

**Ausschussdrucksache
Geschäftsordnung
16 - G - 13/7**

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
Dr. Kretschmer

Bonn, 04.05.07

STELLUNGNAHME

zu der Anhörung

des Ausschusses für Wahlprüfung; Immunität und Geschäftsordnung

des Deutschen Bundestages

am 10. Mai 2007

zu dem

Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Hermann Otto Solms, Jörg van Essen, Dr. Max Stadler, weiteren Abgeordneten und der Fraktion der FDP.

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Oppositionsrechte (Änderung des Art. 93 Abs. 1 des Grundgesetzes)

- Drucksache 16/126 -

Antrag der Abgeordneten Dr. Dagmar Enkelmann, Ulrich Maurer und der Fraktion DIE LINKE.

Die Stärkung der Minderheitenrechte im Deutschen Bundestag

- Drucksache 16/4119 -

Antrag der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Irmgard Schewe-Gerick, Monika Lazar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Lebendige Demokratie in Zeiten der großen Koalition

- Drucksache 16/581-

1. Vorbemerkungen

Die Antragsteller der Vorlagen auf den Drucksachen 16/126, 16/581 und 16/4119 motivieren ihre Anträge teils mit dem Stärkeverhältnis des Bundestages in der laufenden 16. Wahlperiode und Erwartungen zur Entwicklung der Kräfteverteilung in künftigen Bundestagen, teils durch ein Streben nach verstärkten Einflussmöglichkeiten der in der Opposition stehenden Fraktionen. Es handelt sich zwar nicht um Anregungen zur Einführung neuer Fälle von Minderheitenrechten, aber um Vorschläge für Neuregelungen zur erleichterten Wahrnehmung geltender Minderheitenrechte (Listen bestehender Minderheitenrechte im Grundgesetz, in Gesetzen und in der Geschäftsordnung des Bundestages sind beispielsweise abgedruckt bei: *Schindler*, Datenhandbuch Deutscher Bundestag, Bd. II, Kap. 12.5, S. 2777ff.). Die Oppositionsfraktionen begehren für sie günstigere Quoren bei bestimmten Minderheitenrechten, teilweise aber auch einen größeren Bonus bei der Anwendung des Proportionalitätsprinzips.

Zu den drei Vorlagen haben alle Fraktionen im 1. Ausschuss je eigene Fragebogen vorgelegt, die sich zwar teilweise überschneiden, aber eine Fülle von detaillierten Einzelfragen enthalten. Wegen der für eine Stellungnahme gebotenen Kürze kann zwar nicht jede Frage gesondert beantwortet werden. Auf ihre Inhalte und ihre Zielsetzungen wird aber in den folgenden Anmerkungen und Empfehlungen zu den ausformulierten Anträgen an verschiedenen Stellen eingegangen.

2. Grundsätzliche Erwägungen

Bevor ich mich einzelnen Regelungsvorschlägen zuwende, gehe ich kurz auf mein Verständnis vom Rechtsstatus parlamentarischer Minderheiten und auf die Erwartung

ein, Änderungen des Parlamentsrechts so in das bestehende Regelwerk einzupassen, dass nachfolgende Bundestage daran festhalten können.

2.1. Rechtsstatus parlamentarischer Minderheiten

Der Rechtsstatus der parlamentarischen Minderheit im demokratischen Parlament lässt sich nur im Vergleich zu dem der parlamentarischen Mehrheit bestimmen. Er erklärt sich nicht bereits und allein aus dem Abgeordnetenstatus. Dieser konstituiert sowohl die Rechte der Parlamentsmitglieder, die sich zur Mehrheit zusammenfinden, als auch derjenigen, die bei Parlamentsentscheidungen in der Minderheit bleiben. Ebenso wie das Mandatsrecht jedes Abgeordneten vom Abgeordnetenrecht jedes anderen Parlamentsmitgliedes begrenzt wird, wird auch der Rechtsstatus der parlamentarischen Minderheit vom Rechtsstatus der Mehrheit begrenzt und umgekehrt. Das Verhältnis von Mehrheit und Minderheit wird zunächst durch den Grundsatz bestimmt, dass parlamentarische Entscheidungen von der erforderlichen Mehrheit der Abgeordneten getragen werden müssen, der dann seinerseits aber für den Umgang miteinander durch die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des fairen Verfahrens abgemildert wird.

Die parlamentarische Minderheit definiert sich deshalb als Restgröße zu der normalerweise erforderlichen Mehrheit bei parlamentarischen Abstimmungen. Die Bezugspunkte sind der Parlamentsbeschluss und der einzelne Abgeordnete. Die Mehrheit wird von dem Anteil aus der Gesamtzahl der Abgeordneten gebildet, die einer Vorlage zustimmen. Diese quantitative Mehrheit wird zwar in der Regel von den Abgeordneten beigebracht, die die Bundesregierung tragen. Parlamentsrechtlich ist aber der Begriff der Mehrheit nicht identisch mit der Menge der Mitglieder der Regierungsfractionen. Beleg dafür ist beispielsweise, dass auch unter dem Grundgesetz Minderheitenregierungen gebildet werden können, oder dass für Parlamentsbeschlüsse, die

Zweidrittelmehrheiten erfordern, in der Regel ein Kompromiss zwischen den Regierungsfractionen und mindestens einer Oppositionsfraction erzielt werden muss.

Die parlamentarische Minderheit ist folglich nicht rechtlich gleich zu setzen mit der Opposition als Zusammenfassung der Fraction(en) und ihrer Mitglieder, die die Bundesregierung nicht unterstützen. Praktisch gesehen handelt es sich zwar regelmäßig um sich überschneidende Schnittmengen, die aber im Laufe einer Wahlperiode bei verschiedenen Entscheidungen sowohl zugunsten als auch zulasten der rechnerischen Regierungsmehrheit verändert wird.

Obwohl das Grundgesetz die parlamentarische Opposition nicht ausdrücklich erwähnt, gehört sie dennoch zu den unverzichtbaren Einrichtungen des Parlaments (vgl. schon BVerfGE 2, 12f.; 44, 321). Aus der verfassungsgerichtlichen Feststellung und Funktionenbeschreibung folgen aber noch keine vollstreckbaren Anweisungen für die Ausgestaltung der Rechte von Oppositionsfractionen. Das wäre auch bei einer Verankerung der Opposition im Grundgesetz so, wie die Artikel der Landesverfassungen zur Rechtsstellung der parlamentarischen Opposition belegen. Diese weisen den Abgeordneten des Minderheitenlagers regelmäßig nur die Aufgaben der Kritik, Kontrolle und Alternativenbildung zu. Diese Zielvorgaben und Aufgabenbeschreibungen müssen in der Geschäftsordnung oder - zumindest bei Gesetzesvorbehalten - durch ein Gesetz für die praktische Anwendung aufbereitet werden. Sobald die Landesverfassungen den Oppositionsfractionen eigene Rechte im parlamentarischen Verfahren zuweisen wollen, weichen sie auf die Zuordnung dieser Rechte an einen zahlenmäßig bestimmten Anteil der Parlamentsmitglieder aus. Es handelt sich also regelmäßig um Rechte quantifizierbarer Minderheiten von Abgeordneten, mithin um Rechte, die nicht nur den Abgeordneten der Oppositionsfractionen zustehen, sondern allen Minderheiten im Parlament.

Für die Auswahl von Regelungsalternativen zugunsten der Opposition bedeutet das überraschender Weise, dass das letzte Wort bei der parlamentarischen Mehrheit liegt. Dass dabei weder den parlamentarischen Minderheiten noch der Mehrheit unzumutbare Verhaltensweisen aufgezwungen werden, verhindern der Grundsatz des fairen Verfahrens und die Mandatsrechte der einzelnen Parlamentsmitglieder, die beide Seiten vor unzumutbaren Ansprüchen der Gegenseite schützen. Was den Abgeordneten und Fraktionen der parlamentarischen Minderheit nicht zugemutet werden kann, weil sie sonst ihre Mandatsrechte nicht aufgabengerecht und zielgerichtet wahrnehmen können, greift in den Kern der Abgeordnetenrechte ein, die die Grenze der Mehrheitsrechte darstellen.

Als ein geeigneter Ausweg bietet sich auch nicht an, den Abgeordneten der parlamentarischen Opposition dadurch zu helfen, dass den Fraktionen als selbständigen Einrichtungen des Parlaments mehr eigenständige Rechte eingeräumt werden. Fraktionsrechte sind zwar der Konstruktion nach Rechte eines Quorums von 5% der Mitglieder des Bundestages, der praktischen Anwendung nach aber Rechte zur Verfügung einer Fraktionsmehrheit. Ob und wie Fraktionsrechte wahrgenommen werden, bestimmen jeweils die in den zuständigen Fraktionsgremien herrschenden Mehrheiten, wobei diese davon ausgehen, dass sich die unterlegenen Fraktionsmitglieder dem fraktionsinternen Mehrheitsvotum widerstandslos anschließen. Im Gegensatz zu quorengebundenen Minderheitenrechten hängt also bei Fraktionsrechten deren Einsatz nicht davon ab, dass sich die einzelnen Abgeordneten ausdrücklich - durch ihre Unterschrift - in den Kreis der Antragsteller einreihen. Fraktionsrechte vergrößern daher im Gegensatz zu quorengebundenen Minderheitenrechten den Einfluß der Fraktionsführungen auf die Mandatsausübung der Fraktionsmitglieder. Weitere Fraktionsrechte, auch wenn sie als Minderheitenrechte motiviert werden, verstärken demnach den Trend zum vielfach kritisierten Fraktionenparlament.

Minderheitenrechte entfalten im Übrigen unterschiedliche Wirkungen, je nachdem für welche Phase der parlamentarischen Willensbildung sie eingeräumt sind und in welcher sie eingesetzt werden. Ihre Funktion im parlamentarischen Willensbildungsprozess liegt hauptsächlich in der Phase der Initiative zu parlamentarischen Entscheidungen. In der Phase der parlamentarischen Beschlussfassung und in der Phase der Umsetzung parlamentarischer Beschlüsse kann wegen des Mehrheitsprinzips nur noch in Grenzen ein Schutz der an der parlamentarischen Willensbildung beteiligten Minderheiten in Frage kommen.

Vor der parlamentarischen Mehrheitsentscheidung dienen Minderheitenrechte dazu, die Mehrheit zu zwingen, sich mit den Argumenten und Vorschlägen der Minderheit auseinander zu setzen und dazu eine Entscheidung zu fällen. Dem Minderheitenrecht entspricht eine Pflicht der Mehrheit, in angemessener Frist über die Initiative der Minderheit eine Entscheidung herbeizuführen. Beides dient dem Ziel, sachgerechte Parlamentsbeschlüsse zu erarbeiten, die Integration der politischen Strömungen innerhalb und außerhalb des Parlaments zu unterstützen sowie die Akzeptanz der Parlamentsbeschlüsse zu fördern. Freilich ist die Mehrheit nicht gezwungen, den Vorstellungen der Minderheit zu folgen.

Bei parlamentarischen Entscheidungen über Vorlagen gilt grundsätzlich das Mehrheitsprinzip (Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG). Das trifft sowohl auf Beschlüsse zur Sache als auch zum Verfahren zu.

Hier erlangen parlamentarische Minderheiten in den Fällen einen besonderen Schutz, in denen nicht nur die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen genügt, sondern ein erhöhtes Quorum erreicht werden muss, um einen Beschluss zu fassen. Ein wichtiges Beispiel für einen solchen Minderheitenschutz bietet die Vorschrift des Art. 79 Abs. 2 GG, die für Verfassungsänderungen Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und

Bundesrat vorschreibt. Der Schutz erstreckt sich übrigens nicht nur auf diejenigen Minderheiten, die diese Verfassungsänderung gar nicht wollen, sondern auch auf diejenigen, die sie in dieser Form nicht wollen.

Von dem Prinzip, dass parlamentarische Entscheidungen nur durch Mehrheitsbeschluss zustande kommen, gibt es zwar nicht für endgültige Sachentscheidungen, aber für Entscheidungen über Angelegenheiten des parlamentarischen Verfahrens zwei Ausnahmen.

Bei der ersten Ausnahme handelt es sich um sog. „Verlangen“ (eine Liste findet sich im „Sachweiser“ zur amtlichen Ausgabe der GO-BT; vgl. auch *Zeh*, Parlamentarisches Verfahren, HStR, 3. Aufl., Bd. III, § 53, Rdnr. 39). Bei ihnen kann es sich zwar als Zwischenentscheidung auch um Sachfragen handeln (z. B. bei der Bestimmung des Beweisthemas eines Untersuchungsausschusses), aber im Gesamttablauf der parlamentarischen Verhandlungen soll lediglich vorab eine Verfahrensfrage geklärt werden (z. B. die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses), auf deren Grundlage anschließend eine parlamentarische Entscheidung gefällt wird (z. B. Beschlussfassung über den Bericht eines Untersuchungsausschusses).

Die zweite Ausnahme stellen „Widerspruchsrechte“ dar (eine Liste findet sich im „Sachweiser“ zur amtlichen Ausgabe der GO-BT). Diese können aber nicht nur von parlamentarischen Minderheiten (vgl. z. B. bei §§ 55 Abs. 2, 64 Abs. 2 GO-BT), sondern auch von der parlamentarischen Mehrheit (vgl. z. B. § 20 Abs. 5 GO-BT; § 51 Abs. 1 GO-BT) in Anspruch genommen werden. Widerspruchsrechte schützen sowohl die parlamentarischen Minderheiten als auch die parlamentarische Mehrheit vor unfairem und unverhältnismäßiger Ausnutzung von Verfahrensrechten der Gegenseite. Sofern beispielsweise die sachlichen und fachlichen Beratungen zu früh abgebrochen werden sollen, werden die Antragsteller und diejenigen gestärkt, die bisher noch zu

wenig Gelegenheit hatten, sich mit dem Antrag auseinander zu setzen. Sofern Entscheidungen zulange hinausgezögert werden sollen, wird die Mehrheit unterstützt. Auf der anderen Seite sind Widerspruchsrechte an Quoren auch deshalb gebunden, weil dann die Abgeordneten, die beantragten Verfahrensabläufen widersprechen wollen, gründlich überlegen müssen, ob sie verantwortungsbewusst handeln, wenn sie von ihrem Recht Gebrauch machen. Insofern verringern Quoren auch die Gefahr eines Rechtsmissbrauchs.

Nach der parlamentarischen Mehrheitsentscheidung können der parlamentarischen Minderheit Klagerechte eingeräumt werden. Ziel ist hier nicht mehr die politische Abwägung unterschiedlicher Lösungswege, sondern die Frage, ob die Entscheidung unter Verletzung zwingender Vorschriften der parlamentarischen Verfahrens- und Kompetenzordnung zustande gekommen ist oder solche Verletzungen nach sich ziehen würde.

Im Vordergrund steht hier das Bestandserhaltungsinteresse für Parlamentsbeschlüsse, die im vorgesehenen Verfahren zustande gekommen und von der erforderlichen Mehrheit gefasst worden sind. Grundsätzlich soll nach einem Parlamentsbeschluss die politische Auseinandersetzung im Parlament beendet sein, gleichgültig ob diese mit fachlich-sachlichen oder rechtlichen Argumenten bestritten worden ist. Das demokratische Prinzip geht grundsätzlich von der legislativen Mehrheitsentscheidung aus. Sie stößt an rechtsstaatliche Grenzen nicht schon bei abweichenden Rechtsauffassungen, sondern erst bei Missachtung von Verfassungsvorschriften und -grundsätzen. Wollen die unterlegenen Abgeordneten der Mehrheit vorwerfen, deren Beschluss sei verfassungswidrig, trifft zunächst sie selbst die Darlegungslast, dass die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Fortsetzung der grundsätzlich abgeschlossenen parlamentarischen Auseinandersetzung vorliegen. Um leichtfertige Klagen zu vermeiden, sind verfahrensmäßige Vorkehrungen erforderlich, die die klagewilligen

Abgeordneten veranlassen, gründlich darüber nachzudenken, ob ihre verfassungsrechtlichen Argumente so schwerwiegend sind, dass ein neutrales Gericht die Einschätzung der Parlamentsmehrheit auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz überprüfen soll. Dafür sind Quoren geeignet, die Abgeordnete der Minderheit dazu zwingen, erstens reiflich zu überlegen, ob und wie ihre Rechtsauffassung überzeugend dargetan werden kann, und zweitens im Kollegenkreis zu testen, ob eine hinreichende Zahl von gleichgesinnten Abgeordneten den Vorwurf der Verfassungswidrigkeit teilt und bereit ist, den Antrag zu unterschreiben.

2.2. Regelungen für den Bundestag in jedweder Zusammensetzung

Parlamentsrecht ist trotz der Geltung des Grundsatzes der Diskontinuität, der übrigens insoweit nur für das Regelwerk der parlamentarischen Geschäftsordnung gilt, auf die Kontinuität seiner Vorschriften angewiesen. Für ein weitgehend konfliktfreies parlamentarisches Verfahren sind auf Dauer verlässliche Regeln erforderlich, die von Wahlperiode zu Wahlperiode anzuwenden sind. Gerade parlamentarische Minderheiten brauchen Verlässlichkeit der parlamentarischen Verfahrensordnung, um ihre Rechte nicht nur gegenüber der parlamentarischen Mehrheit, sondern auch gegenüber der öffentlichen Meinung wahren und verteidigen zu können. Bei Änderungen des Parlamentsrechts sollten sich deshalb auch die jeweiligen Mehrheiten und Minderheiten im Bundestag nicht gegenseitig zu viel zumuten, insbesondere nicht Regelungen, die sie bekämpfen würden, falls sie in der in der anderen parlamentarischen Lage wären.

Ein geeigneter Test, ob Vorschläge für Neuregelungen weder die Minderheiten noch die Mehrheit unverhältnismäßig begünstigen oder belasten, ob sie weder der Mehrheit noch den Minderheiten Entfaltungsmöglichkeiten unzumutbar beeinträchtigen, liegt in der Antwort auf Fragen nach Folgen der Rechtsänderung nicht nur in der lau-

fenden, sondern insbesondere in künftigen Wahlperioden. Falls es unwahrscheinlich erscheint, dass der Bundestag in späteren Wahlperioden mit anderer Verteilung der Stärkeverhältnisse unter den Fraktionen an der geplanten Neuregelung festhalten kann, sondern vielmehr wahrscheinlich davon auszugehen ist, dass er eine andere Gewichtung des Interessenausgleichs zwischen Mehrheit und Minderheit suchen wird, sind Bedenken gegen die vorgeschlagenen Änderungen des Parlamentsrechts angebracht.

Änderungen der parlamentarischen Geschäftsordnung bewirken im Übrigen nicht lediglich einen Umbau der Kompetenzverteilung oder anderer rechtlicher Strukturen. Sie wirken außerdem und „nachhaltiger“ auf das Verhalten der Abgeordneten ein, die sich bisher auf das bisher geltende Recht eingestellt haben. Es handelt sich um ein Ansinnen an die Kollegen, ihr Verhalten zu ändern, beispielsweise ihre Arbeitsplanung und Zeitplanung auf die neuen Verfahrensregeln einzustellen. Schon deshalb ist die Forderung, die parlamentarische Geschäftsordnung dürfe die Arbeitsfähigkeit des Bundestages nicht beeinträchtigen, nicht lediglich ein Argument beharrender oder sonst änderungsunwilliger Abgeordneter, sondern vielmehr ein Gesichtspunkt, an dem zu messen ist, ob und inwieweit geplante Regeländerungen im Parlamentsrecht mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und des fairen Verfahrens vereinbar sind.

Solange sich die Befugnis des Bundestages zur Regelung des Ausgleichs zwischen den Interessen der Mehrheit und der Minderheit wegen verfassungsrechtlicher Vorgaben nicht auf Null reduziert, und solange ungewiss bleibt, ob eine vorgeschlagene Regeländerung zugunsten parlamentarischer Minderheiten auf Dauer für das parlamentarische Verfahren und die parlamentarische Organisation vorteilhaft ist, überzeugt die Behauptung nicht, die Modifizierung von schon länger bestehenden Verfahrensregelungen sei notwendig. Das gilt insbesondere dann, wenn diese in den voran-

gegangenen Wahlperioden nicht beanstandet worden sind. In solchen Fällen ist es vielmehr angebracht, sich an den legislatorischen Grundsatz zu erinnern: wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu verabschieden, ist es notwendig, auf eine Neuregelung zu verzichten.

3. Folgenabschätzungen zu einzelnen Regelungsvorschlägen

Bei der Durchsicht der Vorlagen habe ich zwar weder auf dem gerade dargelegten Hintergrund noch aus anderen verfassungs- und parlamentsrechtlichen Vorgaben den Eindruck gewonnen, es sei unzulässig, ihnen stattzugeben. Bei meiner Abschätzung der Folgen der Regelungsvorschläge und ihrer Vorteile und Nachteile überwiegen aber die Bedenken gegen die Schlussfolgerung, eine Annahme der Vorlagen werde das Verhältnis der parlamentarischen Minderheit zur Mehrheit fairer und zweckmäßiger gestalten.

Um die Gründe dafür nicht zu ausufernd darzulegen, beschränke ich meine Anmerkungen erstens auf die ausformulierten Vorschläge der Drucksachen 16/126 und 16/4119 und zweitens auf wenige kritische Hinweise dazu. Im Übrigen lassen auch die zusätzlichen Anregungen in der Drucksache 16/581, den Oppositionsfractionen bei der Bestimmung der Tagesordnung, der Zuordnung verlangter Aktueller Stunden, der Einsetzung von Unterausschüssen und der Verteilung von Redezeiten im Plenum mehr Entfaltungsmöglichkeiten einzuräumen, keinen Ausgleich zwischen der Rechtsstellung parlamentarischer Minderheiten und dem Status der Mehrheit erwarten, der dem geltenden Recht vorzuziehen wäre.

3.1. Abstrakte Normenkontrolle (BT- Drs. 11/ 126; 11/4119, Ziff. II b)

Der Antrag auf Drucksache 16/126 will es erleichtern, aus der Mitte des Bundestages

heraus einen Antrag auf eine abstrakte Normenkontrolle stellen zu können. Eine abstrakte Normenkontrolle setzt der Sache nach die parlamentarischen Auseinandersetzung um ein Gesetz auch nach dessen Verabschiedung fort, und zwar begrenzt allein auf verfassungsrechtliche Argumente. Der Ausnahmecharakter dieser Klagebefugnis macht Vorkehrungen dagegen notwendig, dass parlamentarische Minderheiten nicht ungerechtfertigt oder missbräuchlich den legislatorischen Streit verlängern und das Bundesverfassungsgericht mit der Angelegenheit befassen. Der Verfassungsgeber hat diese Gefahr durch das Quorum von einem Drittel der Mitglieder des Bundestags gebannt, die durch ihre Unterschrift einem Antrag zur Überprüfung eines Gesetzes auf seine Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz beitreten müssen. Ein geringeres Quorum als bisher birgt dem gegenüber den Nachteil in sich, dass dann weniger Abgeordnete als bisher einen zunächst einleuchtenden Vorschlag zur Klageerhebung mit nüchternem Blick kritisch würdigen, zumal es bei Verfassungsklagen politisch nicht nur auf die Erfolgsaussichten bei Gericht, sondern auch auf die Resonanz in der Öffentlichkeit ankommt.

Ein Trend zur Großen Koalition mag zwar für die nächsten Wahlperioden vermutet werden können, also zu einer Koalition der beiden stärksten Parteien im Bundestag. Daraus aber zu schließen, dass das Regierungslager dann stets über eine Zweidrittelmehrheit verfügen würde, ist voreilig und auch nicht sehr wahrscheinlich, wie auch der umgekehrte Fall einer Zweidrittelmehrheit einer einzigen Fraktion eine seltene Ausnahme darstellt. Eher vorkommen dürfte, dass bereits eine einzige Fraktion ein Viertel der Mitglieder des Bundestages umfasst. Falls eine Fraktion mit einem Viertel der Mitglieder des Bundestages einer schwachen Regierungsmehrheit gegenüber steht, wächst ihr Einfluss auf die amtierende Regierung, da sie allein mit einer Normenkontrollklage drohen kann, um einen Kompromiss zu erzwingen, der sich im Ergebnis übrigens auch als wenig sachgerecht herausstellen und deshalb zum Anlass für Klagen von anderer Seite werden kann.

Selbst wenn der Trend zu Großen Koalitionen mit Zweidrittelmehrheiten anhielte, wäre deshalb auch nicht zu unterstellen, dass dann die parlamentarische Mehrheit besonders rigoros verfassungsrechtlich begründete Ansichten der Oppositionsfraktionen beiseite schieben oder Verfassungsänderungen durchsetzen würde. Die Sorge vor Imageverlusten im Volke oder infolge von Niederlagen vor dem Bundesverfassungsgericht lässt sogar besondere Sorgfalt erwarten. Freilich führen verfassungsrechtliche Überlegungen nicht immer zu eindeutigen Lösungen, sodass auch insoweit eine Auswahl unter den vertretbaren verfassungsrechtlichen Argumenten, die zu unterschiedlichen Konsequenzen führen, zulässig bleibt. Im Übrigen ist nach aller Erfahrung auch nicht gesichert, dass die besseren verfassungsrechtlichen Auffassungen automatisch von den parlamentarischen Minderheiten vorgetragen würden. Der Streit um ein Gesetz ist außerdem nicht in erster Linie ein Wettbewerb um rechtliche Argumente, sondern eine Abwägung unter fachlich orientierten Alternativen. Eine verstärkte Möglichkeit, diese an sich politischen Auswahlentscheidungen, auch wenn sie von rechtlichen Argumenten flankiert werden, juristisch in Frage stellen zu können, fördert den Trend zur Verrechtlichung der Politik. Dieser steht indes im Widerspruch beispielsweise zu dem Unbehagen, das regelmäßig laut wird, wenn das Bundesverfassungsgericht - gerade bei Normenkontrollen - nach Ansicht seiner Kritiker vermeintlich oder tatsächlich die Grenzen des *political-self-restraint* überschreitet.

Schon diese Hinweise zeigen, dass es wegen einer seltenen Konstellation parlamentarischer Stärkeverhältnisse und angesichts verbleibender Unsicherheiten über die weitere Entwicklung weder notwendig noch empfehlenswert ist, gerade denjenigen, die bereits an den Gesetzesberatungen selbst teilgenommen haben und - aus welchen Gründen auch immer - die Mehrheit ihrer Kollegen von ihren verfassungsrechtlichen Argumenten nicht überzeugen konnten, die Normenkontrollklage zu erleichtern. Die Verfassungsmäßigkeit von Bundesgesetzen kann nicht nur von Oppositionsfraktio-

nen, sondern auch von anderen Klageberechtigten und in anderen Klageverfahren auf den Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts gestellt werden. Jedenfalls erweist es sich nicht als zwingend, um Rechtsstaatlichkeit zu wahren, dass das Quorum des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG für die Antragsberechtigung von Mitgliedern des Bundestages herabgesetzt wird.

Erst recht ist bedenklich, das Antragsrecht für die abstrakte Normenkontrolle in die Verantwortung einer Fraktion allein zu legen, wie auf Drucksache 16/4119 befürwortet wird. Ein Fraktionsrecht bedeutet stets ein Mehrheitsrecht der zur Fraktion zusammengeschlossenen Abgeordneten. Während ein Quorum die einzelnen Abgeordneten - auch unabhängig von seiner Fraktion - in die Pflicht nimmt, mediatisiert ein den Fraktionen zugewiesenes Antragsrecht die Fraktionsmitglieder.

Im Falle der Antragsbefugnis für abstrakte Normenkontrollen folgt daraus, dass bei einer Umwandlung des Quorums in ein Fraktionsrecht die Verantwortung für den Klageantrag lediglich einer Mehrheit in der Fraktionsvollversammlung überlassen wird. Bei knappen Mehrheiten in einer klagewilligen Fraktion kann das dazu führen, dass die Normenkontrolle von erheblich weniger Abgeordneten durchgesetzt wird, als für die Einbringung einer parlamentarischen Vorlage nötig ist. Von den überstimmten oder nicht anwesenden Fraktionsmitgliedern wird erwartet, dass sie den Mehrheitsbeschluss unbesehen mittragen. Läge das Klagerecht zur Normenkontrolle in der Kompetenz einer Fraktion, wäre also nicht mehr jeder klagende Abgeordnete tatsächlich Miturheber der Klage; sie wird ihm aber zugerechnet. Demgegenüber soll im Falle eines Quorums jeder Abgeordnete genau überlegen - also mit seinem Gewissen ausmachen -, ob die Streitfrage tatsächlich eine Frage eines Verstoßes gegen Verfassungsrecht darstellt oder lediglich eine Frage der Abwägung zwischen tatsächlichen, sachlichen oder rechtlichen Alternativen zur Konfliktlösung oder auch nur zwischen unterschiedlichen Auslegungen des Verfassungsrechts. Freilich kann auch bei Quoren

Fraktionsdisziplin eingefordert werden; der einzelne Abgeordnete muss sich aber auch dann ausdrücklich bekennen, beispielsweise durch seine Unterschrift unter den Klageantrag.

3.2. Rechts der Untersuchungsausschüsse (BT-Drs. 11/4149, Ziff. II a)

Der Vorschlag, die Bundesregierung aufzufordern, einen Gesetzentwurf zur Änderung des Rechts parlamentarischer Untersuchungsausschüsse einzubringen, überrascht. Das Initiativrecht können bereits die Abgeordneten allein wahrnehmen. Um einen behandlungspflichtigen Gesetzentwurf einzubringen, genügen schon 5% der Mitglieder des Bundestages oder eine Fraktion, die dafür nur einen Beschluss der Fraktionsversammlung braucht, der bei entsprechender Fraktionsstärke sogar unter dem 5%-Quorum liegen kann.

Im Interesse der Bundesregierung liegt es übrigens kaum, den Einsatz eines parlamentarischen Kontrollmittels zu erleichtern, das sich regelmäßig gegen die Bundesregierung selbst richtet. Bei knappen Mehrheiten der Regierung im Bundestag wird zudem bei leichter zu erreichenden Minderheitenquoten das Drohpotential der Abweichler in den Koalitionsfraktionen gestärkt, weil sie zusammen mit Oppositionsabgeordneten erreichen können, dass die Mehrheit des Regierungslagers ihnen zur Vermeidung von Klagen Zugeständnisse macht, die vom eigentlichen Mehrheitswillen der Regierungsfractionen abweichen.

Es liegt auch nicht im Interesse des Bundestages, den Zugriff auf zwar zunächst publikumswirksame, im Ergebnis aber meistens erfolgsschwache Instrumente parlamentarischer Kontrolle zu erleichtern. Dadurch kann zwar vermehrt aktuellem Verdacht nachgegangen, aber auch von notwendigen Parlamentsaufgaben abgelenkt werden. Zusätzliche Untersuchungsausschüsse binden viel Arbeitskraft, die

angesichts der begrenzten Anzahl von Abgeordneten an anderer Stelle abgezweigt werden muss. Vordringlicher ist eine Konzentration auf die legislativen Aufgaben, die nicht mehr allein in der Wahrnehmung der Kompetenzen zur nationalen Gesetzgebung bestehen, sondern immer stärker in der Mitwirkung an europäischen Rechtsetzungsvorhaben (vgl. Art. 23 Abs. 2 und 3 GG, Art. 45 GG) und in der begleitenden Kontrolle der Normierungsabsichten in internationalen Vertragswerken (das ist u. a. angezeigt bei Konventionsentwürfen der UN oder ihrer Unterorganisationen).

Das Untersuchungsrecht erlaubt übrigens nicht nur, die amtierende Bundesregierung anzugreifen, sondern auch ihre Vorgängerinnen. Würde jede Fraktion einen Untersuchungsausschuss verlangen können, könnten sich demzufolge auch Oppositionsfraktionen gegenseitig angreifen. Damit wäre letztlich auch eine effektive Oppositionsarbeit bei der Beratung der Gesetze und anderen parlamentarischen Vorlagen gefährdet.

3.3. Einsetzung von Enquete-Kommissionen (BT-Drs. 11/4149, Ziff. I b)

Dieser Vorschlag begegnet Bedenken nicht nur, weil er den Trend zum Fraktionenparlament verstärkt. Einer Fraktion die Vollmacht zu geben, eine Enquete-Kommission einzusetzen, würde sowohl Kräfte in den Fraktionen als auch in den Kreisen der betroffenen Sachverständigen binden. Die Beratung des Bundestages würde zwar breiter angelegt. Mit einer verringerten Antragsbefugnis würde aber die Chance vertan, innerhalb des Bundestages vorab zu testen, ob überhaupt eine hinreichende Bereitschaft besteht, die Arbeit der Enquete-Kommission in den Fraktionen zu begleiten und sich insbesondere nach Abschluss ihrer Beratungen mit ihrem Bericht auseinander zu setzen. Schon jetzt lässt aller Erfahrung nach die Beratung und Umsetzung der Berichte von Enquete-Kommissionen zu wünschen

übrig.

3.4. Anhörungen (BT-Drs. 11/4149, Ziff. I c)

Falls Anhörungen bereits von einer Fraktion - unabhängig von ihrer Stärke - verlangt werden können, würde im praktischen Ergebnis nicht zuletzt die Arbeitsfähigkeit des Bundestages beeinträchtigt, weil bei Gesetzesberatungen faktisch einer einzelnen Fraktion die Verfahrenshoheit und Zeitplanung im Ausschuss und damit für das gesamte Parlament überlassen würde. Eine Anhörung, die ein Ausschuss auch gegen den Willen der Mehrheit durchführen soll, verlangsamt den legislatorischen Entscheidungsprozess. Hinzukommt, dass dann, wenn bereits die Mitglieder jeder Fraktion im Ausschuss eine Anhörung verlangen können, die Mehrheit versuchen wird, möglichst viele Rechtsgründe - etwa Rechtsmissbrauch - entgegen zu halten, um die Zustimmung verweigern zu können. Damit würden unnötig Rechtsstreitigkeiten provoziert.

Im Übrigen führt die Formel in der Drucksache 16/4119 „der Ausschuss-Mitglieder einer Fraktion“, vergleicht man sie mit der sonst üblichen Formel „oder einer Fraktion“, zu Zweifeln, ob das Gleiche gemeint ist oder ob hier die Unterschrift jedes Fraktionsmitgliedes erforderlich sein soll, um die Anhörung rechtsgültig zu verlangen.

3.5. Einberufung des Bundestages (BT-Drs. 11/4149, Ziff. I a)

Die Einberufung von Sondersitzungen hat ihre Bedeutung inzwischen verloren, weil der Bundestag praktisch kontinuierlich tagt. Die Unterbrechung von Sitzungswochen durch sitzungsfreie Wochen und Sitzungspausen zum Jahreswechsel und zur

Sommerzeit hat den Bedarf für Sondersitzungen herabgesenkt. Selbstverständlich müssen auch in diesen sitzungsfreien Zeiten parlamentarische Minderheiten aktuelle Themen, die ihnen politisch wichtig erscheinen, im Parlament zur Sprache bringen können. Das muss aber andererseits für diejenigen Abgeordneten zumutbar bleiben, die den aktuellen Diskussionsbedarf nicht so hoch einschätzen und an ihrer bisherigen Arbeits- und Zeitplanung festhalten wollen. Die Mitglieder und Fraktionen des Bundestages, die einer Sondersitzung skeptisch bis ablehnend gegenüber stehen, indes vom taktischen Vorgehen einer einzigen Fraktion mehr als bisher abhängig zu machen, erscheint nicht nur wenig zweckmäßig, sondern auch unverhältnismäßig.

Würde der Antrag auf Drucksache 16/4119 angenommen, würde übrigens gleichzeitig die Antragsberechtigung von einem Drittel der Mitglieder des Bundestages überflüssig werden. Wenn die Antragsteller aber an der verfassungsrechtlichen Vorgabe festhalten wollen, macht dies - was auch die Antragsbegründung nicht ausschliesst - den Versuch deutlich, dass im Grunde eine verfassungsrechtliche Vorgabe unterlaufen werden soll.

4. Ergebnis

Abschließend fasse ich meine Überlegungen in den folgenden Empfehlungen zusammenfassen:

- ⌘ Es wäre zwar nicht unzulässig, den drei Vorlagen mit den erforderlichen Mehrheiten zuzustimmen. Bei einer Abwägung ihrer Vorteile und ihrer Nachteile überwiegen aber die Bedenken gegen eine Annahme dieser Regelungsvorschläge.

- ⌘ Auf alle Fälle rate ich davon ab, in geltenden Minderheitenrechten vorgesehene Quoren von einem Drittel oder einem Viertel der Mitglieder des Bundestages auf die Fraktionsstärke abzusenken.

- ⌘ Nicht zweckmäßig wäre langfristig aber auch, die Befugnis zur Erhebung einer abstrakten Normenkontrollklage bereits einem Viertel der Mitglieder des Bundestages zu überantworten.