

P R O T O K O L L *
der 17. Sitzung
des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und
Geschäftsordnung
- Geschäftsordnungsangelegenheiten -
am 10. Mai 2007
Berlin, Paul-Löbe-Haus, Saal 4.800

Vorsitz: Abg. Thomas Strobl

Öffentliche Anhörung

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Hermann Otto Solms, Jörg van Essen, Dr. Max Stadler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Oppositionsrechte (Änderung des Artikels 93 Abs. 1 des Grundgesetzes)
- Drucksache 16/126 -
- b) Antrag der Abgeordneten Dr. Dagmar Enkelmann, Ulrich Maurer und der Fraktion DIE LINKE.
Stärkung der Minderheitenrechte im Deutschen Bundestag
- Drucksache 16/4119 -
- c) Antrag der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Irmingard Schewe-Gerigk, Monika Lazar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Lebendige Demokratie in Zeiten der großen Koalition
- Drucksache 16/581 -

* Die Liste der Sachverständigen, der Fragenkatalog sowie die Stellungnahmen der Sachverständigen sind in der Ausschussdrucksache 16-G-13 wiedergegeben.

Beginn: 16.34 Uhr

Vorsitzender: Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich darf Sie im Namen des 1. Ausschusses des Deutschen Bundestages, des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, zu unserer heutigen Sitzung herzlich begrüßen. Es ist eine Anhörung zu drei Vorlagen der Oppositionsfraktionen mit dem Ziel der Stärkung der Oppositionsrechte im Deutschen Bundestag. Ich darf Ihnen die Grüße des Herrn Bundestagspräsidenten überbringen, der sehr gerne an der Anhörung teilgenommen hätte. Wir haben ihn ausdrücklich eingeladen und er hatte das wohl auch eingeplant. Allerdings hätten es ihm Termingründe dann nur erlaubt, ganz kurze Zeit zu unserer Sitzung zu kommen. Das wiederum hätte er als eine Unhöflichkeit gegenüber dem 1. Ausschuss und den eingeladenen Sachverständigen empfunden. Deshalb hat er mich ausdrücklich gebeten, Ihnen zu sagen, dass er den Inhalt dieser Anhörung, die Ergebnisse dieser Anhörung mit allergrößtem Interesse verfolge. Ich möchte, auch im Namen des Herrn Präsidenten und der Kolleginnen und Kollegen des 1. Ausschusses, insbesondere die anwesenden Sachverständigen sowie alle anderen Zuhörerinnen und Zuhörer herzlich willkommen heißen. Wir alle sind gespannt und freuen uns auf Ihre Ausführungen.

Zunächst möchte ich Ihnen die von uns eingeladenen Sachverständigen in aller Kürze vorstellen. Herr Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Bundesminister a. D. und Lehrstuhlinhaber für öffentliches Recht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Herr Prof. Dr. Hans Hugo Klein, Richter am Bundesverfassungsgericht a. D. Herr Florian Havemann, Verfassungsrichter in Brandenburg. Herr Prof. Dr. Wolfgang Zeh, Ihnen allen noch als ehemaliger Direktor beim Deutschen Bundestag bekannt. Herr Prof. Dr. Ulrich Preuß, Professor für rechtliche Grundlagen der Politik, ehemals an der freien Universität Berlin, jetzt an der Hertie School of Governance in Berlin. Herr Dr. Gerald Kretschmer, einigen von Ihnen noch bekannt als Sekretär des 1. Ausschusses. Herr Prof. Dr. Joachim Wieland, Fachbereich Rechtswissenschaften an der Johann-Wolfgang-Goethe Universität, Frankfurt am Main, der den Deutschen Bundestag in der Föderalismuskommission umfänglich beraten hat. Besten Dank Ihnen allen dafür, dass Sie uns heute zur Verfügung stehen.

Vorab möchte ich den Hinweis geben, dass die Anhörung zur Erstellung des Protokolls auf ein Tonband aufgezeichnet wird. Ich bitte Sie deshalb, stets Ihre Mikrofone einzuschalten, bevor Sie einen Redebeitrag leisten.

Zweitens muss ich Sie eben so herzlich wie dringend um Verständnis dafür bitten, dass wir unseren strikten Zeitplan auch einhalten müssen. Wir müssen nämlich um 19.00 Uhr spätestens enden, weil für einen Teil der hier anwesenden Parlamentarier der Abend im Amtshaus des Herrn Bundestagspräsidenten seine Fortsetzung findet und wir ihn nicht warten lassen wollen und können.

Zunächst möchte ich den Sachverständigen das Wort für ein einleitendes Statement geben. Wir haben Ihnen mitgeteilt, diese Statements nicht länger als fünf Minuten andauern zu lassen. Sie können davon ausgehen, dass die hier anwesenden Kolleginnen und Kollegen mit Ihren schriftlichen Ausführungen vertraut sind. Anschließend gibt es zwei Fragerunden der Fraktionen und auch hier bitte ich um Verständnis, dass ich auf die Einhaltung des Zeitplans achten werde.

Sie werden bei der Rednerreihenfolge bemerken, dass wir den Oppositionsfraktionen, auch den von Ihnen benannten Sachverständigen, ein gewisses Prä einräumen, das ist für uns eine Stilfrage. Ich bin auch den Koalitionsfraktionen dankbar, dass sie mit diesem Verfahren einverstanden sind und der nicht ganz zufälligen Sitzordnung entsprechend werde ich zunächst Herrn Prof. Schmidt-Jortzig das Wort geben.

Prof. Dr. Schmidt-Jortzig: Ich will wegen der Kürze der Zeit keine grundsätzlichen Ausführungen zur Wichtigkeit von Opposition im parlamentarischen Regierungssystem machen. Darüber dürften sich alle im Deutschen Bundestag einig sein. Es geht also wirklich darum, dass die Oppositionsrechte, die ich hier verkürzt als Minderheitenrechte bezeichne, in einem angemessenen Verhältnis zur Funktionsfähigkeit des Parlaments stehen und dabei die Wichtigkeit von Opposition zur Geltung kommt. Von den vorgeschlagenen Änderungen des Grundgesetzes, möglicherweise auch des einfachen Gesetzes, aber auch der Geschäftsordnung, scheint mir das Quorum bei der Normenkontrolle am interessantesten zu sein. Ich war einigermaßen überrascht bei meinen Vorbereitungen festzustellen, dass es zu der Festlegung

des Antragsquorums auf ein Drittel der Mitglieder des Bundestages weder im Parlamentarischen Rat eine besondere Diskussion gegeben hat noch in irgendeiner Weise eine besondere systematische Begründung dafür zu finden ist. Ich habe feststellen müssen, dass es offenbar gar nicht als Problem gesehen worden ist, dass verfassungsändernde Gesetze, jedenfalls in der praktischen Politik, wenn sich die zwei Drittel, die bei der Verfassungsänderung mitgemacht haben, nachher auch noch weiter daran gebunden fühlen, aus dem Bundestag gar nicht zur abstrakten Normenkontrolle beim Bundesverfassungsgericht vorgelegt werden können. Es sei denn, es ist rechnerisch genau bei zwei Drittel zu einem Drittel ausgegangen, aber diese Konstellation dürfte in der Realität einigermaßen unwahrscheinlich sein. Das scheint mir ein ziemliches Manko zu sein. Denn auch und gerade unter dem Grundgesetz sind verfassungsändernde Gesetze keineswegs sakrosankt und haben nicht von vornherein, wenn sie nur die richtige Mehrheit mitgebracht haben, immer die Verfassungsmäßigkeit auf ihrer Seite, wie wir das noch aus Weimar kannten. Es gibt ja immerhin die Möglichkeit eines verfassungswidrigen Verfassungsrechts, und es kann bereits das Verfahren nicht korrekt gewesen sein. Die Möglichkeit, verfassungsändernde Gesetze aus dem Parlament zur abstrakten Normenkontrolle beim Bundesverfassungsgericht vorzulegen, ist also nach der gegenwärtigen Fassung des Grundgesetzes tatsächlich nicht möglich. Das ist ein grundsätzliches Manko des Systems, was man, unabhängig von bestehenden Größenordnungen, in dieser Legislaturperiode in Angriff nehmen müsste zu verändern. Alle anderen Dinge, über die wir hier noch diskutieren sollen, scheinen mir innerhalb des großen Gestaltungsspielraums des Parlaments zu liegen, da kann man Pro und Kontra vorbringen. Aber aus der Dogmatik und vor allen Dingen der Systematik der Verfassung heraus sind sie nicht so unterlegt, wie diese eine Frage mit dem Antragsquorum für die abstrakte Normenkontrolle. Ich will es dabei am Anfang belassen.

Prof. Dr. Klein: Ich will mich nach Möglichkeit noch kürzer fassen und deshalb nur einige grundsätzliche Bemerkungen machen. Mir ist sehr wichtig darauf hinzuweisen, dass Mehrheit und Minderheit im Deutschen Bundestag zuerst aus einzelnen Abgeordneten bestehen. Deren verfassungsrechtlicher Status ist der Dreh- und Angelpunkt des Parlamentsrechts. Weshalb es auch kein Zufall ist, dass das Grundgesetz von der Opposition, und im Übrigen mit einer einzigen später hinzugekommenen Ausnahme auch von den Fraktionen des Bundestages, keine Notiz nimmt. Im Mittelpunkt steht der einzelne Abgeordnete. Dem Parlamentsrecht ist eine

Balance aufgegeben zwischen Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz, den das demokratische Prinzip gebietet, wie das Bundesverfassungsgericht mehrfach aufgeführt hat, zwischen der Arbeits- oder Funktionsfähigkeit des Parlaments und den Rechten des einzelnen Abgeordneten. Hier kommen die Fraktionen ins Spiel, die das politische Gliederungsprinzip des Bundestages sind. Das hat mir in der schriftlichen Stellungnahme von Herrn Kollegen Kretschmer sehr eingeleuchtet: Fraktionsrechte sind nicht ohne weiteres dazu geeignet, die Rechte des einzelnen Abgeordneten zu stärken, denn de facto sind Rechte der Fraktionen immer Rechte der Mehrheit der Mitglieder einer Fraktion, wengleich es natürlich kraft des freien Mandats den einzelnen Abgeordneten frei steht, von der Mehrheitsmeinung der Fraktion abzuweichen. Minderheitsrechte sind im geltenden Parlamentsrecht bewusst vor dem eben geschilderten Hintergrund als Rechte einer bestimmten Zahl von Abgeordneten ausgestaltet. Darin spiegelt sich der konstitutive Gleichheitsstatus des Abgeordneten, der natürlich Einbußen hinnehmen muss. Aus verschiedenen der eben genannten Gründe: Um der Arbeitsfähigkeit des Parlaments willen, auch um der Arbeitsfähigkeit der Fraktionen willen, auch selbstverständlich um des Minderheitsschutzes willen. Aber alle diese Einschränkungen des Status und der Rechte des einzelnen Abgeordneten müssen sich vor diesem, für das Parlamentsrecht grundlegenden rechtlichen Gesichtspunkte rechtfertigen, und sie müssen in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Zweck stehen. Anders ausgedrückt, gleich sind nicht Mehrheit und Minderheit, sondern gleich sind die Mitglieder des Deutschen Bundestages.

Florian Havemann: Als Richter am Verfassungsgericht Brandenburg muss ich sagen, dass es eigentlich keine verfassungsrechtlichen Gründe gibt, die gegen die von der FDP oder auch von der Linksfraktion eingebrachten Gesetzesentwürfe sprechen könnten. Vom Gegenstand her geht es jeweils um sehr unterschiedliche Fragen, zum einen um die Voraussetzung zum Normenkontrollverfahren und zum anderen um Änderungen, die die Geschäftsordnung betreffen. Im einen Fall müsste das Grundgesetz geändert werden, im anderen eben die GO-BT. Aber in beiden Fällen geht es immer um das Procedere, also wie etwas geschieht. Das macht die Fälle vergleichbar, so dass man hier auch in Analogien sprechen und vorgehen kann. Das Normenkontrollverfahren ist etwas, womit wir auch sehr viel im Verfassungsgericht Brandenburg zu tun haben, und was sich für diesen Staat und diese Gesellschaft als segensreich erwiesen hat. Es gäbe sicher einige Gesetze, die der Verfassung widersprächen, wenn sie

nicht von den Landesverfassungsgerichten oder vom Bundesverfassungsgericht überprüft worden wären. Es kann also niemand ein Interesse daran haben, dass solche Gesetze in Kraft treten. Deshalb ist es richtig, dass man es auch Abgeordneten ermöglicht, ein solches Verfahren in Gang setzen zu können. Das steht über allem und darunter geht es um die Frage des Procederes, welche Voraussetzung schafft man, was lässt man zu, was erweist sich als praktisch, was verhindert das. Auch das gibt es immer wieder, jeweils auf der Ebene der Landesverfassungsgerichte und der Landesverfassungen, dass Quoren geändert werden, z. B. wenn es um Volksgesetzgebungsverfahren geht und es sich erweist, dass sie praktisch nicht greifen, weil die Quoren zu hoch sind. Die Frage, die sich hier stellt, ist eine sehr pragmatische: Es geht darum, ob die gegenwärtige politische Konstellation es faktisch unmöglich macht oder als sehr unwahrscheinlich erscheinen lässt, dass Normenkontrollverfahren von Abgeordneten in Gang gesetzt werden können oder nicht. Die Frage ist weiter, ob man davon ausgehen kann, dass sich die gegenwärtige Lage nur als einmalige Ausnahmesituation darstellt oder ob wir von auch in Zukunft von Verhältnissen ausgehen, in denen es sehr schwierig werden würde, mit den gegenwärtigen Regelungen solche Verfahren in Gang zu setzen. Darüber kann ich als Verfassungsrichter nur genauso spekulieren wie Sie, da kann man eine politische Einschätzung darüber abgeben, also will ich mich dazu ganz vorsichtig äußern: Ich glaube, ja. Zum Schluss will ich noch ein Wort zu den hier vorgeschlagenen Änderungen der Geschäftsordnung sagen. Dabei muss man sich eines immer klar machen. Es gibt für den Bürger, für den Wähler, eine andere Vorstellung vom Parlament als die Realität dieses Hauses. Die Arbeit des Bundestages wird also immer von einem Grummeln der Menschen außerhalb begleitet sein. Was man ab und zu in der Bild-Zeitung vernehmen kann, damit müssen Sie leben, damit können Sie auch leben. Die eigentliche Problematik besteht nicht darin, dass der Bundestag sich als Schwatzbude darstellt oder wahrgenommen wird, sondern eher als eine unendlich, unermüdlich arbeitende Gesetzgebungsmaschinerie, in der es keinen Platz gibt für wirkliche Debatten. Das ist das stärkste Manko. Diese unterschiedlichen Vorstellungen, was Parlament ist im Unterschied zur Realität, haben natürlich mit Unwissen zu tun. Man kann darüber diskutieren und ich glaube auch noch nicht, dass daraus irgendeine Art von Legitimitätskrise des Parlamentes herrührt. Aber wenn starke gesellschaftliche Veränderungen im Gange stehen, wie wir es jetzt haben, dann kann diese Frage sehr wohl virulent werden, auch dramatisch werden. Deshalb wäre natürlich daran zu appellieren, dass das Parlament seine Verfah-

ren so gestaltet, dass nach Außen hin eine große Legitimität durch die Verfahren selber für den Bürger sichtbar wird. Deshalb würde ich sehr stark dafür plädieren, dass man Veränderungen vornimmt, die dem Parlament zu mehr Lebendigkeit verhelfen und ich glaube, die Gesetzesvorschläge zielen in diese Richtung.

Prof. Dr. Zeh: Die Stellungnahme ist schriftlich abgegeben, deshalb werde ich hier nicht viel wiederholen. Mein Ergebnis bezüglich der Verfassungsänderungsvorschläge ist, dass die Herabsetzung des Quorums bei der Normenkontrolle des Art. 93 GG von einem Drittel auf ein Viertel verfassungspolitisch plausibel erscheint. Ich bin ähnlich wie Herr Schmidt-Jortzig beim Parlamentarischen Rat auf diese relativ beiläufige Behandlung gestoßen, vermute aber, dass man wegen der anderen Themen, die man im Kontext mit Art. 93 GG behandelt hat, darunter auch eine intensive Auseinandersetzung um die Frage des Organstreits, das nicht etwa unbewusst gemacht oder gar übersehen hat, sondern man hat sich etwas gedacht, allerdings vor dem Hintergrund der damaligen Situation. Die Normenkontrolle als politisches Instrument, als oppositionelles Instrument, konnte ja noch nicht bekannt sein. Ich denke, sie hat sich erst im Laufe der Zeit als tauglich und auch durchaus als segenreich für diesen Zweck erwiesen, so dass man verfassungspolitisch heute sagen kann, es spricht nicht sehr viel dagegen, hier ein Viertel vorzusehen. Es ist aber Sache des verfassungsgebenden Gesetzgebers. Die Grenze weiter herunter zu setzen auf Fraktionsstärke halte ich für nicht denkbar, genauso wenig wie die Herabsetzung des Quorums des Artikels 44 GG bei den Untersuchungsausschüssen. Ich denke, vielleicht anknüpfend an Herrn Havemann, wenn es darum geht, parlamentarische Verfahren plausibel und legitimierend zu gestalten, dann ist es das erste, dass sie stabil sein müssen. Sie sollten nicht ad hoc, wenn sich gerade die Konstellation dafür zu eignen scheint, angepasst und das nächste Mal wird vielleicht wieder zurück geändert werden. Ganz wichtig für parlamentarische Verfahren ist, dass sie langfristig stabil sind. Das gilt überhaupt für das Staatsorganisationsrecht, und zwar durchaus im wohlverstandenen Interesse von Minderheiten. Denn dieses Zurechtschneiden nach Konstellationen ist nichts, wofür Minderheiten eintreten sollten, weil sie dafür vielleicht an anderer Stelle bezahlen müssten. Man sollte es im Großen und Ganzen bei den anderen Minderheitsrechten, bei den Quoren, belassen, die wir auf der Verfassungsebene haben. Was die Geschäftsordnungsvorschläge und Anregungen betrifft, so denke ich, dass man auch da nicht ad hoc ändern sollte, sondern wenn man ändern

will, müsste man das aus systematischen Erwägungen begründen können. Aus Fortschritten, aus Fortentwicklungen, die der Parlamentarismus im bundesdeutschen parlamentarischen Regierungssystem inzwischen genommen hat. Vor allem glaube ich aber, dass man in der Praxis den Beschwerden, die in den Anregungen zum Ausdruck kommen, entgegen kommen könnte. Ich sehe auch, dass man bei einer Aktuellen Stunde, die nach einer Hälfte eintönig wird, weil die Opposition ihre Redner verbraucht hat, etwas machen könnte. Das Gleiche gilt für die Debatten im Ganzen. Das ist über die Mischungsmöglichkeiten denkbar, die der Präsident im § 28 GO-BT hat, die sich ja zum Teil widersprechen und die er zu einem Ausgleich bringen muss. Dies ist durchaus möglich im Zusammenwirken mit den Geschäftsführern. Die Einzelheiten ergeben sich aus meiner schriftlichen Stellungnahme. Ich will noch eine Bemerkung machen zu der Prämisse, die in so vielen Anträgen und Anregungen zum Ausdruck kommt. Ich meine die Vorstellung, im parlamentarischen Regierungssystem sei die Mehrheit, die die Regierung ins Amt gebracht hat, mit dieser identisch und wolle ihren Erfolg, und deshalb werde sie die Regierung nicht kontrollieren; deshalb müsse die Opposition mit besseren und weiter ausgebauten Kontrollrechten versehen werden. Das scheint mir ein bisschen zu einfach. In unserem System wird kontrolliert, vom ganzen Parlament, aber mit verschiedenen Zielrichtungen und zum Teil mit verschiedenen Methoden. Die Mehrheit kontrolliert ihre Regierung durchaus. Sie wissen das so gut wie ich z. B. aus den Ausschüssen. Mindestens zwei Drittel, wenn nicht mehr, der Regierungsvorlagen kommen eben nicht unverändert aus dem Ausschuss, und nachdem der Ausschuss mit Mehrheit entscheiden muss, ist es die Mehrheit, die diese Vorlagen der eigenen Regierung verändert. Zu sagen, Kontrolle ist Sache der Opposition, ist zu kurz gegriffen, man muss das differenzieren und deshalb muss man auch da eine Abwägung finden, um beiden Kontrollinteressen, die beide notwendig sind, gerecht zu werden. Dies insbesondere um keine Blockaden zu bekommen oder etwas, das der Parlamentarische Rat beim Art. 44 GG in der Diskussion missbräuchliche Anwendung genannt hat. Das muss man auch verhindern, weil das die Arbeit des Parlaments in den Augen gerade der Öffentlichkeit und was Legitimitätserwartungen angeht, beeinträchtigt. Die Wirkung des Bundestages nach außen wird nicht dadurch verbessert, dass man mit einer Fraktion zur Normenkontrolle kommt oder noch mehr Untersuchungsausschüsse einrichten kann. Das ist nicht das, was die Bevölkerung erwartet. Insofern muss man verfassungspolitisch, aber eben auch parlamentspolitisch abwägen, wie man tatsächlich auf die politische Öffentlichkeit wirkt.

Prof. Dr. Preuß: Ich möchte mich in diesem Eingangsstatement auf zwei Bemerkungen beschränken. Die erste ist, weil das eine Diskussion ist, die bereits in den schriftlichen Vorlagen meiner Herren Kollegen, von denen ich viel gelernt habe, eine Rolle spielt, nämlich über das Verhältnis von Mehrheit und Minderheit im Parlament. Das zweite ist die Frage der Gleichheit der Abgeordneten. Die erste Bemerkung: Wenn wir die Frage des Verhältnisses von Minderheit und Mehrheit im Parlament untersuchen, müssen wir stärker differenzieren zwischen den einzelnen Funktionen des Parlaments. Implizit wird von denjenigen, die diese Gesetzentwürfe eingebracht haben, wohl immer an die Kontrollfunktion des Parlaments gedacht, d. h. dort wo sie die Regierungstätigkeit beobachten und gleichsam die Rechenschaftspflicht der Regierung einfordern. Davon zu unterscheiden sind noch andere Funktionen, die ich auch in meiner schriftlichen Stellungnahme kurz erwähnt habe, nämlich die primäre Gesetzgebungsfunktion, die Willensbildungsfunktion und die Öffentlichkeitsfunktion. Ich möchte vorab sagen, dass in diesen drei zuletzt genannten Funktionen alle Ausführungen zum Minderheitenschutz und Oppositionsschutz ihre Grenze am Mehrheitsprinzip finden. Ich glaube, dass in diesen Bereichen alle Bedenken, dass ein zu starker Minderheitenschutz die Regierungsfähigkeit unterminieren könnte, mit dieser Bemerkung entkräftet werden können. Hier muss die gewählte demokratische Mehrheit die Möglichkeit der Politikgestaltung haben. Aber wir haben die Funktionen der parlamentarischen Kontrolle, um die geht es meines Erachtens im Kern, und hier gilt ein anderes Prinzip. Ich habe es in meiner schriftlichen Stellungnahme das Gegengewichtsprinzip genannt, also *checks and balances*, wie es im anglo-amerikanischen Bereich genannt wird. Wo eine andere Logik herrscht, nicht die Logik der Mehrheit und der Gestaltung der Politik durch die Mehrheit, sondern eher die Logik der Einforderung von Verantwortung, d. h. also mit anderen Worten des Schutzes der Minderheit als einer möglichen Alternative für Regierungspolitik. Das ist die erste Bemerkung. Die zweite Bemerkung hängt mit der ersten zusammen, sie betrifft die Frage der Gleichheit der Abgeordneten. Herr Kollege Klein und auch Herr Kollege Wieland haben in ihrer schriftlichen Stellungnahme ganz stark auf das Prinzip der Gleichheit der Abgeordneten hingewiesen. Die Gleichheit könne nicht für die Fraktion oder für Opposition und Regierung gelten, sondern sie gilt nur für Abgeordnete. Das ist selbstverständlich richtig, aber ich glaube, dass der freie und der gleiche Abgeordnete zwar eine notwendige, aber keine hinlängliche Bedingung für einen funktionierenden Parla-

mentarismus darstellt. Wir sprechen ja nicht nur, ich habe zwar den Begriff eben selber benutzt, von Parlamentarismus, sondern im Grunde genommen sprechen wir vom parlamentarischen Regierungssystem. D. h. also von der Funktion des Parlaments als eine mit der Regierung interagierende Institution, die ein effektives und demokratisch verantwortliches Regieren ermöglichen soll. Und das geht nun nicht auf der Basis eines Parlaments, in dem der oder die einzelne Abgeordnete gleichsam der zentrale Akteur ist. Er ist der notwendige Akteur, aber ohne die Bildung von Fraktionen und ohne die Bildung von körperschaftlichen Strukturen, in denen sich dann die freien und gleichen Abgeordneten zusammenschließen können, um Politik zu gestalten, ist das parlamentarische Regierungssystem nicht arbeitsfähig. D. h. Fraktionen sind nicht nur geduldete Einrichtungen, gewissermaßen Einschränkungen der Freiheit des Abgeordneten, die dann auch jeweils ihre Legitimität erfahren müssen durch die Rechte des Abgeordneten, sie sind also nicht lediglich Notbehelfe, sondern sie sind notwendige, zur Steigerung der Effektivität des Parlamentes eingerichtete Institutionen, die deswegen auch einen spezifischen Status im parlamentarischen Regierungssystem haben müssen. Das ist jedenfalls der Ausgangspunkt meiner Überlegungen, mit dem ich hiermit auch den ersten Teil abschließen möchte.

Dr. Kretschmer: Ich gehe zunächst einmal davon aus, dass die Anträge, die vorliegen, verfassungskonform sind. Ich vertrete sogar an einer Stelle eine Mindermeinung gegenüber anderen Stellungnahmen, die ich zum Thema Art. 39 GG gelesen habe. Ich meine, dass hier parlamentsintern eine Begünstigung auch möglich wäre. Aber darauf kommt es nicht an. Nach meinem Ausgangspunkt ist abzuwägen zwischen den Vorteilen und Nachteilen, die die jeweiligen Lösungen mit sich bringen. Ich will gleich am Anfang sagen, dass die Nachteile der Vorschläge überwiegen. Ich bin der Meinung, dass ein angemessener und zweckmäßiger Ausgleich der Interessen zwischen Mehrheit und Minderheit herzustellen ist. Das muss auch geschehen, wie Herr Zeh gesagt hat, in einer Form, die Stabilität über die Wahlperioden hinweg für das gesamte Parlamentsrecht garantiert, ganz gleich, ob dieses Parlamentsrecht im Grundgesetz, in Einzelgesetzen - heutzutage ja leider stärker - und in der Geschäftsordnung vorkommt. Ich habe Bedenken gegen den Vorschlag der FDP, weil ich nicht davon ausgehe, dass man erwarten kann, demnächst immer große Koalitionen mit überwältigenden Mehrheiten zu haben. Ich denke auch an die Fälle, in denen knappe Mehrheiten da sind und in denen

dann auch die Instabilität der Regierung dadurch herbeigeführt werden kann, dass Kompromisse sehr stark erzwungen werden, wenn zuviel mit Klagerechten gedroht werden kann. Ich habe auch ein strukturelles Problem bei dem Vorschlag der FDP, nämlich Herabsetzung des Quorums auf ein Viertel, und zwar unabhängig davon, dass natürlich Normenkontrollen zum Rechtsstaatsbereich gehören. Hier handelt es sich aber um eine Normenkontrolle nur von Mitgliedern des Bundestages und insofern ist es der Sache nach nur eine Fortsetzung der parlamentarischen Auseinandersetzung. Und da dieses so ist, muss das Verfahren restriktiv gehandhabt werden. Insofern halte ich die Entscheidung des Parlamentarischen Rates für weise, dass hier eine Grenze für zu schnelle Klagen aus der Mitte des Hauses besteht. Man kann ja über die Frage, was verfassungsrechtlich richtig und falsch ist, durchaus streiten. Ich brauche nichts mehr zu dem Thema Herabsetzung des Quorums auf ein Fünftel zu sagen, da hat Herr Klein entsprechend vorgetragen. Ich will noch an einen Punkt erinnern, der im Gutachten von Herrn Zeh ausgeführt worden ist. Nach meinen Erfahrungen im internationalen Bereich kann ich sagen, dass die deutsche Regelung der Minderheitenrechte zu den am besten ausgestatteten Regelungen zu Gunsten von Minderheiten gehört. Deshalb sollte man auf alle Fälle auch bei den Regeln bleiben, die im Grunde auf Proportionalität aufbauen. Dies ist ein Vorteil gegenüber vielen anderen Parlamenten, insbesondere auch gegenüber Großbritannien. Deshalb kann ich bei dem Votum bleiben, man sollte nichts ändern.

Prof. Dr. Wieland: Ich würde gern das, was ich Ihnen in der gebotenen Kürze hier vortragen werde, unter drei Leitsätze stellen. Der Erste: Demokratie ist Herrschaft der Mehrheit. Der Zweite: Repräsentative Demokratie beruht auf Gleichheit. Der Dritte: Parlamentsrecht braucht Kontinuität. Ich fange mit dem Dritten an, weil es der formale Satz ist. Ich verstehe Parlamentsrecht als die Spielregeln, unter denen das Parlament zusammenkommt. Wir können in der Geschäftsordnung des Bundestages eine sehr starke Kontinuität über die verschiedenen Legislaturperioden verfolgen und das scheint mir auch eine gewisse Gewähr für Fairness zu bieten. Weil nur dann, wenn unabhängig von den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen die Spielregeln eingehalten werden, die wir auch unter anderen Mehrheitsverhältnissen gehabt haben, derjenige der in der Minderheit ist, die gleiche Chance hat, die Vorteile genießen zu können, die dieses Recht ihm bietet und das gleiche Recht, die Nachteile zu genießen. Hier ist wirklich der Schleier des Nichtwissens darüber, ob man selber auf der einen oder anderen

Seite sitzt, wichtig. Deshalb muss man dem Deutschen Bundestag dazu raten, an dieser Tradition festzuhalten, im Zweifel seine Spielregeln, sein Parlamentsrecht beizubehalten. Und wenn er es ändert, dann ist es vielleicht erst für die Zukunft zu ändern, wenn nämlich alle, die darüber abstimmen, noch gar nicht wissen, ob es ihnen nützt oder schadet. Und für mich ist es deshalb ein ganz wesentlicher Punkt, dass zu Beginn der Legislaturperiode man sich offenbar einig war, dass man mit der bisherigen Geschäftsordnung fortfahren wollte. Herr Abg. Beck, ich verstehe ihr Kopfschütteln, es war keine vollständige Einigkeit. Aber wenn ich das Protokoll richtig verstanden habe, war es eine ganz überwiegende Mehrheit, die auch aus der Opposition zugestimmt hat. Das müssen Sie ganz selbstverständlich selber verantworten, aber für mich scheint gerade beim Parlamentsrecht der Gesichtspunkt der Kontinuität eine große Richtigkeitsgewähr und eine Gewähr für Fairness zu bieten. Der zweite Punkt: Demokratie ist Herrschaft der Mehrheit. Wenn die Wahlen für die Bürgerinnen und Bürger eine Bedeutung haben sollen, dann müssen sie sich auch im Parlament so widerspiegeln, dass die Mehrheit, die demokratisch legitimiert ist, sich durchsetzen kann und zwar in Sachfragen und in Verfahrensfragen. Da alle Mitspieler und alle, die sich um einen Sitz im Parlament bewerben, ja die Mehrheit erringen wollen, haben sie auch alle diese Chance. Natürlich ist es bitter, wenn man dann während der ganzen Legislaturperiode das Ergebnis der Wahl vor Augen geführt bekommt, wenn man in der Minderheit ist. Ich habe, das darf ich aus eigener Erfahrung sagen, schon in Enquete-Kommission in Parlamenten mitgewirkt wo es eine absolute Mehrheit gab, die mich nicht als Ratgeber hatte, sondern wo ich die Opposition beraten habe. Dass das nicht immer eine angenehme Situation ist, ist mir voll bewusst, aber das scheint mir gerade in dem Mehrheitsprinzip der Demokratie zu liegen und es scheint mir, dass wir in Deutschland dadurch, dass wir ein Verhältniswahlrecht haben, schon viel stärker, als wenn es ein Mehrheitswahlrecht gibt, auch die Minderheit zu Wort kommen lassen im Parlament. Wenn Sie sich Großbritannien vorstellen, dort wären vermutlich einige, die hier der Opposition angehören, gar nicht ins Parlament gekommen. Und schließlich der dritte Satz der Gleichheit, da kann ich eigentlich nur bestätigen was Herr Klein schon gesagt hat. Für mich ist die Gleichheit ganz wesentlich für eine gelingende parlamentarische Repräsentation für alle Abgeordneten, unabhängig davon, ob sie die Regierung unterstützen oder ob sie ihr kritisch gegenüberstehen. Minderheitsrechte tendieren dazu, wenn man von dem Grundgedanken ausgeht, die Opposition muss der Regierung gleichgewichtig gegenüberstehen, Oppositionsabgeordnete ein Stück

weit zu begünstigen und diejenigen, die gerade dann in einer großen Regierungsmehrheit sind, zu benachteiligen. Zu den Einzelheiten nur drei Stellungnahmen, wo ich mich manchmal von den Kollegen unterscheide. Bei der abstrakten Normenkontrolle ist es ein Missverständnis zu sagen, das ist ein Oppositionsrecht. Die abstrakte Normenkontrolle ist kein Ausfluss des Demokratieprinzips, sie ist Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips. Sie soll den Vorrang der Verfassung sichern. Dass nur ein Drittel der Mitglieder sie erheben kann, ich kann nicht beleugen ob der Parlamentarische Rat das so gesehen hat, ist aber meines Erachtens sachgerecht. Weil dann, wenn eine Zweidrittelmehrheit im Parlament vorhanden ist, sie sowieso das Recht hat die Verfassung zu ändern. Wenn jetzt ein Drittel der Abgeordneten sagt, das geht nicht, dann besteht der berechtigte Verdacht, dass möglicherweise eine Verfassungsänderung vermieden worden ist, weil man sich seiner Zweidrittelmehrheit nicht sicher war. Ich glaube schon, dass aus systematischen Gesichtspunkten dieses Drittel seinen Grund hat. Ich glaube nicht, da würde ich mich auch von Herrn Havemann unterscheiden, dass möglichst viel abstrakte Normenkontrolle gut ist. Das Bundesverfassungsgericht ist überlastet. Es wird in der Wissenschaft sehr kritisch nachgefragt, ob eine abstrakte Normenkontrolle, wo niemand die Verletzung eigener Rechte geltend macht, für ein gerichtliches Verfahren angemessen ist. Und zu sagen, ich kann eine abstrakte Normenkontrolle schon mit Fraktionsmehrheit erheben, das verleitet doch praktisch jede Fraktion in dem Augenblick wo sie unterliegt, Karlsruhe anzurufen und das schwächt entschieden die demokratische Legitimation der Mehrheit. Weil dann über Jahre hinweg bis zu einer Entscheidung immer die Rechtssicherheit in Frage steht, Karlsruhe hat noch nicht entschieden. Das scheint mir nicht richtig zu sein. Bei der Redezeit geht es letztlich nur darum, dass Abgeordnete, die der Minderheiten angehören, keine Vorrechte bekommen sollen. Bei Abweichungen von der Geschäftsordnung, damit nicht die Opposition meint, ich hätte überhaupt kein Verständnis für sie, bin ich der Auffassung, dass die Opposition wichtig ist. Aber bei der Abweichung von der Geschäftsordnung ist für mich ein entscheidender Gesichtspunkt, der auch in der Geschäftsordnung steht, dass sie nur zulässig ist, sobald Bestimmungen des Grundgesetzes nicht entgegenstehen. Und das ist der Status des Abgeordneten und das verstehe ich so, es braucht einen sachlichen Grund, um von der Geschäftsordnung abzuweichen. Die Verfassung hat die Geschäftsordnung der Autonomie des Bundestages unterstellt, damit er nach Spielregeln und einer Ordnung verfährt, und er kann nicht sich nach Belieben darüber hinwegsetzen.

Vorsitzender: Herzlichen Dank an Sie alle für Ihre präzisen und klaren gutachterlichen Ausführungen und nochmals ein Dankeschön dafür, dass Sie sich an die vorgegebene Kürze so erfreulich gehalten haben. Nun kommen wir zur ersten Fragerunde und ich möchte meine Kolleginnen und Kollegen darum bitten, dass sie ebenso präzise wie kurz die Fragen stellen und will auch festhalten, dass nicht jeder zu allen Fragen etwas sagen muss und wenn man eine Frage einmal nicht stellt, dies nicht als Desinteresse an der Materie oder an der Anhörung ausgelegt wird, sondern es durchaus der Prozessökonomie dienen kann.

Abg. van Essen: Ich glaube, die erste Runde dient nicht nur dazu um Fragen zu stellen, sondern auch die eine oder andere zusätzliche Bemerkung zu machen, weil das dem Diskurs dient. Ich bin allen Sachverständigen dankbar, weil sie viele Überlegungen unterstützen, die uns als FDP-Bundestagsfraktion dazu geführt haben uns ausschließlich mit der Frage des Quorums bei der abstrakten Normenkontrolle zu befassen und dort nicht auf eine Fraktion abzustellen, sondern auf ein bestimmtes Quorum der Abgeordneten. Ich glaube, wie die Sachverständigen, dass wir gut beraten sind, wenn wir die Regelungen für die Rechte des Bundestages, insbesondere aber auch die Minderheitenrechte, sehr sorgfältig prüfen, wenn wir sie ändern, weil das auch ein Teil der Stabilität und Demokratie ist, und dass es auch zur Tradition in der Demokratie gehört, dass wir Regelungen finden. Ich bin Parlamentarischer Geschäftsführer, wo es einen guten Interessenausgleich gibt. Ich halte auch nichts davon, immer nur zu lamentieren, dass man als Opposition untergebuttert wird. Es gibt eine Menge Situationen wo wir sogar besser stehen. Beispielsweise bei Ausschussreisen, wo wir ja im Regelfall jemanden mitschicken können aus jeder der Oppositionsfraktionen und deshalb unsere Kollegen sehr viel mehr reisen können als das bei den Kollegen der Mehrheitsfraktionen der Fall ist. Auch das gehört zur Lagebeschreibung und ich weiß, dass das für diejenigen, die in der Mehrheit sind, oft schwierig zu vermitteln ist. Wir haben uns beim Thema der abstrakten Normenkontrolle deshalb entschlossen, einen Vorschlag für ein Quorum von 25 % zu machen. Weil wir es für gefährlich halten, wenn wir das zu einem Fraktionsrecht machen. Das was Sie, Herr Prof. Wieland, zum Schluss gesagt haben, trifft zu, man muss vor allen Dingen auch die parlamentarische Wirklichkeit sehen. Wer sich beispielsweise anschaut, wie die rechtsradikalen Oppositionen in Sachsen und Sachsen-Anhalt ihre parlamentarischen Rechte

in geradezu dramatischer Weise missbraucht haben, der ist auch in der Verantwortung gegenüber unserer Demokratie, keine Regelung zu schaffen, wo das in gleicher Weise beim Deutschen Bundestag möglich ist. Und auch das hat uns bei unserem Antrag geleitet. Was mir nicht eingeleuchtet hat, und zwar insbesondere deshalb, weil ich Berichterstatter beim Untersuchungsausschussgesetz war, wo wir auch vor der Frage standen, welcher Minderheit geben wir das Recht die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu beantragen. Wir haben die verschiedenen Argumente dort abgewogen, wir haben u. a. auch das Quorum bei der abstrakten Normenkontrolle dabei im Auge gehabt und nachdem wir die verschiedenen Gesichtspunkte erwogen haben, sind wir, wie ich finde, sehr berechtigt zu dem Quorum von 25 % gekommen. Und zwar deswegen, weil es nicht zu groß ist, weil es aber auf der anderen Seite auch nicht zu klein ist. Also ein vernünftiges Mittelmaß. Wie vieles in der Politik ist die Vernunft in der Mitte angesiedelt. Nicht nur politisch sondern auch bei vielen Verfahrensfragen und das hat sich bewährt. Wir haben jetzt einige Zeit die Gültigkeit des Untersuchungsausschussgesetzes und es hat sich übrigens in dieser Legislaturperiode gezeigt, bei der Einsetzung des Untersuchungsausschusses zu Guantanamo, dass es der Opposition auch gelungen ist, trotz gegensätzlicher politischer Interessen, zu einem gemeinsamen Untersuchungsauftrag zu kommen. Deshalb habe ich die Frage an die Sachverständigen, die kritisch sind bei unserer Ausgestaltung auf 25 %: Zeigt nicht die Praxis des Untersuchungsausschussgesetzes, dass das, was an verschiedenen Überlegungen in diesem Zusammenhang angestellt wird, deutlich macht, dass 25 % exakt das richtige Quorum ist? Also nicht eine Fraktion, weil es dann zu wenig sein kann, weil dann auch die Gefahr der Überlastung des Bundesverfassungsgerichts weiter wächst, Prof. Wieland hat zu Recht darauf hingewiesen. Es gibt im Übrigen die zweite Überlegung, da sind die anderen Sachverständigen, außer Prof. Wieland, nicht darauf eingegangen, die mir auch sehr eingeleuchtet hat: Wenn es eine Verfassungsänderung gegeben hat und wir haben hier Beispiele für verfassungswidrige Verfassungsänderungen gehabt, dann muss es zumindest mit einer qualifizierten Minderheit die Möglichkeit der abstrakten Normenkontrolle geben. Prof. Schmidt-Jortzig hat zu Recht darauf hingewiesen, da hätte ich die Bitte, dass sich die Sachverständigen zu diesem Aspekt äußern.

Abg. Dr. Enkelmann: Ich würde gerne bei Herrn Prof. Wieland zunächst einmal mit einer Legende aufräumen. Sie haben gesagt, es herrschte große Einigkeit bei der Einsetzung der

Geschäftsordnung. Das ist ganz einfach der Situation geschuldet, dass wir am Beginn einer Legislaturperiode natürlich wollen, dass dieser Bundestag arbeitsfähig ist und deswegen setzen wir die Geschäftsordnung gemeinsam in Kraft, damit wir überhaupt arbeiten können. Aber im Verlaufe der Zeit kommt man möglicherweise zu neuen Erkenntnissen und sagt, sie funktioniert nicht mehr ganz so, wie wir uns das mal vorgestellt hatten und dann ist es legitim, über Änderungen der Geschäftsordnung nachzudenken. Die Einigkeit war sozusagen im Interesse der Funktionsfähigkeit des Parlaments. Ich hätte eine Frage an Prof. Preuß: Bei der Begrüßung hat der Vorsitzende gesagt, es geht heute um Oppositionsrechte. In unserem Antrag geht es ausschließlich um Minderheitenrechte, aber möglicherweise war das ein freudlicher Versprecher, weil de facto, und das taucht in einigen Stellungnahmen auch auf, möglicherweise tatsächlich Opposition gleich Minderheit ist oder umgekehrt. Das heißt, wir haben eine Situation, dass wir einen Wandel im Verhältnis von Parlament und Regierung haben. Dass also stärker erkennbar ist, dass die regierungstragenden Fraktionen Regierungsarbeit machen und die Oppositionsfraktionen dann de facto die Minderheitenrechte wahrnehmen müssen. Dass das, was eigentlich Minderheitenrechte sein sollten, nicht mehr als Recht des gesamten Parlaments wahrgenommen wird. Herr Prof. Preuß, sie sagen an einer Stelle, die Notwendigkeit der Kontrolle wächst mit der Macht der Mehrheit, und dazu hätte ich ganz gerne eine Erklärung. Trifft das auch auf die Normenkontrollklage zu, geht es tatsächlich nur darum, für die gegenwärtige Situation der Mehrheitsverhältnisse zu einer Veränderung zu kommen oder sehen Sie dies grundsätzlich? Und eine Frage an Herrn Havemann: In mehreren Stellungnahmen ist der Vorwurf oder die Sorge geäußert worden, wenn es zu einer Absenkung des Quorums kommt, dass das Mittel der Normenkontrollklage missbräuchlich verwendet werde. Herr Kretschmer hat z. B. die Sorge geäußert, es könnte zu einer Instabilität der Regierung führen. In Brandenburg haben wir das Recht der Normenkontrolle, und zwar bei einem Quorum mit 25 %, und wir haben in Brandenburg eine Oppositionsfraktion, die 28 % ausmacht, das ist die Linksfraktion. D. h. hier ist dieses Recht auch für eine Oppositionsfraktion gegeben und ich würde deswegen den Verfassungsrichter Herrn Havemann bitten über Erfahrungen aus Brandenburg zu berichten, ob diese Sorge tatsächlich berechtigt ist.

Abg. Beck (Köln): Man muss sich bei dieser Diskussion; bevor man sich den Einzelfragen instrumentell zuwendet; über die prinzipiellen Probleme unterhalten und da ist ein Gedanke

meines Erachtens ganz wichtig, den das Bundesverfassungsgericht auch beim Interpellationsrecht sehr ausführlich begründet hat. Es hat gesagt, dass die parlamentarische Minderheit durch das Interpellationsrecht für das ganze Parlament bestimmte kontrollierende Funktionen wahrnimmt, die in der Realität auch den Abgeordneten, die Teil der Mehrheit sind, zugute kommen, weil sie dadurch bestimmte Dinge erfahren, die sonst nicht auf den Tisch des Hauses kommen und die dann wiederum innerhalb der Koalitionsmehrheit auch zu politischen Korrekturen führen können. Dieser Gedanke ist auch für die Frage ganz wichtig, ob die Minderheitenrechte, die unsere Verfassung und die unsere Geschäftsordnung vorsieht, nicht die Funktion haben, dass nicht die Mehrheit, weil die sowieso immer alle Rechte beim Mehrheitsprinzip hätte, sondern dass die Minderheit in der Lage ist, die Regierungsmehrheit insbesondere als Exekutive auch tatsächlich zu kontrollieren und bestimmte Dinge zu thematisieren. Ich war übrigens sehr erstaunt, Herr Zeh, über ihren Gedanken, dass die Kontrolle bei der Gesetzgebung stattfindet. Bei der Gesetzgebung kontrollieren wir als Parlament nicht die Regierung, sondern die Regierung wie der Bundesrat oder die Fraktionen des Hauses legen Gesetzesvorschläge vor und wir als Gesetzgeber beschließen, was Gesetz wird und was nicht. Das ist keine Kontrolle der Exekutive, sondern das ist unsere legislative Funktion. Die Regierung darf uns lediglich Anregungen für diese Gesetzgebung auf den Tisch legen, aber letztendlich sind wir der Gesetzgeber. Wir müssen das auch verantworten, jeweils die parlamentarische Mehrheit, die sich für einen Gesetzesbeschluss zusammenfindet. Das ist auch nicht immer die gleiche parlamentarische Mehrheit, die die Regierung trägt. Die ist manchmal größer, manchmal weicht sie davon ab. Wenn man grundsätzlich davon ausgeht, dass die Minderheitenrechte in der Geschäftsordnung einen Sinn haben - ich habe das Gefühl gehabt, bei Prof. Wieland bestehen Zweifel, ob das überhaupt eine Notwendigkeit ist - kann dieser Sinn nur zum Tragen kommen, wenn auch unter den jetzigen Verhältnissen grundsätzlich die parlamentarische Minderheit diese Minderheitenrechte wahrnehmen kann. Wenn die aber bei den gegenwärtigen Verhältnissen bei einem Drittelquorum stehen, kann die jetzige parlamentarische Minderheit diese Minderheitenrechte, die als solche offensichtlich vom Geschäftsordnungsgeber oder vom Verfassungsgeber als sinnvoll erachtet wurden, nicht wahrnehmen, d. h. ein Teil der Kontrolle der Exekutive, die eigentlich gewollt ist, kann nicht mehr stattfinden. Es ist faktisch fast völlig unmöglich, es sei denn in einer Krisensituation, dass ein Teil der parlamentarischen Mehrheit, die die Regierung trägt, auf die Seite der Opposition überläuft

oder durch Wahleuthaltung und Abwesenheit bei der Abstimmung, und dies zu einer zahlenmäßigen Verschiebung der Kräfteverhältnisse führt. Deshalb wollte ich fragen, es ist eine Frage an alle, ob es nicht mindestens so sein müsste, dass alle Eindrittelrechte, die wir heute haben, mindestens auf ein Quorum abgesenkt werden müssten von 25 % und ob es verfassungswidrig wäre, wenn man dieses machen würde, auch bei dem Einberufungsrecht, das ja auch auf einer verfassungsrechtlichen Grundlage aufsetzt? Ob man nicht die Verfassung an diesem Punkt als Mindestanforderung verstehen muss, also dass mindestens ein Drittel das Recht haben. Aber dass es durchaus im Sinne von mehr Rechte gewähren wäre, wenn eine kleine Minderheit, nämlich 25 von Hundert oder zwei Fraktionen, was auch eine Tatbestandsalternative wäre, dieses Recht auch haben könnten, ohne dass man deshalb gleich ins Grundgesetz eingreifen müsste, um so was in der Geschäftsordnung festzulegen. Je weniger man die Verfassung anfasst, um das gleiche Ergebnis zu erzielen, umso sympathischer finde ich das Ganze. Dann wurde hier sehr viel darüber geredet, dass Gleichheit des Mandates es verhindern würde im Sinne von Herrn Preuß, eine Minderheit zu privilegieren, bei den Fragen wo es nicht auf das Mehrheitsprinzip, nämlich auf den Gesetzesbeschluss, und überhaupt den Beschluss am Ende ankommt. Da frage ich Sie; Herr Preuß, aber auch die Sachverständigen, die das vertreten haben, ob sie der Auffassung sind, dass die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses Berlin verfassungswidrig ist? Die sieht für bestimmte Vorlagen vor, dass jede Fraktion die gleiche Redezeit, bei bestimmten Vorlagen zehn Minuten, bei anderen Vorlagen fünf Minuten, bekommt. Was ja bedeutet, dass in den kleinen Fraktionen die Abgeordneten anteilig pro Kopf mehr bekommen als die anderen. Wenn man das, was Sie hier zum Gleichheitsprinzip vorgetragen haben, als Hemmung einer anderen Entwicklung sieht, müsste das doch eigentlich verfassungswidrig sein und ein Verstoß gegen das Prinzip der Gleichheit aller Abgeordneten. Es wurde hier gesagt von Herrn Klein, Herrn Kretschmer und Herrn Schmidt-Jortzig, dass Anhörungen und der damit verbundene Mehraufwand sozusagen ein Hemmnis für die Gesetzgebung seien. Ich wollte Sie fragen, ob sie das Gefühl haben, dass sie heute bei einer Hemmnisveranstaltung sind oder ob sie nicht auch meinen, dass in Anhörungen sehr häufig neben dem, dass sie auch einen rituellen Charakter haben, sehr häufig Detailanregungen kommen, die hinterher von der Mehrheit einsichtig aufgenommen werden. Ganz jenseits großer politischer Gewitter, die sich womöglich ereignen, die dann zu Änderungen der Tendenz führen, sondern wo man Sachverstand aufnimmt und Dinge nicht bedacht hat und zwar

sowohl auf Regierungsseite wie auch auf Parlamentsmehrheitsseite. Und deshalb eine Anhörung, wenn sie öfter stattfindet, nicht schon zwingend bedeutet, dass sie zu einer Belastung der Gesetzgebung und damit der Regierungstätigkeit führt. Wenn sie grundsätzlich Reformen für möglich oder sogar für nötig halten, wäre ich auch für einen Hinweis dankbar, welche Quoren oder Tatbestände, an die man anknüpft, Sie für möglich halten. Wir haben ja z. B. den § 126 unserer Geschäftsordnung, Herr Wieland hat das angesprochen, der mir ein besonderer Dorn im Auge ist, weil er faktisch bedeutet, dass die jetzige Parlamentsminderheit, aber eigentlich auch jeder Abgeordnete, sich auf nichts verlassen kann im Parlament, weil die Koalitionsmehrheit theoretisch zu jedem Zeitpunkt sagen kann mit zwei Drittel Mehrheit, die sie immer haben, wir setzen jede Geschäftsordnungsregelung, die uns im Wege ist, außer Kraft. Davon wurde in dieser Wahlperiode bereits einmal Gebrauch gemacht, wo morgens um acht die Vorlage vom Vortag geändert wurde. Um neun Uhr war die Gesetzesvorlage nicht verteilt, wurde debattiert und man half sich dann gegen die Fristenrede der Opposition darüber hinweg, dass man gesagt hat mit § 126 GO-BT können wir hier am Ende machen was wir wollen. Also das ist keine theoretische Frage, sondern eine reale Frage und da sieht man auch sehr gut, dass es allen Abgeordneten zugute kommt, wenn die Opposition ihre Rechte wahrnehmen kann, weil die Abgeordneten dann überhaupt erst noch mal in der Fraktion sagen können, das haben wir noch gar nicht gesehen, da sind wir aber gar nicht mit einverstanden, was überraschenderweise ein Ausschuss gemacht hat. Insofern schützt das Recht der Minderheit, da widersprechen zu können, das Recht aller Abgeordneten und deshalb müssen wir an diesem Punkt auf jeden Fall etwas ändern und da wollte ich fragen, was sie da vorschlagen? Man könnte ja z. B. daran denken, dass wir bei dem einen Drittel bleiben, aber als Tatsbestandsalternative daneben stellen, „wenn nicht ein Drittel oder zwei Fraktionen widersprechen“. Dann hätte man dem Impetus genügt, dass nicht mit anderen Mehrheitsverhältnissen eine Chaosfraktion zum Zusammenbrechen des Hauses führen könne, aber andererseits die jetzige Opposition nur dann überstimmt werden kann, wenn wenigstens ein Teil der Opposition einsieht, dass hier mit gutem Grund von den Verfahren, die sonst gelten, abgewichen werden kann und abgewichen werden soll. Die Bestimmung denkt daran, dass bei zwei Drittel zu einem Drittel eigentlich immer ein Teil der Opposition gesagt hat, da kann man davon abweichen oder da muss man davon abweichen aus gutem Grund.

Vorsitzender: Herr Kollege Beck, Sie haben den von mir unternommenen Versuch, die Fragerunden etwas zu strukturieren, dass wir in einer ersten Runde uns verfassungsändernden Möglichkeiten zuwenden und in einer zweiten Runde auf die Geschäftsordnungsfragen zu sprechen kommen, wirklich erfolgreich unterlaufen, aber nicht nur das. Sie haben ja auch gleichzeitig Antworten auf Ihre von ihnen selbst gestellten Fragen gegeben. Insofern gehe ich davon aus, dass Sie sich in der zweiten Fragerunde dezent zurückhalten.

Abg. Dr. Küster: Ich habe mich sehr gefreut, dass hier ein Element von einigen Sachverständigen betont wurde, was ich auch sehr hoch halte, nämlich die Kontinuitätswahrung. Dass man sehr konservativ mit Änderungen sowohl in der Verfassung als auch in der Geschäftsordnung umgeht und damit auch die Bedingungen für lange Zeit etwas stabil hält. Herr Prof. Wieland, Sie haben dieses Wechselspiel zwischen Verfassungsänderung und Mehrheiten, zwei Drittel und die abstrakte Normenkontrollklage, ein Drittel der Abgeordneten, gegeneinander gestellt. Ich fand den Gedanken sehr interessant und der Gegensatz ist zu sehen bei Herrn Prof. Zeh, der die Kontinuitätswahrung durchaus sieht und nach vorne gestellt hat, aber andererseits diesen Punkt für veränderbar hält auf 25 % der Mitglieder des Hauses. Vielleicht können Sie mir noch mal einige Argumente liefern, was für den einen oder den anderen Aspekt spricht. Aus der politisch-parlamentarischen Praxis will ich ein Beispiel hier noch mal verstärken. Am Anfang der Legislaturperiode hatten wir den Streit um den aktuellen Untersuchungsausschuss. Hätten wir das abgesenkt auf Fraktionsstärke, hätten wir drei Untersuchungsausschüsse und damit erreichen wir eines, dass wir nicht den Abgeordneten stärken sondern wir stärken die Fraktion. Das ist meine These, dass wir dann zur Fraktion kommen und weg von dem Recht des einzelnen Abgeordneten. Ich will noch einen anderen Punkt ansprechen. Der geht ein bisschen mehr in Richtung Geschäftsordnung des Bundestages und Gleichheitsprinzip. Die Verfassung spricht nicht von Fraktion, sie spricht vom Abgeordneten und geht von der Gleichheit der Abgeordneten aus. Das Beispiel, das Herr Beck genannt hatte bezogen auf die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses Berlin, führt eigentlich dazu, dass wir zu einer Gleichheit der Fraktionen kommen und nicht zu einer Gleichheit der Abgeordneten. Das heißt also, wir gehen immer weiter weg von dem Grundsatz, dass wir von der Gleichheit der Abgeordneten ausgehen, je mehr wir die Minderheitenrechte stärken. Das muss man wissen, z. B. bei den Rederechten. Herr van Essen, der gerne reist, hat das bei den Reisen

gesagt. (Abg. van Essen: Ich bin einer der Abgeordneten die am wenigsten gereist sind.) Ja, wir sind im Wettbewerb miteinander, ich weiß das. Wir können uns wechselseitig unterbieten. Auch an dieser Stelle zeigt sich, dass die Gleichheit, sobald man die Minderheitenrechte verstärkt, sehr von der Gleichheit der Abgeordneten abweicht. Diesen Gedanken hätte ich gern noch mal ausgeführt.

Abg. Kaster: Es ist deutlich geworden, dass es bei dem Thema, über das es heute zu beraten gilt, ankommt auf die Balance einerseits zwischen dem demokratischen Mehrheitsprinzip und andererseits den Minderheitenrechten und, was ganz wichtig ist, auch auf den gleichen Status der Abgeordneten, die gleichen Rechte, die nicht beeinträchtigt werden dürfen. Und auf den Gesichtspunkt der Kontinuität. Wir sprechen heute, wenn wir die Anträge betrachten, im Prinzip über zehn Einzelregelungen. Drei aus dem Bereich der Verfassung und in etwa sieben aus dem Bereich der Geschäftsordnung. Es ist ja letztlich so, dass es, in unserer Verfassung, im Grundgesetz aber auch in vielen anderen Gesetzen und in der Geschäftsordnung - Herr Prof. Schmidt-Jortzig, Sie hatten das in Ihrem Gutachten sehr deutlich dargestellt - eine Vielzahl aktiver und passiver Minderheitenrechte gibt. Wenn wir sehen, wie die Handhabung und die Praxis beispielsweise in einem Untersuchungsausschuss ist, zeigt sich, wie diese Minderheitenrechte wahrgenommen werden. Wenn wir darüber sprechen, hier möglicherweise Änderungen vorzunehmen, gar Änderungen der Verfassung, und dies ist ja nicht ein Vorgang der tagtäglich vorkommt, dann muss ein offensichtlicher Regelungsbedarf zutage kommen und das konnte ich bei der Anhörung nicht feststellen. Das ist meine Frage, ob im Bereich der Verfassung offensichtlich hier und jetzt ein Handlungsbedarf besteht?

Abg. Dr. Schröder: Ich habe eine Frage zu der Notwendigkeit, dass die Minderheit in der Demokratie immer zur Mehrheit werden können muss und umkehrt. Das ist das Wesen von Demokratie und dafür sind letztendlich auch die Minderheitenrechte da, damit die Minderheit sich ausreichend darstellen kann im Parlament, um dann wieder zur Mehrheit zu werden. Gleichzeitig ist dabei die Arbeitsfähigkeit des Parlaments zu berücksichtigen. Um diese Grundsätze zu erfüllen, ist entscheidend, dass die Vorschläge der Minderheit, auch irgendwann vom Parlament behandelt werden. Das ist ein Bereich, wo ich unter Umständen Änderungsbedarf sehe, was hier aber von den Oppositionen überhaupt nicht eingebracht wurde,

nämlich ob es auch ausreichende Rechte für die Opposition gibt, dass das Parlament über Vorschläge der Opposition zeitnah abstimmt. Sehen Sie dieses Recht der Opposition in der Geschäftsordnung ausreichend berücksichtigt?

Vorsitzender: Jetzt würde ich gerne den Sachverständigen die Möglichkeit für die Beantwortung aufgeworfener Fragen geben.

Prof. Schmidt-Jortzig: Herr Beck, ich halte die Geschäftsordnungsvorschläge, die gekommen sind, für durchweg verfassungsmäßig bis auf diesen einen Punkt aus formellen Gründen. Die Veränderung des Quorums bei der Einberufung des Bundestages müsste nach meiner Sicht auch den Artikel 39 Abs. 3 Nr. 3 des Grundgesetzes verändern. Im Übrigen, Herr Beck, ich habe noch mal nachgesehen, weil mich das natürlich heftig elektrisiert hat, dass ich angeblich unsere Veranstaltung hier als ein Hemmnis ansehe. Das habe ich bei meinen Darlegungen nirgends gefunden, denn es steht allein drin - und dazu bekenne ich mich allerdings - dass das Recht, als Einzelfraktion den Bundestag einberufen zu können, gewiss nicht zum elementaren Handwerkszeug einer Oppositionsfraktion gehört. Ich habe im Übrigen ausdrücklich in meinem Statement und in meiner schriftlichen Ausarbeitung gesagt, dass man die Minderheitenrechte der Geschäftsordnung nach meiner Auffassung - und das ist die überwiegende Auffassung der entsprechenden Literatur - nicht über § 126 GO-BT durch eine Durchbrechung, sondern immer nur durch eine förmliche Änderung außer Kraft setzen kann. Das steht zwar so nicht in der Geschäftsordnung, ist aber offenbar bisher übereinstimmende Mehrheitsauffassung. Jetzt zu den Verfassungsänderungen. Da interessiert mich vor allem - wie schon erwähnt - das Antragsquorum in Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 Grundgesetz, die abstrakte Normenkontrolle. Ich sage mit Nachdruck, dass ich alles, was die Kollegen hier geäußert haben zur Kontinuität, zur Verlässlichkeit und zur Güte unseres Geschäftsordnungsrechtes, absolut teile und deswegen eigentlich keinen Änderungsbedarf sehe bis eben auf diese eine Inkonsistenz. Das ist in meinen Augen eine solche zwischen Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 GG und Artikel 79 Abs. 2 GG. Verfassungsändernde Gesetze können aus dem Parlament heraus nicht beim Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung gestellt werden. Es ist richtig, Herr Kollege Wieland, dass der Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 GG in erster Linie von den Verfassungsgebern als ein Instrument der Rechtmäßigkeitsgarantie, also der Rechtsstaatlichkeit gesehen worden ist. Je-

denfalls 1949 ist die Handhabung als Oppositionsmöglichkeit wahrscheinlich eher gering geachtet oder übersehen worden. Aber dass sich dieser Hebel als ein Oppositionsrecht herausstellt, darf man bei allem Hochhalten der normativen Rechtslage nicht übersehen. Die Realität zeigt deutlich, dass das in der Tat eine Möglichkeit ist, die man gegen überwältigende Mehrheiten in unterschiedlichen Auffassungen zur Verfassungsmäßigkeit geltend machen und in Anspruch nehmen kann. Wenn ich mir anschau, was die Möglichkeit nach dem jetzigen Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 Grundgesetz ist, dann ist da die Bundesregierung, die theoretisch eine fragwürdige Verfassungsänderung, nach Artikel 79 Abs. 2 GG mit Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern zustande gekommen, vor das Bundesverfassungsgericht bringen könnte. Halten sie das für realistisch, dass eine Bundesregierung vor das Verfassungsgericht zieht, wenn zwei Drittel, also ihre ganze sie tragende Gruppierung, sie im Bundestag beschlossen hat? Ich glaube es nicht. Dann gibt es noch die Möglichkeit, dass eine Landesregierung zum Bundesverfassungsgericht geht. Denkbar ist das natürlich, aber aufgrund der Solidarität innerhalb des Bundesrates scheint es mir doch unwahrscheinlich. Aber dass das Parlament selber die Verfassungsmäßigkeit einer Verfassungsänderung überprüfen lassen können muss beim Bundesverfassungsgericht, das scheint mir gerade wegen der Garantiefunktion des Parlaments für den Rechtsstaat eigentlich unerlässlich. Und das ist mit dem bisherigen Drittelquorum eben nicht möglich. Die Inkonsistenz zwischen Artikel 79 Abs. 2 GG und Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 GG ist meines Erachtens also verfassungsrechtlich das einzig Substantielle bei diesen Anträgen. Sonst sind es immer politische Dafürhaltungen, ob man die eine Regelung in der Geschäftsordnung gut und die andere nicht so gut findet, aber das ist keine Frage der Verfassung. Ich habe in einer Kommentierung im Kommentar von Sachs zum Grundgesetz gefunden, dass die mehr oder weniger zufällige Quotierung bei Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG auf zwei Abgeordnete im Rechtspflegeausschuss des Parlamentarischen Rates zurückgeht. Und in jener Kommentierung steht weiter, die hätten sich wohl als Vorbild die bayerische Verfassung von 1946 genommen. In der bayerischen Verfassung habe ich natürlich sofort nachgesehen, aber da gibt es so etwas nicht. Da gibt es nur alle möglichen verfassungsmäßigen Minderheitenrechte, die auf ein Drittel bezogen sind, aber dass das Drittel dann auch eine Normenkontrolle anstrengen kann, das steht da nicht drin. Also vermute ich mal, wenn die These richtig ist, dass dieser Vorschlag auf eine gewisse Vorbildfunktion der bayerischen Verfassung zurückgeht, dass dann in der Tat Minderheitenrechte mit den Möglichkeiten der Verfassungs-

kontrolle durch abstrakte Normenkontrolle irgendwie in Zusammenhang gebracht worden sind. Aber das ist mehr oder weniger offen. Wenn es also richtig ist, dass unter einer realitäts-gerechten Betrachtung der Parlamentsverhältnisse verfassungsändernde Gesetze nicht im Wege der abstrakten Normenkontrolle aus dem Bundestag vor das Bundesverfassungsgericht gebracht werden können - ich halte natürlich den Artikel 93 Abs. 1 GG nicht für verfassungswidrig -, dann sollte man verfassungspolitisch ganz unabhängig von gegenwärtigen Mehrheitsverhältnissen diese Inkonsistenz wirklich ausräumen. An dieser Stelle scheint mir wirklich Handlungsbedarf zu bestehen.

Prof. Klein: Handlungsbedarf in Sachen Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 GG war auch die von Herrn Kaster an mich gerichtete Frage. Ich sehe diesen Handlungsbedarf nicht. Natürlich ist es keine Frage des Artikels 79 Abs. 3 GG, ob das Antragsrecht bei der abstrakten Normenkontrolle bei einem Drittel oder einem Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages liegt. Man kann dieses Quorum anders festsetzen, man kann es anheben, man kann es auch absenken. Das sehe ich nicht als ein Problem des Verfassungsrechts. Es ist eine Frage der Verfassungspolitik. Bei meinen Überlegungen und Forschungen in diesem Zusammenhang habe ich festgestellt, um noch einmal auf den Parlamentarischen Rat zurückzukommen, dass der Abgeordnete Dr. Seebohm damals den Antrag gestellt hat, man möge das Quorum auf ein Fünftel der Mitglieder des Bundestages und der Landtage absenken. Diesem Antrag ist nicht stattgegeben worden, ohne dass anscheinend eine intensive Diskussion darüber stattgefunden hätte, mit der Begründung, man wolle dieses gravierende Instrument nicht in die Hände einer so kleinen Zahl von Abgeordneten legen, da die Gefahr des Missbrauchs bestehe. Dass diese Gefahr sich nicht in jedem Falle realisiert, ist klar, aber je geringer das Quorum ist, desto größer ist die Missbrauchsfahr. Und es kommt ein weiteres hinzu, die FDP-Fraktion geht bei ihrem Vorschlag von den gegenwärtigen Verhältnissen aus. Da bekommen sie ein Viertel im Kreise der Oppositionsabgeordneten zusammen. Wenn aber die Regierungsmehrheit einmal noch größer wäre, als sie gegenwärtig ist, also beispielsweise bei Dreiviertel läge, dann wären Sie wieder genötigt, wenn Sie in dieser Logik bleiben, das Quorum für die Normenkontrolle abzusenken. Das will mir nicht einleuchten. Insofern ist sowohl das Viertel wie das Drittel oder auch ein Fünftel eine gegriffene Zahl, die man aus politischen Zweckmäßigkeitserwägungen so oder anders wählen kann. Verfassungsrechtlich scheint mir das nicht determiniert zu sein. Verfas-

sungspolitisch scheint es mir klug zu sein, bei diesem einen Drittel anzusetzen. Ob die interessanten Erwägungen von Herrn Kollegen Wieland tragen, lasse ich einmal dahingestellt. Der Unterschied zu dem Viertel beim Antragsrecht für den Untersuchungsausschuss, auch da könnte man an ein anderes Quorum denken, hat vielleicht auch damit etwas zu tun, dass es sich bei der Normenkontrolle um die Inanspruchnahme eines anderen Verfassungsorgans handelt, während mit der Einsetzung des Untersuchungsausschusses das Parlament sich lediglich Selbstbeschäftigung verschafft. Eine kurze Anmerkung, ich stimme Herrn Schmidt-Jortzig uneingeschränkt zu: Artikel 39 des Grundgesetzes ist durch eine Änderung des Grundgesetzes, nicht durch die Geschäftsordnung zu ändern. Ich sehe dort kein Mindestquorum, sondern das von der Verfassung festgelegte, das nur durch eine Verfassungsänderung geändert werden könnte. Im Übrigen handelt es sich hier auch nicht um ein typisches Oppositionsinstrument. Eine Bemerkung noch zum Stichwort Fraktionen, ich möchte nicht Herrn Kollegen Preuß widersprechen. Ich halte die Fraktionen für genauso wichtig in der Demokratie in einem Parlament, übrigens nicht nur im parlamentarischen Regierungssystem, sondern in jedem Parlament, wie die Parteien wichtig sind für die Demokratie. Sie sind unentbehrlich, aber, und diese Änderung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ja während meiner Amtszeit sehr bewusst vorgenommen worden, die Fraktionen leiten ihre Existenz verfassungsrechtlich nicht aus Artikel 21 GG ab, sondern aus dem Status des Abgeordneten, wie er in Artikel 38 GG fixiert ist. Artikel 38 GG ist die Grundlage der Fraktionsbildungen und deshalb sind Fraktionen auch nicht einfach Parteien im Parlament, sondern sie sind und sollen sein, gerade kraft des freien Mandats der ihnen zugehörenden Mitglieder des Parlaments, eigenständige Größen neben den politischen Parteien. In dem Maße aber, in dem die Rechte der Fraktionen gestärkt werden, bedeutet das de facto nicht nur eine Stärkung der Fraktionsmehrheit, sondern das bedeutet vor allen Dingen eine Stärkung der Fraktionsführungen. Damit würde der Einfluss der Parteien auf die Fraktionen größer, weil gerade die Fraktionsspitzen, denen damit Macht zuwächst, in einem besonders engen Verhältnis zu den Parteien stehen. Das Fraktionenparlament, das Herr Kretschmer in seiner Stellungnahme beschworen hat, wäre unvermeidlich in sehr viel stärkerem Maße als heute ein Parteienparlament, und wenn man eine solche Entwicklung zu Ende dächte, dann bräuchte man am Ende keine Abgeordneten mehr, sondern nur noch Parteien, die in der Wahl ein Mandat erhalten und dann entscheiden.

Herr Havemann: Aus der Erfahrung beim Verfassungsgericht Brandenburg kann ich sagen, dass es natürlich auch Normenkontrollverfahren gegeben hat, die von der Linkspartei in Gang gesetzt worden sind. Sehr wenige, das muss man dazu sagen. Es sind sehr komplizierte Verfahren, bei denen man sehr gut vorbereitet sein muss, anderenfalls besteht die große Gefahr, dass man dabei vor dem Verfassungsgericht unterliegt. Das möchte keiner. Man möchte damit durchkommen und deshalb halte ich die Gefahr des Missbrauchs nicht für so gravierend. Wenn man ein Recht gebraucht, was man bekommt, dann ist sowieso schon die Frage, wo ist hier der Missbrauch? Missbrauch gibt es auf allen Ebenen der Politik. Von der Regierung, von den Minderheiten, den Mehrheiten, überall gibt es das. Warum soll nur eine Art von Missbrauch so schlimm sein und die anderen alle nicht. Man muss sich auch klar machen, dass die Brisanz, die im Normenkontrollverfahren liegt, auch aus der Qualität der Arbeit des Gesetzgebers kommt. In den Ministerien sitzen Juristen, und wenn man damit dann doch vor dem Verfassungsgericht scheitern kann, dann stellt sich doch die Frage nach der Qualität. Nach meinen Erfahrungen sind da immer auch Zweifel angebracht. Wenn wir hier von dem einzelnen Abgeordneten ausgehen, dann möchte ich auch die Gelegenheit für einen Vorschlag nutzen: Warum geben wir denn nicht dem einzelnen Abgeordneten das Recht, das Normenkontrollverfahren in Gang zu setzen? Was spricht eigentlich dagegen? Es wäre doch möglich, dass alle anderen sich einig sind und einer trotzdem mit seinem Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes richtig liegt. Es ist mir schon völlig klar, dass sie darüber haken, und dass das sehr unpraktikabel scheint, aber das ist doch die Spannweite, in der wir uns bewegen können. Von irgendeinem Quorum, was man festlegen kann, bis zu diesem Ausgangspunkt. Der ist doch auch aus dem Grundgesetz ablesbar und ich sehe keinen prinzipiellen Grund um zu sagen: Nein. Das ist allein eine Frage der Praktikabilität und was man dem Abgeordneten zutraut.

Prof. Zeh: Zu Artikel 93 GG gab es die Frage von Herrn van Essen zum verfassungswidrigen Verfassungsrecht, das nachprüfbar sein müsste, und Herr Küster fragte mich, wie ich dazu komme, ein Viertel doch für möglich zu halten. Zunächst: Ich halte das Argument mit der Nachprüfbarkeit von verfassungswidrigem Verfassungsrecht für nicht besonders geeignet. Auch das Argument mit der faktischen Unmöglichkeit, dieses aus dem Parlament heraus nachprüfen zu lassen, überzeugt mich nicht. Erstens weil es wieder ad hoc ansetzt. Wenn die

Mehrheit eine andere wäre, man denke nur an die große Koalition von 1966, da hatte die Opposition zehn Prozent, da kann man nicht jeweils die Minderheitsrechte passend machen. Verfassungswidriges Verfassungsrecht ist ohnehin ein ganz schwieriges Gebilde. Ich kenne dogmatisch nur wenige und etwas ratlose Erwägungen dazu. Auch das Gericht in Karlsruhe würde in eine ganz schwierige Rolle geraten im Verhältnis zur Legitimität des Verfahrens, welches zwei Drittel in beiden Häusern erreicht hat. Da als Gericht zu sagen, das sei verfassungswidrig, ist schwierig. Es wird sogar von Einzelnen in der Literatur bestritten, dass es das geben könnte, weil der verfassungsgebende Gesetzgeber mit seinen beiden Zweidrittelmehrheiten irgendwann doch vielleicht das letzte Wort gegenüber einer Juridifizierung und immer wieder neuen Infragestellungen durch Karlsruhe behalten sollte. Ich halte das nicht für das geeignete Argument. Warum ich es dennoch für vertretbar halte, wenn auch nicht für geboten? Ich habe die Frage an mich so verstanden, dass ich nach der rechtlichen Machbarkeit, gewissermaßen der Akzeptierbarkeit gefragt worden bin. Es wäre vorstellbar, aber wie gesagt nicht aus einem aktuellen Anlass, sondern weil eben diese Normenkontrolle noch immer den Schwerpunkt in der richterlichen Nachprüfung unter juristischen Aspekten hat. Im Verfassungsrecht geht eben das Politische und das Juristische ineinander über, und das parlamentarische Regierungssystem, welches man 1949 noch nicht kannte, hat sich so entwickelt, dass eine Minderheit von dieser Möglichkeit Gebrauch macht und gleichzeitig dafür gesorgt werden muss, dass nicht jedes Gesetz, das einem nicht passt, immer für verfassungswidrig erklärt wird. Das ist ohnehin im Trend in unserer politischen Öffentlichkeit; wenn einem was nicht passt, dann ist es ja mindestens verfassungswidrig, wenn nicht gleich menschenrechtswidrig. Das muss nicht unterstützt werden im Verfahren. Ich halte es aber für möglich, das Viertel ohne Verstoß gegen Vorgaben des Grundgesetzes als Quorum zu nehmen. Zum Parlamentarischen Rat ist es hoch interessant, dass man am Anfang dem Parlament überhaupt die Beteiligung an der Normenkontrolle nicht geben wollte. Es war zunächst überhaupt nur die Normenkontrolle durch Richter vorgesehen, das was heute „konkret“ heißt, aus Anlass von Streitfällen, in denen die Verfassung eine Rolle spielen kann für die Entscheidung. In der nächsten Runde wurde dann gesagt, die Regierungen, sollen sie doch beantragen können, aber in diesem zweiten Durchgang war noch immer von keinem Parlament die Rede. Dann kam die Idee, das Parlament mitzunehmen, und dann wurde ohne ausgeprägte Diskussion über Opposition und Minderheiten ein Drittel festgelegt. Deshalb halte ich es schon für möglich, dass

das ein bisschen gegriffen ist. Ich denke mir, man wollte eine nennenswerte Größenordnung haben. Und ich halte auch das Argument für plausibel, ein Viertel beim Untersuchungsausschuss ist ein internes Quorum und die Drittel-Anforderungen sind da, wo man andere mit in Anspruch nimmt, wie auch beim Artikel 39 GG. Das ist ja keine reine Frage der Betätigung des Selbstversammlungsrechts, weil dem Bundespräsidenten und dem Bundeskanzler dieses Einberufungsrecht ebenfalls eingeräumt ist. Das ist übrigens für mich ein Grund, warum es auf gar keinen Fall einer Fraktion gegeben werden kann. Es gibt die verfassungspolitische Erlaubnis oder Möglichkeit, in der Entwicklung des Parlamentarismus, wie wir sie in den letzten fünfzig Jahren hatten, die Herabsetzung des Drittelquorums für vertretbar zu halten. Mehr nicht, einen Handlungsbedarf sehe ich nicht. Eine Frage von Herrn Beck geht auf den Artikel 39 GG, dazu haben die Vorredner schon gesagt, da geht eine Herabsetzung des Quorums nur durch die GO-BT nicht. Das verstößt gegen das Zitiergebot von Artikel 79 Abs. 1 GG, keine Verfassungsänderung ohne Verfassungstextänderung. Man kann nicht, wenn der Artikel 39 GG das eine sagt, dann das andere in der GO machen. Was Sie da erreichen möchten, ist auch auf der pragmatischen Ebene zu machen. Wenn Sie sagen, zwei Fraktionen sollten eine Einberufung bewirken können, dann lässt sich das, wenn das im Einzelfall dringend erscheint, auch dadurch erreichen, dass sich eben genügend andere Abgeordnete beteiligen. Wenn Sie es aber als Regel haben wollen, auf der Basis der Nebenerwägung, zwei Fraktionen als Kontrolle gegenüber dem Verlangen nur einer einzigen einzuführen, dann ist mir das wieder zu sehr ad hoc. Man könnte allenfalls auch da wieder über das Viertel reden, aber nicht über mehr. Sie haben gefragt, ob denn die Berliner Geschäftsordnung verfassungswidrig sei, weil man in bestimmten Vorlagen gleiche Redezeiten für alle Fraktionen vorgibt. Die ist nicht verfassungswidrig. Der Bundestag macht es genauso: Fünf-Minuten-Runden bei bestimmten Themen, die man für geeignet und nicht so furchtbar tiefgehend hält (Einwurf: Das ist lange her!). Gut, dann wäre darüber zu reden oder auch dafür zu argumentieren, dass man es mal wieder macht. Man sieht die Flexibilität an der Stelle, es ist machbar, es ist nicht verboten, es ist natürlich nicht verfassungswidrig. Verfassungswidrig allerdings wäre es, wenn man die Fraktionen der Opposition als Block mit den Fraktionen der Koalition gleichstellte, wie es in manchen Anträgen vor allem der Linken gefordert wird. Ich bin der Meinung, dass das Mehrheitsprinzip in der Demokratie durchaus seine Rolle spielt, dass aber Demokratie erst beginnt, wenn Minderheitsrechte gesichert sind. Aber in dem Moment, wo sie gleichstark werden, wä-

re die Repräsentationsfunktion verletzt, denn es soll ja das ins Parlament und durch das Parlament übertragen werden, was der Wähler entschieden hat. Und wenn der Wähler - aus welchen Koalitionsgründen auch immer - eine Mehrheit in die Lage versetzt hat, eine Regierung zu bilden und sie zu unterstützen, dann muss genau das geschehen. Das war die Idee des Grundgesetzes, dass man das Parlament verantwortlich macht für eine handlungsfähige Regierung. Also genau die Weimarer Situation wollte man um jeden Preis vermeiden. Deshalb darf das auf jeden Fall nicht auf eine Waffengleichheit, so hübsch der Ausdruck ist, hinführen, sondern das Mehrheitsprinzip muss innerhalb der Geltung von Minderheitsrechten bestehen bleiben, und diese Minderheitsrechte haben, Herr Beck, genau die Funktion, die Sie erwähnt haben. Sie machen aufmerksam, eben nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch durchaus Abgeordnete innerhalb der Mehrheit, auf ein Problem, das vielleicht noch nicht gesehen worden ist. Das spricht dafür, dass man die Minderheitsrechte gebraucht, nur es spricht nicht dafür, dass man sie in die Größenordnung der Mehrheit oder in die Gleichheit des Fifty-Fifty-Verhältnisses bringt. Bei § 126 GO-BT, Ad hoc-Änderungen durch Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten, sehe ich angesichts der Grenze kein großes Problem: Das Grundgesetz darf in diesem Verfahren nicht geändert werden. Ich will noch darauf aufmerksam machen, dass die reguläre textliche Änderung der GO-BT mit einfacher Mehrheit geht. Ich will jetzt mal unjuristisch spekulieren: Wenn man massiv gegen 126er-Änderungen wegen eines aktuellen Problems vorgehen und dadurch auslösen würde, dass eine vorhandene Mehrheit sagt, dann ändern wir den betreffenden Paragraphen eben formell und normativ, dann geht das mit einfacher Mehrheit, dann hat man als Minderheit eigentlich noch weniger ausgerichtet als wenn man gelegentlich um so eine Frage verhandelt oder streitet. Ich finde das nicht wirklich dramatisch. Herr Schröder, der Bundestag muss verpflichtet sein, auch Anträge der Opposition zu behandeln. Dafür sind die Vorkehrungen vorhanden. Die erste ist § 62 GO-BT, wenn es darum geht den Ausschuss dazu anzuhalten, aber schon davor gibt es für alle Anträge und damit alle Fraktionen den Anspruch, dass in der ersten Lesung keine a-limine-Erledigung stattfinden darf. Das ist in den meisten Parlamenten anders, da kann man in der ersten Lesung sagen, das wollen wir überhaupt nicht. Bei uns muss überwiesen werden, dass ist Pflichtbeschluss im § 79 GO-BT, und dann muss der Ausschuss sich damit befassen. Wenn er sich nicht befasst greift der § 62 GO-BT, dann kommt es wieder ins Plenum. Der § 20 Abs. 4 GO-BT ist auch wichtig, man kann einen Antrag aus der Opposition nicht liegen

lassen, sondern nach drei Zeitwochen, das waren früher sechs Sitzungswochen, kann man erzwingen, dass der auf der Tagesordnung steht. Ich habe das in meinem schriftlichen Bericht deutlicher gemacht, ich will hier nur zusammenfassend sagen: Der Bundestag steht im internationalen Vergleich, was Minderheitsrechte betrifft, ganz oben. Ich kenne kein Parlament mit ähnlich ausgebauten Minderheitsrechten. Als kleine Reminiszenz: Das war das Werk der Großen Koalition oder während der Großen Koalition ab 1966. Damals fanden sich die Akteure der großen Fraktionen, nicht wissend wer demnächst Minderheit und Mehrheit sein wird, zusammen und haben die Geschäftsordnung, die ja strukturell noch von 1922 stammte, im Wesentlichen überarbeitet. Dabei ist das herausgekommen, was wir heute haben. Das Recht, mit einem Viertel Enquete-Kommissionen einzuberufen, das Selbstbefassungsrecht der Ausschüsse, eine Fülle von Minderheitsrechten, die wir heute für selbstverständlich ansehen, auch die kontingentierte Debatte, die Bonner Stunde und jetzt Berliner Stunde, eine ganz originäre Lösung des Bundestages, die es nirgends sonst gibt. In allen Parlamenten dominiert die Regierung, bei uns werden die Regierungsreden in den Mehrheitszeitanteil eingerechnet. Die Minderheiten stehen im Bundestag sehr gut. Das muss man sehen, bei allen tagespolitischen und auch mittelfristigen politischen Erwägungen. Es gibt sehr viele Rechte und es gibt dadurch auch noch die Möglichkeit, pragmatisch in der streitigen Situation etwas zu vereinbaren und sich gegenseitig entgegen zu kommen.

Prof. Preuß: Ich beginne mit den verfassungsrechtlichen Änderungen, die vorgeschlagen worden sind. Ich muss gestehen, was den Artikel 93 Abs. 1 Satz 2 GG angeht, dass ich aus Gründen, die gar nichts mit der konkreten Oppositionsrechtsfrage zu tun haben, eher skeptisch bin, ob eine abstrakte Normenkontrolle, dass also ein Gericht einen demokratischen Mehrheitsbeschluss kassieren kann, überhaupt, verfassungspolitisch gesehen, ein sinnvolles Instrument ist. Aus demokratietheoretischen Erwägungen bin ich immer schon etwas zurückhaltend gewesen. Zustimmung möchte ich dem, was Herr Wieland und auch Herr Klein und im Grunde Herr Schmidt-Jortzig am Anfang gesagt haben, dass Artikel 93 Abs. 1 Satz 2 GG kein genuines Oppositionsrecht oder Minderheitsrecht ist, sondern es ist eine Möglichkeit der objektiven Rechtskontrolle. Das ist der Grund, warum ich eben skeptisch bin, dass Juristen noch mal das Parlament kontrollieren, ob sie anständig legefertigt haben. Daher resultiert meine Skepsis gegen dieses Instrument. Da es dies aber nun mal gibt, würde ich denken, dass wir

zunächst einmal die Frage aufwerfen müssen, ist es ein sinnvolles Instrument der Opposition? Herr Schmidt-Jortzig hat gesagt, dass es so eigentlich gar nicht gedacht war, aber dass es doch mehr und mehr zu einem solchen Instrument geworden ist. Das ist sicherlich richtig, man beobachte die Geschichte dieses Artikels und der Fälle, dann ist es in der Tat ein solches Instrument geworden und es ist eine Frage, ob man sich dem anschließt oder nicht. Ich persönlich bin nicht glücklich bei der Vorstellung, dass jedes Mal, wenn eine Minderheit unterlegen ist, sie das Kampfinstrument gewissermaßen auffährt, jetzt gehe ich zum Bundesverfassungsgericht, was weder dem Gericht noch dem Parlament gut tut. Von daher habe ich eine grundlegende Skepsis, aber wenn man dieser Auffassung folgt, dass man sagt, wir wollen dieses Recht auch als ein Oppositionsrecht ausgestalten, dann geht es nur noch um die Frage, die heute Gegenstand ist, nämlich welches Quorum ist erforderlich. Ich habe das in meiner schriftlichen Stellungnahme angedeutet, dann sollte man auch konsequent sein und die Funktion der Opposition als solche ausstatten mit diesem Recht und das führt zu der Frage von Frau Enkelmann und teilweise auch zu der Frage von Herrn Beck, wie ist eigentlich unser parlamentarisches System zu definieren, was die Strukturen anbelangt. Dieser Konflikt zwischen der Gleichheit der Abgeordneten auf der einen Seite den Rechten der Opposition ist, insbesondere auch von Herrn Dr. Küster, mehrfach aufgeworfen worden, der befürchtet, dass der Gleichheitsstatus der Abgeordneten erheblich vermindert wird, wenn man zur Grundeinheit der Opposition eine Fraktion macht, also Fraktionsrechte zum Ausgangspunkt von Oppositionsrechten macht. Als erstes muss man sagen, dass schon die Existenz von Minderheitenrechten, also auch schon das Quorum von 30 %, bereits eine Einschränkung der Rechte des Abgeordneten der Mehrheit ist. Denn wenn man sagt, die Mehrheit hat das Sagen, dann muss man sich fragen, wieso muss sich die Mehrheit eigentlich gefallen lassen, dass sie von einer Minderheit gezwungen wird, sich noch mal zu rechtfertigen, beim Bundesverfassungsgericht beispielsweise. Oder warum muss sie sich gefallen lassen, dass ein Viertel der Abgeordneten ihnen einen Untersuchungsausschuss aufzwingt nach Artikel 44 GG. Dieses Argument kann man ad absurdum führen und sagen, jedes Minderheitenrecht ist notwendigerweise eine Einschränkung der Gleichheitsrechte des Abgeordneten. Ich sehe das anders. Man muss von vorn herein sagen, dass die Stellung des Abgeordneten nach Artikel 38 GG beschränkt ist durch die Funktionsfähigkeit eines Parlaments in einer modernen Demokratie. Das bedeutet, dass, hier stimme ich auch Herrn Klein zu, Fraktionen als notwendige Elemente der Funktionsfähigkeit

dieses Parlamentes angesehen werden müssen. Die Fraktionsbildung sehe ich nicht als eine Einschränkung der Rechte des Abgeordneten, sondern als eine Möglichkeit der Erweiterung und der wirklichen Wahrnehmung der Rechte des Abgeordneten, weil die Effektivität der Möglichkeit des Abgeordneten, Politik zu gestalten, nur durch dieses Instrument der Fraktionsbildung geschehen kann. Umgekehrt aber, und das ist ein Punkt, der mir ein wenig zu kurz kommt, muss man sehen, dass es das Mehrheitsprinzip eigentlich nur in einer Demokratie in angemessener Weise geben kann, wenn es effektive Gegengewichtsprinzipien, also Oppositionsrechte gibt. Da kommen die diskursiven Elemente, die Herr Havemann angesprochen hat, zur Geltung: Das Parlament soll lebendig sein und die Zerstrittenheit und die Gespaltenheit der Gesellschaft politisch repräsentieren, also nicht nur die Einheit, die dann gleichsam durch den Mehrheitsbeschluss ratifiziert wird, sondern gerade die Pluralität, auch die Gespaltenheit. Deswegen habe ich hier vorhin gesagt, im Bereich der Gesetzgebung, der parlamentarischen Wahlen und der sonstigen sachpolitischen parlamentarischen Willensbildung muss sich die Mehrheit durchsetzen können. Aber in der Funktion der Kontrolle und der Rechenschaft muss die Pluralität der Gesellschaft präsent gemacht werden und sie wird präsent gemacht durch eine effektive Opposition und die effektive Opposition hat ihre Basiseinheit in Gestalt von Fraktionen. Das ist die grundlegende Struktur, von der wir ausgehen müssen. Ich erinnere mich ein bisschen an die verfassungsrechtlichen Diskussionen, die in den fünfziger Jahren stattgefunden haben im Bezug auf die Frage, ob die politischen Parteien angesichts von Artikel 38 GG, nämlich dass der Abgeordnete frei gewählter Repräsentant des ganzen Volkes ist, nicht eigentlich ein Fremdkörper sind. Das hat auch lange gedauert, bis dies die Verfassungstheorie anerkannt hat, weil politische Parteien Teil des spezifischen Typus von Parlamentarismus sind, den das Grundgesetz etabliert hat. Und das gleiche würde ich geltend machen auch für den Typus von Parlament, den wir hier im Grundgesetz haben. Wir haben ja nicht nur Minderheiten als zahlenmäßige Gruppen im Parlament, sondern wir haben ja auch gesellschaftliche, ethnische und religiöse Minderheiten, die alle irgendetwas darstellen und Teil unserer gesellschaftlichen Binnenstruktur sind. Das muss einen Ausdruck finden im Parlament. Deswegen plädiere ich sehr stark für eine Anerkennung von Fraktionen als Grundeinheit. Natürlich gibt es das Problem der Funktionsfähigkeit des Parlaments, die Frage des Missbrauchs. Herr Havemann hat bereits aus Brandenburg berichtet. Wie typisch und wie verallgemeinerungsfähig das ist, wage ich nicht zu beurteilen, aber ich habe auch in meiner

schriftlichen Stellungnahme darauf hingewiesen. Wenn tatsächlich das Bundesverfassungsgericht durch die Antragsbefugnisse einer Fraktion für das abstrakte Normenkontrollverfahren unter der Last zusammenbricht, was es bereits im Bezug auf die Verfassungsbeschwerde zu tun droht, dann gibt es auch da analog zu diesen Veränderungen, die im Bereich dieser Verfassungsbeschwerde stattgefunden haben, Möglichkeiten der Filterung. Also ein Annahmeverfahren oder wie auch immer, ich will das jetzt nicht im Detail ausführen, aber ich sehe das nicht als ein wirkliches Hindernis an, das diesem Argument entgegensteht. Schließlich noch Artikel 39 Abs. 3 GG: Herr Beck, da kann ich ihnen nicht zustimmen. Ich glaube wirklich nicht, dass man diese Vorschrift des Grundgesetzes durch eine Änderung der Geschäftsordnung unterlaufen kann. Das würde bedeuten, dass der Bundestag bei seiner Selbstorganisation ein privilegiertes Verhältnis zum Grundgesetz hat, und die eindeutig festgeschriebenen Quoren im Grundgesetz unterlaufen kann. Letzte Bemerkung, Sie haben die Frage wahrscheinlich mehr als rhetorische Frage gestellt, ob die entsprechende Regelung der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses Berlin verfassungswidrig ist, die die Fraktion als Grundeinheit ansieht und ihnen gleiche Rechte einräumt. Den ersten Teil der Frage habe ich bereits mit meinen allgemeinen Ausführungen beantwortet und selbstverständlich sehe ich auch hier, wenn das auf Grundgesetzebene oder auf Bundesebene passieren würde, keine Grundgesetzwidrigkeit. Ich halte das für möglich und auch zulässig, weil der Status des Abgeordneten gleichsam modifiziert wird durch die Funktionserfordernisse eines modernen, auf der Anerkennung von Minderheiten beruhenden Parlamentarismus. Es wäre verfehlt, die Gleichheit des Abgeordneten zum obersten Wert zu machen, dem sich alles andere unterzuordnen hat. Das würde meines Erachtens eine schiefe Darstellung der Funktionsfähigkeit unseres Parlaments bedeuten.

Prof. Wieland: Ich möchte aus Zeitgründen nur auf die verfassungsrechtlichen Fragen eingehen, damit sie auch noch die Chance haben, zu den Geschäftsordnungsfragen zu kommen. Erster Punkt: Artikel 39 Abs. 1 und 2 GG, da stimme ich meinen Vorrednern zu, ist eines der wenigen autonomen Rechte des Bundestagspräsidenten, nach seinem Ermessen zu entscheiden, ob er den Bundestag vorzeitig einberuft. Er ist nur begrenzt durch den Satz drei, wo eine Pflicht vorgeschrieben ist. Meines Erachtens ist wegen des Vorrangs der Verfassung das Parlament nicht berechtigt, seinen eigenen Präsidenten gewissermaßen in engere Fesseln zu legen. Das ist eine verfassungsrechtliche Entscheidung, dem Bundestagspräsidenten im Prinzip

das Ermessen zu geben. Und verpflichtet ist er nur in den Fällen zu Satz drei. Das kann das Parlament durch autonomes Recht nicht ändern. Der zweite Punkt: Artikel 44 Abs. 1 GG, die Untersuchungsausschüsse, das ist ein echtes Minderheitenrecht. Da stellt sich die Frage, reicht es aus oder reicht es nicht aus. Und an dieser Stelle, weil ich mich ja so für die Mehrheit ausgesprochen habe, möchte ich noch mal betonen, für mich ist der entscheidende Ansatzpunkt für Minderheitsrechte die Chance der Minderheit, bei der nächsten Wahl zur Mehrheit zu werden. Das heißt, es müssen hier die Rechte eingeräumt werden, die sie benötigt, um politische Chancengleichheit zu erhalten. Aber keine Gleichheit, die sie bei der letzten Wahl nicht erreicht hat. Ist das, was jetzt als Änderung gefordert wird, nötig, damit die Minderheit wieder zur Mehrheit werden kann? Das sehe ich in den drei Anträgen nicht vorgebracht. Ich stimme sowohl Herrn Zeh als auch Herrn Kretschmer zu, dass die Minderheitsrechte im deutschen Parlamentsrecht so stark ausgebaut sind, wie nach meinem Wissen nirgendwo sonst auf der Welt. Was ich der Minderheit an mehr Rechten gebe, nehme ich der Mehrheit und dem Demokratieprinzip weg. Darum bin ich an dem Punkt bisher nicht zu der Überzeugung gekommen, dass im Bereich dieser Minderheitsrechte eine Notwendigkeit bestünde. Auch nicht beim Untersuchungsausschuss. Wenn bei der gegenwärtigen Konstellation die Fraktionen, die die Regierung nicht stützen, sich nicht einigen können darauf, mit welchem Ziel sie einen Untersuchungsausschuss einberufen wollen, dann kann man nicht das Heil darin sehen, dass sie dann drei verschiedene Untersuchungsausschüsse einberufen würden. Denn das ist wohl die Konsequenz dessen, wenn sie sagen, wir können uns so schwer einigen, um die 25 % Klausel zu erreichen. Untersuchungsausschüsse sind parlamentsrechtlich ein heikles Instrument. Sie tendieren dahin, eine politische Auseinandersetzung in die Arena des Strafrechts zu überführen. Wenn sie sich erinnern an die Geschichte der Bundesrepublik, glaube ich nicht, dass das dem Ansehen des Parlaments genützt hat. Man kann ohne Weiteres sagen, in aller Regel führt der Untersuchungsausschuss nur zum Erfolg, wenn man die Informationen eigentlich vorher schon hat, die man dann noch mal politisch präsentieren will und wenn man den politischen Gegner dahin locken kann, dass er einen Meineid leistet. Dann hat man praktisch gesiegt. Ob das wirklich das ist, was man als Parlamentsrecht in Deutschland so verstärken sollte, da hätte ich meine Zweifel. Ich glaube nicht, dass das der ideale Punkt ist. Daher glaube ich, dass die 25 % in Artikel 44 GG durchaus berechtigt sind. Was Artikel 93 Abs. 1 und Abs. 2 GG angeht, will ich nur wiederholen, Herr Dr. Küster, weil sie das noch mal angespro-

chen haben, dass dieses Drittel deshalb gerechtfertigt ist, weil dann, wenn ein Drittel der Abgeordneten sagt, wir halten das für verfassungswidrig, sie gleichzeitig sagen, wir halten eine Verfassungsänderung dafür für notwendig. Und wenn sie ein Drittel haben, dann stellt sich bis auf diesen einen Fall, wo es sich genau auf zwei Drittel zu ein Drittel teilt, die Frage, gibt es wirklich diese zwei Drittmehrheit im Haus. Wenn man also eine abstrakte Normenkontrolle macht, dann scheint mir ein Drittel das richtige Quorum zu sein. Ich will Sie nur darauf hinweisen, dass für mich der eigentliche Grund zum Zweifel, das hat Herr Preuß ja auch erwähnt, dieses Instrument überhaupt ist. Es führt zur Delegation der Entscheidung des Parlaments, weil die Minderheit jedes Mal kommt und sagt, der Bundestag hat entschieden, aber wir gehen nach Karlsruhe. Und das tut der Demokratie letztlich nicht gut, weil dann viele Jahre später das Bundesverfassungsgericht typischerweise entscheidet. Man könnte nach meinem Verständnis demokratie-theoretisch durchaus darüber streiten, ob dann, wenn das Bundesverfassungsgericht fünf Jahre später verhandelt, die Legitimation der Antragsteller noch vorhanden ist. Ich kann Ihnen als Prozessbevollmächtigter sagen, in welche Schwierigkeiten sie geraten. Ich hatte für die damalige Opposition - die SPD 1998 - eine abstrakte Normenkontrolle beim Bundesverfassungsgericht eingereicht gegen das Energiewirtschaftsgesetz. Als ich 2005 vom Gericht gefragt wurde, ob wir auf eine mündliche Verhandlung verzichten wollten, was meinen Sie, wie schwierig es war, bei meinem Auftraggeber, das waren die Abgeordneten aus der Wahlperiode 1994 bis 1998, herauszukriegen ob ich jetzt auf die mündliche Verhandlung verzichten konnte oder nicht. Faktisch wird das zum Recht der jeweiligen Fraktionsmehrheit, die dann sagt, Herr Wieland sie können darauf vertrauen, die Kollegen sind zwar nicht mehr da, aber wir sind sicher, die hätten so und so entschieden. Das machen sie jetzt bitte so. Das ist meines Erachtens eine deutliche Schwäche und das Ergebnis ist doch, mit Verlaub gesagt, in der politischen Auseinandersetzung nach so vielen Jahren auch nicht mehr sehr relevant. Ich bin Mitglied des Verfassungsgerichtshofs in Nordrhein-Westfalen, wir haben vor vier Wochen entschieden, dass der Haushalt des Landes vor zwei Jahren verfassungswidrig war. Das hat selbst in den Lokalzeitungen keine große Aufregung mehr erregt. Das hat noch zu einer aktuellen Stunde geführt und damit ist es erledigt. Also es ist nicht das Heilmittel, mit dem die Opposition jetzt praktisch ihre Vorteile erringen kann. Daher denke ich, ich bin skeptisch gegenüber dem Instrument und da ist ein Drittel schon eine ganz gute Grenze.

Dr. Kretschmer: Die Ausführungen von Herrn Zeh zur Notwendigkeit, dass über Anträge der Opposition auch abgestimmt wird, zum 126 GO-BT und zur Rundendebatte, kann ich nur unterstreichen. Dass die Rundendebatte aufgehoben worden ist, ist ja vielleicht ein Zeichen dafür, dass sie in der Praxis nicht ganz akzeptiert worden ist. Ich will dann noch einmal darauf aufmerksam machen, dass wir uns nicht über alle Arten von Normenkontrolle unterhalten. Es gibt ja noch mehr als nur die abstrakte Normenkontrolle und auch mehr als nur die abstrakte Normenkontrolle durch Mitglieder des Bundestages. Deshalb muss man daran denken, wenn man von Quoren spricht, dass es darauf ankommt, mit welcher Funktion und für welche Situation diese Quoren eingeführt worden sind. Herr van Essen: in diesem Zusammenhang mache ich darauf aufmerksam, dass es sich bei dem Quorum von einem Viertel im Untersuchungsrecht um ein Initiativquorum handelt. Es soll initiativ etwas für die Debatte im Bundestag getan werden. Das Untersuchungsthema wird angeregt. Bei dem anderen Quorum zur Normenkontrolle geht es um eine ganz andere Situation des Ausgleichs zwischen Mehrheits- und Minderheitsinteressen. Da geht es um die Situation nach einem Beschluss des Deutschen Bundestages. Insofern scheint es mir schon von Bedeutung zu sein, zu unterscheiden, ob nicht gerade in diesem zweiten Fall den Mehrheitsinteressen mehr Bedeutung zugemessen werden muss als im ersten Fall, in dem es darum geht überhaupt eine Diskussion zu initiieren. In diesem Zusammenhang möchte ich noch auf einen Gesichtspunkt aufmerksam machen. Was bedeutet ein Quorum? Quorum bedeutet die Unterstützungsbedürftigkeit jedes einzelnen Mitgliedes des Bundestages bis zur Auffüllung des Quorums. Das bedeutet aber auch, dass jeder Abgeordnete sich gründlich überlegen muss, ob er dieser Initiative, diesem Antrag beitreten will. Sie wissen alle, es wurde ja eben schon ein bisschen persifliert, man kann sehr schnell verfassungsrechtliche Argumente vorschieben, oder so tun, als ob es verfassungsrechtliche Argumente seien. Man kann nicht behaupten, dass die richtige Verfassungsauslegung von vorn herein bei irgendwelchen Minderheiten läge; die kann ja auch bei Mehrheiten liegen. In der Abwägung würde ich es vorziehen, wenn möglichst viele Abgeordnete, also ein Drittel, dazu gezwungen werden, sich gründlich zu überlegen, ob sie der Initiative zur Fortsetzung eines innerparlamentarischen Streits beitreten.

Vorsitzender: Vielen Dank. Zeitmäßig nähern wir uns sehr stark dem Ende. Vorgesehen ist aber noch eine zweite Fragerunde und meine Bitte wäre, dass wir uns darauf konzentrieren, nur noch zwingend notwendige Fragen und Wortbeiträge zu geben. Herr Kollege van Essen.

Abg. van Essen: Wegen dieser Mahnung verzichte ich auf weitere Fragen, wir haben ja auch im Wesentlichen die Änderung des Quorums beantragt und dazu habe ich Fragen gestellt und die anderen Änderungsanträge werden von uns nicht unterstützt und deshalb verzichte ich darauf.

Abg. Dr. Enkelmann: Ich bedauere das, weil wir uns ja vor allen Dingen auf Fragen der Geschäftsordnungsregelung bezogen haben, dass wir jetzt dazu so wenig Zeit haben. Vielleicht nur eins zu Prof. Wieland: Sie haben gesagt, ein entscheidendes Minderheitenrecht ist, dass die Minderheit die Chance bekommt, bei der nächsten Wahl zur Mehrheit zu werden. Jetzt sehe ich uns drei an, vielleicht noch nicht ganz bei der nächsten Wahl, aber bei der übernächsten könnten wir dann vielleicht eine Mehrheit kriegen. Herr Prof. Zeh: Sie waren Direktor beim Bundestag, Sie haben langjährige Erfahrungen, wie wir auch. Ich würde gerne wissen woraus sie schlussfolgern, dass eine Absenkung des Quorums bei Untersuchungsausschüssen zu häufigen missbräuchlichen Verlangen führt. Wir wissen alle, was ein Untersuchungsausschuss an Arbeit bedeutet. Dass es letztendlich den Ausfall von Abgeordneten bedeutet, die im Untersuchungsausschuss sind, und dass es relativ wenig an öffentlicher Wahrnehmung dann im Verlauf der Arbeit bedeutet. Das wäre die erste Frage. Herr Prof. Preuß, Sie haben auf der Seite sieben dargestellt, dass die Fraktionen, die nicht die Regierung tragen bzw. stützen als Träger der Funktion der Opposition anzusehen sind und solche Rechte zu beanspruchen haben und sie schlussfolgern daraus, wo das geltende Recht eben diesem Prinzip nicht gerecht wird, sind Änderungen erforderlich. Da würde ich gerne noch mal nachfragen, wo sie Änderungsbedarf sehen.

Vorsitzender: Herr Kollege Beck, ich nehme an dass sie schon alle ihre Fragen gestellt haben?

Abg. Beck: Eigentlich habe ich noch eine, aber ich verzichte.

Abg. Dr. Küster: Ich will auf eine praktische Frage hinaus kommen, die von Herrn Beck angesprochen worden ist. Dass eine Aktuelle Stunde nach einer halben Stunde beginnt langweilig zu werden, dass sich die Regierung etwas erzählt, die Opposition ist durch mit ihren Dingen. Das Gleiche haben wir aber erlebt bei ganz anderen Gelegenheiten. Wenn eine ungünstige Redneraufteilung ist, auch bei einem Fifty-Fifty-Parlament, Koalition und Opposition, dann kann es sein, dass sich am Ende einer Debatte die Koalition oder die Opposition häuft, dass man dann drei Redner hintereinander hatte. Das ist also nicht an diese Mehrheitsverhältnisse gebunden die wir jetzt haben. Das liegt an der Rednerstruktur, wenn freie Redezeitvereinbarung besteht. Das Ergebnis der Wahlen, das Recht des Wahlbürgers war es, diese Zusammensetzung festzulegen und die spiegelt sich in allen Dingen wieder, bis hin zur Redezeit und Präsentation. Ich glaube nicht, dass es Sinn macht an dieser Stelle zu einer anderen Redeordnung zu kommen. Sie kennen das ja noch sehr gut, Herr Prof. Zeh, dieses Ausbalancieren, § 28 GO-BT und die widerstreitenden Forderungen die da zu finden sind. Ich wüsste nicht, wie man diese widerstreitenden Normen in einen Einklang bringen kann.

Abg. Beck: Da muss ich widersprechen, weil wir verschiedene Regel gehabt haben in der Parlamentsgeschichte, wie wir unsere Reden verteilen. Das Auffällige ist, dass die jetzige Koalition nicht von dem Gebrauch macht, an was Prof. Zeh sich noch mit seinem Parlamentsgeschichtswissen erinnert. Nach dieser Zeit der großen Koalition, dass man Fünf-Minuten-Runden machte um Debatten zu verkürzen. Das Ergebnis einer Fünf-Minuten-Runde ist, die große Koalition hat zweimal fünf Minuten und die Opposition hätte dreimal fünf Minuten. Findet nicht mehr statt aus nachvollziehbaren bzw. durchschaubaren Gründen, aber das hat man bei der Aktuellen Stunde nicht modifiziert. Wir haben jetzt sieben Redebeiträge im Wechsel von Opposition und Koalition und dann beginnen sechs Redebeiträge, Selbstgespräche der Koalition. Das ist für alle langweilig und es ist natürlich zulässig, aber da ist die Frage, ist es nicht sinnvoll zu anderen Verfahren zu kommen. Das ist auch einer der Punkte die in unserem Antrag angesprochen sind, deshalb rekurriere ich darauf mit einem anderen Impetus als der Kollege Küster, weil ich denke, dass das Parlament, auch um seiner Bedeutung willen, Interesse daran haben muss, dass prägend für seine Debattenstruktur das Prinzip von Rede und Gegenrede ist. Dass zumindest die Mechanismen der Verteilung so sein sollten, dass die-

ses Prinzip tragend wird. Dass es im Einzelfall mal daneben geht, weil der Fraktionsvorsitzende alle Redezeit wegredet, das steht dann natürlich auf einem anderen Blatt.

Vorsitzender: Liebe Kollegen, wir werden im Geschäftsordnungsausschuss Gelegenheit haben uns auszutauschen. Insofern gehen wir wieder in die Sachverständigenrunde. Jetzt sind sie nicht alle angesprochen worden, so dass sie auch nicht gemüßigt sind alle etwas zu sagen. Es war vor allem Herr Prof. Zeh, der konkret angesprochen wurde. Herr Prof. Schmidt-Jortzig bitte sehr.

Prof. Schmidt-Jortzig: Mir geht es nur noch um eine Entgegnung an Sie, lieber Herr Zeh. Vorbemerkung: Ich möchte noch einmal für mich nachdrücklich betonen, ob Sie das nun glauben oder nicht, mein verfassungspolitisches ungutes Gefühl bei dem Verhältnis von Artikel 79 Abs. 2 GG, Mehrheit für verfassungsändernde Gesetze, und der Möglichkeit aus dem Parlament heraus abstrakte Normenkontrolle beim Bundesverfassungsgericht zu erheben, hat nichts mit den realen gegenwärtigen Mehrheitsverhältnissen zu tun, zumal bei bisherigen Verfassungsänderungen, jedenfalls bis in die 15. Legislaturperiode hinein, in der Regel Verfassungsänderungen auch nicht nur mit den Stimmen einer Regierungskoalition zustande gekommen sind, sondern immer faktionsübergreifend erfolgten. Man muss an dieser Stelle wirklich genau in den Blick nehmen, ob es für die unterschiedlichen Quoren, die das Grundgesetz da kennt, nicht doch nachträglich die Möglichkeit einer Systematisierung und einer Stimmigmachung gibt. Bei dem verfassungswidrigen Verfassungsrecht gebe ich Ihnen zu, dass die Diskussion sehr akademisch wird, wenn wir darüber debattieren, ob Verfassungsänderungen möglicherweise bei Artikel 1 Abs. 2 GG, also über das positive Recht hinaus, noch für verfassungswidrig gehalten werden können. Aber ich bitte nachdrücklich, auch etwa den Artikel 23 Abs. 1 Satz 3 GG ins Visier zu nehmen. Danach sind alle Änderungen des EG-Vertrages und natürlich auch des EU-Vertrages, die Grundgesetzänderungen zum Gegenstand haben, auf die Mehrheiten von Artikel 79 Abs. 2 GG zugeschnitten. Sie hätten „Maastricht“ nicht mit den grundsätzlichen Erwägungen zu Artikel 79 Abs. 3 GG beim Verfassungsgericht gehabt, wenn nicht auch Bürger Verfassungsbeschwerden erhoben hätten. Wir müssen wirklich die Inkonsistenz oder die möglicherweise Inkonsistenzwerdung von Artikel 93 Abs. 1 und 2 GG zu Artikel 79 Abs. 2 GG anders sehen und nicht nur auf die akademische Diskussi-

on, gibt es verfassungswidriges Verfassungsrecht oder nicht, beschränken. Bei Artikel 23 Abs. 1 Satz 3 GG, mit diesen ganzen Europaangelegenheiten wie der Veränderung des EG-Vertrages, sehe ich doch deutlich die Möglichkeit oder Notwendigkeit, dann auch mit weniger als ein Drittel, die das beabsichtigen, die grundsätzliche verfassungsrechtliche Frage in Karlsruhe zu stellen. Sie wissen, wie schwer sich seinerzeit der Zweite Senat mit seinem Verfassungsmäßigkeitsattest getan hat.

Prof. Zeh: Zur Frage von Frau Enkelmann, wieso ich behauptete, dass das Fraktionsquorum zur Erzwingung eines Untersuchungsausschusses zum Missbrauch führt. Ich habe es auch in der schriftlichen Stellungnahme versucht anzudeuten, ich mache es mir jetzt ganz einfach: Zu Beginn dieser Wahlperiode oder auch zu Beginn des 1. Untersuchungsausschusses dieser Wahlperiode wäre ein Konglomerat von drei Untersuchungsausschüssen entstanden. Jede Fraktion hätte ihren Zuschnitt an Interessen und Fragebedarf neben die anderen gestellt; ich halte das schon für Missbrauch. Der Ausdruck Missbrauch stammt vom Parlamentarischen Rat, der sich ja gestritten hatte um die Frage, ob er das Fünftel der Weimarer Verfassung nimmt oder auf ein Viertel geht. Die Diskussion wurde dann auch kontrovers an der Stelle. Die FDP hat gesagt, das ist gegen die Minderheit, wenn ihr auf ein Viertel geht, darauf hin haben sich SPD und CDU gemeldet mit ihren Vertretern und haben gesagt, dann gehen wir auf ein Drittel, damit nicht zu wenige das erzwingen können. Die haben gesagt, das Fünftel in Weimar war schon zu wenig, also zu klein als Quorum. Ich denke schon, dass das ein Problem darstellt. Ich bin nicht sicher, wie weit man die Arbeitsfähigkeit der Regierung und die Aufmerksamkeit der Abgeordneten, die nicht dieses Interesse einer einzigen Oppositionsfraktion teilen, lahm legen oder ablenken sollte. Ich meine vor allem auch, dass das Ansehen des Bundestages und des Parlamentarismus, was auch von Herrn Havemann mehrfach unterstrichen worden ist, eher leidet. Stellen Sie sich vor, wir hätten jetzt eine Öffentlichkeit, die sieht, dass wegen eines Problems drei Untersuchungsausschüsse mit unterschiedlichen Aufgabenstellungen nebeneinander arbeiten, ich weiß nicht, ob der Ausdruck Missbrauch da so ganz falsch ist. Ich vermute, dass man bei allen möglichen Gelegenheiten dann mit dem Fünf-Prozent-Quorum Geschäfte machen würde. Es ist ja nicht so, dass es nur die Situation, dass es so und so viele Ausschüsse gibt, zu bedenken gilt, sondern immer die Vorwirkung bei solchen Geschäftsordnungsregeln mitbedacht werden muss, vor allem bei einem sog. Verlangen, bei

Erzwingungsregeln. Ich komme dann mit meiner Fünf-Prozent-Möglichkeit, ein Thema zum Untersuchungsausschuss zu machen, und handele mir dafür auf anderen Gebieten irgendetwas ein. Das finde ich zuviel. Was die Redezeit betrifft, ich denke schon, dass man das hinbekommen könnte. Ich habe einen Vorschlag in meinem Papier, wie man mit der Aktuellen Stunde anders umgehen kann, auf der Basis von § 28 GO-BT, auch generell mit der Redeordnung, das ist eine politische Frage. Wenn die Aktuelle Stunde wirklich funktionslos, oder sagen wir mal öde wird, auch für die Beteiligten, dann gibt es da vielleicht doch eine Möglichkeit, das anders zu sortieren und schon mal vorher zwei Mehrheitsbeiträge zu bringen, damit man später in der Stunde noch einen oppositionellen Beitrag hat. Oder weil Sie gerade „sieben“ erwähnt haben, als erste Runde in der Aktuellen Stunde: Es wäre doch eine Idee, die fünf Minuten Runde dadurch wieder zu beleben, dass zwar jede Fraktion fünf Minuten bekommt, dass aber die beiden großen Fraktionen jede zweimal fünf Minuten bekommen. Dann hat man wieder Fünf-Minuten-Runden und kann eine Siebener-Runde machen, ohne dass ein Drei-zu-Zwei Verhältnis zugunsten der Opposition rauskommt. In dem Maße, in dem man den Redezeitanteil kleiner Fraktionen erhöht, teilen sich die Abgeordneten der großen Fraktionen die gleiche Redezeit wie die der kleinen. Das ist grotesk ungleich, was den einzelnen Abgeordneten und seine Chance betrifft, einmal zu Wort zu kommen. Ich sage noch einmal, die Bundestagsredeordnung ist stark an Minderheiten orientiert, überhaupt das ganze Proporzdenken im Bundestag fördert insgesamt die Minderheiten. Es gibt eine Menge Parlamente, wo sich die Mehrheit sehr viel stärker durchsetzt.

Prof. Preuß: Ich glaube nicht, dass das Szenario von drei Untersuchungsausschüssen zum selben Thema wirklich realistisch ist. Wenn wir den Artikel 44 GG ändern würden, mit einem anderen Quorum, also eine Verfassungsänderung sowieso nötig wäre, dann wäre es ein Leichtes zu erklären, dass zu ein und demselben Untersuchungsgegenstand zur gleichen Zeit nur ein Untersuchungsausschuss zulässig ist. Abgesehen von der politischen Klugheit der Beteiligten, die dann doch nicht so dumm sein werden, sich um die Wirkung ihres Instruments dadurch zu bringen, dass sie das difundieren. Ich glaube also wirklich nicht, dass das ein zwingendes Argument ist. Aber zu der Frage von Frau Enkelmann: Ich habe deutlich gemacht, und das ist im Grunde genommen Konsens unter allen Sachverständigen hier, dass keine der vorhandenen Regelungen, sei es in der Verfassung, sei es in der Geschäftsordnung, verfassungs-

widrig ist in dem Sinne, dass sie Rechte verletzt, die zwingend kraft der Verfassung gegeben werden müssten. Es geht immer nur um verfassungspolitisch Wünschbares und um Optimierung. Ich habe ein gewisses Modell, das ich nicht noch mal wiederholen will, auf dessen Grundlage ich mir eine Optimierung der Rechte vorstellen kann. Da Sie mich nun so direkt gefragt haben, Frau Enkelmann: Ich würde schon denken, dass, wenn wir Artikel 93 GG bei Seite lassen, aus den Gründen, die ich vorhin erwähnt habe, im Grunde genommen bei Artikel 39 Abs. 3 GG und Artikel 44 Abs. 1 GG die Quoren bleiben. Die können eben nur verändert werden durch Verfassungsänderung und ich stelle mir durchaus vor, dass dieses dann auf die Grundeinheit der Oppositionsrechte im Bundestag zugeschnitten werden sollte. Das wären dann die Fraktionen. Was die Redezeiten anbelangt und was die Geschäftsordnungsfragen anbelangt, da sind Sie vielmehr als ich Sachverständige, weil Sie in der täglichen Praxis des Aushandelns von solchen Ordnungen Experten sind. Aber auch hier würde ich als Prinzip sagen, dass ich eine überproportionale Begünstigung der Minderheiten als Prinzip, ohne dass ich jetzt Details ausrechnen könnte, was das genau bedeutet, verfassungsrechtlich im Sinne einer vorzugswürdigeren Lösung für richtig halte. Das ist eine Frage der Aushandlung, die Sie dann im Parlament vorzunehmen hätten. Darüber kann ich jetzt als von außen Kommender Schreibtischexperte nicht sehr viel sagen.

Prof. Klein: Ich wollte nur in einem Punkt dem Eindruck, den Herr Preuß eben erweckt hat, widersprechen. Ich meine nicht, dass die hier zur Erörterung stehenden Fragen nur von verfassungspolitischem und nicht auch von verfassungsrechtlichem Interesse sind. Der Grundsatz der Proportionalität, der letzten Endes zurückzuführen ist auf das Prinzip der Repräsentation, verlangt Beachtung im parlamentarischen Geschäftsgang. Deswegen besteht das Bundesverfassungsgericht darauf, dass die Zusammensetzung der Ausschüsse die Mehrheitsverhältnisse im Parlament widerspiegelt. Es wäre nicht angängig z. B. allen Fraktionen in den Ausschüssen die gleiche Sitzzahl zuzuerkennen, also von einer Gleichheit der Fraktionen auszugehen und eben nicht von der Gleichheit der Abgeordneten. Das Gleiche gilt im Prinzip, wenngleich man da gewisse Einschränkungen normativer Art hinnehmen kann, für die Verteilung der Redezeit. Auch da verlangt das Prinzip der Proportionalität Beachtung. Was ja nicht ausschließt, dass im Einzelfall sich die Fraktionen einmal auf ein anderes Vorgehen einigen, dass Mehrheitsfraktionen oder die die Regierung tragenden Fraktionen auf gewisse Anteile an der

Redezeit verzichten oder, worauf Herr Zeh mit Nachdruck hingewiesen hat, sich darauf einlassen, dass die Beiträge der Regierungsmitglieder auf ihre Redezeit angerechnet werden. Das ist eine Übung, aber verfassungsrechtlich geboten erscheint sie mir nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Redezeiturteil aus dem zehnten Band da noch eine ganz andere Position vertreten. Ich halte die inzwischen eingetretenen Veränderungen nicht etwa für verfassungswidrig, sondern für ein berechtigtes und sinnvolles Entgegenkommen der jeweiligen Mehrheit gegenüber der jeweiligen Minderheit. Aber man darf sich deshalb nicht der Auffassung hingeben, das alles sei verfassungsrechtlich beliebig oder könne gar normativ vorgeschrieben werden. Richtig ist, was der § 28 GO-BT sagt, welche Gesichtspunkte der Präsident bei der Vergabe des Wortes in einer Debatte zu berücksichtigen hat. Auch das Prinzip von Rede und Gegenrede, das natürlich zur Verlebendigung einer parlamentarischen Debatte wesentlich beiträgt. Aber es ist nicht der einzige Gesichtspunkt, und es darf auch nicht der einzige Gesichtspunkt sein.

Vorsitzender: Besten Dank. Damit sind wir am Ende der Anhörung angelangt. Ich darf mich herzlich bedanken bei den Herren Sachverständigen für ihre gutachterlichen Äußerungen, die wir mit großem Interesse verfolgt haben und die ganz sicher bei den weiteren Beratungen im 1. Ausschuss sehr hilfreich sein werden. Ich darf mich bei den Zuschauern bedanken für ihr Interesse und ich darf mich auch bei den Kolleginnen und Kollegen bedanken für ihre Disziplin, dass wir jetzt doch die Zeitgrenze haben einhalten können. Die Anhörung ist geschlossen.

Ende der Sitzung: 19.03 Uhr

Thomas Strobl
(Vorsitzender)