

**Ausschussdrucksache
Geschäftsordnung
16 - G - 13/6**

Öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung
zur Stärkung der Oppositionsrechte
am Donnerstag, 10. Mai 2007
(Bundestagsdrucksachen 16/126, 16/4119 und 16/581)

Stellungnahme des Sachverständigen
Prof. Dr. Wieland

Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität
und Geschäftsordnung
Herrn Vorsitzenden Thomas Strobl,
MdB
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Fachbereich Rechtswissenschaft
Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht

Telefon +49 (0)69-798 22711

Telefax +49 (0)69-798 22562

E-Mail Joachim.Wieland@jur.uni-frankfurt.de

Sekretariat: Marie-José Lamkin

www.jura.uni-frankfurt.de

Frankfurt, den 04.05.2007

**Anhörung zu den Vorlagen zur Stärkung der Oppositionsrechte
am 10. Mai 2007**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
zur Vorbereitung der Anhörung übersende ich Ihnen die gewünschte

Schriftliche Stellungnahme :

I.

Das Grundgesetz konstituiert eine parlamentarische Demokratie, erwähnt jedoch die Opposition nicht. Dagegen wird in einigen Landesverfassungen die Opposition als ein wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie bezeichnet, der das Recht auf (politische) Chancengleichheit zustehe. Definiert wird die Opposition als die Fraktionen und die Mitglieder des Parlaments, welche die Regierung nicht stützen. Die Zurückhaltung des Grundgesetzes gegenüber der Anerkennung oder sogar Institutionalisierung einer Opposition im Staatsorganisationsrecht beruht auf der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der parlamentarischen Demokratie. Sie basiert auf dem Bundestag als einem Parlament, das durch frei und gleich gewählte Abgeordnete gebildet wird, die nur ihrem Gewissen verantwortlich sind. Die Abgeordneten repräsentieren in ihrer Gesamtheit, nicht in Fraktionen oder als Regierungsmehrheit bzw. Opposition das deutsche Volk. Deshalb ist ihr Status der strikter

demokratischer Gleichheit. Ihre Rechte unterscheiden sich nicht danach, ob sie die Regierung stützen oder nicht. Das Grundgesetz nimmt hin, dass sich Abgeordnete zu Fraktionen zusammenschließen, um die Arbeitsfähigkeit des Bundestages zu erleichtern. Es duldet auch die so genannte Fraktionsdisziplin, verleiht ihr aber nicht etwa rechtlichen Gehalt, sondern betont im Gegenteil die Entscheidungsfreiheit jedes Mitglieds des Bundestages, die parlamentarische Repräsentation des Volkes erst ermöglichen. Ebenso kommt auch weder den Fraktionen, welche die Regierung stützen, noch denen, die sie nicht stützen, ein eigener rechtlicher Status zu. Damit unterscheidet sich das deutsche parlamentarische System, das vom Verhältniswahlrecht geprägt ist, erheblich vom britischen, das auf dem Mehrheitswahlrecht aufbaut. In Großbritannien steht Her Majesty's Government deshalb Her Majesty's Opposition gegenüber. In Deutschland wird zum einen die Regierung regelmäßig von Abgeordneten verschiedener Parteien gestützt, die mehrere Fraktionen bilden. Zum anderen gehören auch die Abgeordneten, welche die Regierung nicht stützen, in aller Regel mehreren Parteien an und bilden demgemäß mehrere Fraktionen. Organisatorischer Rahmen für die Ausübung des Mandats ist grundlegend der auf demokratischer Gleichheit beruhende Abgeordnetenstatus, ergänzt durch den freiwilligen Zusammenschluss von Abgeordneten zu einer Fraktion, nicht etwa die Zugehörigkeit zur Regierungsmehrheit oder zur Opposition. Weder Regierungsmehrheit noch Opposition sind institutionell verfestigt. Beide sind vielmehr nur funktional zu unterscheiden.

Weist man in dem so verfassungsrechtlich geprägten System parlamentarischer Demokratie der Opposition als Opposition bestimmte Rechte zu, beeinträchtigt man unausweichlich den Status demokratischer Gleichheit der Abgeordneten. Die Rechte der einzelnen Mitglieder des Bundestages unterscheiden sich insoweit danach, ob sie regelmäßig die Regierung stützen oder nicht. Es entsteht eine Tendenz zur Unterscheidung des Status des Regierungsabgeordneten von dem des Oppositionsabgeordneten. Die parlamentarische Repräsentation beruht aber entscheidend auf demokratischer Gleichheit der Abgeordneten als Vertreter des gesamten Volkes. Demokratische Repräsentation des Volkes setzt in diesem Sinne demokratische Gleichheit seiner Repräsentanten im Parlament voraus. Demokratische Repräsentation verwirklicht sich im Parlament in Mehrheitsentscheidungen. Das Mehrheitsprinzip ist der parlamentarischen Demokratie eigentümlich, es unterscheidet sie als ihr Proprium von anderen Regierungssystemen. Deshalb entscheidet das Parlament nicht nur inhaltliche Fragen, sondern auch seine Organisation und sein Verfahren mehrheitlich.

Rechte einer Minderheit bilden in der vom Mehrheitsprinzip geprägten parlamentarischen Demokratie die besonders rechtfertigungsbedürftige Ausnahme. Rechtfertigungsgrund kann das Prinzip der politischen Chancengleichheit sein. Demokratische Herrschaft ist immer Herrschaft auf Zeit. Sie setzt voraus, dass die gewählte Mehrheit bei der nächsten Wahl durch eine andere Mehrheit abgelöst wird oder dass sich ohne eine erneute Wahl im Parlament eine andere Regierungsmehrheit findet. Darum können alle politischen Kräfte Chancengleichheit beanspruchen. Chancengleichheit darf aber nicht mit realer Gleichheit verwechselt werden. Die Wahl hat über die Mehrheitsverhältnisse im Parlament und damit über die Regierungsverantwortung entschieden. Mehrheit und Minderheit müssen unterscheidbar sein und ihre Aufgaben erfüllen können.

Diese Erkenntnis muss auch der Antwort auf die Frage nach Minderheitsrechten der Opposition zu Grunde gelegt werden. Minderheitsrechte stehen in einem Spannungsverhältnis zum demokratischen Mehrheitsprinzip. Grundsätzlich muss die demokratisch legitimierte Mehrheit ihren politischen Willen im Bundestag durchsetzen können. Das gilt für die Organisation und das Verfahren der parlamentarischen Arbeit nicht anders als für die politischen Inhalte, über die entschieden wird. Minderheitsrechte kommen nur dann in Betracht, wenn das Prinzip der politischen Chancengleichheit ausnahmsweise ein Abweichen vom Mehrheitsprinzip erforderlich macht. Träger der Minderheitsrechte können aber nur Abgeordnete oder Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten sein, nicht die Opposition, die das deutsche parlamentarische System nur funktionell, nicht aber institutionell verfestigt als Träger von Rechten kennt. Minderheitsrechte haben unter dem Mehrheitsprinzip des parlamentarischen Systems nur dann ihre Berechtigung, wenn die Rechte einzelner Abgeordneter oder mehrerer Abgeordneter zur Gewährleistung politischer Chancengleichheit nicht ausreichen.

Repräsentation des Volkes kann nicht gelingen, wenn die im Akt der demokratischen Wahl zum Ausdruck gekommene Mehrheitsauffassung sich in wesentlichen Punkten nicht durchsetzen kann. Mehrheitsentscheidungen entsprechen der nicht weiter begründungsbedürftigen demokratischen Regel, Minderheitsrechte können das Mehrheitsprinzip nur verdrängen, wenn sie als Ausnahme aus Gründen der politischen Chancengleichheit geboten sind und genügend Gewicht besitzen, um ein Zurücktreten des demokratischen Mehrheitsprinzips zu rechtfertigen.

II.

Auf der Grundlage des analysierten Verhältnisses zwischen demokratischem Mehrheitsprinzip und parlamentarischen Minderheitsrechten zur Gewährleistung der politischen Chancengleichheit lassen sich die gestellten Fragen beantworten:

1. Das Recht eines Drittels der Mitglieder des Deutschen Bundestages, einen Antrag auf **abstrakte Normenkontrolle** beim Bundesverfassungsgericht zu stellen, dient der Sicherung des in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Vorrangs der Verfassung. Es hat seine Wurzel und sein Rechtfertigung im Rechtsstaatsprinzip, nicht im Demokratieprinzip des Grundgesetzes. Sein Einsatz als politisches Kampfmittel einer Minderheit im Bundestag entspricht der Staatspraxis, aber nicht den Vorgaben der Verfassung. Das Quorum von einem Drittel der Mitglieder des Bundestages, das für einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle erforderlich ist, erklärt sich aus seiner Komplementarität zu der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages, die für eine Verfassungsänderung erforderlich ist. Wenn ein Drittel der Bundestagsmitglieder Zweifel an der Verfassungsgemäßheit eines Gesetzes hat, also eine Verfassungsänderung zur Rechtswirksamkeit des Gesetzes für erforderlich hält, wird in aller Regel die für Verfassungsänderungen erforderliche Zweidrittelmehrheit im Bundestag nicht zustande kommen. Dann besteht Anlass für eine verfassungsgerichtliche Klärung der Streitfrage, ob ein Gesetz ohne Verfassungsänderung mit dem Vorrang der Verfassung vereinbar ist. Senkte man diese Quote ab, indem man etwa einem Viertel der Mitglieder des Bundestages oder einzelnen Fraktionen von vielleicht nur wenig mehr als fünf Prozent der Bundestagsmitglieder das Recht auf Einleitung eines Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle einräumte, schwächte man die demokratische Legitimation der parlamentarischen Mehrheitsentscheidung erheblich. Ihre mit Mehrheit beschlossenen Gesetze stünden in allen wesentlichen politischen Streitfragen unter dem Vorbehalt einer regelmäßig erst viele Jahre später erfolgenden Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht. Dessen Belastung und damit auch die Dauer seiner Verfahren würden erheblich zunehmen, die Rechtssicherheit beeinträchtigt werden. Das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, das in einer parlamentarischen Demokratie keineswegs selbstverständlich und dessen Berechtigung deshalb in der Wissenschaft nicht unumstritten ist, würde verstärkt durchgeführt, die Legitimation demokratischer Mehrheits-

entscheidungen des Parlaments durch den Vorbehalt regelmäßiger richterlicher Überprüfungen ebenso wie das Bundesverfassungsgericht durch eine zu erwartende weitere Überlastung geschwächt.

2. Das Recht auf Einberufung eines **Untersuchungsausschusses** ist in Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG als Recht der parlamentarischen Minderheit ausgestattet. Das ist dem Grunde nach sachgemäß, da die parlamentarische Mehrheit regelmäßig kein Interesse an einer Untersuchung haben wird, die oft die von ihr getragene Regierung in politische Schwierigkeiten bringen kann. Von der Regierungsmehrheit zu verantwortende Missstände aufzudecken, ist ein legitimes Anliegen jeder parlamentarischen Minderheit. Das Recht, die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses zu erzwingen, ist wesentlich für die politische Chancengleichheit. Auf der anderen Seite steht das legitime Interesse der Mehrheit, nicht durch eine Vielzahl von Untersuchungsausschüssen in ihrem Regierungshandeln behindert zu werden, weil erhebliche Ressourcen durch Untersuchungen gebunden werden. Zudem zeigt die Staatspraxis die Probleme, die sich daraus ergeben, dass zwar die Einberufung eines Untersuchungsausschusses von einer Minderheit erzwungen werden kann, dessen Verfahren jedoch dem Mehrheitsprinzip unterliegt. In gewissem Umfang sind weitere Minderheitsrechte im Verfahren eines Untersuchungsausschusses geboten, soll er nicht zum stumpfen Schwert werden. Senkte man das Quorum für die Einberufung ab, würde die Zahl der Untersuchungsausschüsse steigen. Das verringerte automatisch die politische Bedeutung jedes einzelnen Untersuchungsausschusses ebenso wie die Resonanz, auf die er in der Öffentlichkeit hoffen dürfte. Deshalb erscheint es auch mit Blick auf die politische Chancengleichheit als nicht sachgerecht, das Quorum von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages abzusenken. Können sich Abgeordnete und Fraktionen, welche die Regierung nicht stützen, nicht auf einen Untersuchungsauftrag einigen, stehen die Chancen der Minderheit auf einen politischen Erfolg in jedem Fall schlecht. In solchen Situationen würde die politische Chancengleichheit nicht durch ein Absenken des Quorums – etwa auf Fraktionsstärke – gestärkt, eine Durchbrechung des Mehrheitsprinzips wäre nicht gerechtfertigt.
3. Die Verteilung der **Redezeiten** im Parlament muss grundsätzlich dem Prinzip der demokratischen Gleichheit der Abgeordneten entsprechen. Abweichungen bedürfen einer zwingenden Begründung. Nur wenn die politische Chancengleichheit es zwingend erforderlich macht, darf einzelnen oder einer Gruppe von Abgeordneten ein stärkeres Rederecht eingeräumt wer-

den, als es dem Prinzip demokratischer Gleichheit entspricht. In gewissem Umfang verfügt das Parlament in diesem Bereich über Autonomie. Im Rahmen der Autonomie muss aber dem Grundsatz formaler demokratischer Gleichheit aller Mitglieder des Bundestages grundsätzlich Rechnung getragen werden. Das setzt dem Anliegen von Abgeordneten der Minderheit, mehr Rederechte zu erhalten als Abgeordnete der Mehrheit, enge Grenzen. Eine auch nur tendenzielle Gleichstellung der Redezeit der Minderheit insgesamt mit der einer wesentlich größeren Mehrheit verletzt nicht nur die demokratische Gleichheit aller Mitglieder des Bundestages, sondern widerspricht auch dem Prinzip demokratischer Repräsentation, die formale Gleichheit der Repräsentanten voraussetzt.

4. Der Deutsche Bundestag ist verfassungsrechtlich verpflichtet, sich eine **Geschäftsordnung** zu geben (Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG). Aus den Verfassungsvorschriften ergibt sich auch der rechtliche Rahmen, innerhalb dessen sich die Geschäftsordnung als autonome Satzung halten muss. Die geltende Geschäftsordnung hat der Deutsche Bundestag in seiner konstituierenden Sitzung am 18. Oktober 2005 auf der Grundlage eines interfraktionellen Antrags zur Weitergeltung der Geschäftsordnung „bei einigen Gegenstimmen und einer Enthaltung aus den Reihen der FDP-Fraktion mit großer Mehrheit angenommen.“

BTag-Prot. 16/1, S. 6 (A).

Gemäß § 126 GOBT können im einzelnen Fall Abweichungen von der Geschäftsordnung mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder des Bundestages beschlossen werden, wenn die Bestimmungen des Grundgesetzes dem nicht entgegenstehen. Aus der verfassungsrechtlichen Pflicht des Parlaments, sein Verfahren nach einer Geschäftsordnung zu gestalten, dürfte zu folgern sein, dass für Abweichungen von dieser Ordnung nicht nur die normierte Mehrheit, sondern auch ein sachlicher Grund vorhanden sein müssen, der es rechtfertigt, ausnahmsweise nicht geschäftsordnungsgemäß zu verfahren. Insoweit räumt die Parlamentsautonomie dem Bundestag allerdings ein Beurteilungsermessen ein. Unzulässig dürfte nur ein willkürliches Handeln der qualifizierten Mehrheit sein. Ein höheres Quorum als Zweidrittel der anwesenden Abgeordneten zur Rechtfertigung einer Abweichung ist nicht zu empfehlen, weil es zu einer verfahrensrechtlichen Vetoposition eines relativ kleinen Teils der Mitglieder des Bundestages führt. Bereits das geltende Quorum weicht von Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG ab.

Danach ist zu einem Beschluss des Bundestages die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Die Geschäftsordnung kann Ausnahmen nach dem Text der Verfassung nur für die vom Bundestag vorzunehmenden Wahlen zulassen. Das Quorum für Abweichungen von der Geschäftsordnung dürfte sich verfassungsgewohnheitsrechtlich rechtfertigen lassen, darf aber mit Blick auf Art. 42 Abs. 2 GG kaum zu erhöhen sein.

5. Der Bundestag bestimmt grundsätzlich mit einfacher Mehrheit den Schluss und den Wiederbeginn seiner Sitzungen. Die Verfassung stellt es in das Ermessen des Bundestagspräsidenten, ob er den Bundestag früher einberuft. Eine Pflicht zur früheren **Einberufung** begründet die Verfassung nur, wenn ein Drittel der Mitglieder des Bundestages, der Bundespräsident oder der Bundeskanzler es verlangen. Diese Regelung in Art. 39 Abs. 3 GG ist sorgfältig ausdifferenziert und lässt unterhalb der Schwelle einer Verfassungsänderung keinen Raum für eine weitere Einschränkung des Ermessens des Bundestagspräsidenten durch eine Verringerung des Quorums der erforderlichen Mitglieder des Bundestages.

Prof. Dr. Wieland