

Antrag

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zwecks Sicherung der Minderheitenrechte der Opposition im 18. Deutschen Bundestag

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 2. Juli 2013 (BGBl. I S. 2167), wird wie folgt geändert:

Nach § 126 wird folgender § 126a eingefügt:

„§ 126a Minderheitenrechte

(1) § 126 gilt mit der Maßgabe, dass zwei Fraktionen gemeinsam der Beschlussfassung widersprechen können.

(2) Soweit diese Geschäftsordnung einer qualifizierten Minderheit Rechte verleiht, können diese Rechte auch von zwei Fraktionen gemeinsam ausgeübt werden. Dies gilt für Ausschussberatungen entsprechend.

(3) Die Stärke der Fraktionen ist bei Vereinbarungen über Tagesordnungspunkte und Redezeiten nicht der wesentliche Verteilungsmaßstab. Vielmehr ist auch auf eine ausgewogene Repräsentanz der Oppositionsfraktionen zu achten.“

2. Die vorstehende Änderung der Geschäftsordnung tritt an dem Tag ihrer Bekanntmachung in Kraft.

Berlin, den 16. Dezember 2013

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

„Das Gebot, parlamentarische Minderheiten zu schützen, sowie das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung der Opposition wurzeln im demokratischen Prinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2; vgl. BVerfGE 2, 1 [13]; 44, 308 [321]). Dieser Schutz geht [...] dahin, der Minderheit zu ermöglichen, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozeß des Parlaments einzubringen“ (BVerfGE 70, 324, 363). „Verfassungsrechtlich

kann demnach als unstrittig gelten, dass für die Ausübung von Opposition im Parlament relevante Wirkungsmöglichkeiten garantiert sein müssen“ (Cancik, Kurzgutachten, Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition – Anforderungen des Grundgesetzes, 2013; S. 8). Diese Vorgabe des Grundgesetzes ist durch die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und auch durch die einfachen Gesetze zu konkretisieren (Cancik, a. a. O., S. 8, 9). Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) und zahlreiche gesetzliche Regelungen sind dabei nicht auf eine Situation ausgerichtet, in der die Regierungsfractionen – wie jetzt die Große Koalition – über eine extrem große Mehrheit verfügen. Deshalb sind Rechtsänderungen erforderlich. Gesetzesänderungen bringt die Fraktion zugleich mit einem gesonderten Antrag ein. Der vorliegende Antrag sieht notwendige Änderungen für die Geschäftsordnung des Bundestages vor.

Wie bei den mit gesondertem Antrag eingebrachten Gesetzesänderungen sind auch die Vorschläge für die Änderung der Geschäftsordnung spezifisch und pragmatisch allein auf die jetzige Situation ausgerichtet, in der zwei Fraktionen die Opposition bilden. Auch deshalb wird eine Regelung am Ende der Geschäftsordnung in einer kurzen – die relevanten Konstellationen des Geschäftsordnungsrechts erfassenden – Vorschrift (§ 126a) vorgeschlagen, die bei Beendigung der jetzigen Koalition (voraussichtlich in der 19. Legislaturperiode) in künftigen Geschäftsordnungen nicht mehr enthalten sein muss.

Keine Alternative zu klaren Rechtsänderungen wäre im Übrigen eine schlichte Beteuerung der Koalitionsfraktionen – etwa in einem Bundestagsantrag –, ihre überaus starke Rechtsposition gegenüber der Opposition wohlwollend und zurückhaltend auszuüben. Wer eine wirksame Opposition für notwendig hält, darf sie nicht vom Wohlwollen der Mehrheit im Einzelfall abhängig machen. Dies wird im Folgenden beispielhaft für wesentliche Konstellationen, die der vorgeschlagene § 126a GO-BT erfasst, aufgezeigt.

§ 126a Absatz 1 GO-BT sieht vor, dass von den Regeln der Geschäftsordnung in laufenden Verfahren nicht mit Zwei-Drittel-Mehrheit abgewichen werden kann (§ 126 GO-BT), wenn zwei Fraktionen (faktisch die Oppositionsfraktionen) gemeinsam widersprechen. Diese Regelung ist notwendig, weil ansonsten die Geschäftsordnung als Grundspielregel des parlamentarischen Betriebs bei den jetzigen Mehrheitsverhältnissen ein Regelwerk ohne jede Verbindlichkeit für die Regierungsmehrheit im Einzelfall wäre. Die Opposition wäre ohne verlässliche Rechtsposition und gegenüber der Mehrheit in einer Position der strukturellen Schwäche. Zugleich ist dadurch, dass nur beide Fraktionen gemeinsam das Recht ausüben können, gesichert, dass in Fällen, in denen etwa aus staatspolitischen Gründen eine Abweichung von der Geschäftsordnung geboten ist, diese auch erfolgen kann. Dass beide Oppositionsfraktionen eine Obstruktionspolitik betreiben, ist nicht zu erwarten.

§ 126a Absatz 2 GO-BT trifft eine Regelung, die sicherstellt, dass die Minderheitenrechte der GO-BT – sei es im Bundestag (Satz 1) oder in seinen Ausschüssen (Satz 2) – auch von der jetzigen Opposition (zwei Fraktionen) ausgeübt werden können. Dies betrifft z. B. das Recht, eine Einberufung des Bundestages zu verlangen (§ 21 Absatz 2 GO-BT), das Widerspruchsrecht gegen die Einsetzung eines Unterausschusses (§ 55 Absatz 1 GO-BT), das Recht auf Einsetzung einer Enquete-Kommission (§ 56 Absatz 1 Satz 2 GO-BT), das Recht, eine allgemeine Aussprache im Bundestag zu verlangen (§ 69a Absatz 5 GO-BT) und das Recht, eine Anhörung zu verlangen (§ 70 Absatz 1 GO-BT). Gerade auch das zuletzt genannte Recht verdeutlicht die besondere Bedeutung, die ausreichende Minderheitenrechte für die Funktionsfähigkeit der Demokratie haben, in besonderer Weise. Die Mehrheit wird oft kein Interesse daran haben, dass fachliche Schwächen in ihrer Konzeption aufgedeckt werden. Will man die Korrekturfähigkeit der Demokratie in Rede und Gegenrede sichern, muss das Anhörungsrecht der Opposition zur Verfügung stehen. Das Recht der Minderheit, eine Anhörung zu verlangen, liegt auch im Allgemeininteresse an einer guten Gesetzgebung.

Besonders ist darauf hinzuweisen, dass die Ausübung des Minderheitsrechts in § 93d GO-BT (Subsidiaritätsklage) zusätzlich eine Änderung des EuZBBG erfordert, die im o. g. Antrag zur Änderung von Bundesgesetzen enthalten ist (siehe dort Artikel 3).

§ 126a Absatz 3 GO-BT stellt klar, dass in der jetzigen Situation einer Großen Koalition der Maßstab für die Aufsetzung von Tagesordnungspunkten und die Verteilung von Redezeiten nicht allein die Größe der Fraktionen sein kann. Spricht das Parlament – öffentlich sichtbar – im Wesentlichen nur noch über Vorlagen der Großen Koalition und geschieht dies dann auch noch so, dass überwiegend Rednerinnen und Redner zu Wort kommen, die alle Vorlagen loben, funktioniert Demokratie im Bundestag nicht mehr. Die Gegenentwürfe und die Gegenpositionen werden nicht mehr hinreichend sichtbar. Das demokratische System erleidet insgesamt Schaden.

Adressat der vorgenommenen Klarstellung ist dabei zunächst der Ältestenrat (insbesondere die Vertreter der Koalition dort), der über die Tagesordnungen (vgl. § 20 Absatz 1 GO-BT) und die Gestaltung der Aussprache (§ 35 Absatz 1 GO-BT) zu befinden hat. Sollte sich die Mehrheit im Ältestenrat nicht an der hier in § 126a Absatz 3 GO-BT vorgeschlagenen Klarstellung orientieren und käme es deshalb nicht zu einer entsprechenden Vereinbarung, so träfen die inhaltlichen Pflichten des Regelungsvorschlages – da er verfassungsrechtlich fundiert ist – die Parlamentsmehrheit (vgl. § 35 Absatz 1 Satz 1 GO-BT: „beschließt der Deutsche Bundestag nichts anderes“) oder – wenn es nicht zu einem solchen Beschluss des Bundestages kommt – den Präsidenten (§ 28 GO-BT).

