein könnten, fehlt es an der Antragsbefugnis (vgl. BVerfGE 93, 195 <204>; 134, 141 <194, Rn. 160>).

2. Die Antragstellerin zu 1 und der Antragsteller zu 2 sind antragsbefugt hinsichtlich des Antrages zu 1, soweit er sich gegen den Antragsgegner zu 1 richtet. Es kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass der Vermittlungsausschuss die durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2, Art. 77 Abs. 2 GG gewährleisteten Rechte der Antragsteller zu 1 und 2 auf effektive Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess dadurch verletzt hat, dass er sie oder von ihnen bestimmte Vertreter von der Mitwirkung in der Arbeitsgruppe ausgeschlossen hat. Diese Antragsbefugnis ist nicht dadurch entfallen, dass die Antragsteller zu 1 und 2 nach Antragstellung aus dem Deutschen Bundestag ausgeschieden sind. Insoweit ist wie bei der Parteifähigkeit maßgeblich auf den Zeitpunkt der Antragstellung abzustellen (BVerfGE 108, 251 <272>). 75

3. Auch die Antragstellerin zu 3 ist hinsichtlich des Antrags zu 1 antragsbefugt, soweit sich dieser gegen den Antragsgegner zu 1 richtet. 76

a) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss grundsätzlich jeder Ausschuss des Bundestages ein verkleinertes Abbild des Plenums sein (vgl. BVerfGE 80, 188 <222>; 84, 304 <323>). Dieser Grundsatz der Spiegelbildlichkeit – auf den sich Fraktionen berufen können (vgl. BVerfGE 112, 118 <132 ff.>; 130, 318 <354>; 135, 317 <396, Rn. 154>) – gilt auch für die Wahl der Mitglieder des Bundestages im Vermittlungsausschuss (BVerfGE 112, 118 <133>). 77

b) Zwar erscheint es denkbar, den Anwendungsbereich des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit auf die Besetzung der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses zu beschränken, so dass keine Rechte der Antragstellerin zu 3 auf Berücksichtigung im Verhältnis ihrer Stärke bei der Bildung von Unterausschüssen oder Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses bestünden und eine Verletzung ihrer Rechte durch die Antragsgegner insoweit ausschiede. Dies lässt aber die Antragsbefugnis der Antragstellerin zu 3 nicht entfallen. Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der Grundsatz auch für die Besetzung von Unterausschüssen und Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses gilt. Gerade zur Klärung dieser Frage dient das vorliegende Verfahren. 78

V.

Das Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller besteht hinsichtlich des Antrages zu 1 fort. 79

1. Auch im Organstreitverfahren ist das Rechtsschutzbedürfnis des Organs grundsätzlich Voraussetzung für die Sachentscheidung (vgl. BVerfGE 62, 1 <33>; 67, 100 <127>; 68, 1 <77>; 119, 302 <307 f.>). Das Organstreitverfahren ist eine kontradiktorische Parteistreitigkeit mit Antragsteller und Antragsgegner. Es dient maßgeblich der 80

gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht der davon losgelösten Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns (BVerfGE 68, 1 <69 ff.>; 73, 1 <29 f.>; 80, 188 <212>; 104, 151 <193 f.>; 118, 244 <257>; 126, 55 <67 f.>; 134, 141 <194, Rn. 160>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Mai 2014 - 2 BvE 3/12 -, juris, Rn. 5).

Das Rechtsschutzbedürfnis entfällt aber grundsätzlich nicht schon dadurch, dass die beanstandete Rechtsverletzung in der Vergangenheit liegt und bereits abgeschlossen ist, gegenwärtig also keine Wirkung mehr entfaltet (vgl. BVerfGE 1, 372 <379>; 10, 4 <11>; 41, 291 <303>; 49, 70 <77>; 121, 135 <152>; 131, 152 <193>). In der Literatur wird demgegenüber teilweise angenommen, dass in einem solchen Fall eine Sachentscheidung nur getroffen werden kann, wenn besondere Umstände im Sinne eines „Fortsetzungsfeststellungsinteresses“ vorliegen, etwa weil eine Wiederholungsgefahr besteht oder das Bedürfnis nach Klärung der objektiven Rechtslage (Klarstellungsinteresse) überwiegt (Bethge, in: Maunz/ Schmidt-Bleibtreu/Klein/ders., BVerfGG, § 64 Rn. 99 <Dezember 2014>; Umbach, in: ders./Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, §§ 63, 64 Rn. 172). Der Senat hat bislang offen gelassen, ob dieser Ansicht zu folgen ist, da in den konkret zur Entscheidung anstehenden Fällen Umstände dieser Art vorlagen (vgl. BVerfGE 121, 135 <152>; 131, 152 <194>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014 - 2 BvE 5/11 -, juris, Rn. 128).

81

2. Auch im vorliegenden Verfahren bedarf diese Frage keiner Entscheidung, denn selbst bei Anwendung strenger Maßstäbe besteht das Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller hinsichtlich des Antrages zu 1 fort.

82

a) Es ist nicht dadurch entfallen, dass der Antragstellerin zu 1 und den von ihr bestimmten Personen nach Antragstellung die mit dem Antrag begehrte Teilnahme an den Sitzungen der Arbeitsgruppe und der Unterarbeitsgruppen ermöglicht wurde. Zwar sind in kontradiktorischen Verfahren wie dem Organstreit Fallgestaltungen denkbar, bei denen das Rechtsschutzbedürfnis dadurch entfällt, dass der Antragsgegner die zunächst unterlassene Maßnahme vornimmt (vgl. BVerfGE 124, 267 <274 f.>). Dies ist hier jedoch nicht der Fall. Die Erklärung des Antragsgegners zu 1 enthält keine ausdrückliche Anerkennung einer Rechtspflicht und die Antragsgegner bestreiten im hiesigen Verfahren weiterhin, dass der Antragsgegner zu 1 dazu verpflichtet war, der Antragstellerin zu 1 und den von ihr bestimmten Personen die mit dem Antrag begehrte Teilnahme an den Sitzungen der Arbeitsgruppe und der Unterarbeitsgruppen zu ermöglichen (vgl. zu einer ähnlichen Konstellation BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014 - 2 BvE 5/11 -, juris, Rn. 127 f.).

83

b) Aus denselben Gründen führt auch der Umstand, dass das streitgegenständliche Vermittlungsverfahren bereits kurz nach Antragstellung im Januar 2011 abgeschlossen wurde, für sich genommen nicht zum Wegfall des Rechtsschutzbedürfnisses. Da die Antragsgegner eine Rechtspflicht zur Beachtung des Prinzips der Spiegelbildlich-

84

keit bei der Besetzung von Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses und informellen Gesprächsrunden ausdrücklich ablehnen, kann es jederzeit wieder dazu kommen, dass eine Fraktion nicht ihrer Stärke entsprechend oder gar nicht berücksichtigt wird.

c) Das Rechtsschutzbedürfnis ist für die Antragstellerin zu 1 und den Antragsteller zu 2 schließlich nicht dadurch entfallen, dass diese mit dem Ablauf der 17. Wahlperiode aus dem Deutschen Bundestag ausgeschieden sind. 85

Das Ausscheiden des Antragstellers im Organstreitverfahren aus dem Deutschen Bundestag führt grundsätzlich zum Wegfall des Rechtsschutzbedürfnisses, wenn und weil sich ein solcher oder ein ähnlicher Streit zwischen den Beteiligten nicht wiederholen kann, es sei denn, dass ein sonstiges schutzwürdiges Interesse an der Klärung der aufgeworfenen Rechtsfrage besteht (vgl. BVerfGE 87, 207 <209>; vgl. auch BVerfGE 102, 224 <232>; 119, 302 <307 f.>, allerdings mit der Besonderheit, dass zwischenzeitlich auch die jeweils angegriffene Norm geändert worden war; zum Ausscheiden des Antragsgegners aus dem Bundestag siehe BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Mai 2014 - 2 BvE 3/12 -, juris, Rn. 4 ff.). 86

Vorliegend besteht ein objektives Interesse an der Klärung der verfassungsrechtlichen Frage, wie weit der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und das aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2, Art. 77 Abs. 2 GG gewährleistete Recht der im Vermittlungsausschuss vertretenen Abgeordneten des Deutschen Bundestages auf effektive Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess reichen. Da die Antragstellerin zu 1 und der Antragsteller zu 2 aufgrund ihrer politischen Ansichten von der Teilnahme an der Arbeitsgruppe ausgeschlossen wurden, kann sich eine Situation wie die vorliegende unabhängig von den jeweils handelnden und betroffenen Personen jederzeit wiederholen. Es stellt sich die über den konkreten Fall hinausgehende Frage, ob die Parlaments- und Ausschussmehrheit Teile der Opposition von Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses ausschließen kann und ob es – bejahendenfalls – hierfür besonderer sachlicher Gründe bedarf. An der Klärung dieser Rechtsfragen besteht ein öffentliches Interesse, das auch nicht dadurch entfällt, dass der Antrag der Antragstellerin zu 3 als zulässig anzusehen ist. Zwar ist das Verfahren insoweit fortzusetzen und sind jedenfalls deren Anträge in der Sache zu bescheiden. Es steht aber nicht von vornherein fest, dass die Rechte der Fraktion und die Rechte der von dieser in den Vermittlungsausschuss entsandten Abgeordneten hinsichtlich der Besetzung von Arbeitsgruppen des Ausschusses identischen Inhalts und gleicher Reichweite sind (vgl. BVerfGE 135, 317 <396 f., Rn. 154 f.>). 87

VI.

Mit dem am 3. Januar 2011 eingegangenen Antrag zu 1 wahren die Antragsteller die Sechsmonatsfrist des § 64 Abs. 3 BVerfGG, denn sie rügen ein Verhalten der Antragsgegner im Rahmen des am 17. Dezember 2010 eingeleiteten Vermittlungsverfahrens. 88

VII.

Hinsichtlich des ursprünglichen Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung haben die Antragsteller mit Schriftsatz vom 7. Januar 2011 erklärt, dass kein Entscheidungsbedarf mehr bestehe. Diese Erklärung ist als Antragsrücknahme auszulegen, die als Ausfluss der Dispositionsbefugnis grundsätzlich stets zulässig ist. Ob eine Antragsrücknahme wie bei Hauptsacheverfahren unter Umständen unzulässig sein kann, wenn das öffentliche Interesse eine Sachentscheidung gebietet (vgl. BVerfGE 24, 299 <300>; 25, 308 <309> für die abstrakte Normenkontrolle; 98, 218 <242 f.> für Verfassungsbeschwerden), kann dahinstehen, weil das Verfahren hinsichtlich der Hauptsacheanträge fortgeführt wurde.

89

C.

Der danach hinsichtlich des Antragsgegners zu 1 zulässige Antrag zu 1 der Antragsteller ist unbegründet. Durch die Ablehnung, die der Antragstellerin zu 3 angehörende Abgeordnete Katja Kipping, zum Mitglied der Arbeitsgruppe des Vermittlungsausschusses zu bestimmen und ihr die Möglichkeit zur Mitwirkung in dieser Arbeitsgruppe zu geben, hat der Vermittlungsausschuss keine Rechte der Antragsteller aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 77 Abs. 2 GG verletzt.

90

I.

1. Nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG sind die Abgeordneten des Deutschen Bundestages Vertreter des ganzen Volkes. Diese Regelung ist Ausfluss des Prinzips der repräsentativen Demokratie. Der Deutsche Bundestag ist das unmittelbare Repräsentationsorgan des Volkes und übt als „besonderes Organ“ im Sinne von Art. 20 Abs. 2 GG die vom Volk ausgehende Staatsgewalt aus (vgl. BVerfGE 44, 308 <316>; 56, 396 <405>; 80, 188 <217>; 130, 318 <342>). Im demokratisch-parlamentarischen System des Grundgesetzes vollzieht sich die Repräsentation des Volkes im Parlament durch die Abgeordneten (vgl. BVerfGE 44, 308 <316>; 56, 396 <405>; 80, 188 <217>; 130, 318 <342>). Grundsätzlich wird das Volk bei parlamentarischen Entscheidungen nur durch das Parlament als Ganzes, das heißt durch die Gesamtheit seiner Mitglieder, angemessen repräsentiert (vgl. BVerfGE 44, 308 <316>; 56, 396 <405>; 80, 188 <218>; 130, 318 <342>). Dies bedeutet nicht, dass die Abgeordneten das Volk ausschließlich im Plenum repräsentieren könnten. Ein wesentlicher Teil der Parlamentsarbeit wird traditionell außerhalb des Plenums geleistet, was einerseits auf der seit Jahrzehnten zunehmenden Kompliziertheit der Lebensverhältnisse und dem damit verbundenen Zwang zur Arbeitsteilung, zum anderen auf der Tatsache beruht, dass die Schwerfälligkeit des Plenums Detailarbeit naturgemäß nur in sehr beschränktem Umfang erlaubt (BVerfGE 44, 308 <317>; vgl. auch BVerfGE 130, 318 <351>). Dies setzt aber voraus, dass die endgültige Beschlussfassung über ein parlamentarisches Vorhaben dem Plenum vorbehalten bleibt, die Mitwirkung der Abgeordneten bei der Vorbereitung der Parlamentsbeschlüsse außerhalb des Plenums ihrer Art und ihrem Gewicht nach der Mitwirkung im Plenum im Wesentlichen gleich zu erachten ist und der parlamentarische Entscheidungsprozess institutionell in den Be-

91

reich des Parlaments eingefügt bleibt (BVerfGE 44, 308 <317>). Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG setzt daher die gleiche Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten des Deutschen Bundestages voraus (vgl. BVerfGE 56, 396 <405>; 80, 188 <218>; 84, 304 <321>; 130, 318 <342>) und umfasst das Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung (BVerfGE 96, 264 <278>).

Die Mitwirkungsbefugnis der Abgeordneten bezieht sich nicht nur auf die Beschlussfassung, sondern auch auf deren Recht zu beraten, also zu „verhandeln“ im Sinne von Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG. Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument ist ein wesentliches Element des demokratischen Parlamentarismus. Gerade das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen, die bei einem weniger transparenten Vorgehen sich nicht so ergäben (BVerfGE 70, 324 <355>). Zu den aus dem Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung abzuleitenden Befugnissen der Abgeordneten zählen das Rederecht und das Stimmrecht, die Beteiligung an der Ausübung des Frage- und Informationsrechts des Parlaments, das Recht, sich an den vom Parlament vorzunehmenden Wahlen zu beteiligen und parlamentarische Initiativen zu ergreifen sowie das Recht, sich mit anderen Abgeordneten zu einer Fraktion zusammenzuschließen (vgl. BVerfGE 80, 188 <218> und 130, 318 <342> jeweils m.w.N. zu den einzelnen Befugnissen). Aus der durch Art. 38 Abs. 1 GG gewährleisteten Freiheit der Abgeordneten, sich zu Fraktionen zusammenzuschließen, folgt, dass die Fraktionen als politische Kräfte ebenso gleich und entsprechend ihrer Stärke zu behandeln sind wie die Abgeordneten untereinander (vgl. BVerfGE 84, 304 <322 f.>; 112, 118 <133>; 130, 318 <354>).

2. Die Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten erstreckt sich grundsätzlich auch auf Ausschüsse des Deutschen Bundestages. Da diese entsprechend der parlamentarischen Tradition in Deutschland einen wesentlichen Teil der Arbeit des Bundestages leisten, durch ihre Vorbereitung der Beschlussfassung des Plenums einen Teil des Entscheidungsprozesses entlastend vorwegnehmen und zudem einen wesentlichen Teil der parlamentarischen Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben wahrnehmen, sind sie in die Repräsentation des Volkes durch das Parlament einbezogen (vgl. BVerfGE 80, 188 <221 f.>). Deshalb muss grundsätzlich jeder Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln (BVerfGE 80, 188 <222>; 84, 304 <323>; 96, 264 <282>; 112, 118 <133>; 130, 318 <354>; 131, 230 <235>; 135, 317 <396, Rn. 153>). Dies erfordert eine möglichst getreue Abbildung der Stärke der im Plenum vertretenen Fraktionen (Grundsatz der Spiegelbildlichkeit; BVerfGE 130, 318 <354>; 131, 230 <235>).

Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gilt auch für Unterausschüsse (vgl. BVerfGE 84, 304 <328>), nicht aber für Gremien und Funktionen, die lediglich organisatorischer Art sind und daher nicht dem Einfluss des Prinzips gleichberechtigter Teilnahme an den dem Bundestag nach dem Grundgesetz übertragenen Aufgaben unterlie-

92

93

94

gen (BVerfGE 96, 264 <280>). So ist es zulässig, fraktionslosen Abgeordneten eine Mitgliedschaft im Ältestenrat zu verweigern, da es in diesem nicht zu einer inhaltlichen Vorformung der parlamentarischen politischen Willensbildung kommt (BVerfGE 80, 188 <227>). Auch die Beschränkung der Vergabe von Vorsitzen in Ausschüssen durch die Geschäftsordnung des Bundestages hält sich im Rahmen der dem Bundestag zustehenden Geschäftsordnungsautonomie (BVerfGE 84, 304 <328>).

Dem Anspruch einer Fraktion auf Gleichbehandlung mit den anderen Fraktionen ist Genüge getan, wenn der Ausschuss dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit entsprechend besetzt ist. Die Zuweisung einer bestimmten Aufgabe an einen Ausschuss kann aus Art. 38 Abs. 1 GG abgeleitete Rechte der nicht in dem Ausschuss vertretenen Abgeordneten, nicht aber Rechte der Fraktionen verletzen (vgl. BVerfGE 135, 317 <396 f., Rn. 154 f.>). 95

3. Die Mitglieder der Ausschüsse werden nach Art. 42 Abs. 2 GG mit Mehrheit gewählt, eine durch Art. 42 Abs. 2 Satz 2 GG zugelassene Ausnahme sieht die Geschäftsordnung des Bundestages nicht vor. Deshalb muss vor der Wahl nach einem bestimmten Proportionalverfahren festgelegt werden, wieviel Kandidaten die jeweiligen Fraktionen oder Gruppen vorschlagen können. Eine vollständige Gleichheit lässt sich mit keinem dieser Verfahren erreichen. Daher fällt die Entscheidung für das anzuwendende Zählsystem grundsätzlich in die autonome Entscheidungsbefugnis des Bundestages (BVerfGE 96, 264 <283>; 130, 318 <354 f.>). Entscheidet sich der Bundestag für ein Verfahren, bei dem – anders als nach einem anderen Verfahren – auf eine Fraktion kein Sitz in dem jeweiligen Ausschuss entfällt, so ist dies von Verfassung wegen nicht zu beanstanden (vgl. BVerfGE 96, 264 <282 f.>; speziell zum Vermittlungsausschuss sowie allgemein zu Ausschüssen des Bundestages BVerfGE 130, 318 <354 f.>). Auch ein Wechsel des Zählsystems kann gerechtfertigt sein, wenn hierfür sachliche Gründe bestehen (BVerfGE 96, 264 <283>; 130, 318 <355>). 96

4. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit enthält für sich genommen keine Aussage über die zulässige Größe eines Ausschusses oder eines anderen Untergremiums. Je kleiner das Untergremium ausfällt, desto mehr Abgeordnete werden allerdings an der Wahrnehmung ihrer Statusrechte gehindert, und umso weniger ist insofern der Repräsentationsfunktion entsprochen. Daher steigen die Anforderungen an eine sachliche Rechtfertigung der Delegation von Entscheidungsbefugnissen mit der abnehmenden Größe eines Untergremiums. In Ausnahmefällen kann dies trotz formaler Wahrung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit zu einer Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG wegen der zu geringen Größe des Untergremiums führen (BVerfGE 130, 318 <354>). 97

Zudem folgen aus dem Demokratieprinzip das Gebot, parlamentarische Minderheiten zu schützen, sowie das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung der Opposition (BVerfGE 2, 1 <13>; 44, 308 <321>; 70, 324 <363>). Dieser Schutz geht auch dahin, der Minderheit zu ermöglichen, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess im Parlament einzubringen. Dem ist grundsätzlich dadurch Rechnung zu tra- 98

gen, dass die Repräsentation in die Ausschüsse vorverlagert wird, wenn dort der Sache nach die Entscheidungen fallen (vgl. BVerfGE 44, 308 <319>; 70, 324 <363>; 130, 318 <352 f.>; 131, 230 <235>). Soweit Abgeordnete durch die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf einen Ausschuss von der Mitwirkung an der parlamentarischen Entscheidungsfindung ausgeschlossen werden, ist dies nur zum Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig (vgl. etwa BVerfGE 130, 318 <352 und 358 f.>; 131, 230 <235>).

5. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Parlament und Ausschüssen gilt auch für die Wahl der Mitglieder des Bundestages im Vermittlungsausschuss (vgl. BVerfGE 96, 264 <282>; 112, 118 <133>). Dieser ist zwar als gemeinsamer Ausschuss zweier Verfassungsorgane nicht ohne weiteres mit einem Ausschuss des Bundestages vergleichbar, seine Bedeutung im Gesetzgebungsverfahren steht aber der Aufgabenwahrnehmung durch Ausschüsse des Bundestages nicht nach. Die gestaltende Vorbereitung eines Gesetzesbeschlusses betrifft die zentrale Aufgabe des Deutschen Bundestages. Der Vermittlungsausschuss hat im Gesetzgebungsverfahren eine herausgehobene und in gewissem Umfang verselbständigte Stellung (BVerfGE 112, 118 <138>).

99

6. Abweichungen vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit sind nur in besonders gelagerten Fällen zulässig, etwa wenn nur hierdurch dem in Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG verankerten Mehrheitsprinzip Rechnung getragen werden kann, also dem Grundsatz, dass sich die die Regierung tragende parlamentarische Mehrheit bei Sachentscheidungen auch in verkleinerten Abbildungen des Bundestages durchsetzen können muss (BVerfGE 112, 118 <140>; 130, 318 <355>). Beide Grundsätze sind im Falle einer Kollision zu einem schonenden Ausgleich zu bringen. Funktion und Aufgabe des Vermittlungsausschusses erfordern keine zwingende Ausrichtung der Besetzung des Ausschusses am Mehrheitsprinzip in einem Umfang, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im Zweifel zu weichen hätte. Die Einrichtung des Vermittlungsausschusses zielt auf die Aushandlung von Kompromissen zwischen den gesetzgebenden Körperschaften; dies gelingt, wenn die für ein konkretes Gesetzgebungsvorhaben maßgeblichen politischen Meinungen zum Ausgleich gebracht werden können (BVerfGE 112, 118 <141 f.>). Die Arbeit des Vermittlungsausschusses ist nicht notwendig darauf angelegt, in jedem Fall zu einer Entscheidung in der Sache zu gelangen; dieser Ausschuss ist nicht als ein Gremium ausgestaltet, das konstitutive Beschlüsse fassen soll, in denen sich eine politische Mehrheit wiederfindet (BVerfGE 112, 118 <144>). Das Proportionalitätsverfahren ist daher so zu wählen, dass auch bei einer Abbildung der Kanzlermehrheit die Besetzung nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen so weit wie möglich gewahrt wird (vgl. BVerfGE 112, 118 <145>).

100

II.

Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Parlament und Ausschüssen gilt jedoch nicht für Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses, unabhängig davon, ob diese

101

durch einen förmlichen Beschluss des Ausschusses oder durch eine informelle Entscheidung eingerichtet werden.

1. Grundsätzlich unterfällt die Ausgestaltung der Organisation und des Geschäftsgangs dieser Arbeitsgruppen der nach Art. 77 Abs. 2 Satz 2 GG Bundestag und Bundesrat gemeinsam zustehenden Geschäftsordnungsautonomie für das Verfahren des Vermittlungsausschusses. Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses enthält in § 9 lediglich die Aussage, dass der Ausschuss Unterausschüsse einsetzen kann, während in den §§ 1, 3 Satz 2 und 3, § 6 und § 7 Abs. 3 GO-VermA Regelungen über die Besetzung des Vermittlungsausschusses selbst, über die Teilnahme von Stellvertretern und anderen Personen an Sitzungen und über die Beschlussfähigkeit in Bezug auf den Einigungsvorschlag getroffen wurden. Die im Rahmen des mit der Geschäftsordnungsautonomie verbundenen weiten Gestaltungsspielraums getroffene Regelung des § 9 GO-VermA ist verfassungsgerichtlich nur darauf zu überprüfen, ob zwingende verfassungsrechtliche Vorgaben für die Besetzung und die Mitwirkungsbefugnisse der im Vermittlungsausschuss vertretenen Abgeordneten in diesen Gremien eingehalten sind (vgl. für Ausschüsse des Bundestages BVerfGE 80, 188 <220>). 102

2. Solche zwingenden Vorgaben sind aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 77 Abs. 2 GG nicht abzuleiten. Weder erstreckt sich die grundsätzlich gleiche Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten des Deutschen Bundestages an der parlamentarischen Willensbildung auf Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses, noch sind diese dergestalt in die Repräsentation des Volkes durch das Parlament einbezogen, dass eine möglichst getreue Abbildung der Stärke der im Plenum des Bundestages vertretenen Fraktionen in diesen Arbeitsgruppen erforderlich wäre. 103

a) Die vom Vermittlungsausschuss eingerichteten Arbeitsgruppen sind zwar nicht rein organisatorischer Natur, sondern haben die Aufgabe, durch intensive Sacharbeit an der Findung eines mehrheitsfähigen Kompromisses zu einem Gesetzgebungsvorhaben mitzuwirken. Durch die von den Arbeitsgruppen erarbeiteten Kompromissvorschläge kommt es auch zweifellos zu einer inhaltlichen Vorformung der Willensbildung im Vermittlungsausschuss. Dies entspricht aber der spezifischen Arbeitsweise im Vermittlungsausschuss, die weder mit dem deliberativen Verfahren im Bundestag noch mit der Entscheidungsfindung im Bundesrat gleichzusetzen ist. 104

b) Zweck und Ziel des Vermittlungsverfahrens ist das Erzielen eines politischen Kompromisses zwischen den beiden Gesetzgebungskörperschaften, nicht die nochmalige freie Beratung des Gesetzgebungsvorschlages, zu dem diese unterschiedliche Positionen eingenommen haben. Dieses Ziel soll dadurch erreicht werden, dass auf höherer politischer Ebene und unter übergeordneten Gesichtspunkten ein Interessenausgleich gesucht wird (BVerfGE 112, 118 <137>). Das Vermittlungsverfahren dient folglich nicht der öffentlichen parlamentarischen Verhandlung und Beschlussfassung im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 2 GG, auf die sich die aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abzuleitende gleiche Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten des Deutschen 105

Bundestages in erster Linie bezieht. Vielmehr eröffnet das Grundgesetz um der Effizienz der Gesetzgebung willen die Möglichkeit, die Beratung von Vorlagen einem Ausschuss zu übertragen, der nach seiner Zusammensetzung und seinem Verfahren in besonderem Maße geeignet ist, einen Kompromiss zu erarbeiten (BVerfGE 72, 175 <188>). Um diese ihm zugewiesene Aufgabe erfüllen zu können, ist diesem Ausschuss – innerhalb des von Bundestag und Bundesrat gemeinsam gesetzten Rahmens seiner Geschäftsordnung – ein weiter Spielraum autonomer Verfahrensgestaltung eingeräumt. Damit verbunden ist 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 sind. Der Vermittlungsausschuss ist kein Entscheidungsorgan (vgl. BVerfGE 72, 175 <188>; 101, 297 <306>; 120, 56 <74>), er verfügt aber über eine den Kompromiss vorbereitende, ihn aushandelnde und damit faktisch gestaltende Kompetenz, die jeder Vermittlungstätigkeit innewohnt (BVerfGE 120, 56 <74>). Er hat kein Gesetzesinitiativrecht und verantwortet seine Beratungen und Empfehlungen nicht vor einer parlamentarischen Öffentlichkeit, sondern tagt im Interesse seiner Effizienz nichtöffentlich und vertraulich (BVerfGE 101, 297 <306>; 120, 56 <74>; 125, 104 <122 ff.>).

Dass das Vermittlungsverfahren nach der Konzeption des Grundgesetzes nicht auf eine möglichst breite Beteiligung aller parlamentarischen Kräfte angelegt ist, zeigt sich auch an der in Art. 77 Abs. 2 Satz 1 GG geregelten Besetzung des Vermittlungsausschusses. Dieser wird zur Hälfte mit Abgeordneten des Deutschen Bundestages besetzt, zur anderen Hälfte aber mit Mitgliedern des Bundesrates, also mit Vertretern der Regierungen und nicht etwa mit Mitgliedern der Volksvertretungen der Länder.

106

c) Die Suche nach einem Konsens prägt auch faktisch den Verfahrensablauf (siehe die empirische Beschreibung bei Merati-Kashani, NVwZ Extra Heft 7/2011, S. 1 <2 ff.>). In der Praxis des Vermittlungsausschusses dient die Einsetzung von Arbeitsgruppen bei schwierigen und komplexen Materien vor allem der Einbeziehung externen Fachwissens, etwa durch die Beteiligung der Fachpolitiker der Fraktionen, von Fachbeamten der Ministerien oder sonstigen Sachverständigen (vgl. Bergkemper, Das Vermittlungsverfahren gemäß Art. 77 II GG, 2007, S. 215 ff.; Schneider, Modernes Regieren und Konsens, 2010, S. 97). Die flexible Besetzung und der informale Charakter dieser Arbeitsgruppen, deren Beratungen nicht protokolliert werden, führt zu einer Öffnung des Beratungsprozesses und zur Einbeziehung neuer Beratungsaspekte (vgl. Schneider, ebd.). Hierdurch wird die Wahrscheinlichkeit einer Einigung erhöht.

107

Dass es durch die Beratungen in den Arbeitsgruppen zu einer gewissen Vorformung des abschließenden Entscheidungsvorschlages des Vermittlungsausschusses kommen kann und regelmäßig kommen wird, ändert daran nichts. Diese Vorformung ist gerade Sinn und Zweck der Arbeitsgruppen, deren Aufgabe darin besteht, einen gemeinsamen Kompromiss zu erarbeiten. Sie verleiht den Arbeitsgruppen aber keine den Vermittlungsausschuss ersetzende Funktion. Dieser muss abschließend über

108

die Vorlage oder die Vorlagen aus der Arbeitsgruppe oder den Arbeitsgruppen Beschluss fassen. Er befindet sich dabei auch nicht wie der Bundestag in Bezug auf den Einigungsvorschlag des Ausschusses nach Art. 77 Abs. 2 Satz 5 GG in einer Ratifikationslage. Vielmehr steht es ihm frei, die Ergebnisse der Arbeitsgruppen zu übernehmen, insgesamt abzulehnen oder abzuändern. Dabei können sämtliche Mitglieder des Vermittlungsausschusses eigene Vorschläge einbringen, auch diejenigen Mitglieder, die in den Arbeitsgruppen nicht vertreten waren. Den an Weisungen nicht gebundenen Mitgliedern des Vermittlungsausschusses wäre es sogar unbenommen, einen von den Fachpolitikern ihrer Partei oder Fraktion in Arbeitsgruppen miterarbeiteten Einigungsvorschlag abzulehnen. Dass es hierzu meist aufgrund einer faktischen Fraktionsdisziplin nicht kommen wird und dass Mitglieder kleinerer Fraktionen aufgrund des im Vermittlungsausschuss geltenden Mehrheitsprinzips im Regelfall ihre Änderungsvorschläge nicht werden durchsetzen können, ist keine Besonderheit des Vermittlungsverfahrens, sondern gleichermaßen den parlamentarischen Beratungen und Beschlussfassungen im Deutschen Bundestag und in seinen Ausschüssen eigen.

3. Da der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit auf Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses keine Anwendung findet, sind die Antragsgegner zu 2 und zu 3 entgegen der Ansicht der Antragsteller auch nicht dazu verpflichtet, die Verwirklichung dieses Grundsatzes durch eine Änderung der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses sicherzustellen. Erst recht trifft sie keine Verpflichtung, durch eine entsprechende Regelung etwaige Beratungen in Bezug auf den Gegenstand des Vermittlungsverfahrens in anderen, noch informelleren Gremien oder Zusammenkünften zu unterbinden, unabhängig von der Frage, ob eine solche Regelung überhaupt wirksam getroffen werden könnte.

109

III.

Soweit die Antragsteller monieren, dass sie über den Inhalt der Unterrichtung der Arbeitsgruppe durch die Bundesministerin für Arbeit und Soziales gar nicht und über die Ergebnisse der informellen Gesprächsrunde zu spät, nämlich erst kurz vor der letzten Sitzung des Vermittlungsausschusses informiert worden seien, ist diese Rüge ebenfalls unbegründet.

110

1. Für die tatsächliche Möglichkeit, den an einen Parlamentsabgeordneten gerichteten Anforderungen gerecht zu werden, ist der Grad seiner Informiertheit von entscheidender Bedeutung. Nur wenn er über die parlamentarischen Vorhaben so umfassend wie möglich unterrichtet ist und sich deshalb auf sie einstellen kann, vermag er seine politischen Wirkungsmöglichkeiten voll auszuschöpfen (BVerfGE 44, 308 <320>). Ein Abgeordneter hat im Gesetzgebungsverfahren nicht nur das Recht, im Bundestag abzustimmen (zu „beschließen“, vgl. Art. 42 Abs. 2 GG), sondern auch das Recht zu beraten (zu „verhandeln“, vgl. Art. 42 Abs. 1 GG). Eine Beratung verfehlt aber ihren Zweck, wenn über den Beratungsgegenstand keine oder nur unzureichende Informationen zur Verfügung stehen. Abgeordnete bedürfen daher grund-

111

sätzlich einer umfassenden Information, um ihren Aufgaben genügen zu können; das gilt insbesondere für parlamentarische Minderheiten (BVerfGE 70, 324 <355>). Es stellt daher eine Verletzung von Rechten eines Abgeordneten dar, wenn dieser erforderliche Informationen so spät erhält, dass er nicht mehr in der Lage ist, sich fundiert mit diesen zu befassen und sich vor der Beratung oder Abstimmung eine Meinung zu dem Vorgang zu bilden. Dies gilt auch für die Arbeit im Vermittlungsausschuss. Der Vermittlungsausschuss ist daher verpflichtet, seinen in einer von ihm eingerichteten Arbeitsgruppe nicht vertretenen Mitgliedern die Unterlagen rechtzeitig vor einer Ausschusssitzung zur Verfügung zu stellen, die der Arbeitsgruppe bei deren Sitzungen vorgelegen haben und die Grundlage der dortigen Beratungen waren.

2. Somit könnten die Antragsteller zu 1 und 2 dadurch in ihren Rechten verletzt worden sein, dass ihnen bestimmte Unterlagen gar nicht und der in informellen Gremien ausgearbeitete Kompromissvorschlag nur etwa eineinhalb Stunden vor Beginn der Sitzung des Vermittlungsausschusses am 22. Februar 2011 per E-Mail zugesandt worden sind. Eine solche Verletzung ihrer Rechte hätte ihre Ursache aber allein in der mangelnden Unterrichtung durch den Antragsgegner zu 1 und nicht in dem Ausschluss der Antragsteller von der Arbeitsgruppe und der Gesprächsrunde (vgl. BVerfGE 96, 264 <284>). Die mangelnde Unterrichtung selbst haben die Antragsteller jedoch nicht zum Gegenstand ihrer Anträge im Organstreitverfahren gemacht.

112

IV.

Besondere Billigkeitsgründe, die die Anordnung einer Auslagenerstattung nach § 34a Abs. 3 BVerfGG ausnahmsweise angezeigt erscheinen lassen (vgl. BVerfGE 96, 66 <67>), liegen nicht vor.

113

Voßkuhle	Landau	Huber
Hermanns	Kessal-Wulf	König
	Maidowski	

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 22. September 2015 -
2 BvE 1/11**

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. September 2015 - 2 BvE 1/
11 - Rn. (1 - 113), [http://www.bverfg.de/e/
es20150922_2bve000111.html](http://www.bverfg.de/e/es20150922_2bve000111.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2015:es20150922.2bve000111