

**Ausschussdrucksache  
Geschäftsordnung  
16 - G - 13/3**

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

**Stellungnahme des Sachverständigen**  
**Prof. em. Dr. Klein**

## **Stellungnahme zu den Anträgen BT Drs. 16/126, 581, 4119**

Gemeinsamer Nenner der den Gegenstand der Anhörung bildenden Anträge sind Anregungen, im Blick auf die gegenwärtige parlamentarische Konstellation („Große Koalition“) vor allem Befugnisse der parlamentarischen Minderheit („Opposition“) zu erweitern. Der Antrag der Fraktion der FDP (BT Drs 16/126) beschränkt sich allerdings auf die Herabsetzung des Quorums für die Antragsberechtigung im verfassungsgerichtlichen Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§76 ff. BVerfGG) von einem Drittel auf ein Viertel der Mitglieder des Bundestages; er berührt das Parlamentsrecht allenfalls am Rande.

### **I. Grundlegung**

Das Bundesverfassungsgericht hat frühzeitig „die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition“ anerkannt und dieses „Recht“ zu den „grundlegenden Prinzipien“ der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne von Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG gezählt (BVerfGE 2, 1 [13]). Es umfasse „den Anspruch der oppositionellen Minderheit, ihre eigenen politischen Ansichten im Plenum vorzutragen und die Vorstellung der Mehrheit zu kritisieren“ (BVerfGE 44, 308 [321]; 70, 324 [363]). Das Recht auf verfassungsgemäße Bildung und Ausübung der Opposition und das Gebot, parlamentarische Minderheiten zu schützen, wurzeln im demokratischen Prinzip (BVerfGE 70, 324 [363]; 80, 188 [220]). Aus diesem Grundsatz hat das Bundesverfassungsgericht konkrete Folgerungen abgeleitet, so insbesondere und wiederholt die Forderung, die Repräsentation in die Ausschüsse vorzuverlagern, bei deren Zusammensetzung also dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit Rechnung zu tragen (BVerfGE 44, 308 [319]; 70, 324 [363]; 112, 118 [133, 135 f.]). Wo immer im Parlament der Sache nach Entscheidungen fallen, müssen die Fraktionen des Bun-

destages - und in gewissem Umfang auch Gruppen (vgl. § 10 Abs. 4 GOBT) - in einem ihrer proportionalen Stärke entsprechenden Verhältnis vertreten sein. Ein anderes Beispiel ist das Rederecht im Plenum des Bundestages: Das Bundesverfassungsgericht hat es als ein aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG abzuleitendes verfassungsmäßiges Recht des einzelnen Angeordneten qualifiziert, das freilich um der Funktionsfähigkeit des Bundestages willen gewissen Einschränkungen zugänglich sei. Die übliche Begrenzung und anteilige Verteilung der Redezeit auf die Fraktionen und Gruppen hat das Gericht vor diesem Hintergrund grundsätzlich gutgeheißen, als Maßstab hierfür aber „das Recht des Abgeordneten auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung“ hervorgehoben (BVerfGE 96, 264 [284]). Bei dieser Gelegenheit wurde auch - wie schon früher (BVerfGE 10, 4 [13]; 84, 304 [329]) - die Aufgabe des Parlaments betont, „Forum für Rede und Gegenrede“ zu sein (BVerfGE 96, 264 [284]). Dessen ungeachtet hat es das Gericht allerdings nicht beanstandet, dass der den Fraktionen und Gruppen zustehende Anteil an der vom Ältestenrat vereinbarten und vom Bundestag beschlossenen Gesamtredezeit proportional dem Verhältnis ihrer Stärke entsprechend bemessen wird - eine faire (d. i. vor allem eine den Belangen des Minderheitenschutzes Rechnung tragende) Handhabung der Geschäftsordnung vorausgesetzt (BVerfGE 96, 264 [285]).

Ist mithin einerseits der Schutz der Minderheit im Parlament von Verfassungsrechts wegen stark ausgeprägt - so dass mit Recht gesagt wird, die parlamentarischen Handlungsmöglichkeiten, Ansprüche und Positionen der Fraktionen beschrieben zugleich die rechtlichen Merkmale institutionalisierter parlamentarischer Opposition, sie seien nicht nur in ihrem abstrakten Kern sondern auch in ihrem wesentlichen Umfang unentziehbar (*Wolfgang Zeh*, in: J. Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Aufl., 2005, § 52 Rdnr. 23) -, so hat das Bundesverfassungsgericht andererseits doch auch immer wieder unterstrichen, dass bei der vor allem der Geschäftsordnung aufgegebenen Bestimmung des Umfangs ihrer Rechte auch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang zu berücksichtigen sind (BVerfGE 70, 324 [363]). Als ein solches Rechtsgut ist insbesondere das Verfassungsgebot der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments anerkannt (BVerfGE 112, 118 [133], unter Bezug auf BVerfGE 94, 351 [369]; 96, 264 [278 f.]). Allgemein verfüge der Bundestag bei der Entscheidung darüber, welcher Regeln es zu seiner Selbstorganisation und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs bedarf, über einen weiten

Gestaltungsspielraum. Das Bundesverfassungsgericht überprüfe jedoch, ob dabei das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten an den Aufgaben des Parlaments gewahrt bleibe (BVerfGE 80, 188 [220]; s. a. BVerfGE 102, 224 [240]).

Gelegentlich hat sich das Bundesverfassungsgericht, um die Bedeutung des Schutzes parlamentarischer Minderheiten zu unterstreichen, darauf bezogen, dass „das ursprüngliche Spannungsverhältnis zwischen Parlament und Regierung, wie es in der konstitutionellen Monarchie bestand, ... sich in der parlamentarischen Demokratie, deren Parlamentsmehrheit regelmäßig die Regierung trägt, gewandelt" habe. „Es wird nun vornehmlich geprägt durch das politische Spannungsverhältnis zwischen der Regierung und den sie tragenden Parlamentsfraktionen einerseits und der Opposition andererseits. Im parlamentarischen Regierungssystem überwacht daher in erster Linie nicht die Mehrheit die Regierung, sondern diese Aufgabe wird vorwiegend von der Opposition - und damit in der Regel von einer Minderheit - wahrgenommen" (BVerfGE 49, 70 [85 f.] - in dieser Entscheidung ging es um die Frage, ob und in welchem Umfang die Mehrheit auf den Gegenstand einer von der Minderheit beantragten parlamentarischen Untersuchung Einfluss nehmen darf; dazu: *Hans H Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Art. 44 Rdnrn. 76 ff.), in anderem Zusammenhang hat das Gericht darauf hingewiesen, dass „die Parlamentsautonomie eine gegenüber früher gewandelte Aktualität durch den Umstand gewinnen" könne, dass nicht mehr wie in der klassischen Lehre Parlament und Regierung einander gegenüberstehen, sondern die Grenze quer durch das Plenum verläuft; Regierung und die sie unterstützende Parlamentsmehrheit bilden gegenüber der Opposition politisch eine Einheit" (BVerfGE 102, 224 [236]). Das Gericht hat sich damit eine Sichtweise zu eigen gemacht, die im Schrifttum vielfach anzutreffen ist (vgl. nur *Peter M. Huber*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Aufl., 2005, § 47) und dazu Anlass gibt, die Nichterwähnung der „Opposition" im Grundgesetz und in der Geschäftsordnung -im Unterschied zur Mehrzahl der Landesverfassungen - als einen Mangel zu beklagen.

Vergleicht man die Befugnisse, über die die parlamentarischen Minderheiten - also die nicht zur „Regierungsmehrheit" zählenden Fraktionen, Gruppen und Abgeordneten - in den Parlamenten des Bundes und der Länder verfügen, so sind die Unterschiede im Allgemeinen nicht signifikant: Die Rechte der Opposition im Bundestag sind cum grano salis nicht geringer bemessen als in denjenigen Ländern, deren Verfassungen der „Opposition" einen eigenen rechtlichen Status zuweisen.

Ausnahmen wie Art. 12 Abs. 2 der Verfassung Schleswig-Holsteins, der den Vorsitzenden der stärksten der die Regierung nicht tragenden Fraktionen als „Oppositionsführer“ bezeichnet, sind durchaus problematisch.

So zutreffend die Beobachtung ist, dass mit dem parlamentarischen Regierungssystem der das Verfassungsrecht der konstitutionellen Monarchie kennzeichnende Organ dualismus der Dualismus von parlamentarischer Mehrheit plus Regierung einerseits und Minderheit (Opposition) andererseits in den Vordergrund getreten ist, so falsch wäre es doch, diesen Unterschied zu verabsolutieren. Einerseits formierten sich auch in den Parlamenten der konstitutionellen Epoche, zumal im Reichstag nach 1871, regierungsnah und regierungskritische Kräfte (vgl. nur *Hans-Peter Schneider*, in: ders./W. Zeh, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, § 38 Rdnrn. 5 f.). Andererseits kann keine Rede davon sein, dass die die Regierung tragenden Fraktionen, unbeschadet des zwischen ihnen und der Regierung bestehenden osmotischen Verhältnisses, an der parlamentarischen Kontrolle der Regierung keinen Anteil hätten (vgl. nur *Edzard Schmidt-Jortzig*, *Regierungskontrolle durch die Parlamentsmehrheit*, in: ders./J.Ipsen [Hrsg], *Recht - Staat - Gemeinwohl*, Festschrift für Dietrich Rauschning, 2001, S. 143 ff.). Dem Parlament kommt im parlamentarischen Regierungssystem ein bestimmender Anteil an der politischen Gesamtleitung zu. Ihm obliegt die (weit verstandene) Kontrolle der Regierung in einem doppelten Sinne: als öffentliche Kritik ist sie primär Sache der Opposition, als Prozess des Überprüfens und Bestimmens des Verhaltens der Regierung vornehmlich die Aufgabe der diese tragenden Mehrheit. Nur wenig überspitzend konnte deshalb *Heinrich Oberreuter* (Aktuelle Herausforderungen des Parlamentarismus, in: ders. [Hrsg.], *Parlamentsreform, Probleme und Perspektiven in westlichen Demokratien*, 1981, S. 23) schon vor Jahrzehnten feststellen: „Die in der Öffentlichkeit sichtbare Kontrolle der Opposition ist in der Regel nicht effizient, und die effiziente Kontrolle im Schöße der Mehrheit ist in der Regel in der Öffentlichkeit nicht sichtbar.“ Das ist allerdings in Zeiten großer Koalitionen typischerweise anders: hier tritt nicht selten zur Effizienz der Kontrolle der Regierung durch die sie tragende Mehrheit deren Publizität hinzu.

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass das Bundesverfassungsgericht sich einer differenzierenden Terminologie bedient, wenn von der „Opposition“ die Rede ist (Nachweise bei *Huber*, a.a.O., Rdnr. 40), und mit Bedacht darauf verweist, „dass ebenso wie die Mehrheit auch die Minderheit im Parlament nicht notwendig eine

homogene Einheit darstellt, sondern in eine Mehrzahl oder sogar in eine Vielzahl von Gruppierungen - Fraktionen oder auch Fraktionsstärke nicht erreichende Gruppen oder einzelne Abgeordnete - aufgespalten sein kann" (BVerfGE 70, 324 [363 f.]). Von daher erweist es sich auch als berechtigt, zumindest aber als gut vertretbar, dass auf der Ebene des Bundes bisher davon Abstand genommen worden ist, „die“ Opposition als solche mit einem besonderen rechtlichen Status auszustatten. Nach geltendem Bundesverfassungsrecht sind die parlamentarischen Minderheitenrechte zwar gerade wegen der oppositionellen Kräfte im Bundestag unverzichtbar, sie stehen aber auch anderen Minderheiten, die unter Umständen auch Abgeordnete der die Regierung tragenden Gruppierungen einschließen, zur Verfügung. Das ist schon darum richtig, weil das Grundgesetz weder die Bildung „großer“ Koalitionen ausschließt, die die Hervorbringung kritischer Kräfte innerhalb des „Regierungslagers“ begünstigen, noch auch die einer Regierungsmehrheit, die alle parlamentarischen Gruppierungen umschließt. Verfassungspolitisch gesehen haben sowohl große Koalitionen wie - erst recht - Allparteienregierungen ihre bedenklichen Seiten, verfassungsrechtlich unzulässig sind sie deshalb nicht, und manchmal sind sie der einzig gangbare Ausweg.

Verfassungsrechtliche Bestimmungen, zufolge derer „parlamentarische Opposition“ ein „grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie“ ist (vgl. Art. 85b Abs. 1 LVerf Rheinland-Pfalz; Art. 12 Abs. 1 Satz 1 LVerf Schleswig-Holstein; Art. 59 Abs. 1 LVerf Thüringen), werfen deshalb die - im Ergebnis wohl doch zu vemeinende - Frage auf, ob sie einer Allparteienregierung im Wege stehen. Zutreffend ist demgegenüber die Anerkennung des „Rechts auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition“ (BVerfGE 2, 1 [13]).

Parlamentarische Minderheitenrechte sind typischerweise, aber nicht ausschließlich, Oppositionsrechte. In der Ausgestaltung, die sie auf der Bundesebene erfahren haben, sind die Oppositionsrechte „Minderheitenrechte, d. h. Schutzrechte, welche parlamentarische Minoritäten ... davor bewahren, von der Mehrheit völlig ausgeschaltet zu werden“ (*Hans-Peter Schneider*, a.a.O., Rdnr. 51). Dabei geht es nicht nur, wenn auch faktisch in erster Linie, um oppositionelle Minoritäten, sondern auch um Minderheiten innerhalb der Majorität. Das hat seinen Grund vor allem darin, dass es sich letztlich um Rechte jedes einzelnen Abgeordneten handelt, die diesem aus seinem in Art. 38 Abs. 1 GG wurzelnden verfassungsrechtlichen Status erwachsen. Die Rechte des einzelnen Abgeordneten und den ihm zukommenden Status der Gleichheit hat das Bundesverfassungsgericht immer wieder zum Ausgangspunkt seiner Parlaments-

rechtlichen Entscheidungen gemacht: Alle Mitglieder des Bundestages haben die gleichen Rechte und Pflichten, weil die Repräsentation des Volkes „nicht von einzelnen oder einer Gruppe von Abgeordneten, auch nicht von der parlamentarischen Mehrheit, sondern vom Parlament als Ganzem, d. h. in der Gesamtheit seiner Mitglieder als Repräsentanten, bewirkt wird“. Das setze die gleiche Mitwirkungsbefugnis aller voraus (BVerfGE 80, 188 [218]; s. a. BVerfGE 96, 264 [278]; 102, 224 [237 f.]; 112, 118 [133 f.]). Die „formelle Gleichheit der Abgeordneten“ soll die Freiheit des Mandats gewährleisten (BVerfGE 102, 224 [239]) - ein Unterschied zwischen Abgeordneten, die zur regierungstragenden Mehrheit, und solchen, die zur oppositionellen Minderheit gehören, wird deshalb nicht gemacht: das freie Mandat beschreibt den Status *aller* Abgeordneten. Der Gleichheitsstatus der Abgeordneten ist zwar Einschränkungen zugänglich - die Regelungen der Geschäftsordnung etwa wirken sich stets als Beschränkungen der Rechte des einzelnen Abgeordneten aus (BVerfGE 84, 304 [321]; 96, 264 [278]). Aber Differenzierungen zwischen Abgeordneten bedürfen immer eines rechtfertigenden Grundes (BVerfGE 93, 195 [204]; 96, 264 [278]; 112, 118 [133]).

Die Funktionsfähigkeit des Parlaments ist ein solcher Differenzierungsgrund (BVerfGE 94, 351 [369]; 96, 264 [278 f.]; 112, 118 [133]), der aus dem demokratischen Prinzip folgende Schutz der parlamentarischen Minderheit ein anderer (BVerfGE 80, 188 [220]). Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz sind im demokratischen Staat zwei Seiten der gleichen Medaille (vgl. *Hans-Peter Schneider*, a.a.O., Rdnr. 16). Beide begrenzen die Autonomie des Geschäftsordnungsgebers. Verfassungsrechtliche Zielvorgabe ist danach die rechtliche Verankerung angemessener Informations-, Befugnis- und Mittelausstattung der Oppositionsfraktion(en), die auch zu einer gewissen Privilegierung oppositioneller Gruppierungen führen kann, wie sie bei der Gewährung von Geldleistungen an die Fraktionen (Oppositionszuschlag) erfolgt ist. Entgegen einer auch im Landesverfassungsrecht verbreiteten Redeweise ist eine „Chancengleichheit“ von Regierung und Opposition aber nicht zu erreichen (richtig: *Huber*, a. a. O., Rdnr. 77); sie stellte das Verhältnis von Mehrheit und Minderheit geradezu auf den Kopf. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb gut daran getan, die Frage, ob der Opposition ein Recht auf Chancengleichheit mit der Regierung zusteht, offen zu lassen (BVerfGE 10, 4 [16 f.]) - sie ist zu verneinen.

## II. Zu den Anträgen

1. Verfassungsrecht kann durch Geschäftsordnungsrecht nicht geändert werden. Mit hin ist es nicht möglich, den Kreis derjenigen, die nach Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG be rechtigt sind, vom Präsidenten des Bundestages dessen Einberufung zu verlangen, durch eine Änderung der Geschäftsordnung (§21 Abs. 2 GOBT) zu erweitern.

2. Die Herabsetzung der für die antragsberechtigte Minderheit in §§ 56 Abs. 1 Satz 2, 70 Abs. 1 Satz 2 GOBT festgelegten Quoren von 25 auf 5 v. H. (Fraktionsmindest stärke) wäre verfassungspolitisch unerwünscht, weil sie die Funktionsfähigkeit des Parlaments beeinträchtigen, und verfassungsrechtlich bedenklich, weil sie die Frakti onen gegenüber den einzelnen Abgeordneten in einem nicht zu rechtfertigenden Ma ße privilegieren würde. Zwar sind die Fraktionen das (unentbehrliche) politische Gliederungsprinzip für die Arbeit des Bundestages, aber ihre Bildung beruht auf der in Ausübung des freien Mandats getroffenen Entscheidung der Abgeordneten. „Der Bundestag hat daher in der Geschäftsordnung die Befugnisse der Fraktionen im par lamentarischen Geschäftsgang unter Beachtung der Rechte der Abgeordneten festzu legen" (BVerfGE 80, 188 [219 f.]). Es hat deshalb - gerade im Blick auf unterschied liche parlamentarisch-politische Konstellationen - seinen guten Sinn, dass Minder heitsrechte primär Abgeordneten und nur in zweiter Linie (s. z. B. §§ 4 Abs. 2 S. 1, 6 Abs. 1 S. 3, 20 Abs. 3 S. 1, 25 Abs. 2 S. 1, 26, 42, 44 Abs. 3 S. 1, 45 Abs. 2 S. 1, 60 Abs. 2 und 3, 76 Abs. 1 GOBT usf.) Fraktionen zustehen, wobei es diesen freisteht, sich bei hinreichender Stärke und Unterstützung durch eine ausreichende Zahl ihrer Mitglieder auch derjenigen Befugnisse zu bedienen, die einer bestimmten Mindest zahl von Abgeordneten zustehen.

3. Auf Bedenken stößt die Forderung, die proportionale Verteilung der Redezeiten nach Fraktionsstärke durch eine gleiche Bemessung der Redezeit für die Regierungs seite (regierungstragende Mehrheit im Parlament plus Regierung) einerseits und Op positionseite andererseits zu ersetzen. Dahinter steht die in den Anträgen immer wieder anzutreffende Fehlvorstellung, Regierungskontrolle sei ausschließlich Sache der nicht zur Majorität gehörenden Fraktione n und Abgeordneten, anders gewendet: die irrige Ineinsetzung von Regierung und parlamentarischer (Regierungs-) Mehr-



heit, d. i. deren Reduzierung auf ein bloßes unselbständiges Anhängsel der Regierung. Gleich sind nicht Mehrheit und Minderheit (von deren Heterogenität einmal ganz abgesehen) sondern die Mitglieder des Bundestages. Vor *ihrem* Gleichheitsstatus sind Privilegierungen, also besondere Rechte der Opposition, zu rechtfertigen. Dabei mag es angehen, bei der Aufteilung der Redezeit die Redebeiträge von Regierungsmitgliedern grundsätzlich auf die Redezeit der die Regierung tragenden Mehrheit anzurechnen und die die Regierung nicht tragenden Abgeordneten und Fraktionen/Gruppen innerhalb gewisser Grenzen zu begünstigen, ihre Redezeit also überproportional zu bemessen, wie es seit Einführung der „Bonner/Berliner Stunde“ regelmäßig geschieht. Verfassungsrechtlich nicht vertretbar wäre es aber, wenn die Privilegierung der Opposition so weit ginge, dass von einer an der Fraktionsstärke orientierten Verteilung der Redezeit schlechterdings nicht mehr die Rede sein könnte. Nicht die Benachteiligung der Mehrheitsfraktion(en) ist dabei der ausschlaggebende verfassungsrechtliche Gesichtspunkt, sondern die unterschiedliche Bemessung der Rechte der Abgeordneten je nachdem, ob sie zur Mehrheit oder zur Minderheit gehören; sie ist nur innerhalb durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bestimmter Grenzen hinnehmbar. Zu welchen Folgerungen zwänge die den Anträgen zugrunde liegende Logik, wenn die die Regierung tragende Mehrheit einmal noch größer wäre als gegenwärtig oder im Falle einer Allparteienregierung nur einige fraktionslose Abgeordnete die „Opposition“ bildeten? Nach alledem ist es nicht zu beanstanden, dass nach der für die 16. Wahlperiode getroffenen Regelung auf die Mehrheitsfraktionen (plus Regierung!), die rund 73 v.H. der Mitglieder des Bundestages stellen, ein Anteil von 63,3 v. H. pro Stunde Redezeit (= 38 Minuten), auf die Oppositionsfraktionen, denen rund 27 v. H. der Mitglieder des Bundestages angehören, ein Anteil von 36,6 v. H. (= 22 Minuten) entfallen (vgl. *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die parlamentarische Praxis, § 35 Erl. I [S. 10]). Dieser Rahmen ist ausreichend, um Rede und Gegenrede zu ermöglichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das diskursive Element der Parlamentsdebatte eine zwar bedeutsame, dennoch aber nur eine Teilfunktion derselben ist, wie § 28 Abs. 1 S. 2 GOBT zeigt (zur Funktion der Parlamentsöffentlichkeit s. *Hans H. Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Art. 42 Rdnrn. 26 ff. mit weit. Nachw.).

4. Art. 79 Abs. 3 GG stünde einer Änderung der Art. 44 Abs. 1 Satz 1, 93 Abs. 1 Nr. 2 GG nicht entgegen. Die Quoren von einem Viertel und einem Drittel der Mitglie-

der des Bundestages sind freilich mit Bedacht gewählt. Im einen wie im anderen Fall ging es dem Verfassungsgeber darum, den Einsatz dieser gewichtigen Instrumente (Untersuchungsausschuss, abstrakte Normenkontrolle) von der Unterstützung einer beachtlichen Anzahl von Mitgliedern des Bundestages abhängig zu machen, um ihren vorschnellen Gebrauch und die damit verbundenen Abnutzungserscheinungen zu verhindern. So hat man bewusst, in Abweichung vom Vorschlag des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee (vgl. Art. 57 Abs. I HChEntw.), das Einsetzungsquorum von einem Fünftel auf ein Viertel der Mitglieder des Bundestages heraufgesetzt, um kleinen Minderheiten den Missbrauch des Untersuchungsrechts zu verwehren. Dabei war man sich der Bedeutung des parlamentarischen Untersuchungsrechts im parlamentarischen Regierungssystem als eines Instruments vorzüglich der Minderheit sehr wohl bewusst. Aber die Minderheit sollte eben mit Rücksicht auf die Funktionsfähigkeit von Bundestag und Bundesregierung nicht eine kleine Minderheit sein.

Im Blick auf die Antragsberechtigung im verfassungsgerichtlichen Organstreit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 63 ff. BVerfGG) hat das Bundesverfassungsgericht die Prozeßstandschaft der Fraktionen anerkannt, um die Rechte des Bundestages innerhalb des parlamentarischen Regierungssystems, also ggf. auch gegen die parlamentarische Mehrheit, zu sichern. Im Parlamentarischen Rat sei der Schutz der Parlamentsminderheit der Grund dafür gewesen, „andere Beteiligte“ zum Organstreit zuzulassen. „Gedacht war dabei vor allem an die Oppositionsfraktion. Der Minderheitenschutz zielte auf den Schutz der organisierten parlamentarischen Minderheit. Man wollte nicht ‚ganz kleinen Gruppen‘, sondern dem parlamentarischen Gegenspieler der Regierungsmehrheit den Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht eröffnen“ (BVerfGE 90, 286 [344] mit Nachw.). Das hat unter den gegenwärtigen Gegebenheiten die beachtliche Konsequenz, dass drei oppositionelle Fraktionen unabhängig voneinander im Organstreit als Prozeßstandschafter Rechte des Bundestages verfolgen können. Bei der abstrakten Normenkontrolle - in ihrer gegenwärtigen weiten Form eine über die Tradition deutlich hinausgehende Erscheinung des Verfassungs(prozess)rechts - war man noch zurückhaltender. Im Parlamentarischen Rat verfiel der Antrag des Abg. Dr. Seebohm, die Antragsbefugnis schon einem Fünftel der Mitglieder des Bundestages oder eines Landtages (!) zuzuerkennen, der Ablehnung (s. *Klaus Stern*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof [Hrsg.], Bonner Kommentar zum

Grundgesetz, Art. 93 Erl. I A). Dabei ging es nicht nur um den Schutz des Bundesverfassungsgerichts vor Überlastung. Die abstrakte Normenkontrolle - nicht selten als ein Instrument zur Fortsetzung der Politik mit justitiellen Mitteln apostrophiert (und missverstanden!) - ist dem Grundsatz nach als ein äußerster Rechtsbehelf bei gravierenden und ins Auge springenden Verfassungsverstößen des Gesetzgebers konzipiert. Sie würde diesem Zweck entfremdet, legte man dieses Mittel in die Hand kleiner Gruppen, also etwa einer Fraktion, die nicht mehr als 5 v. H. der Mitglieder des Bundestages umfassen muss. Im Übrigen sollte nicht übersehen werden, dass die abstrakte Normenkontrolle nicht das einzige verfassungsprozessuale Mittel ist, die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes überprüfen zu lassen.

### III. Resümee

Grundgesetz und Geschäftsordnung haben die Befugnisse von Minderheiten im parlamentarischen Geschäftsablauf, unbeschadet der Möglichkeit, sie im Einzelfall in gewissem Umfang zu erweitern, so bemessen, dass sie bei allen in Betracht kommenden parlamentarisch-politischen Konstellationen den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Es ist darum nicht ratsam, sie je nachdem, wie die aktuellen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag beschaffen sind, zu erweitern oder einzuschränken. Situativ bedingte Anpassungen sind dem Ansehen des Parlaments in aller Regel nicht dienlich. Allenfalls solche Änderungen sind zu erwägen, die in allen vorstellbaren Lagen - knappe wie große Mehrheiten - sinnvoll erscheinen. Solche Vorschläge ergeben sich aus den vorliegenden Anträgen nicht. Es ist nicht erkennbar, dass unter den heute bestehenden - im Vergleich zu den 1966 bis 1969 gegebenen für die Opposition deutlich komfortableren - Bedingungen die Opposition (genauer: die Minderheiten] der die die Regierung nicht tragenden Abgeordneten) in einer Lage wäre, die aus verfassungsrechtlichen oder verfassungspolitischen Gründen eine Ausweitung des Minderheitenschutzes geboten erscheinen ließe. Die Möglichkeiten, ihre Standpunkte in den parlamentarischen Entscheidungsprozess einzubringen, entspricht dem im Bundestag bestehenden Stärkeverhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit, sie sind bei der Redezeitverteilung sogar überproportional zu ihren Gunsten ausgeprägt. Die Organisation des parlamentarischen Geschäftsgangs ist nicht nur dem Schutz der Minderheit(en) sondern auch dem Mehrheitsprinzip, der

Effektivität der Arbeit des Bundestages und - vor allem - dem Recht aller Abgeordneten auf gleiche Teilhabe am Willensbildungsprozess des Parlaments verpflichtet. Die bestehenden Regelungen bringen diese konkurrierenden verfassungsrechtlichen Aspekte zu einem verhältnismäßigen Ausgleich.