

**Ausschussdrucksache
Geschäftsordnung
16 - G - 13/4**

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

Stellungnahme des Sachverständigen
Florian Havemann

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages am 10. Mai 2007

Stellungnahme von Florian Havemann, Verfassungsrichter im Lande Brandenburg

A Normenkontrollverfahren:

Im Grundgesetz ist eine Regelung geschaffen worden, durch die eine Überprüfung bereits beschlossener Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin durch Abgeordnete des Bundestages möglich ist. Diese Regelung hat sich als vorteilhaft und segensreich für Staat und Gesellschaft erwiesen, durch Normenkontrollverfahren wurden immer wieder nicht mit dem Grundgesetz übereinstimmende Gesetze außer Kraft gesetzt. Ein solches Normenkontrollverfahren einzuleiten ist im Grundgesetz daran gebunden, dass eine bestimmte Anzahl von Abgeordneten des Bundestages dafür nötig ist, dies tun zu können. Solche Quoren finden sich, in jeweils unterschiedlicher Höhe an mehreren Stellen des Grundgesetzes und in den ähnlich aufgebauten Länderverfassungen. Ein solches Quorum herabzusetzen, sollte sich erweisen, dass es faktisch zu hoch ist, dass aufgrund seiner Höhe eine eigentlich vorgesehene Regelung nicht greift, ist etwas ganz normales, etwas, das es immer wieder gegeben hat - abhängig nur von der Einsicht, dem politischen Willen des Verfassungsgesetzgebers. Es ist jedenfalls verfassungsrechtlich vollkommen unbedenklich, auch das Quorum herabzusetzen, das zur Einleitung eines Normenkontrollverfahrens nötig ist. Sollte sich erweisen, dass veränderte politische Konstellationen zum faktischen Ausfall dieses Instruments zur verfassungsrechtlichen Überprüfung beschlossener Gesetze führt, dürfte hier eine Änderung des Grundgesetzes angezeigt sein. Ob es dazu kommt, bleibt allein abhängig von der Einsicht, dem politischen Willen des Verfassungsgesetzgebers. Hier kann dann nur an diese Einsicht appelliert werden, hier muss dann sicher auch politisch argumentiert werden. Dies aber bleibt den Parteien überlassen.

Eine Veränderung, wie sie hier angezeigt sein dürfte, lässt aber auch die Möglichkeit offen, eine neuartige Regelung zu schaffen, eine auf einer anderen Grundlage als des bisherigen Quorums. Hier wären wohl nur zwei Möglichkeiten zu diskutieren:

1. Dass es einer Fraktion des Bundestages möglich gemacht wird, ein solches Normenkontrollverfahren in Gang zu setzen.
2. Dass dies möglich gemacht wird, wenn sich zwei oder drei Fraktionen zusammenschließen.
3. Dass dies jedem Abgeordneten des Bundestages möglich gemacht wird.

Zu 1.

Eine Absenkung des Quorums auf 5% der Abgeordneten würde einer Regelung gleichkommen, die es einer Fraktion möglich macht, Normenkontrollverfahren in Gang zu setzen, würde diesen Umstand aber verschleiern, ihn über ein neues, dann herabgesetztes Quorum ermöglichen - auch wenn es in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages solche Regelungen gibt, wäre dies sicher abzulehnen. Eine Entscheidung sollte hier klar sein, deutlich den Akteur benennen, auf den es dann ankommt. Auch Fraktionen werden im Grundgesetz als politische Akteure anerkannt, auch Fraktionen werden Rechte zuerkannt. Verfassungsrechtliche Gründe, die es ausschließen, dass eine Fraktion auch dieses Recht bekommt, ein Normenkontrollverfahren in Gang zu setzen, sind für mich nicht erkennbar. Es geht hierbei, um die nur politisch zu bewertende Frage, ob die sowieso schon starke Stellung der Fraktionen im Bundestag weiter gestärkt werden sollte oder nicht.

Zu 2.

Auch wenn es zwischen Oppositionsparteien keine Koalitionsvereinbarungen geben kann, sähe ich hiergegen keine verfassungsrechtlichen Bedenken, da dies lediglich ein Zusammengehen von Fraktionen im Einzelfall bedeuten würde und gemeinsame Anträge auch von Oppositionsfraktionen Gang und Gebe sind. Ich hielte eine solche Regelung aber für nicht empfehlenswert, da sie der Kungelei Vorschub leistet und noch einmal die Stellung der Fraktionsvorstände gegenüber den Mitgliedern der Fraktionen stärkt. Ob dies abgelehnt oder gewollt wird, bleibt eine politische Entscheidung.

Zu 3.

Auch wenn das freie Mandat weitestgehend zur Fiktion geworden ist, dem in der Parlamentspraxis nur noch wenig Realität entspricht (leicht erkennbar an den wenigen Abstimmungen, bei denen den Abgeordneten einer Fraktion eine Gewissensentscheidung gestattet wird), steht das Grundgesetz einer Regelung nicht entgegen, die es jedem einzelnen Abgeordneten möglich machen würde, ein Normenkontrollverfahren gegen bereits vom Bundestag beschlossene Gesetz einzuleiten. Eine solche Regelung wäre verfassungsrechtlich unbedenklich. Sie würde die Stellung des einzelnen Abgeordneten wieder stärken. Es muss immer für möglich gehalten werden, dass nur ein einziger Abgeordneter den Verfassungsbruch eines Gesetzes erkennt. Die beiden dagegen immer wieder vorgebrachten Einwände, der einer dann möglichen Überlastung des Bundesverfassungsgerichtes, der der Gefahr eines Missbrauchs dieses Rechtes durch Abgeordnete, können eine solche Regelung zwar ungeeignet erscheinen lassen, sie schlagen aber verfassungsrechtlich nicht durch. Diesen Einwänden wäre auch argumentativ zu begegnen. Ein Normenkontrollverfahren vorzubereiten, ist eine aufwendige Angelegenheit, ein Abgeordneter wird dies nur tun, will er sich nicht unnötig blamieren, wenn er eine gewisse Aussicht auf Erfolg hat. Die Gefahr eines Missbrauchs von Regelungen, Gesetzen und Verfassungsnormen ist immer und auf jeder Ebene der Politik gegeben. Es gibt keinen ersichtlichen Grund, ganz besonders diesem einen möglichen Missbrauch vorzubeugen. Sollte sich das Bundesverfassungsgericht bei einer solchen Regelung als überlastet erweisen, muss seine Arbeitskapazität erweitert werden. Vorstellbar wäre hier auch die Möglichkeit einer Vorabprüfung zu schaffen, durch die das Bundesverfassungsgericht Normenkontrollverfahren wegen ihrer offensichtlichen Unbegründetheit ablehnen kann. Ansonsten wäre es den Parteien nur zu empfehlen, keine Kandidaten bei der Wahl zum Deutschen Bundestag aufzustellen, denen sie einen solchen Missbrauch ihrer Rechte zutrauen.

B Minderheitenrechte im Deutschen Bundestag

Allgemein: Gegen die von der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagenen und von den GRÜNEN argumentativ gestützten Gesetzesvorschläge zur Stärkung der parlamentarischen Minderheitenrechte sehe ich keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Sie wären sicher alle dazu angehtan, insgesamt die Stellung des Deutschen Bundestages als Ort der Debatte zu stärken, ihn in der Öffentlichkeit nicht nur als Gesetzgebungsmaschinerie erscheinen zu lassen.