

Antrag

der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Irmingard Schewe-Gerigk, Monika Lazar, Silke Stokar von Neuforn, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Lebendige Demokratie in Zeiten der großen Koalition

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss) wird beauftragt,

1. zu prüfen, inwieweit die gegenwärtige Rechtslage geeignet und ausreichend ist, um auch unter den Bedingungen einer großen Koalition die Rechte der parlamentarischen Opposition hinreichend zu wahren und insgesamt eine parlamentarische Praxis zu gewährleisten, die eine lebendige parlamentarische Debatte zwischen Regierung, Koalition und Opposition auf gleicher Augenhöhe ermöglicht,
2. gegebenenfalls entsprechende Vorschläge zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages oder zur Änderung parlamentarischer Verfahrensweisen zu unterbreiten.

Berlin, den 7. Februar 2006

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

Die Demokratie lebt vom Widerstreit zwischen Parlament und Regierung. In parlamentarischen Systemen moderner Prägung ist dabei der Widerstreit zwischen der Regierung und der sie tragenden Mehrheit im Parlament einerseits und der parlamentarischen Opposition andererseits entscheidend. Es ist primär die parlamentarische Opposition, die zur Kontrolle der Regierung berufen ist. Nur wenn die Opposition hinreichend Raum hat, in den parlamentarischen Debatten ihre Vorstellungen und Anliegen darzustellen, kann das Parlament der grundlegenden Erwartung genügen, dass es der zentrale Ort ist, an dem über die Zukunft des Landes diskutiert und entschieden wird. Fällt das Parlament als Ort der Debatte und Kontrolle der Regierung teilweise aus, weil hier überwiegend nur die Meinungen und Lösungsansätze der Mehrheit Gegenstand des Diskurses sind, so droht dem parlamentarischen System als Ganzem Schaden.

Grundgesetz und die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages gehen idealtypisch wohl vom Regelfall einer kleinen Koalition aus.

Deshalb muss jetzt geprüft werden, ob die gegenwärtige Rechtslage und Parlamentspraxis hinreichend starke Kontroll- und Mitwirkungsrechte der Minderheit vorsieht, oder ob die große Koalition mit ihrer Mehrheit die (parlamentarische) Kontrolle weitgehend leer laufen lassen kann.

Ob die gegenwärtige Rechtslage den Ansprüchen des Grundgesetzes an die Kontrolle der Exekutive durch das Parlament noch gerecht wird, muss bezweifelt werden. Unter den jetzigen Bedingungen hat eine Minderheit von weniger als einem Drittel der Abgeordneten – dazu noch aufgeteilt in drei annähernd gleich große Fraktionen – keinen hinreichenden Spielraum, ihre Positionen auf die Agenda des Parlaments zu setzen.

Vor diesem Hintergrund sollen insbesondere folgende Regelungen überprüft werden, wobei es sich anbietet, hierzu Informationen im Rahmen der Durchführung einer Anhörung im 1. Ausschuss einzuholen:

- Einberufung des Parlaments: Es ist ein Drittel der Abgeordneten erforderlich, um eine Einberufung des Deutschen Bundestages zu verlangen (vgl. Artikel 39 Satz 3 GG, § 21 Abs. 2 GO). Noch nicht einmal alle Oppositionsfraktionen gemeinsam können diese Voraussetzung erfüllen. Dabei wäre der Deutsche Bundestag nicht gehindert, in seiner Geschäftsordnung – über den Artikel 39 GG hinausgehend – wegen der Sondersituation zu verankern, dass jede Fraktion die Einberufung des Deutschen Bundestages verlangen kann.
- Durchführung einer Anhörung etc.: Eine Reihe weiterer Rechte steht nach der Geschäftsordnung nur einer qualifizierten Minderheit von einem Drittel oder einem Viertel zu (vgl. § 69a Abs. 5 GO: Behandlung einer Vorlage im Plenum; § 70 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2, 7 GO: Durchführung einer Anhörung). Dabei gilt, dass auch die qualifizierte Minderheit von einem Viertel für die Opposition nur selten zu erreichen sein wird. Denn wegen divergierender politischer Ziele werden die Oppositionsfraktionen sich z. B. nur selten politisch einigen können, dass eine Anhörung durchgeführt werden soll. Damit wird insgesamt die Qualität der parlamentarischen Arbeit sinken, denn Anhörungen sind ein wichtiges Instrument, um Gesetzentwürfe zu verbessern.
- Bestimmung der Tagesordnung: Die Tagesordnung jeder Sitzung wird im Ältestenrat vereinbart (§ 20 GO). Die Fraktionen haben sich dabei auf ein Verfahren geeinigt, nach dem jede Fraktion ihre Themen in der entscheidenden Kernzeit aufsetzen kann. Im Hinblick auf den widerstreitenden Charakter der Parlamentsarbeit haben die Oppositionsfraktionen dabei ein Verhältnis von einem Regierungsthema zu einem Oppositionsthema gefordert. Erreicht werden konnte aber nur eine Verteilung von drei Kernzeithemen für die Regierungsseite zu einem für die Opposition (= ein Viertel). Ein parlamentarisch gebotenes, halbwegs gleichgewichtiges Verhältnis von Regierung und Opposition ist dies nicht.
- Aktuelle Stunde: Aktuelle Stunden, die aus der Fragestunde heraus entwickelt werden, sind nach wie vor ein gutes Mittel für jede Oppositionsfraktion, die Themen in das Plenum bringen will. Anders sieht es jedoch bei den, von den Fraktionen nach Anlage 5, I.1.c, zur GO verlangten Aktuellen Stunden aus. Auch hier erfolgt die Verteilung nach Fraktionsproporz. Parlamentarisch gerechter wäre aber eine gleichmäßigere Verteilung auf Regierungsfaktionen einerseits und Oppositionsfraktionen andererseits.
- Einsetzung von Unterausschüssen: Zur Vorbereitung seiner Arbeiten kann jeder Ausschuss aus seiner Mitte Unterausschüsse mit bestimmten Aufträgen einsetzen, es sei denn, dass ein Drittel seiner Mitglieder widerspricht (vgl. § 55 Abs. 1 Satz 1 GO). Durch diese in der 8. Wahlperiode vorgenommene geschäftsordnungsmäßige Verankerung der Unterausschüsse mit einem Widerspruchsrecht sollte der Gefahr der Atomisierung des Parlaments begegnet werden. Das Quorum für ein Widerspruchsrecht (vgl. auch § 55 Abs. 2 Satz 2

GO) sollte ursprünglich nach dem Willen des 1. Ausschusses sogar nur ein Viertel der Mitglieder betragen, damit kleinen Fraktionen durch zu viele Unterausschüsse die Mitarbeit nicht unmöglich gemacht wird.

- Redezeiten: Auch bei der Verteilung von Redezeiten haben sich die Regierungsfaktionen bisher nur unzureichend von ihrer Ausgangsposition – proportionale Verteilung nach Fraktionsstärke – weg bewegt. Ziel sein sollte eine Regelung, die die Redezeiten nach dem Prinzip von „Rede und Gegenrede“ (= je gleich langer Beitrag für Regierungs- und Oppositionsseite) verteilt.
- Abstraktes Normenkontrollverfahren: Das Recht, beim Bundesverfassungsgericht eine abstrakte Normenkontrolle zu beantragen, steht nur der Bundesregierung, einer Landesregierung oder einem Drittel der Mitglieder des Deutschen Bundestages zu (vgl. Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, § 76 ff. BVerfGG). Eine oppositionelle Minderheit von mindestens einem Drittel der Mitglieder des Deutschen Bundestages ist im Fall einer großen Koalition jedoch typischerweise nicht gegeben.

