

Zu den Grenzen der Kompetenzen des Vermittlungsausschusses

Zugleich Anmerkung zu BVerfG, Beschl. v. 15.1.2008 – 2 BvL 12/01

Von Universitätsassistentin Dr. Katharina Pabel, Wien

I. Der Vermittlungsausschuss im Gesetzgebungsverfahren

In der Ausprägung des Föderalismus nach dem Grundgesetz gehört die Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes zu den bestimmenden Elementen des Bundesstaates. Die Mitwirkung erfolgt über den Bundesrat als Organ der Länder auf Bundesebene (Art. 50 GG), wobei diesem mit dem Initiativrecht (Art. 76 GG) ein beschränktes Gestaltungsrecht zusteht. Im Übrigen beschränkt sich die Mitwirkung je nach Gesetzesinhalt auf die Möglichkeit der Einlegung eines Einspruchs, der durch einen erneuten Beschluss des Bundestages zurückgewiesen werden kann (Art. 77 Abs. 4 GG), oder auf die Möglichkeit der Verweigerung einer erforderlichen Zustimmung, die ein Gesetzgebungsvorhaben endgültig scheitern lassen kann.

Das vom Grundgesetz vorgesehene Zusammenwirken von Bundestag und Bundesrat bei der Gesetzgebung birgt die Gefahr in sich, dass im Falle von Einspruchsgesetzen ein Einspruch des Bundesrates regelmäßig durch einen erneuten Beschluss des Bundestages überwunden wird, ohne dass die in dem Einspruch zum Ausdruck kommenden Interessen und Belange der Bundesländer mangels Gestaltungsmöglichkeiten des Bundesrates in das Gesetzgebungsvorhaben Eingang finden könnten. Im Falle von Zustimmungsgesetzen kann es dazu kommen, dass Gesetzgebungsvorhaben aufgrund der Ablehnung der Zustimmung durch den Bundesrat nicht zu stehen kommen. Beiden Risiken der bundesstaatlichen Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens begegnet die Verfassung durch die Einrichtung des Vermittlungsausschusses, der in Art. 77 Abs. 2 GG vorgesehen ist und im Gesetzgebungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat eine wichtige Scharnierfunktion übernimmt.¹ Verfahrenszweck des Vermittlungsausschusses ist es, das Gesetzgebungsziel so weit wie möglich zu verwirklichen, es geht somit um die Effizienz der Gesetzgebung.² Das Grundgesetz umschreibt die Aufgabe des Ausschusses mit „gemeinsamer Beratung von Vorlagen“, und zwar gemeinsam von Bundestag und Bundesrat. Dem Vermittlungsausschuss obliegt es, bei unterschiedlichen Auffassungen zwischen Bundestag und Bundesrat einen Einigungsvorschlag zu erarbeiten, über den der Bundestag erneut zu beschließen hat.³

II. Die funktionsgerechte Organstruktur

Schon in der Besetzung des Ausschusses zeigt sich die besondere Stellung dieses Organs zwischen Bundestag und Bundesrat. Nach Art. 77 Abs. 2 GG ist ausdrücklich lediglich vorgesehen, dass der Vermittlungsausschuss aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates gebildet wird. Während die Mitglieder von Seiten des Bundestages durch Wahl gem. Art. 42 Abs. 2 GG nach dem Grundsatz der Ebenbildlichkeit des politischen Kräfteverhältnisses im Plenum bestimmt werden,⁴ entsenden die Landesregierungen die Mitglieder von Seiten des Bundesrates, wobei jedem Land ein Mitglied zusteht. Der Vermittlungsausschuss spiegelt daher in seiner Zusammensetzung sowohl das repräsentative System des Bundestages als auch das der Regierungsvertreter des Bundesrates wider. Mitglieder des Vermittlungsausschusses sind gemäß Art. 77 Abs. 2 S. 3 GG weisungsfrei. Die Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses und die Stellung der Mitglieder bieten in besonderer Weise Gewähr dafür, dass der Ausschuss seine Aufgabe, einen Kompromiss zwischen den Verfassungsorganen zu erarbeiten, erfüllen kann.⁵

Die Position des Vermittlungsausschusses als eine Verbindung von Bundestag und Bundesrat in einem Organ findet sich auch in der verfassungsrechtlichen Grundlage bezüglich der Festlegung der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses wieder. Anders als Bundestag und Bundesrat genießt der Vermittlungsausschuss keine Geschäftsordnungsautonomie.⁶ Vielmehr wird die Geschäftsordnung durch den Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen (Art. 77 Abs. 2 S. 2 GG).⁷

III. Das Vermittlungsverfahren

Zweck der Integration des Verfahrens im Vermittlungsausschuss in das Gesetzgebungsverfahren ist – allgemein formuliert – der Ausgleich verschiedener Positionen zwischen Bundestag und Bundesrat in Bezug auf ein konkretes Gesetzgebungsvorhaben mit dem Ziel, das Zustandekommen des Gesetzes zu ermöglichen.⁸ Die Einschaltung des Vermittlungsverfahrens findet stets statt, nachdem der Bundestag einen Gesetzesbeschluss gefasst hat und bevor der Bundesrat den jeweils seinerseits erforderlichen Mitwirkungsakt – Beschluss über einen Einspruch bzw. über die Erteilung oder Ablehnung der Zustimmung – gesetzt hat (Art. 77 Abs. 2, 3 GG). Im Rahmen des Vermittlungsverfahrens kann der Ausschuss

¹ BVerfG, Beschl. v. 15.1.2008, 2 BvL 12/01, Rn. 59; *Stettner*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 77 Rn. 15. Das BVerfG qualifiziert den Vermittlungsausschuss als von der Verfassung vorgesehenes ständiges und gemeinsames Unterorgan von Bundestag und Bundesrat, BVerfGE 112, 118 (137).

² BVerfGE 72, 175 (188); dazu *Kluth*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts III, 3. Aufl. 2005, § 60 Rn. 8; *Huber/Fröhlich*, DÖV 2005, 322 (325).

³ So auch die Formulierung in BVerfG, Beschl. v. 15.1.2008, 2 BvL 12/01, Rn. 59.

⁴ Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Besetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss s. BVerfGE 112, 118 (insbes. 138 ff.).

⁵ BVerfGE 72, 175 (188).

⁶ *Kluth* (Fn. 2), § 60 Rn. 14; *Stettner* (Fn. 1), Art. 77 Rn. 16.

⁷ Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates v. 5.5.1951 (BGBI. II, S. 103), zuletzt geändert laut Bekanntmachung v. 30.4.2003 (BGBI. I, S. 677), im Folgenden GO VermA.

⁸ BVerfGE 72, 175 (188).

durch eine gemeinsame Beratung von Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates einen Einigungsvorschlag auf Änderung, Aufhebung oder Bestätigung des Gesetzesbeschlusses erarbeiten und in einer gesetzestechisch abstimmungsfähigen Fassung⁹ beschließen. Wie das BVerfG betont, hat der Vermittlungsausschuss somit keine eigene Entscheidungsbefugnis in Bezug auf das Zustandekommen des Gesetzes. Er hat aber eine faktisch gestaltende Kompetenz, indem er den Kompromiss vorbereitet und aushandelt und damit die Formulierung festlegt, die durch Beschluss des Bundestages Gesetz werden kann.¹⁰ Im Übrigen ist zwischen Einspruchsgesetzen und Zustimmungsgesetzen zu differenzieren.

1. Das Vermittlungsverfahren bei Einspruchsgesetzen

Bei Einspruchsgesetzen, bei denen der Bundesrat das Zustandekommen eines Gesetzes nur vorläufig hindern, nicht aber scheitern lassen kann, hat (nur) der Bundesrat die Möglichkeit zu verlangen, dass sich der Vermittlungsausschuss mit dem Gesetzgebungsvorhaben befasst. Die Einschaltung des Vermittlungsausschusses ist obligatorisch, wenn der Bundesrat einen Einspruch einlegen will (Art. 77 Abs. 3 S. 1 GG). Das Vermittlungsverfahren führt im Falle eines Einspruchsgesetzes dazu, dass der Bundesrat über die Einlegung eines Einspruches hinaus Einfluss auf den Inhalt des Gesetzes nehmen kann. Im Vermittlungsausschussverfahren können Anregungen und Standpunkte des Bundesrates Eingang in den Einigungsvorschlag finden, die im Wege eines Einspruches nicht erfolgreich geltend gemacht werden könnten. Die Einschaltung des Vermittlungsausschusses stärkt insofern bei Einspruchsgesetzen die Stellung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren.¹¹

Diese Kräfteverschiebung zugunsten des Bundesrates wird an einem weiteren Aspekt deutlich. Erstattet der Vermittlungsausschuss einen Einigungsvorschlag, hat der Bundestag darüber erneut zu beschließen (Art. 77 Abs. 2 S. 5 GG). Entsprechend § 10 Abs. 2 GO VermA ist der Bundestag in diesem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens darauf beschränkt, über den Einigungsvorschlag abzustimmen. Insbesondere ist ein Antrag zur Sache oder eine Debatte über die geänderte Fassung des Gesetzesvorschlags nicht zulässig. Auf diesem Weg kann somit ein Gesetz in Kraft treten, das zwar in seiner ursprünglichen Fassung Gegenstand öffentlicher parlamentarischer Erörterung im Plenum war und in den zuständigen Ausschüssen des Parlaments beraten wurde, nicht aber in der durch den Vermittlungsausschuss als Einigungsvorschlag vorgelegten Version.¹² Das Vermittlungsverfahren kann also dazu führen, dass die Abgeordneten des Bundestags über bestimmte Einzelheiten des Gesetzes nur insgesamt abstimmen können, nicht aber darüber diskutieren oder sie erneut abändern können. Die Durchführung eines Vermittlungsver-

fahrens mit Beschluss eines Einigungsvorschlages verkürzt daher im Vergleich zu einem Gesetzgebungsverfahren ohne Durchführung des Vermittlungsverfahrens die Rechte des Parlaments und des einzelnen Abgeordneten.¹³ Die Bedeutung des Bundesrates wird gegenüber jener des Bundestages hervorgehoben.¹⁴

2. Das Vermittlungsverfahren bei Zustimmungsgesetzen

Bei Zustimmungsgesetzen hat der Bundesrat von vornherein eine stärkere Stellung als bei Einspruchsgesetzen, da er mit der Verweigerung seiner Zustimmung das Zustandekommen eines Gesetzes verhindern kann. Mit der Verweigerung der Zustimmung kommt dem Bundesrat jedoch lediglich die Möglichkeit eines Vetos, nicht aber einer unmittelbaren inhaltlichen Einflussnahme auf den Gesetzesvorschlag zu. Das Vermittlungsverfahren dient im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens bei Zustimmungsgesetzen dazu, zu einem inhaltlichen Kompromiss zwischen den an der Gesetzgebung beteiligten Organen zu kommen, um das Zustandekommen des Gesetzes überhaupt zu ermöglichen und zu vermeiden, dass ein neues Gesetzgebungsverfahren unter allfälliger Berücksichtigung der Position des Bundesrates durchgeführt werden muss. Der Möglichkeit zur Durchführung eines Vermittlungsverfahrens bei Zustimmungsgesetzen liegt also gerade auch der Gedanke der Effektivität im Hinblick auf die Erzeugung von Gesetzen zugrunde.

Weniger als bei Einspruchsgesetzen führt die Integration des Vermittlungsverfahrens in das Gesetzgebungsverfahren bei Zustimmungsgesetzen zu einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen Bundestag und Bundesrat. Seine Funktion ist vielmehr die eines Mittlers zwischen den Verfassungsorganen. Blockadesituationen zwischen Bundestag und Bundesrat können im Wege des Vermittlungsverfahrens aufgelöst werden. Dementsprechend sieht Art. 77 Abs. 2 S. 4 GG vor, dass neben dem Bundesrat auch Bundestag und Bundes-

¹³ Daraus können sich auch verfassungsrechtliche Fragestellungen ergeben. Zwar ist zunächst festzuhalten, dass das Vermittlungsverfahren durch Art. 77 im Grundgesetz selbst als möglicher Teil des Gesetzgebungsverfahrens vorgesehen ist. Die „Verkürzung“ der Rechte des Parlaments und der Abgeordneten ergibt sich also aus der Verfassung selbst, so dass richtigerweise insofern eben von Rechten gar nicht gesprochen werden kann. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass angesichts der geringen Regelungsdichte des Art. 77 GG in Bezug auf die Besetzung und vor allem auf das Verfahren des Vermittlungsausschusses der Geschäftsordnung hier besondere Bedeutung zukommt. Insofern ist die Frage aufzuwerfen, ob § 10 Abs. 2 GO VermA, der dem Bundestag gegenüber einem Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses nur ein Abstimmungsrecht zuspricht, mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Jedenfalls würde die Kräfteverschiebung zuungunsten des Bundestages geringer ausfallen, käme dem Bundestag insofern ein Recht zur Aussprache zu; *Cornils*, DVBl. 2002, 497 (506 f.); *Kluth* (Fn. 2), § 60 Rn. 38; s. auch schon *W. R. Schenke*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Tätigkeit des Vermittlungsausschusses, 1984, S. 27 ff.

¹⁴ BVerfGE 101, 297 (306 f.); *Masing* (Fn. 11), Art. 77 Rn. 86.

⁹ *Kluth* (Fn. 2), § 60 Rn. 51.

¹⁰ BVerfG, Beschl. v. 15.1.2008, 2 BvL 12/01, Rn. 59; s. auch *Huber/Fröhlich*, DÖV 2005, 322 (328).

¹¹ *Kluth* (Fn. 2), § 60 Rn. 31; *Masing*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 77 Rn. 86.

¹² Dazu auch BVerfGE 112, 118 (139 f.).

regierung den Vermittlungsausschuss anrufen können. Dennoch führt auch bei Zustimmungsgesetzen die beschränkte Handlungsoption des Bundestages in Bezug auf einen Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses gemäß § 10 Abs. 2 GO VermA dazu, dass Rechte des Parlaments und des einzelnen Abgeordneten im Vergleich zu einem Gesetzgebungsverfahren ohne Einschaltung des Vermittlungsausschusses beschränkt sind. Der Bundesrat erhält durch das Vermittlungsverfahren über seine Mitglieder im Vermittlungsausschuss die Möglichkeit einer gestaltenden Einflussnahme auf den Gesetzesinhalt, der ihm außerhalb des Vermittlungsverfahrens nicht zukommt.

IV. Die Vertraulichkeit des Vermittlungsverfahrens

Die Bedeutung der Vermittlungsverfahrens und damit des Vermittlungsausschusses ist sowohl bei Einspruchs- als auch bei Zustimmungsgesetzen nicht zu unterschätzen. Vielfach wird die Einrichtung des Vermittlungsausschusses als ein wesentliches Element angesehen, um trotz des stark formalisierten Gesetzgebungsverfahrens und trotz der Beteiligung von zwei Verfassungsorganen, die eine Vielzahl von Interessen vertreten, an diesem Verfahren zu gesetzlichen Regelungen zu kommen.¹⁵ Der Vermittlungsausschuss stellt sich im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens als eine Form institutionalisierter politischer Kompromissfindung – zwischen den politischen Lagern und zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen den Ländern untereinander – dar.¹⁶ Dem entspricht es, dass der Vermittlungsausschuss als ständiger Ausschuss eingerichtet ist, dessen Mitglieder und deren Stellvertreter überdies innerhalb einer Wahlperiode nur viermal zulässigerweise abberufen werden können (vgl. § 4 GO VermA), was die Kontinuität des Organs zusätzlich sichert.¹⁷ Ferner spiegelt sich die Funktion auch darin wider, dass der Vermittlungsausschuss nichtöffentlich tagt.¹⁸ Zudem begrenzt die Geschäftsordnung strikt den Kreis der Personen, die berechtigt sind, an Sitzungen des Vermittlungsausschusses teilzunehmen (vgl. §§ 5, 6 GO VermA), womit die Vertraulichkeit der Beratungen zusätzlich gewährleistet werden soll. Dieser Grundsatz der Vertraulichkeit ist für das Verfahren und das Funktionieren des Vermittlungsausschusses von besonders wichtiger Bedeutung.¹⁹ Er führt aber gleichzeitig die Sonderstellung des Vermittlungsverfahrens innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens vor Augen, das gerade durch Öffentlichkeit geprägt ist.

V. Die Grenzen der Kompetenz des Vermittlungsausschusses

1. Verfassungsprozessuale Ausgangslage

Angesichts der Mittlerfunktion zwischen Bundestag und Bundesrat, die der Vermittlungsausschuss wahrnimmt, und angesichts seiner faktischen Bedeutung für das Zustandekommen gerade großer Gesetzgebungsvorhaben überrascht es nicht, dass die Frage der Reichweite der Kompetenzen dieses Ausschusses mehrfach Gegenstand von Verfahren vor dem BVerfG war. Dabei handelte es sich jedoch nicht um Organstreitverfahren, in denen insbesondere der Bundestag oder einzelne Abgeordnete behaupteten, durch eine Kompetenzüberschreitung des Vermittlungsausschusses in ihren verfassungsrechtlichen Rechten verletzt zu sein, auch wenn das mit Blick auf die oben dargelegten Folgen eines Vermittlungsverfahrens durchaus denkbar wäre. Verfassungsprozessual handelt es sich in der jüngsten Entscheidung des BVerfG um ein Verfahren der konkreten Normenkontrolle,²⁰ in anderen Konstellationen nahm das BVerfG eine inzidente Normenkontrolle im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde vor.²¹

2. Problemaufriss

In Diskussion steht vor allem die Reichweite der Befugnis des Vermittlungsausschusses, Änderungsvorschläge zu erstatte und diese im Wege eines sogenannten Einigungsvorschlags dem Bundestag zur Beschlussfassung vorzulegen. Einerseits entspricht es der Aufgabe und der Funktion des Vermittlungsausschusses, ihm bei der Formulierung des Einigungsvorschages einen gewissen Spielraum einzuräumen, da nur so die Kompromissfindung zwischen Bundestag und Bundesrat als den beteiligten Gesetzgebungsorganen möglich ist. Wie das BVerfG feststellt, öffnet das verfassungsrechtlich vorgesehene Unterorgan des Vermittlungsausschusses das Gesetzgebungsverfahren in einer bestimmten Konstellation für institutionelle Verhandlungslösungen.²² Andererseits muss berücksichtigt werden, dass der Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses vom Bundestag gem. § 10 Abs. 2 GO VermA lediglich angenommen bzw. abgelehnt werden kann.²³ Eine Debatte, die Stellung von Anträgen zur Sache oder gar die inhaltliche Abänderung sind nicht möglich. Damit wird der Einigungsvorschlag als solcher nicht mehr wie eine Gesetzesinitiative oder ein Änderungsantrag im Gesetzgebungsverfahren behandelt; er durchläuft nicht mehr die durch das förmliche Gesetzgebungsverfahren vorgesehene parlamentarische Behandlung, die Gewähr für Öffentlichkeit, Erörterung und damit letztlich demokratische Legitimation der Gesetzgebung bietet. In diesem Spannungsfeld zwischen Effektivität und Sicherung der Legitimationswirkung²⁴ ist die

¹⁵ Stettner (Fn. 1), Art. 77 Rn. 15.

¹⁶ Kluth (Fn. 2), § 60 Rn. 4; Stettner (Fn. 1), Art. 77 Rn. 20.

¹⁷ S. auch BVerfGE 112, 118 (143 f.).

¹⁸ Dazu BVerfGE 112, 118 (144).

¹⁹ Kluth (Fn. 2), § 60 Rn. 33; Stettner (Fn. 1), Art. 77 Rn. 18.

Zum Zusammenhang zwischen dem Ausschluss der Öffentlichkeit und der Effizienz der Arbeit der Vermittlungsausschusses s. auch BVerfG, Beschl. v. 15.1.2008, 2 BvL 12/01, Rn. 60.

²⁰ BVerfG, Beschl. v. 15.1.2008, 2 BvL 12/01; ebenso BVerfGE 78, 249.

²¹ BVerfGE 72, 175; 101, 297.

²² BVerfGE 112, 118 (138).

²³ S. dazu auch Huber/Fröhlich, DÖV 2005, 322 (325 f.).

²⁴ BVerfGE 72, 175 (191) spricht von einem Spannungsverhältnis des Art. 77 Abs. 2 GG und Grundprinzipien des Par-

Reichweite der Befugnis des Vermittlungsausschusses zu bestimmen.

3. Die Grenzziehung durch das BVerfG

Gegenstand der aktuellen Entscheidung des BVerfG ist Art. 3 des Gesetzes zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform vom 29.10.1997, der eine Anzahl von Änderungen des Umwandlungssteuergesetzes enthält, unter anderem die Streichung der Höchstbetragsregelung des § 12 Abs. 2 S. 4 UmWStG. Regelungen über die Änderung des UmWStG waren weder in den Fraktionsentwürfen des Artikelgesetzes noch im ersten Gesetzesbeschluss des Bundestages enthalten. Der Bundesrat verweigerte dem Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform die erforderliche Zustimmung, woraufhin die Bundesregierung den Vermittlungsausschuss anrief.²⁵ Erst im Rahmen des Vermittlungsverfahrens wurden die Änderungen des Umwandlungssteuergesetzes mit in das Gesetzgebungsprojekt einbezogen, wobei nicht genau nachvollziehbar ist, auf wessen Initiative die Integration dieses Vorschlags in das Vermittlungsverfahren erfolgte. Festgehalten werden kann allerdings, dass im Rahmen eines zeitlich parallel verlaufenden Gesetzgebungsverfahrens die Änderung des Umwandlungssteuergesetzes diskutiert wurde. Ein Entschließungsantrag des Bundestages, der die gesetzliche Einschränkung der Verlustberücksichtigung in Umwandlungsfällen anregte, erfolgte während des laufenden Vermittlungsverfahrens.²⁶ Auf Vorlage des Bundesfinanzhofs vom 18.7.2001 hatte das BVerfG die Verfassungsmäßigkeit der Aufhebung des § 12 Abs. 2 S. 4 Umwandlungssteuergesetz 1995 durch Art. 3 Nr. 4 Buchst. a des Gesetzes zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform vom 29.10.1997 zu prüfen, wobei es der Sache nach um die verfassungsrechtlichen Grenzen für Beschlussempfehlungen des Vermittlungsausschusses ging.

In diesem Beschluss stellt das BVerfG fest, dass der Vermittlungsausschuss mit der Vorlage des Einigungsvorschlags seine Kompetenzen überschritten habe. Die bereits in vorangegangenen Entscheidungen aufgezeigten Kompetenzgrenzen werden aufgegriffen und führen – anders als in den vorangegangenen Entscheidungen – zur Feststellung eines Verfassungsverstoßes.

Das BVerfG stützt seine Argumentation bezüglich der Kompetenziüberschreitung auf zwei Pfeiler, die allerdings aufeinander bezogen sind und nicht isoliert betrachtet werden können. Die erste Argumentationsstütze ist das fehlende Gesetzesinitiativrecht des Vermittlungsausschusses (vgl. Art. 76 Abs. 1 GG). Der vom Vermittlungsausschuss entwickelte und

lamentarismus, das eine Begrenzung der Kompetenz des Vermittlungsausschusses erforderlich macht.

²⁵ Es handelte sich um ein sogenanntes offenes Anrufungsbegehren, da darin keine Beschränkung des Vermittlungsausschusses auf bestimmte Regelungen des Gesetzes zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform formuliert wurde, vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.1.2008, 2 BvL 12/01, Rn. 23; zu spezifizierten und offenen Anrufungen s. Lücke/Mann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 77 Rn. 21.

²⁶ Zum Sachverhalt, insbesondere zu den steuerrechtlichen Zusammenhängen, s. Cornils, DVBl. 2002, 497 (498).

dem Bundestag zur Beschlussfassung vorgelegte Einigungsvorschlag darf danach nicht der Sache nach die Inanspruchnahme eines Gesetzesinitiativrechts sein.²⁷ Die zweite Argumentationslinie ergibt sich aus dem Prinzip der Öffentlichkeit der Parlamentsdebatte (Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG), aus den durch Art. 38 GG gewährleisteten Rechten der Abgeordneten und dem Demokratieprinzip des Art. 20 GG. Aus diesen Verfassungssätzen folgert das BVerfG, dass der vom Vermittlungsausschuss vorgelegte Einigungsvorschlag nicht zu einer Verkürzung des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens führen dürfe, insbesondere nicht die diesbezüglichen Rechte der Abgeordneten beschränken oder die Erörterung der Öffentlichkeit entziehen dürfe.²⁸

Aus beiden Argumentationssträngen folgert das BVerfG, dass der Vermittlungsausschuss darauf beschränkt sei, eine Brücke zwischen Regelungsalternativen zu schlagen, die zuvor in den Gesetzgebungsorganen erörtert wurden.²⁹ Der Einigungsvorschlag müsse sich demnach auf Änderungen, Ergänzungen oder Streichungen des Gesetzesbeschlusses beziehen, die sich im Rahmen des Anrufungsbegehrens und des Gesetzgebungsverfahrens bewegten.³⁰ Dazu zählen nach Auffassung des BVerfG sowohl die Anträge und Stellungnahmen der Abgeordneten als auch jene des Bundesrates sowie im Falle einer Regierungsvorlage diejenigen der Bundesregierung, wobei es nicht darauf ankomme, ob und wie der Bundestag die Anträge und Stellungnahmen berücksichtigt habe.³¹ Der Vermittlungsvorschlag müsse in einer Art und Weise ausgestaltet sein, dass er dem Bundestag aufgrund der dort zu führenden Debatten zurechenbar sei.³² Werde hingegen durch den Vermittlungsausschuss eine Vorschrift in das Gesetzgebungsverfahren eingeführt, die vorher überhaupt nicht und auch nicht als thematisch verwandte Regelung Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens war, liege darin erstens der Sache nach eine Beanspruchung des Gesetzesinitiativrechts und zweitens werde damit die Möglichkeit einer parlamentarischen Beratung unterbunden. In diesem Fall seien daher beide vom BVerfG dargelegten verfassungsrechtlichen Grenzen der Kompetenzen des Vermittlungsausschusses verletzt.

4. Die Bestimmung des berücksichtigungsfähigen Materials

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund muss abgegrenzt werden, welche Gegenstände so in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht wurden, dass sie der Vermittlungsausschuss in seinen Einigungsvorschlag einbeziehen kann.³³ Insofern bezieht sich das BVerfG auf Kriterien, die es bereits

²⁷ BVerfG, Beschl. v. 15.1.2008, 2 BvL 12/01, Rn. 60; schon BVerfGE 101, 297 (306).

²⁸ BVerfG, Beschl. v. 15.1.2008, 2 BvL 12/01, Rn. 60, 63; schon BVerfGE 72, 175 (191).

²⁹ BVerfG, Beschl. v. 15.1.2008, 2 BvL 12/01, Rn. 62.

³⁰ BVerfG, Beschl. v. 15.1.2008, 2 BvL 12/01, Rn. 60; ebenso BVerfGE 101, 297 (307).

³¹ BVerfG, Beschl. v. 15.1.2008, 2 BvL 12/01, Rn. 61.

³² BVerfG, Beschl. v. 15.1.2008, 2 BvL 12/01, Rn. 62; ebenso BVerfGE 101, 297 (307).

³³ Cornils, DVBl. 2002, 497 (501), spricht insofern von der „Modifikationsagenda“.

in seiner Vorjudikatur entwickelt hat, und präzisiert sie anhand des vorliegenden Falles erneut. Berücksichtigungsfähig sind solche Regelungsgegenstände, die bis zur letzten Lesung im Bundestag in das Gesetzgebungsverfahren eingeführt waren.³⁴ In Bezug auf die Konkretisierung, die die eingebrachten Stellungnahmen und Vorschläge aufweisen müssen, verlangt das BVerfG, dass sie nicht notwendigerweise als Gesetzesvorschlag ausformuliert sein müssten. Die sachliche Tragweite müsse jedoch erkennbar sein, eine bloße Zielformulierung genüge nicht.³⁵ Weiterhin müsse der Inhalt des Einigungsvorschlags Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundestag und Bundesrat sein.³⁶

Insbesondere dieser letzte Aspekt führt in der vorliegenden Entscheidung dazu, dass das BVerfG die Kompetenzen des Vermittlungsausschusses überschritten sieht. Das BVerfG legt dar, dass der Bundesrat seine Zustimmung zu dem in Frage stehenden Gesetzesvorhaben vor allem deshalb verweigerte, weil nach seiner Ansicht die vorgesehenen Gegenfinanzierungsmaßnahmen keinen vollen Ausgleich für Länder und Gemeinden schufen. Im Gesetzgebungsverfahren seien aber weder von Seiten des Finanzausschusses noch von Seiten der Länder konkrete Kompensationsmaßnahmen im Umwandlungssteuerrecht vorgeschlagen worden, in der parlamentarischen Debatte seien sie nicht diskutiert worden. Die Entscheidung über die umwandlungssteuerliche Kompensationsmaßnahme fiel danach erst im Vermittlungsausschuss.³⁷

5. Insbesondere: Die Einbeziehung von Regelungen aus anderen Gesetzgebungsverfahren

Im vorliegenden Verfahren stellte sich hinsichtlich der Weite der Berücksichtigungsmöglichkeiten des Vermittlungsausschusses noch eine spezifische Frage.³⁸ Der Bundestag hatte in einem zeitlich parallel laufenden Gesetzgebungsverfahren eine Entschließung gefasst, wonach die Bundesregierung gebeten wurde, Möglichkeiten einer gesetzlichen Einschränkung der Verlustberücksichtigung in Umwandlungsfällen zu prüfen und das Prüfungsergebnis mitzuteilen.³⁹ Fraglich ist, ob der Vermittlungsausschuss diese Entschließung zur Erstellung seines Einigungsvorschlags berücksichtigen durfte. Im Schrifttum wird die Auffassung vertreten, dass die eigenverantwortliche Entscheidung über Gesetzesvorschläge gesichert sei, wenn die fragliche Regelung Gegenstand eines anderen Gesetzgebungsverfahrens war. Die Abgeordneten hätten konkret die Chance gehabt, das Thema der Korrektur von Verlustnutzungen im Umwandlungssteuerrecht durch Fragen, Stellungnahmen und Vorschläge näher zu präzisieren. Die Anregung zu einem solchen Gesetzgebungsvorhaben sei daher aus dem Bundestag selbst gekommen. Auch wenn es sich nicht um den „Idealfall eines parlamentarischen Diskurses“

gehandelt habe, sei das Beratungsrecht der Abgeordneten lediglich berührt, nicht aber verletzt worden.⁴⁰

Das BVerfG hat hingegen die Einbeziehung der Entschließung des Bundestages in den Vermittlungsvorschlag für unzulässig gehalten und dies mit der zeitlichen Abfolge der verschiedenen Akte begründet. Da die Entschließung zum Zeitpunkt der Einberufung des Vermittlungsausschusses noch nicht vorgelegen habe, sondern erst zwei Monate später gefasst worden sei, müsse eine Berücksichtigung schon aus diesem Grund ausgeschlossen werden.⁴¹

6. Stellungnahme

Das Abstellen auf die zeitliche Abfolge von Einberufung des Vermittlungsausschusses und Zeitpunkt der Entschließung überzeugt nicht vollends. Immerhin hat die Entschließung zum Zeitpunkt der Erstattung des Vermittlungsvorschlags vorgelegen. Warum es auf den früheren Zeitpunkt der Einberufung ankommen solle, hätte zumindest einer weiteren Begründung bedurft. Geht es materiell darum, die Beteiligung der Abgeordneten und die öffentliche Debatte über Gesetzesvorschläge zu sichern, so ist diese Zielsetzung auch dann erreicht, wenn die Beteiligungsakte während des laufenden Vermittlungsverfahrens gesetzt werden. Man hätte allerdings die Frage aufwerfen können, ob die Entschließung den Bestimmtheitsanforderungen, die das BVerfG für die Berücksichtigungsfähigkeit eingebrachter Vorschläge formuliert hat, genügt. Es ist zumindest zweifelhaft, ob sich aus der Entschließung des Bundestages mehr als eine Zielsetzung ableiten lässt.

Im Rahmen einer Argumentation, die auf die Förmlichkeit des Gesetzgebungsverfahrens abhebt, hätte es näher gelegen, die Berücksichtigung der Entschließung deswegen abzulehnen, da diese in einem anderen Gesetzgebungsverfahren erfolgt ist. Betrachtet man die Rechtsprechung des BVerfG zu diesem speziellen Aspekt, lässt sich eine gewisse Entwicklung feststellen. Auch wenn die Kriterien, auf die sich das BVerfG zur Abgrenzung der Kompetenzen des Vermittlungsausschusses bezieht, bereits im Jahr 1986 in der Entscheidung zum zweiten Haushaltsgesetz⁴² entwickelt worden sind und sich in den nachfolgenden Entscheidungen zu dem Problemkreis Verweise auf diese Entscheidung finden,⁴³ lässt sich doch eine Tendenz in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung festmachen, der Tätigkeit des Vermittlungsausschuss striktere Grenzen zu setzen. Während in der Entscheidung aus dem Jahr 1986 die Einbeziehung von Regelungen in das Vermittlungsverfahren zugelassen wurde, die aus einem anderen Gesetzgebungsverfahren stammen und die zudem noch nicht in zweiter und dritter Lesung beraten worden waren,⁴⁴ formuliert die Entscheidung aus dem Jahr 1999 die Grenzen der Berücksichtigungsfähigkeit präziser, auch wenn im Ergebnis (noch) kein Verfassungsverstoß festgestellt wur-

³⁴ BVerfG, Beschl. v. 15.1.2008, 2 BvL 12/01, Rn. 62.

³⁵ BVerfG, Beschl. v. 15.1.2008, 2 BvL 12/01, Rn. 62.

³⁶ BVerfG, Beschl. v. 15.1.2008, 2 BvL 12/01, Rn. 64 ff., im Anschluss an BVerfGE 101, 297 (307).

³⁷ BVerfG, Beschl. v. 15.1.2008, 2 BvL 12/01, Rn. 67.

³⁸ S. dazu schon Cornils, DVBl. 2002, 497 (503 ff.).

³⁹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.1.2008, 2 BvL 12/01, Rn. 26 f.

⁴⁰ Cornils, DVBl. 2002, 497 (503).

⁴¹ BVerfG, Beschl. v. 15.1.2008, 2 BvL 12/01, Rn. 70.

⁴² BVerfGE 72, 175.

⁴³ BVerfGE 78, 249 (271); BVerfGE 101, 297 (306).

⁴⁴ BVerfGE 72, 175 (189 ff.).

de.⁴⁵ So lässt die Formulierung, dass der Entscheidungsraum des Vermittlungsausschusses für Änderungsvorschläge durch die Aufgabe begrenzt sei, das Gesetzgebungsziel auf der Grundlage des bisherigen Gesetzgebungsverfahrens zu verwirklichen,⁴⁶ bzw. dass der Vermittlungsausschuss eine Änderung, Ergänzung oder Streichung der vom Bundestag beschlossenen Vorschriften nur vorschlagen dürfe, wenn und soweit dieser Einigungsvorschlag im Rahmen des Anrufungsbegehrens und des ihm zugrunde liegenden Gesetzgebungsverfahrens verbleibe,⁴⁷ die Einbeziehung von Gegenständen aus anderen Gesetzgebungsverfahren kaum zu.

Auch im Schrifttum wird vermehrt eine stärkere Beschränkung des für den Vermittlungsausschuss berücksichtigungsfähigen Materials gefordert.⁴⁸ Zentrales Argument ist die Sicherung der parlamentarischen Einflussnahme auf das Gesetz. Unter dem Stichwort der „Wahrung der Gesetzesidentität“ wird eine Begrenzung des Vermittlungsausschusses auf jenes Material befürwortet, das in dem jeweiligen Gesetzgebungsverfahren eine hinreichende parlamentarische Vorbefassung erfahren hat.⁴⁹ Beispiele aus der jüngeren parlamentarischen Praxis, in denen der Vermittlungsausschuss seine Kompetenzen extensiv in Anspruch genommen hat und für die Erstellung des Einigungsvorschlags auf Material zurückgegriffen hat, das nicht förmlich Teil eines Gesetzgebungsverfahrens war, haben sowohl im Bundestag selbst als auch im Schrifttum Kritik hervorgerufen.⁵⁰

Gerade die Förmlichkeit des Gesetzgebungsverfahrens, die als essentiell für die Legitimation der Gesetze angesehen wird, spricht dafür, dass jedenfalls Regelungen, die aus anderen Gesetzgebungsverfahren kommen, im Vermittlungsverfahren als nicht berücksichtigungsfähig angesehen werden sollten.⁵¹ Diese Position hat für sich, dass sie eine gute Abgrenzbarkeit des berücksichtigungsfähigen Materials bieten würde, so dass – abgesehen von der Fragen der hinreichenden Bestimmtheit – eine Erfassung der Regelungen, die Eingang in das Vermittlungsverfahren finden können, relativ leicht möglich wäre. Die Tatsache, dass dann die Reichweite des Vermittlungsausschusses abhängig ist vom Umfang der Materie des Gesetzgebungsvorhabens und der Weite des Rege-

lungszieles,⁵² spricht nicht gegen den Ausschluss von Regelungen aus anderen Gesetzgebungsverfahren. Vielmehr bestimmen Inhalt, Umfang und Regelungsziel eines Gesetzesvorschlags das gesamte Gesetzgebungsverfahren. Die beteiligten Organe haben die Möglichkeit, die parlamentarische Debatte, die Erörterung in den Ausschüssen und die Diskussion im Bundesrat in einer dem Gesetzesvorschlag entsprechenden Art und Weise zu führen. Dass sich dann das Vermittlungsverfahren auf den gesamten Umfang des Gesetzgebungsvorhabens beziehen kann, birgt nicht die Gefahr einer Verkürzung der parlamentarischen Debatte. Hinzu kommt, dass die Organe, die zur Anrufung des Vermittlungsausschusses berechtigt sind, das Anrufungsbegehr auf bestimmte Aspekte begrenzen können, womit das Programm des Vermittlungsausschusses beschränkt wird.⁵³ Ein Ausschluss der Einbeziehung von Gegenständen aus anderen Gesetzgebungsverfahren durch den Vermittlungsausschuss macht eine materielle Begrenzung der berücksichtigungsfähigen Gegenstände durch das Kriterium des inhaltlichen Zusammenhangs, das in der Literatur vertreten wird⁵⁴ und auch vom BVerfG aufgenommen wurde,⁵⁵ entbehrließ. Der Zusammenhang ergibt sich nach der hier vorgestellten Position aus dem Gesetzesvorschlag. Auch wenn es sich um ein Artikelgesetz handelt, in dem verschiedene, unter Umständen sehr unterschiedliche Regelungen zusammengefasst sind, gibt es für die Zusammenfassung in diesem Gesetzesvorhaben eine gemeinsame Klammer, die aus der Gesetzesinitiative folgt. Das Abstellen auf das formale Kriterium der Gesetzesidentität sorgt zudem verfahrensrechtlich dafür, dass die Einbeziehung noch nicht vollständig beratener Gegenstände in das Vermittlungsverfahren ausgeschlossen ist, so dass eine ausreichende parlamentarische Vorbefassung des gesamten Vermittlungsmaterials gewährleistet ist. Und schließlich erledigt sich damit auch die Frage der zeitlichen Abfolge, auf die das BVerfG im vorliegenden Beschluss rekurriert hat, da entsprechend dem Gesetzgebungsverfahren das berücksichtigungsfähige Material jedenfalls vor Einberufung des Vermittlungsausschusses vorliegt.

Diese Beschränkung des Vermittlungsverfahrens setzt sich freilich dem Einwand aus, diese Aufwertung des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens werde durch die Gefahr erkauft, Blockadesituationen zwischen Bundestag und Bundesrat weiteren Vorschub zu leisten.⁵⁶ Sicherlich darf die Begrenzung der Gegenstände, auf die der Vermittlungsausschuss bei Erstellung des Einigungsvorschlags zurückgreifen kann, nicht dazu führen, dass die Effektivität des Vermittlungsverfahrens beschnitten wird. Die Verweisung auf jenes Material, das dem jeweiligen Gesetzgebungsverfahren zuzurechnen ist, erscheint jedoch nicht übermäßig beschränkend. Wie auch das BVerfG darlegt, ist die Arbeit des Vermitt-

⁴⁵ BVerGE 101, 297 (306 ff.).

⁴⁶ BVerfGE 101, 297 (306).

⁴⁷ BVerfGE 101, 297 (307).

⁴⁸ Vgl. schon *Franßen*, in: Vogel (Hrsg.), Die Freiheit des Anderen, Festschrift Martin Hirsch, 1981, S. 273 ff. (280 ff.); *Kluth* (Fn. 2), § 60 Rn. 58; *Masing* (Fn. 11), Art. 77 Rn. 88; *Lücke/Mann* (Fn. 25), Art. 77 Rn. 29 jeweils m.w.N.

⁴⁹ *Lücke/Mann* (Fn. 25), Art. 77 Rn. 28 f.; *Kokott*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 1997, Art. 77 Rn. 54 ff.

⁵⁰ *Höninger/Levedag*, FR 2004, 739 (742 ff.); *W. Leisner*, DStR 2004, 804 (805 f.); *Huber/Fröhlich*, DÖV 2005, 322 (329 ff.); s. auch *R. P. Schenke*, FR 2004, 638 (641 ff.), der im Ergebnis die Grenzen der Änderungsbefugnis für eingehalten hält. Weitere Fälle eines problematischen Einigungsvorschlags des Vermittlungsausschusses finden sich bei *Gast-de Haan*, DStR 2003, 12 (13); *Decker*, NVwZ 2004, 826.

⁵¹ In diese Richtung ebenso *Masing* (Fn. 11), Art. 77 Rn. 88; *Stettner* (Fn. 1), Art. 77 Rn. 22; *Kluth* (Fn. 2), § 60 Rn. 58.

⁵² So *Huber/Fröhlich*, DÖV 2005, 322 (328).

⁵³ Vgl. *Lücke/Mann* (Fn. 25), Art. 77 Rn. 28.

⁵⁴ S. etwa *W. R. Schenke* (Fn. 13), S. 50 m.w.N. Kritisch zum Kriterium des Sachzusammenhangs *Huber/Fröhlich*, DÖV 2005, 322 (328 f.); *Stettner* (Fn. 1), Art. 77 Rn. 22.

⁵⁵ BVerfGE 72, 175 (190 f.).

⁵⁶ Vgl. den Einwand bei *R. P. Schenke*, FR 2004, 638 (643).

lungsausschusses nicht notwendig darauf angelegt, in jedem Fall zu einer Entscheidung in der Sache, das heißt zu einem Einigungsvorschlag zu kommen.⁵⁷ Dass gerade das parlamentarische Verfahren, das durch die Ermöglichung von Öffentlichkeit und Debatte gekennzeichnet ist, nicht allein am Maßstab der Effektivität gemessen werden kann und dass Gesetzgebungsvorhaben mangels einer Einigung der beteiligten Organe scheitern können, ist bereits durch die verfassungsrechtlichen Bestimmungen angelegt.

VI. Fazit

Mit dem vorliegenden Beschluss des BVerfG kommen die aus der Verfassung entwickelten Grenzen für die Kompetenzen des Vermittlungsausschusses zum Tragen. Entsprechend der ständigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung führt der festgestellte Verfahrensverstoß im Gesetzgebungsverfahren mangels Offensichtlichkeit jedoch nicht zur Nichtigkeit der Norm. Das BVerfG stellt zwar die Unvereinbarkeit der so zustande gekommenen Vorschrift mit dem Grundgesetz fest, diese behält jedoch ihre Gültigkeit. Es bleibt abzuwarten, ob in der parlamentarischen Praxis sich die sowohl vom BVerfG als auch vom rechtswissenschaftlichen Schrifttum eingeforderte stärkere Begrenzung der Kompetenzen des Vermittlungsausschusses durchzusetzen vermag.

⁵⁷ BVerfGE 112, 118 (144).