

**Ausschussdrucksache
Geschäftsordnung
16 - G - 13/2**

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

Stellungnahme des Sachverständigen
Prof. Dr. Zeh

Schriftliche Stellungnahme

zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages über den Gesetzentwurf der Fraktion der FDP sowie die Anträge der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betreffend Minderheitsrechte im Bundestag am 10. Mai 2007, 16.30 Uhr.

Die folgende Stellungnahme versucht, die in den Vorlagen einerseits und den Fragenkatalogen der Fraktionen andererseits vorgetragenen Anliegen, Argumente und Fragen in einer gewissen Systematik abzuarbeiten, um Wiederholungen und Querverweise nach Möglichkeit zu vermeiden. Da die Schwerpunkte unterschiedlich gesetzt und die Gesichtspunkte unterschiedlich akzentuiert und verknüpft sind, wird dies nicht vollständig gelingen. Soweit Fragen als nicht ausreichend behandelt erscheinen sollten, kann in der mündlichen Anhörung ergänzend Stellung genommen werden.

1. Abstrakte Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs.1 Nr.2 GG als Oppositionsrecht?

Der Gesetzentwurf der FDP begehrt eine Herabsetzung der Antragsbefugnis von einem Drittel der Mitglieder des Bundestages auf ein Viertel. Im Antrag DIE LINKE wird gefordert, von der Bundesregierung einen Gesetzentwurf zu verlangen, welcher die Herabsetzung auf eine Fraktion beantragen soll. Im Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird zu diesem Punkt eine Prüfung unter dem Gesichtspunkt oppositioneller Befugnisse verlangt, ohne ein bestimmtes Quorum zu nennen.

1.1. Zunächst ist festzustellen, dass eine Herabsetzung des Antragsquorums durch Auslegung, also ohne Änderung des GG, nicht möglich ist. Dem steht schon Art. 79 Abs.1 Satz 1 GG entgegen (keine Verfassungsänderung ohne Verfassungstextänderung). Generell gilt für die Auslegungsmethodik im Verfassungsrecht, dass Erweiterungen nur ganz eingeschränkt möglich sind, eben um eine Umgehung der Zitierpflicht des Art. 79 Abs.1 Satz 1 zu unterbinden. Eine pragmatisch-prozessuale Erwägung kommt hinzu: Es wäre Sache des BVerfG selbst, in einem konkreten Fall eine solche Auslegung vorzunehmen, also einen Normenkontrollantrag von weniger als einem Drittel der MdB zuzulassen; der Bundestag hätte nicht das Recht (nicht einmal einstimmig), eine solche Auslegung, etwa im Wege einer GO-Bestimmung, zu dekretieren. Mit Recht stellt die Begründung des FDP-Antrags fest, eine Schließung dieser „Lücke“ durch Auslegung sei nicht möglich.

1.2. Mit der Frage, ob es sich tatsächlich um eine „Lücke“ der Verfassung handelt, sind zugleich die Fragen nach den Motiven des Verfassungsgebers und nach der Sinnhaftigkeit sowie der (aktuellen) Systemgerechtigkeit des Drittel-Quorums aufgerufen, wie sie in den Fragenkatalogen der Fraktionen in unterschiedlichen Formulierungen gestellt sind.

Der Parlamentarische Rat (im folgenden: PR) hatte zunächst eine Normenkontrolle, also die Prüfung der Vereinbarkeit einfachen Gesetzesrechts des Bundes oder der Länder mit dem Grundgesetz (im ursprünglichen Art. 98 hieß es übrigens noch „Unvereinbarkeit“) überhaupt nur auf Antrag eines Gerichts vorgesehen (das ist die heute „konkret“ genannte Normenkontrolle aus gegebenem Anlaß, im Unterschied zur „abstrakten“ im hier interessierenden Sinne ohne zugrunde liegenden Rechtsstreit, in welchem die Verfassungsmäßigkeit entscheidungsrelevant werden kann). Im weiteren Verlauf wurde vom Allgemeinen Redaktionsausschuss eine Version vorgeschlagen, die eine Normenkontrolle „auf Antrag der Bundesregierung oder einer Landesregierung“, also noch immer ohne den Bundestag, vorsah. Im Rechtspflegeausschuss wurde dies auf Antrag der CDU ergänzt um die Formulierung „...oder von einem Drittel der Mitglieder des Bundestages“. Zugleich wurde aber streitig, ob diese Verfahrensart aus dem Katalog der Zuständigkeiten des BVerfG nicht besser entfernt und dem „Obersten Bundesgericht“ übertragen werden sollte (zu dessen Einrichtung es später nicht gekommen ist), weil es sich bei der Normenkontrolle um „reine Rechtsprüfung“ und um typisches „richterliches Prüfungsrecht“ handle, für welche das BVerfG mit den politischen Akzenten seines Kompetenzbereichs nicht gedacht sei. Im Hauptausschuss schließlich wurde die Zuweisung an das BVerfG bestätigt, jedoch eine neue Debatte darüber geführt, ob das Antragsrecht auch dem Bundespräsidenten eingeräumt sowie außer dem Bundestag auch einem Landtag, und zwar mit einem Quorum von jeweils einem Fünftel der Mitglieder, zuerkannt werden sollte. Dieser Antrag wurde am 13. Januar 1949 jedoch abgelehnt (der Ablauf der Beratungen ist hier zwecks Übersichtlichkeit gerafft dargeboten; für Einzelheiten vgl. Doemming/Füsslein/Matz im Jahrbuch des Öffentlichen Rechts 1951, S. 669 ff. mit den dortigen Quellenverweisen).

Diese Beratungen wurden ohne Bezugnahme auf parlamentarische Minderheitsrechte geführt, und auch der Begriff „Opposition“ tauchte nicht auf. Es ging nur um die Frage, welchen Organen die Antragsbefugnis zuerkannt werden sollte; die Einbeziehung des Bundestages mit einem Drittel geschah ohne Bezugnahme auf das parlamentarische Regierungssystem und Minderheitserwägungen. Diese waren möglicherweise implizit mitgedacht mit der Überlegung, dass die Zuerkennung der Antragsbefugnis an den Bundestag als solchen ja seiner Mehrheit bedeuten würde mit der Folge, dass dieser davon keinen Gebrauch machen würde, weil er damit die Verfassungsmäßigkeit eines von ihm selbst (mehrheitlich) beschlossenen Gesetzes angreifen würde; eine solche Überlegung mag zur Wahl des Drittels im Sinne eines nennenswerten Teils von zweifelnden MdB geführt haben. Jedenfalls ist explizit kaum etwas zu entnehmen für die Vorstellung, das Drittel-Quorum sei als parlamentarisches Schutzrecht für Minderheiten konzipiert. Dieser Eindruck verstärkt sich noch angesichts der Debatte über die Normenkontrolle als „rein richterliche Prüfung“, die von einer Berücksichtigung parlamentarischer Prozesse und Bedürfnisse doch sehr entfernt erscheint.

Das bestätigt sich überdies noch dadurch, dass der PR in diesem Kontext nicht etwa generell dem parlamentarischen Minderheitsschutz distanziert gegenüberstand. In derselben Vorschrift wurde nämlich in Abs.2 (alt), beim Organstreit, die Antragsbefugnis, die ursprünglich nur Teilen von obersten Bundesorganen zuerkannt war, „die in diesem Grundgesetz mit eigenen Rechten ausgestattet sind“ (das wäre der Bundestag als ganzer gewesen), ergänzt um solche Teile, die „in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans“ mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Damit waren bewusst die Fraktionen einbezogen, und zwar mit ausdrücklicher Begründung des parlamentarischen Minderheitsschutzes. Hätte der PR dies auch für die Normenkontrolle in Betracht gezogen, wären sicher entsprechende Argumente und Anträge vorzufinden, zumal die soeben genannte Vorschrift zusammen mit der an-

deren behandelt und diskutiert wurde. Es spricht demnach nicht viel für eine „Lücke“ der Regelung im Sinne einer übersehenen Möglichkeit oder Notwendigkeit.

1.3. Angesichts dessen wird man annehmen dürfen, dass die Eignung und Nutzung der abstrakten Normenkontrolle für parlamentarisch-politische Auseinandersetzungen erst im Laufe der Zeit erfasst und eingeübt worden ist. Das führt zu der Frage, ob diese Entwicklung in der Weise normativ aufgenommen werden sollte oder müsste, dass die Normenkontrolle als ein typisch oder charakteristisch gewordener Bestandteil des Parlamentsrechts unter den Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems neu zugeschnitten und an gewandelte Voraussetzungen angepasst würde.

Dass der Bundestag als Verfassungsgesetzgeber mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit dazu befugt ist, steht außer Frage (nicht jedoch, wie oben schon erwähnt, im Wege der Auslegung, etwa mit Hilfe einer dies postulierenden Bestimmung der GOBT). Ob er es tun sollte, ist eine in erster Linie politische, auch verfassungspolitische Frage. Unter dem letzteren Aspekt wäre von einer nur aktuell begründeten Anpassung abzuraten. Das Grundgesetz nur deshalb zu ändern, weil während des Bestehens einer (mutmaßlich nicht zur Dauereinrichtung werdenden) Regierungsmehrheit von über zwei Dritteln der Gebrauch der Normenkontrolle durch die Opposition vorübergehend politisch eingeschränkt sein kann (nicht muss, denn das Drittel für den Antrag könnte bei schwerwiegenden verfassungsrechtlichen Bedenken sogar anders zusammenfinden), stößt auf Bedenken hinsichtlich der Stabilität des Staatsorganisationsrechts. Es wird verfassungspolitisch seit jeher so aufgefasst, dass aktuelle politische Konstellationen nicht zu einem „passenden“ Zuschnitt der Spielregeln führen dürfen. Darin liegt ein ganz wesentlicher Schutzzweck gerade für Minderheiten. Die Frage der Herabsetzung des Quorums sollte generell, nicht mit Blick auf eine aktuelle Konstellation, beurteilt und entschieden werden.

Aus dieser generellen Sicht sind durchaus Gründe erkennbar, die für eine Herabsetzung des Quorums auf ein Viertel sprechen. Rollenwahrnehmung und Arbeitsweise des Bundestages haben nach jahrzehntelanger Übung die grundgesetzlich – vor allem durch Art. 63, 67 und 68 – vorgegebene Spielregel des strikt parlamentarischen Regierungssystems verankert, der zufolge der kontroverse Teil der Regierungskontrolle wesentlich von der Opposition wahrgenommen wird. Als Opposition werden alle die Mitglieder verstanden, die bei der Regierungsbildung nicht für den Kanzler gestimmt haben (hier abgesehen von denkbaren „Abweichlern“ innerhalb der Koalitionsfraktionen). Wenn infolge des deutschen Proportionalwahlrechts dieser nicht an der Regierungsbildung mitwirkende Teil des Parlaments aus mehreren politisch unterschiedlichen, auch gegensätzlichen Gruppierungen bestehen kann, erscheint es vertretbar, jedenfalls diesem verbleibenden „Rest“ des Bundestages gemeinsam, wie groß oder klein er auch sei, die Befugnis zum Normenkontrollantrag einzuräumen.

Damit ist zugleich die Frage beantwortet, was sich insoweit ergeben würde, wenn die Opposition im Grundgesetz mit eigenem Rechtsstatus versehen würde. Ein solcher Rechtsstatus könnte – unter der Voraussetzung, dass eine zweifelsfreie Definition von „Opposition“ gelingt – die hier erörterte Antragsbefugnis, auch ohne zahlenmäßig beziffertes Quorum, ausdrücklich umfassen. Daraus ergibt sich umgekehrt auch, dass eine GG-Änderung auf ein Viertel aufzufassen wäre und auch wirken würde als ein Teilschritt zur verfassungsrechtlichen Institutionalisierung „der“ Opposition. Das wäre eine verfassungspolitische Entscheidung auf der Linie der bisherigen Entwicklung. Ein Viertel anstelle des gegenwärtigen Drittels wäre auch keine Größenordnung, die eine eklatante Mißbrauchsgefahr heraufbeschwören würde.

1.4. Dies ist anders zu beurteilen bezüglich einer Zuerkennung des Normenkontrollantrags an eine Fraktion (oder/und, nach dem Muster der GOBT, an so viele MdB, wie zur Bildung einer Fraktion nötig sind, also 5 %), wie es im Antrag der LINKEN verlangt wird. Für eine deutlichere Kenntnisnahme des GG von der Rolle der Opposition wäre verfassungspolitisch nichts gewonnen. Dagegen wäre das Quorum auf ein Niveau gesenkt, wie es in der GOBT für Gesetzesinitiativen, Anfragen, Aktuelle Stunden oder die Bezweiflung der Beschlussfähigkeit vorgesehen ist, also für die parlamentarische Alltagsarbeit. Auf dieser Ebene würde das Antragsrecht sich dann längerfristig einpendeln: der Vorwurf des Verfassungsbruchs als kleine Münze der alltäglichen Auseinandersetzungen. Das müsste als Missbrauch angesehen werden, und zwar unabhängig von der Häufigkeit des Gebrauchs, weil erstens der Rang des Grundgesetzes, zweitens die Rolle des Bundesverfassungsgerichts und drittens das Ansehen des Parlaments insgesamt beschädigt werden könnten.

2. Einsetzung von Untersuchungsausschüssen nach Art. 44 GG auf Verlangen von weniger als einem Viertel der Mitglieder des Bundestages?

Im Antrag DIE LINKE wird eine Herabsetzung des Durchsetzungsrechts für Untersuchungsausschüsse auf die Größe der Fraktion ausdrücklich gefordert. Im Fragenkatalog der CDU/CSU wird nach den Motiven des Verfassungsgebers für das Viertel in Art. 44 GG gefragt.

Der Parlamentarische Rat (PR) stand vor der Frage, ob das Fünftel der Mitglieder, welches die Weimarer Reichsverfassung in ihrem Art 34 vorgesehen hatte, beibehalten oder verändert werden sollte. Der Herrenchiemsee-Entwurf hatte das Fünftel übernommen. Im Organisationsausschuss des PR wurde (in der 6. Sitzung am 24. September 1948) das Quorum auf ein Viertel heraufgesetzt mit der Begründung, mit dem niedrigen Weimarer Quorum sei „doch häufig Missbrauch“ geübt worden. Der Einwand aus der FDP, dies richte sich gegen Minderheiten, führte zu Gegengewägungen der SPD, eine noch höhere Minderheit zu fordern, sowie zu einem Antrag aus der CDU, auf ein Drittel zu gehen, der jedoch abgelehnt wurde. (Das Argument von Dehler, FDP, es spiele keine so große Rolle, ob man ein Viertel oder doch besser nur ein Fünftel verlange, wurde vom Vorsitzenden Dr. Lehr mit dem Satz quittiert: „Dann wollen wir diesen Punkt mit dieser Feststellung verlassen.“). In der weiteren Beratung spielte dieser Punkt keine Rolle mehr.

Daraus lässt sich jedenfalls soviel entnehmen, dass der PR bewusst ein höheres Quorum als ein Fünftel haben wollte. Es war eine klar gegen zu häufige missbräuchliche Verlangen nach Untersuchungsausschüssen gerichtete Entscheidung. Um von dieser Maßgabe ab- und auf die Weimarer Rechtslage zurückzugehen oder sogar die Fraktionsgröße ausreichen zu lassen, müssten zwingende Gründe vorliegen. Solche sind indessen nicht ersichtlich. Im Gegenteil hat der Weg zu einem Untersuchungsausschuss in dieser Wahlperiode gezeigt, dass die Motivation des PR auch und gerade heute nicht unbegründet ist. Die kontroversen Ziele, welche die Minderheitsfraktionen mit diesem UA verfolgen wollten, lassen die Vermutung begründet erscheinen, dass es zwei oder drei Ausschüsse zum fraglichen Themenbereich gegeben hätte, wenn jede Fraktion einen mit ihrem jeweiligen Untersuchungsauftrag hätte durchsetzen können. Das könnte die Gefahr nicht nur von Lähmungen der Arbeit von Ministerien, sondern auch eines Ansehensverlustes des Parlaments herbeiführen. Demgegenüber ist kein durchschlagender Grund erkennbar, aus welchem diese Gefahr aus verfassungssystematischen Gründen in Kauf genommen werden müsste. Insbesondere kann eine einzelne Fraktion nicht jeweils für sich in Anspruch nehmen, den Schwerpunkt der oppositionellen Arbeit zu bestimmen und

sich gewissermaßen als „die“ – die eigentliche, die richtige – Regierungskontrolle zu gerieren.

3. Parlamentarische Kontrolle der Regierung grundsätzlich

Eine größere Anzahl von Vorschlägen und Fragen der Fraktionen argumentiert mit der Notwendigkeit und Möglichkeit der Regierungskontrolle durch das Parlament als Kernaufgabe der Opposition. Um Wiederholungen zu vermeiden wird dazu einiges Grundsätzliche vor die Klammer gezogen.

3.1. Unbestreitbar gehört die parlamentarische Kontrolle der Regierung zu den wichtigsten Zwecken und Rechtfertigungen oppositioneller Aktivität im Parlament. Nicht zutreffend wäre jedoch die aus der Natur der parlamentarischen Regierungsweise abgeleitete Vorstellung, diese Kontrolle sei nur – manche behaupten, „nur noch“, im Gegensatz zu früheren Epochen des Parlaments – von oppositionellen Minderheiten auszuüben. Das Argument lautet etwa, nachdem die Mehrheit mit der Regierung politisch identisch sei, sei sie zu deren Kontrolle weder willens noch fähig, also sei diese Aufgabe ganz auf die Opposition übergegangen.

Dahinter steht ein verengter Kontrollbegriff. Die kontroverse, Alternativen darstellende und andere als parlamentarische Kräfte einbeziehende, insbesondere auch an die Öffentlichkeit adressierte Kontrolle der Opposition ist unverzichtbar und legitim. Ebenso unverzichtbar ist aber aus der Logik der parlamentarischen Regierungsform die mitsteuernde, unterstützende, nach Möglichkeit Fehlentwicklungen vermeidende und die Regierung vor Fehlentscheidungen schützende Kontrolle der Mehrheit. Man kann die erstere Form der Kontrolle mit dem französischen Ursprungsbegriff der „contre-rolle“, die letztere mit der angelsächsischen „control“ kennzeichnen. Die eine ist die „Gegen-Rolle“, die andere will Prozesse „unter Kontrolle“ haben. Die Ziele sind gegensätzlich; oppositionelle Kontrolle der Regierung heißt ihre Fehler und Versäumnisse aufdecken und Motive liefern, sie (durch die nächsten Wahlen) abzulösen, die Mehrheitskontrolle will dagegen der Regierung (und sich selbst) die Wiederwahl sichern. Beide Kontrollvarianten werden im parlamentarischen Regierungssystem gebraucht.

3.2. Es trifft daher nicht zu, dass „nur noch“ ein (kleinerer) Teil des Parlaments die Regierung kontrolliert. Der ganze Bundestag übt Kontrolle aus, wenn auch mit unterschiedlichen Zielen und mit (teilweise) unterschiedlichen Methoden. Damit verliert das hinter den meisten Änderungsforderungen stehende Argument, ohne Verstärkung von Minderheitsrechten nehme die Kontrolle der Regierung durch das Parlament schweren Schaden, einiges an Durchschlagskraft. Die verfassungspolitische Frage (soweit Änderungen des GG verlangt werden) und die parlamentspolitische Frage (soweit Änderungen der Geschäftsordnung angesprochen sind) ist darauf zu konzentrieren, ob der kontroverse Teil der parlamentarischen Kontrolle unter den Bedingungen der gegenwärtigen Mehrheits/Minderheitsverteilung im Bundestag in nennenswerter, die Spielregeln des parlamentarischen Regierungssystems außer Kraft setzender oder maßgeblich beeinträchtigender Weise ausfällt oder leerläuft. Nur wenn dies festgestellt werden kann oder wenigstens plausibel droht, sind aktuelle Anpassungen zu rechtfertigen.

Unter dieser Prämisse steht die folgende Stellungnahme zu in den Anträgen verlangten oder zur Diskussion gestellten Änderungen und in den Fragenkatalogen der Fraktionen aufgeworfenen Fragen.

4. Einberufung des Bundestages, Art. 39 GG, § 21 GOBT

Im Antrag LINKE wird verlangt, zu den bisher zur Erzwingung einer Bundestagssitzung befugten Akteuren Bundespräsident, Bundeskanzler und ein Drittel der MdB die Fraktionen hinzuzufügen; dies soll durch entsprechende Einfügung in § 21 GO geschehen (der die Vorgabe des Art. 39 Abs.3 Satz 3 GG lediglich wiederholt). Auch im Antrag GRÜNE wird dies gefordert, wobei argumentiert wird, über die Verfassungsvorschrift könne „wegen der Sondersituation“ durch eine GO-Änderung hinausgegangen werden.

Dies trifft nicht zu. Bereits oben wurde erläutert, dass und warum eine erweiternde Auslegung von Verfassungsrecht im Wege der Interpretation – und nur in dieser Eigenschaft würde eine GO-Regelung dem GG-Artikel gegenüberreten können – nur äußerst eingeschränkt zulässig ist. Hier ist das schon wegen der Dimension der Änderung – Gleichstellung jeder Fraktion mit dem Bundespräsidenten – ausgeschlossen; es ist sogar fraglich, ob das überhaupt noch eine Auslegung der Verfassung darstellen würde oder eher den von vornherein unzulässigen Versuch, einfachem Recht einen höheren Rang als entgegenstehendem Verfassungsrecht zuzuwiesen. Die erstrebte Änderung wäre also nur – dann zulässig – durch Änderung von Art. 39 Abs.3 GG mit der erforderlichen Mehrheit möglich.

Damit ist auch die Frage aus dem CDU-Katalog nach den Grenzen der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages partiell beantwortet. Das GG bildet diese Grenze (auch in seiner Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht, so sehr es bezüglich bestimmter Entscheidungen Gründe gibt, dies zu bedauern; aber auch insoweit ist für Änderungswünsche der verfassungsändernde Gesetzgeber erforderlich). Eine weitere Grenze der Autonomie kann durch die Staatspraxis, also durch eine besonders lange und unbestrittene Übung von parlamentarischen Verfahrensformen gesetzt sein, mit der Folge, dass der Bundestag davon nicht mehr geschäftsordnungsrechtlich abweichen kann (um ein fernliegendes Beispiel zu wählen: Der Bundestag könnte nicht die Ausschuss-Vorsitze plötzlich – nach dem Vorbild einiger Parlamente in anderen Ländern – alle durch Abgeordnete der Mehrheit besetzen).

5. Gleichgewicht von Regierung und Opposition bei Tagesordnung und Plenarsitzungen?

Einige Forderungen und Argumente in den Anträgen richten sich auf erweiterte Befugnisse der Minderheitsfraktionen auf der Ebene der Geschäftsordnung und ihrer Handhabung, teilweise ausdrücklich mit dem Ziel einer „Gleichstellung“ mit der Mehrheit. Der letztere Punkt wird in den Fragenkatalogen der CDU/CSU und der SPD grundsätzlich angesprochen.

Zu einer generellen Gleichstellung von Regierungsmehrheit und Opposition durch entsprechende GO-Bestimmungen wäre der Bundestag nicht befugt. Seine Geschäftsordnungsautonomie nach Art. 40 Abs.1 Satz 2 GG gibt ihm Regelungsbefugnisse nicht neben, sondern innerhalb der GG-Konzeption der parlamentarischen Demokratie. Der Gedanke einer vollständigen „Waffengleichheit“ wäre nicht einmal durch Änderungen des GG zu verwirklichen. Die sog. Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs.3 GG untersagt Verfassungsänderungen, durch die (u.a.) die in Art. 20 niedergelegten Grundsätze „berührt“ werden. Berührung bedeutet nicht erst Beseitigung oder Beeinträchtigung, sondern schon partielle Verschiebung. Geschützt ist damit die konkrete Gestalt, die das Grundgesetz dem parlamentarischen Regierungssystem gegeben hat. Dazu gehört als zentrales Element die Verantwortung der Bundestagsmehrheit für eine handlungsfähige Regierung. Das ist der Sinn der Wahl des

Kanzlers und damit der Regierungsbildung durch das Parlament sowie des konstruktiven Misstrauensvotums (der Bundestag kann die von ihm ins Amt gebrachte Regierung nur und erst loswerden, wenn er mehrheitlich eine neue installieren kann). Dies war ein ganz zentrales Anliegen des Verfassungsgebers, der von der unzureichenden Verantwortung des Parlaments im gemischten Weimarer Regierungssystem wegkommen wollte.

Deshalb stellt das GG an keiner Stelle Opposition und Regierungsmehrheit gleich, sondern sieht höchstensfalls Minderheitsrechte (Art. 44, 39 Abs. 3) und Sperrminderheiten (Art. 41 Abs.1, 79 Abs.2) vor. Das BVerfG hat dies in zahlreichen Entscheidungen, u.a. zur „Spiegelbildlichkeit“ der Ausschußbesetzung, immer wieder unterstrichen und die Handlungs- und Entscheidungsbefugnis der regierungstragenden Mehrheit als Grundprinzip hervorgehoben. Auch seine Entscheidungen zum Wahlrecht heben *die Chancen-*, nicht etwa die Ergebnisgleichheit der Parteien hervor. Der Bundestag formt und rekrutiert sich politisch nicht selbst, sondern ist Produkt des im Wahlergebnis ausgedrückten Willens des Volkes. Eine eigenständige Veränderung der dadurch zugewiesenen Rollenverteilung wäre eine Verletzung des Repräsentationsprinzips.

6. Minderheitsrechte im Bundestag im Vergleich

Es kann daher auf GO-Ebene wie im Verfassungsrecht immer nur um Minderheitsrechte gehen, wobei im einzelnen über deren Reichweite gestritten werden kann. Über ihr Ausmaß im Bundestag ist festzustellen, dass es sowohl im Vergleich mit früheren Verhältnissen in Deutschland als auch mit Parlamenten in anderen großen Staaten in Europa sehr weit ausgebaut ist.

6.1. Ein knapper Überblick über Parlamente anderer Länder zeigt z.B.:

- die Tagesordnung wird in Frankreich praktisch vollständig von der Regierung (inklusive Vetorecht bzw. Behandlungsvorrecht des Staatspräsidenten) vorgegeben, in Italien weitgehend, in England von der Unterhausmehrheit im Sinne der Regierung entschieden;
- der proportional besetzte Ältestenrat ohne Entscheidungsbefugnis über die Tagesordnung ist eine minderheitsfördernde und konsensorientierte Lösung des Bundestages; in den meisten Parlamenten entscheidet die Mehrheit schon im Vorfeld, auch soweit interne Steuerungsgremien existieren, Minderheiten können im Plenum versuchen, ihre Punkte einzuführen;
- etwas wie die Aktuelle Stunde ist in den europäischen Parlamenten und im US-Kongress unbekannt, in England allerdings gut ersetzt durch die Fragestunde des Premierministers (in der jedes Thema aufgebracht werden kann);
- die kontingentierte Plenardebatte („Berliner Stunde“), insbesondere mit Einbeziehung von Reden der Regierung in den Redezeitanteil der Mehrheit, ist eine ganz eigenständige Lösung des Bundestages; in den meisten Parlamenten reden Regierungschef und Minister zusätzlich und dominieren teilweise ganz eklatant über die Debattenbeiträge von oppositionellen Abgeordneten; überdies ist der Anteil kleiner Fraktionen im Bundestagsmodell gemessen an der Mitgliederzahl der Fraktionen überproportional hoch;
- die Besetzung der Ausschuß-Vorsitze mit genauer proportionaler Beteiligung aller oppositionellen Fraktionen und sogar Gruppen ist in dieser Striktheit selten; im US-

Kongress wird nach dem Senioritätsprinzip (Dienstalter im Ausschuss), in England von der Mehrheit besetzt; in einigen Ländern werden gemischte Systeme praktiziert, bei denen große Fraktionen teilweise berücksichtigt werden, in zahlreichen Ländern werden die Vorsitzenden im Ausschuss echt gewählt (in einigen Fällen auch im Plenum), was wieder auf Mehrheitsentscheidungen hinausläuft, soweit man sich nicht informell auf das „Mitnehmen“ der Opposition verständigt, was übrigens immer einen Einfluss der Mehrheit auf die als „geeignet“ angesehenen oppositionellen Parlamentarier mit sich bringt.

6.2. Auch gemessen an den Anfangsjahren des Bundestages sind die Minderheitsrechte heute sehr weit ausgebaut. Ein bedeutender Schritt dazu wurde Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre gegangen, als u.a. eingeführt wurden

- die Zuweisung nahezu aller Antrags- und Mitwirkungsrechte an die Fraktionen und die „Fraktionsstärke“,
- das „Selbstbefassungsrecht“ der Ausschüsse mit den Gegenständen „ihres“ (gegenüberstehenden) Ministeriums, also die Ausweitung der Kontrollfunktion,
- die selbständige Enquete-Kommission mit Einsetzungsanspruch für ein Viertel der MdB,
- die Aktuelle Stunde auf Verlangen einer Fraktion (früher nur im Anschluss und als Ausweitung der Fragestunde möglich),
- der Einstieg in die kontingentierte Plenardebatte („Bonner Stunde“).

Auch in der Folgezeit wurden immer wieder Minderheitsrechte ausgebaut, so u.a.

- bezüglich der Tagesordnung das Recht einer Fraktion, binnen dreier Kalenderwochen die Aufsetzung eigener Anträge zu erzwingen (früher 6 Sitzungswochen),
- in der Redeordnung die Kurzintervention,
- der Anspruch jeder Fraktion auf einen Vizepräsidenten.

6.3. Angesicht dessen muss das Arsenal parlamentarischer Befugnisse und Möglichkeiten oppositioneller Fraktionen im Bundestag als außerordentlich reichhaltig bezeichnet werden. Das Ausmaß, in dem politisch unterschiedlich orientierte Minderheitsfraktionen diese ihre Arsenale gleichsam zusammenlegen können, um auch das relativ selten geforderte „große“ Quorum von einem Viertel nutzen zu können, hängt vom Ausmaß ihrer Einigungsmöglichkeiten und somit (auch) von der Dringlichkeit des jeweiligen Kontrollanlasses ab. Es ist parlamentsrechtlich nicht defizitär und nicht kritikwürdig, dass die Existenz einer geschlossenen, gleichsam „der“ Opposition, im Bundestag vor dem Hintergrund des Proportionalwahlsystems nicht – wie in Ländern mit Mehrheitswahlrecht – automatisch entsteht (in Ländern mit Mehrheitswahlrecht kommen die kleinen Parteien gar nicht erst als Fraktionen ins Parlament, sondern oft nur mit Einzelbewerbern). An diesen Bedingungen und der dahinter stehenden (Verfassungs-)rechtslage ändert das Bestehen einer großen Regierungsmehrheit nichts.

7. Informelle Regeln und Absprachen

Innerhalb der oben beschriebenen Grenzen ist der Bundestag nicht gehindert, über die geltenden Regeln hinauszugehen und – etwa in Einzelfällen oder zeitlich begrenzt – den Minderheitsfraktionen zusätzlich Möglichkeiten einzuräumen. Das betrifft Fragen wie die, mit wie vielen „ihrer“ Themen und Anträge die Minderheitsfraktionen an welchen Tagen und Tageszeiten einer Sitzungswoche an die Reihe kommen. Die dafür gefundenen Usancen sind teils am Fraktionsproporz (stellenweise zugunsten der kleineren Fraktionen), teils am Grundverhältnis von Mehrheit und Minderheit ausgerichtet. Das ist weder geschäftsordnungsrechtlich noch parlamentarisch zu beanstanden.

Sicher ist es nicht besonders einleuchtend, wenn in einer Aktuellen Stunde aufgrund der proportionalen Aufteilung den Minderheitsfraktionen die Rederechte „ausgehen“ und dann nur noch Mehrheitsabgeordnete hintereinander zu Wort kommen. Das ließe sich aber etwas besser moderieren, indem z.B. nicht am Anfang strikt durch alle Fraktionen gewechselt, sondern schon früher mehrere Mehrheitsbeiträge aufgerufen würden, sodass auch gegen Ende der Stunde noch ein oppositioneller 5-Minuten-Beitrag auftauchen würde.

Entsprechendes gilt allgemein für die Debattenstruktur (s. hierzu besonders die Fragen B. 3.-5. nebst A. 2. im Katalog der GRÜNEN). In § 28 GOBT sind für die Reihenfolge der Redner Grundsätze zusammengestellt, die sich nie alle zugleich in gleichem Umfang realisieren lassen, nicht erst unter den Gegebenheiten einer großen Koalition. Die richtige Mischung ist hier dem sitzungsleitenden Präsidenten übertragen, der dabei mit den Fraktionsgeschäftsführern zusammenwirkt. Hier können Variationen wie die oben angedeutete empfohlen oder erprobt werden, eine rechtliche Verpflichtung zu Änderungen ist jedoch nicht gegeben. Übrigens ist diese Mischungsaufgabe des Präsidenten auch eine der minderheitsfördernden Besonderheiten im Bundestag; in vielen Parlamenten gibt es das nicht, es wird teilweise nach Eingang der Wortmeldungen (Windhundverfahren) oder nach einer zuvor aufgestellten Rednerfolge vorgegangen, bei deren Festlegung wieder die Mehrheit (oder gleich die Regierung) das Sagen hat.

8. Einzelfragen

Einige der in den Katalogen der Fraktionen aufgeworfenen Fragen sind in den bisherigen Ausführungen nur inzident miterfasst oder zum Teil berührt, aber nicht separat aufgerufen worden. Im Folgenden wird zu solchen Fragen noch gesondert Stellung genommen.

8.1. Eine Frage (Nr. 4 im CDU/CSU-Katalog, ähnlich Nr. 4 im SPD-Katalog) spricht das Problem an, wie sich eine Gleichstellung von Mehrheit und Minderheit zu den MdB-Einzelrechten verhalten würde. Es wurde schon ausgeführt, dass eine Gleichstellung verfassungsrechtlich unzulässig wäre. Es liegt im übrigen auf der Hand, dass die Gleichheit der Mitwirkungsbefugnisse des einzelnen MdB umso mehr beeinträchtigt wird, nämlich zu Lasten der Mehrheits-Abgeordneten, je weniger die unterschiedliche Mitgliederzahl der Fraktionen in der Verteilung der Fraktionsbefugnisse widerspiegelt ist. Wenn sich z.B. 30 % der MdB die gleichen Redezeiten, Gremienfunktionen usw. teilen müssen wie 5 %, dann entfallen auf den einzelnen entsprechend weniger Mitwirkungsmöglichkeiten.

Das ist bei den GOBT-Prozeduren schon bisher der Fall, wenn auch nicht in dem Umfang, der bei einer 50:50-Verteilung zwischen Mehrheit und Minderheit entstehen würde. Auch wird dieser Nachteil politisch z.T. ausgeglichen durch bessere Möglichkeiten der Arbeitsteilung, nachhaltigen fachlichen Spezialisierung und ge-

gegenseitigen Unterstützung in den großen Fraktionen. Deshalb würde dieser Punkt wohl nicht schon selbständig, sondern nur zusätzlich die Verfassungswidrigkeit einer vollen Gleichstellung begründen.

8.2. Im Fragenkatalog der SPD (Nr. 6) wird ein Vergleich mit der großen Koalition 1966-1969 im Hinblick auf die Stellung der damaligen Opposition mit nur 10% Stimmenanteil erbeten. Mangels eigener Erfahrung und vorhandener Analysen in explizit geschäftsordnungsrechtlicher Sicht kann dazu nicht fundiert Stellung genommen werden. Es soll aber einer gängig gewordenen „Alltagsmeinung“ entgegengetreten werden, derzufolge die schmale parlamentarische Opposition bewirkt oder dazu beigetragen habe, dass außerhalb der Parlaments, sozusagen als Ersatz, eine Oppositionsbewegung entstanden sei (sog. APO in der Selbst- und Medienbezeichnung). Ein solcher Kausalzusammenhang ist bisher nie systematisch analysiert und bewiesen worden. Er ist auch unwahrscheinlich angesichts folgender Gesichtspunkte:

- zur gleichen Zeit traten in den USA, ausgehend von der Westküste, und in Frankreich sowie in weiteren, u.a. skandinavischen Ländern oppositionelle und Protestbewegungen auf, die weitgehend gleiche Themen, Lebensgefühle und Gesellschaftskritiken artikulierten; es dürfte sich um eine umfassendere politisch-kulturelle, intellektuelle und Jugendbewegung in westlichen Nachkriegsgesellschaften gehandelt haben;

- in Deutschland waren zentrale Themen der APO, vor allem Notstandsgesetze, Friedensbewegung und Umweltschutzansätze, bereits viel früher artikuliert und teilweise straff organisiert (Ostermärsche, Wiederbewaffnungsgegner), sodass manches für die Vermutung spricht, der angebliche Ausfall der parlamentarischen Opposition habe eher als zur Hand liegendes Legitimationsargument gedient;

- im Blick auf das gesellschaftliche Klima, wie es sich in Deutschland kontinuierlich bis in die 60er Jahre entwickelt hatte, ist der gegenteilige Kausalzusammenhang ebenso plausibel, vielleicht sogar näherliegend, nämlich dass die große Koalition gesellschaftspolitisch gesehen ihrerseits schon die Reaktion auf den spürbar gewordenen Erneuerungsbedarf gewesen ist; die Reformprojekte dieser Epoche – kommunale und föderale Finanzreform, geplante und ab 1970 im Konsens umgesetzte Verfassungsreform (Enquete-Kommission des Bundestages und parallele Länderkommission) sowie nicht zuletzt die als „große Parlamentsreform“ bezeichnete Umarbeitung der GOBT zu mehr Minderheitsrechten und Kontrollinstrumenten (s. oben Abschnitt 5.3.) – sprechen für diese These, jedenfalls nicht schlechter vertretbar als die entgegengesetzte.

8.3. Nach den Erfahrungen in Länderparlamenten wird im CDU/CSU-Katalog (Nr. 5) und in dem der GRÜNEN (Nr. A. 9.) gefragt. Zusammenfassend lässt sich sowohl allgemein als auch bezüglich eventueller Auswirkungen der landesverfassungsrechtlichen Institutionalisierung der Opposition feststellen, dass sich die Stellung der parlamentarischen Minderheiten dort nicht signifikant von der im Bundestag unterscheidet. Es handelt sich um kleinere Variationen ohne markante eigenständige Regelungen. In der alten Bundesrepublik hatte über 40 Jahre ein Anpassungsprozess an die GOBT stattgefunden, maßgeblich beeinflusst durch die regelmäßigen Tagungen der Parlamentsdirektoren, auf denen häufig Probleme in einzelnen Landtagen berichtet und meist einer bundeseinheitlich gemeinten Lösung nach dem Muster der GOBT zugeführt wurden. In den neuen Ländern wurde das Parlamentsrecht unter beträchtlicher Mitwirkung von Parlamentariern und Parlamentsbeamten der alten Länder erarbeitet.

8.4. Im Katalog der LINKEN wird unter Nr. 6 nach den parlamentsrechtlichen Folgerungen aus einer Veränderung der Parteienlandschaft gefragt, die dauerhaft zu mindestens 5 Fraktionen im Bundestag führen werde. Zur gesellschaftspolitischen Prognose kann juristisch nicht Stellung genommen werden; ob sie zutrifft, wird sich zeigen. Es lässt sich aber nach dem oben Ausgeführten unterstreichen, dass aufgrund von Prognosen erst recht kein verfahrensrechtlicher Handlungsbedarf ersichtlich ist. Ähnliches gilt für die Frage Nr. 7 nach dem Demokratieerleben von Bürgern.

8.5. Im Katalog der GRÜNEN wird nach einem möglichen Leitmodell der Zusammensetzung des Bundestages gefragt, das für GG und GOBT prägend gewesen sein könnte (Nr. A. 5.). Für den Parlamentarischen Rat ist zu sagen, dass er im Grundsätzlichen von keinem Regelfall ausging, sondern einerseits den Bundestag als solchen, andererseits das Grundverhältnis von Regierungsmehrheit und Opposition im Blick hatte. Man muss sehen, dass der PR stark von Erfahrungen des Weimarer Reichstags geprägt war und bei vielen seiner Lösungen der Stabilisierung der Regierung und der Verantwortung des Parlaments für diese den ersten Rang einräumte. Es ist wohl kein Versehen, dass weder Fraktionen noch die Opposition im ursprünglichen GG auftauchen, in auffälligem Gegensatz zu den Parteien (Art. 21).

Bei der ursprünglichen GOBT handelte es sich (auch aus Zeitmangel, andere Probleme waren drängender) um eine nur flüchtig an die neue Verfassungslage angepasste Version der GO des Reichstages von 1922 (die ihrerseits auf die teilweise abgewandelte Übernahme von früheren, bis hin zum preußischen Landtag, zurückging). Die so überkommenen „Altersschichten“ in der GO wurden dann schrittweise abgebaut, am deutlichsten bei der „großen“ Reform, die nach der Bundestagswahl von 1969 in Kraft trat (s.o. Abschnitt 5.3). Nachdem diese Reform während der damaligen großen Koalition erarbeitet wurde, spricht wenig dafür, dass eine solche Konstellation nicht gesehen worden wäre.

8.6. Eine letzte Frage zu § 126 GOBT, der Abweichung von der GO im Einzelfall mit Zwei-Drittel-Mehrheit der im Plenum anwesenden MdB, soll noch gesondert angesprochen werden (Katalog der GRÜNEN, Nr. B.7.). Sie steht unter dem Vorbehalt, dass die GO-Bestimmung, von der abgewichen werden soll, nicht ihrerseits auf einer Verfassungsbestimmung basiert. Wenn das der Fall ist, ist eine Abweichung unzulässig, weil (wie oben ausgeführt) die GO in der Normenhierarchie unter dem GG-Recht rangiert und es nicht aufheben kann. Im übrigen bringt die besondere Mehrheit zum Ausdruck, dass die GO, die ja prinzipiell mit einfacher Mehrheit geändert werden kann, in diesem Ad-hoc-Verfahren nur für den anstehenden Fall zur Disposition der anwesenden MdB stehen soll, während eine textliche Änderung nur nach gründlicher Vorarbeit (durch den GO-Ausschuss) stattfindet. Insofern bleibt die Normierung von Minderheitsrechten eine Angelegenheit grundsätzlicher Rechtssetzung, allerdings dann mit Beschlussmöglichkeit durch einfache Mehrheiten, was für Minderheitsgruppen u.U. ein noch weniger erfreuliches Ergebnis sein könnte als eine Einzelfall-Abweichung wegen eines aktuellen Problems oder Streits.