

Grundkurs Öffentliches Recht I

Montag, den 15. November 2004

I. Die Fraktionen

Das Wort "mit" in Art. 21 I GG bringt zum Ausdruck, dass die politische Willensbildung nicht bei den politischen Parteien monopolisiert ist und dass auch in einem Parteienstaat dem Mitwirkungsauftrag der Parteien Grenzen zugunsten anderer Akteure gezogen sind. Als einen solchen Akteur, der zwar mit den politischen Parteien eng verbunden, aber doch von ihnen zu unterscheiden ist, stelle ich jetzt die Fraktionen vor.

Nach § 10 I GOBT sind Fraktionen Vereinigungen von mindestens 5 % der Abgeordneten des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen. Fraktionen sind also die Entsprechungen der Parteien im Parlament. Beide dürfen deshalb nicht in eins gesetzt werden. Fraktionen unterscheiden sich rechtlich von den Parteien. Nach § 46 AbgG sind Fraktionen rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten, die klagen und verklagt werden können, nicht Teil der öffentlichen Verwaltung sind und keine öffentliche Gewalt ausüben. Fraktionen unterscheiden sich aber auch politisch von den Parteien. Spannungen zwischen beiden sind denkbar und kommen in der Realität häufig vor; der Parteivorsitzende ist nicht notwendig auch der Fraktionsvorsitzende. Die Unterschiede sollten aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Verbindungen überwiegen. Insbesondere leitet das BVerfG die Anerkennung der Fraktionen als notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens aus der Anerkennung der politischen Parteien in Art. 21 I GG ab (E 70, 324, 350).

Die Klausel "oder solchen Parteien, die ..." in der Fraktionsdefinition des § 10 I GOBT nimmt Rücksicht auf die besonderen

Verhältnisse von CDU und CSU; hier bilden zwei verschiedene Parteien eine Fraktion. Der Grenzwert von 5 % in der Fraktionsdefinition nimmt die 5%-Klausel des Wahlrechts wieder auf. Die 5 % - Klausel soll die Arbeitsfähigkeit des Parlamentes sichern. Dem entspricht, dass Fraktionen eine Mindeststärke haben. Nur so ist nämlich sichergestellt, dass genügend Personal vorhanden ist, um in den verschiedenen Politikbereichen, von der Agrarpolitik bis zur Wirtschaftspolitik, präsent zu sein. Da nur Parteien in den Deutschen Bundestag einziehen, die mindestens 5 % der Zweitstimmen errungen haben, können die in den Bundestag einziehenden Parteien in aller Regel auch Fraktionen bilden. Den Grenzwert für die Fraktionsstärke höher anzusiedeln als die Sperrklausel des Wahlrechts ist verfassungswidrig; für eine solche Ungleichbehandlung lassen sich keine rechtfertigenden Gründe anführen; a.A. BVerfGE 84, 304, 325, mit dem Argument, die Sperrklausel-Regelungen im Wahlrecht ließen sich nicht ohne Weiteres auf die Ausübung der Befugnis des Bundestages übertragen, die Mindeststärke der Fraktionen festzusetzen, weil beides verschiedene verfassungsrechtliche Grundlagen habe.

Sofern eine politische Partei unter Befreiung von der 5 % - Klausel in das Parlament einzieht, wie es im 13. Deutschen Bundestag bei der PDS der Fall war [bei der Wahl zum 14. Deutschen Bundestag hatte die PDS 5,1 % der Zweitstimmen errungen], bildet sie eine "Gruppe". Nach § 10 IV GOBT sind Gruppen Zusammenschlüsse von Abgeordneten, die nicht die Fraktionsmindeststärke erreichen. "Gruppen" sind den Fraktionen in den meisten Hinsichten gleichgestellt. Der Umfang der Gleichstellung ergibt sich aus der Anerkennungsentscheidung des Bundestagsplenums. Gruppen können ihre Rechte im Organstreit geltend machen. Das BVerfG hat in einer Entscheidung, die den Status der PDS im 12. Deutschen Bundestag betrifft, das Wort "können" in § 10 IV GOBT in "müssen" umgedeutet, sofern eine Gruppierung von Abgeordneten so stark ist, dass ihr bei proportionaler Verteilung in den Ausschüssen ein Sitz zufallen müsste. Gruppierungen, die so stark sind, dass nach dem Proportionalverfahren auf sie Ausschusssitze entfallen, müssen als "Gruppe"

anerkannt werden und haben Anspruch auf eine angemessene Ausstattung mit sachlichen und personellen Mitteln. Dies ergebe sich aus dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Plenum und Ausschuss, den das Gericht in Art. 38 I 2 GG verankert sieht. Erlangen Abgeordnete, die einer Gruppe als Mitglied angehören, einen Sitz in einem Ausschuss, so haben sie dort keinen Status minderen Rechts im Vergleich zu den von den Fraktionen entsandten Mitgliedern. Ein Anspruch auf einen Sitz in einem bestimmten Ausschuss, etwa im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat, besteht jedoch nicht.

Die Arbeitsweise des Bundestages ist auf die Fraktionen abgestellt. Nicht der einzelne Abgeordnete, sondern die Fraktion ist die Größe, auf die Proporzregeln des Geschäftsordnungsrechts abstellen. Die wichtigsten dieser Regeln sind:

--> § 12 GOBT: Die Zusammensetzung des Ältestenrates und der Ausschüsse sowie die Regelung des Vorsitzes in den Ausschüssen ist im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen vorzunehmen. Das gilt auch bei Wahlen, die der Bundestag vorzunehmen hat.

Hinweise: Der Ältestenrat besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und weiteren Mitgliedern des Bundestages und ist für alle inneren Angelegenheiten des Parlamentes zuständig, die nicht dem Präsidenten oder dem Präsidium zugewiesen sind. In der Praxis ist der Ältestenrat ein wichtiges Gremium der interfraktionellen Zusammenarbeit. Der Präsident des Deutschen Bundestages ist Vertreter des Bundestages in allen Rechtsangelegenheiten, oberste Dienstbehörde der ca. 2500 Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung und Leiter der Verhandlungen des Parlaments. Zusammen mit seinen Stellvertretern bildet er das Präsidium, das wenig Entscheidungskompetenz hat. Ausschüsse sind Untergliederungen des Parlaments nach fachlichen Gesichtspunkten, etwa der Rechtsausschuss oder der Sportausschuss. Sie bestehen aus Abgeordneten, aber aus einer deutlich kleineren Zahl als das Plenum. Sie sind deshalb arbeitsfähiger. Darüber hinaus

ermöglichen sie dem Plenum Arbeitsteilung und Spezialisierung. Hinsichtlich ihrer politischen Zusammensetzung müssen die Ausschüsse ein Spiegelbild des Plenums sein.

--> Nach § 57 II GOBT werden die Ausschussmitglieder von den Fraktionen benannt. Nach § 57 I 2 GOBT soll dabei jeder Abgeordnete grundsätzlich einem Ausschuss angehören. Fraktionslose Abgeordnete werden nach § 57 II 2 GOBT vom Präsidenten des Deutschen Bundestages als beratende Ausschussmitglieder benannt.

--> Nach § 76 I GOBT steht das Recht, Vorlagen einzubringen, den Fraktionen, nicht den einzelnen Abgeordneten zu. Vorlagen können nach § 75 GOBT u.a. sein: Gesetzentwürfe, Kleine oder Große Anfragen. Gleiches gilt nach § 89 GOBT für das Recht zu beantragen, dass der Bundestag den Vermittlungsausschuss anruft.

Diese Liste macht deutlich, dass ein Abgeordneter, auf sich gestellt, im Bundestag wenig ausrichten kann. Politische Gestaltungsmacht erlangt er nur im Zusammenwirken mit anderen Abgeordneten im Rahmen einer Fraktion (oder einer Gruppe). Dies wirft im Hinblick auf die von Art. 38 I 2 GG gewährleistete Unabhängigkeit der einzelnen Abgeordneten Fragen auf. Dazu der folgende Fall, ein Lehrbuchfall, über den kein Gericht zu entscheiden hatte:

Sachverhalt: Vor der Bundestagswahl haben alle Kandidaten einer bestimmten Partei dieser Partei gegenüber notariell beurkundete Erklärungen folgenden Inhalts abgegeben: "Für den Fall, dass ich als Abgeordneter in der nächsten Legislaturperiode in einer wichtigen politischen Frage von der Mehrheitsmeinung in meiner Fraktion abweichen sollte, erkläre ich schon jetzt den Verzicht auf mein Mandat." Weiterhin bevollmächtigt jeder Abgeordnete den Fraktionsvorsitzenden unwiderruflich, die Verzichtserklärung ggfs. an den Präsidenten des Bundestages weiterzuleiten. Der Abgeordnete X kommt in eine solche Situation. Seine Fraktion ist der Ansicht, dass X nicht mehr Mitglied des Bundestages sei. Trifft das zu?

Die Ansicht der Fraktion trifft zu, wenn X auf sein Mandat verzichten kann und wenn der Verzicht wirksam ist. Nach § 46 I Nr. 4 BWG kann ein Abgeordneter auf sein Mandat verzichten. Das Mandat endet in diesem Fall mit der Bestätigung der Verzichtserklärung durch den Präsidenten des Bundestages (§ 47 I Nr. 4 BWG). Ein Verzicht ist mithin grundsätzlich möglich und führt zum Ausscheiden des Verzichtenden aus dem Bundestag. Da X eine Verzichtserklärung abgegeben hat, tritt diese Rechtsfolge ein, es sei denn, die Verzichtserklärung ist unwirksam.

In Betracht kommt ein Verstoß gegen Art. 38 I 2 GG, der die Erklärung unwirksam macht. Danach sind die Abgeordneten unabhängig und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Die Verzichtserklärung bedeutet zwar weder Auftrag noch Weisung, der Mehrheitsmeinung in der Fraktion zu folgen, beeinträchtigt aber doch die Unabhängigkeit des Abgeordneten, weil sie mittelbar Druck auf ihn ausübt. Ein solcher Druck kann nicht generell unzulässig sein. Dies ergibt sich aus der Bedeutung der politischen Parteien. Ohne das Mittun seiner Partei wäre X schwerlich in den Bundestag gelangt. Andererseits muss dem Druck, dem ein Abgeordneter ausgesetzt ist, eine Grenze gezogen sein. Es wird hier zwischen zulässiger Fraktionsdisziplin und unzulässigem Fraktionszwang unterschieden. Die Grenze zum unzulässigen Zwang ist überschritten, wenn eine Partei oder eine Fraktion auf den **Bestand** eines vorhandenen Mandates einwirken wollen. In Konfliktsituationen muss es Sache des Abgeordneten sein, so zu entscheiden, wie er dies für richtig hält. Dies würde vereitelt, wenn der Abgeordnete als Folge einer Entscheidung sein Mandat verlöre und darum seine Entscheidung im Bundestag nicht weiter vertreten könnte. Dies ist hier der Fall. Verzichtserklärungen der vorliegenden Art werden allgemein als unzulässig angesehen.

Nicht zulässig ist es auch, das Abgeordnetenmandat an die Parteizugehörigkeit zu binden und einem Abgeordneten das Mandat abzuerkennen, wenn er die Partei wechselt. Eine Abhängigkeit des Mandats von der Parteimitgliedschaft kommt dagegen in der

Regelung des § 46 I Nr. 5 BWG zum Ausdruck; danach verliert ein Abgeordneter die Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag, wenn die Partei, der er angehört, für verfassungswidrig erklärt wird.

Zulässig ist es, wenn eine Partei einen Abgeordneten wegen seines Verhaltens im Bundestag bei der nächsten Wahl nicht mehr aufstellt, denn es ist Sache der Parteien, darüber zu entscheiden, wen sie aufstellen; einen Anspruch auf Fortsetzung des Mandates gibt es nicht. Zulässig ist es weiter, wenn eine Fraktion einen Abgeordneten bei schwerwiegenden Verstößen gegen die Fraktionsdisziplin ausschließt. Denn der Ausschluss berührt nicht das Mandat, und die anderen Abgeordneten einer Fraktion sind nicht verpflichtet, mit dem Ausgeschlossenen zusammenzuarbeiten. Ebenso wie beim Parteiausschluss gemäß § 10 IV PartG wird man hier aber einen wichtigen Grund für den Ausschluss verlangen müssen.

Eine etwas kompliziertere Frage der Abgeordnetenunabhängigkeit betrifft eine Entscheidung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes (NJW 1985, 2319). Dort ging es um das von den Grünen zunächst praktizierte Rotationsprinzip. Dieses sah vor, dass die Abgeordneten der Grünen in der Mitte einer Legislaturperiode durch Nachrücker ausgetauscht werden. Das Rotationsprinzip wollte verhindern, dass einzelne Abgeordnete durch die lange Dauer ihres Mandats mehr Einfluss und Macht gewinnen als andere. Ebendies brachte das Rotationsprinzip in einen Konflikt mit dem Prinzip der Unabhängigkeit des Mandats. Die Frage wurde jedoch rechtlich nicht ausdiskutiert, weil die Grünen alsbald einsahen, dass die mit dem Rotationsprinzip verbundene Beeinträchtigung des Mandates ihnen mehr schadete als nützte, und sie dieses Prinzip aus politischen Gründen verabschiedeten.

Das Ergebnis kann man so formulieren: Zwischen der von Art. 21 I GG anerkannten Parteienstaatlichkeit und der Unabhängigkeit des Abgeordnetenmandats nach Art. 38 I 2 GG besteht ein Spannungsverhältnis. Art. 38 I 2 GG reicht in eine Zeit zurück, in der politische Parteien erst ansatzweise vorhanden waren und bei

weitem nicht die Bedeutung hatten, die ihnen heute zukommt; damals waren die Abgeordneten unabhängige Einzelpersönlichkeiten, von deren Zusammenwirken in Beratung und Entscheidung man sich optimale politische Ergebnisse erhoffte. Dies entspricht nicht mehr den heutigen Verhältnissen. Der Abgeordnete hat heute eine Doppelstellung als unabhängiger Vertreter des gesamten Volkes und als Exponent einer Parteiorganisation. Dieses Spannungsverhältnis kann nicht einseitig zugunsten der Parteien, aber auch nicht einseitig zugunsten des Abgeordneten aufgelöst werden. Das BVerfG hat sich in einer frühen Entscheidung auf den Standpunkt gestellt, der Konflikt zwischen den beiden Verfassungsnormen könne auf einer grundsätzlichen Ebene nicht entschieden werden; vielmehr komme es darauf an, die im Grundsätzlichen widerstreitenden Prinzipien im Einzelfall zu einem verträglichen Ausgleich zu bringen. So BVerfGE 2, 1 (72 ff.)). Gewisse Einwirkungen seitens der Partei muss der Abgeordnete also in Kauf nehmen. Von den Parteien muss erwartet werden, dass sie keinen unzulässigen Druck ausüben, und von den Abgeordneten muss erwartet werden, dass sie zulässigem Druck standhalten. Ein Politiker, der sich weder durchzusetzen vermag noch bereit ist, die Konsequenzen seiner divergierenden Überzeugung zu tragen, entspricht nicht dem Typ des Abgeordneten, den das Grundgesetz voraussetzt. Als unentziehbares Recht sichert Art. 38 I 2 GG den Bestand des Abgeordnetenmandates und die Freiheit von rechtlichen Bindungen hinsichtlich seiner Ausübung.

II. Die Opposition

Während die Parteien und die Fraktionen im Grundgesetz und in der GOBT vorkommen, trifft dies auf die Opposition nicht zu. Dabei ist auch die Opposition für das gegenwärtige politische System von konstituierender Bedeutung. Es würde die politische Realität verfehlen, nach dem klassischen Gewaltenteilungsschema das Parlament in seiner Gesamtheit als das Gegenüber und den Kontrolleur der Exekutive, insbesondere der Regierung, zu

begreifen. Dieses Schema war stimmig zu einer Zeit, als dem Parlament ein von ihm unabhängiger Monarch gegenüberstand. In dieser Zeit konnte man einen echten Gegensatz zwischen dem Parlament in seiner Gesamtheit, ohne Rücksicht auf dessen Fraktionierungen, und der Regierung bilden. In dieser Zeit ist die Gewaltenteilungslehre von John Locke (1632 - 1704) und Charles de Montesquieu (1689 - 1755) formuliert worden. Heute besteht der politische Gegensatz zwischen der Regierung und den sie tragenden Kräften im Parlament einerseits und der parlamentarischen Opposition andererseits. Die Trennlinie verläuft nicht zwischen Regierung und Parlament, sondern durch das Parlament.

Das Grundgesetz anerkennt zwar die parlamentarische Minderheit in ihrer Kontroll- und Alternativfunktion nicht als Opposition, so wie es die besondere Rolle der Parteien in Art. 21 GG anerkennt. Es enthält aber einige Vorschriften, die einer parlamentarischen Minderheit die Möglichkeit eröffnen, Kontrolle auszuüben, indem sie von der Regel abweichen, dass der Bundestag mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet (Art. 42 II 1 GG). Zu diesen Vorschriften gehören:

--> Art. 39 III 3 GG: Auf Antrag eines Drittels seiner Mitglieder muss der Bundestag zu einer Sitzung einberufen werden. Die Opposition kann also, sofern sie über dieses Quorum verfügt, eine Bundestagssitzung erzwingen.

--> Art. 44 I 1 GG: Danach ist der Bundestag verpflichtet, auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder einen Untersuchungsausschuss einzurichten. Das heißt, dass die Opposition die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses gegen den Willen der Mehrheit erzwingen kann. Dieses Minderheitsrecht verliert dadurch an Wirksamkeit, dass in dem Untersuchungsausschuss die Fraktionen entsprechend ihrer Stärke im Plenum vertreten sind, so dass die parlamentarische Mehrheit auch dort über die Mehrheit verfügt. Das Enquêterecht ist schon darum kein reines Minderheitenrecht. Im Gegenteil: Die Mehrheit kann einen

Untersuchungsausschuss auch als öffentlichkeitswirksames Forum gegen die Opposition nutzen. Dies hat die gegenwärtige Regierungskoalition bei dem Untersuchungsausschuss wegen der CDU-Parteispendenaffaire getan.

--> Art. 93 I Nr. 2 GG: Dort ist das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle geregelt. Auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Bundestages entscheidet das BVerfG insbesondere über die Vereinbarkeit eines Bundesgesetzes mit dem Grundgesetz. Wenn die im Bundestag überstimmte Opposition der Ansicht ist, ein Gesetz sei verfassungswidrig, kann sie unter der in Art. 93 I Nr. 2 GG genannten Voraussetzung das BVerfG anrufen. Dazu muss sie nicht geltend machen, das Gesetz verletze sie in eigenen Rechten. Es reicht, dass ein Drittel der Mitglieder des Bundestages die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes behaupten.

--> Die andere Variante für den sogenannten "Gang nach Karlsruhe" ergibt sich aus Art. 93 I Nr. 1 GG, der Vorschrift über das Organstreitverfahren. Um die Bedeutung dieses Verfahrens für die Opposition voll zu verstehen, muss man eine Besonderheit aus der Rechtsprechung des BVerfG kennen. Sofern es um das Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung geht, kann der Bundestag seine Rechte verteidigen, indem die Mehrheit seiner Mitglieder einen entsprechenden Beschluss fasst. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass die Bundestagsmehrheit die von ihr gestellte Regierung mit einem Verfassungsprozess überzieht. Sie hat andere, diskretere Einwirkungsmöglichkeiten. Die Befugnis, Rechte, die dem Bundestag insgesamt zustehen, im Rahmen eines Organstreitverfahrens gegen die Bundesregierung geltend zu machen, steht jedoch nicht nur der Bundestagsmehrheit, sondern jeder im Bundestag vertretenen Fraktion, also auch und gerade der Opposition, zu. Jede Fraktion kann also mit der Behauptung, die Bundesregierung verletze Rechte des Bundestages insgesamt, nicht notwendig auch Rechte dieser Fraktion, ein Organstreitverfahren einleiten. Man nennt diese Konstruktion eine Prozessstandschaft. Ihre rechtliche Grundlage ist § 64 I

BVerfGG. Danach genügt zur Zulässigkeit eines Organstreitantrags, dass der Antragsteller geltend macht, dass eine Maßnahme des Antragsgegners das Organ, dem er angehört, in eigenen Rechten verletzt. Eine Fraktion kann also rügen, dass Maßnahmen der Bundesregierung den Bundestag in dessen Rechten verletzt. Auf diese Weise sind wichtige Verfahren vor dem BVerfG eingeleitet worden, so ein Verfahren zum Auslandseinsatz der Bundeswehr (E 90, 286). Abstrakte Normenkontrolle und Organstreitverfahren sind die beiden wichtigsten Verfahren, für das, was man politisch den "Gang nach Karlsruhe" nennt.

III. Die Entscheidung zur parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste (BVerfGE 70, 324)

Eine Grundsatzentscheidung zur Stellung der Fraktionen und der Opposition im Deutschen Bundestag ist zu folgendem **Sachverhalt** ergangen: Der Haushalt des Bundesnachrichtendienstes soll nach dem Haushaltsgesetz keiner parlamentarischen Einzelberatung unterliegen. Im Haushaltsplan wird lediglich der pauschale Mittelansatz angegeben. Die Verwendung dieser Mittel wird von einem parlamentarischen Gremium kontrolliert. Dieses Gremium besteht aus fünf Mitgliedern, drei Mitgliedern der Regierungsfaktionen und zwei Mitgliedern der Opposition. Ausgehend von dem Stärkeverhältnis der Fraktionen im damaligen 10. Deutschen Bundestag fallen die zwei Sitze für die Opposition der SPD zu. Die Fraktion der Grünen ist in dem Gremium nicht vertreten. Dies ist auch der Zweck der Regelung. Die Regierung misstraut den Grünen, weil sie annimmt, dass diese vertrauliche Informationen über den Bundesnachrichtendienst publik machen werden. Ist die geschilderte Vorgehensweise, welche die Grünen von finanziellen Informationen über den Bundesnachrichtendienst abschneidet, verfassungsgemäß?

Die geschilderte Vorgehensweise könnte mit dem Recht der einzelnen Abgeordneten auf Information und Beratung unvereinbar sein. Das soll hier nicht vertieft werden (S. 354 - 362). Sie

könnte weiterhin mit dem Recht der oppositionellen Fraktion "Die Grünen" auf gleichmäßige Vertretung in allen Ausschüssen und Gremien des Deutschen Bundestages unvereinbar sein. Aus Art. 38 I 2 GG leitet das Gericht einen Anspruch der Fraktionen auf Gleichbehandlung ab. Dieser Anspruch konkretisiere sich in dem gleichen Recht der Fraktionen auf Zugang zur Beratung des Budgets in den dafür vorgesehenen Gremien. Dadurch werde insbesondere der Schutz der parlamentarischen Minderheit gewährleistet. - Dieser Schutz könne nur eingeschränkt werden durch Rechtsgüter, die ihrerseits Verfassungsrang haben. Als ein solches Rechtsgut sieht das BVerfG hier den Geheimnisschutz an. Der Bundestag dürfe in dessen Interesse die Mitgliederzahl von Gremien klein halten, die über Angelegenheiten beraten, welche besonderer Geheimhaltung bedürfen. Wie weit er dabei gehe, sei eine Sache politischen Ermessens. Der Bundestag dürfe für solche Gremien eine Mitgliederzahl vorsehen, die bei Anwendung der üblichen Regeln für die Sitzverteilung eine Berücksichtigung aller parlamentarischen Gruppierungen nicht ermögliche. Dies sei jedenfalls bei Gremien mit beschränkten Entscheidungsbefugnissen zulässig. Auch die Minderheit im Parlament stelle nicht notwendig eine Einheit dar, sondern könne in mehrere Gruppierungen aufgespalten sein. Sie alle in absolut gleicher Weise am parlamentarischen Geschäftsgang zu beteiligen, würde bedeuten, dass kleine Gremien vom Parlament nicht mehr oder nur noch um den Preis gebildet werden könnten, dass die Mehrheit dort nicht mehr als Mehrheit präsent ist.

Diese Entscheidung ist auf Kritik gestoßen. Der Richter Mahrenholz hat zu ihr ein Sondervotum verfasst. Dies beruht auf § 30 II BVerfGG. Danach kann ein Richter seine in der Beratung vertretene abweichende Meinung zu der Entscheidung oder zu deren Begründung in einem Sondervotum darlegen. § 30 II BVerfGG befreit den dissentierenden Richter vom Beratungsgeheimnis. Die Kritik scheint mir jedenfalls insoweit begründet, als der entscheidende Gesichtspunkt in dem Urteil nicht zur Sprache kommt: nämlich, dass die "Grünen" von dem parlamentarischen Kontrollgremium gezielt ausgeschlossen worden sind, weil die

Diskretion ihrer Abgeordneten wohl nicht unberechtigten Zweifel ausgesetzt war. Die streitige Frage hat sich mit der parlamentarischen Etablierung der Grünen und dem Ende des kalten Krieges erledigt.

IV. Die Ausschüsse

Neben den Fraktionen sind die Ausschüsse die wichtigsten Untergliederungen des Bundestages für die parlamentarische Arbeit. Man kann sagen, dass die Arbeit des Parlamentes im wesentlichen in den Ausschüssen stattfindet. Ausschüsse sind vorbereitende Beschlussorgane des Bundestages, von denen es, nach Politikgebieten gegliedert, derzeit 21 ständige gibt. Der Vorteil des Ausschusswesens liegt auf der Hand. Ein Gremium von zwischen 15 und 44 Mitgliedern arbeitet leichter und schneller als das Plenum mit gegenwärtig 603 Abgeordneten (598 "reguläre" + 5 Überhangmandate).

Ausschüsse werden nach dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gebildet. Das heißt gemäß § 12 GOBT, dass die Fraktionen die Ausschüsse nach ihrem Stärkeverhältnis besetzen. Besondere Probleme werfen die Gruppen und die fraktionslosen Abgeordneten auf. Gruppen müssen in dem Umfang berücksichtigt werden, wie nach ihrer Stärke Ausschusssitze auf sie entfallen (§ 10 IV GOBT); im Übrigen können sie berücksichtigt werden. Fraktionslose Abgeordnete werden vom Präsidenten des Bundestages als beratende Ausschussmitglieder benannt (§ 57 II 2 GOBT). Ein Stimmrecht im Ausschuss kommt fraktionslosen Abgeordneten nicht zu, weil dies überproportional wirken würde; der fraktionslose Abgeordnete steht nämlich nur für sich, während andere Ausschussmitglieder für mehrere weitere Abgeordnete ihrer Fraktion stehen.

Um einen Überblick über die 21 ständigen Ausschüsse des Bundestages zu erhalten, empfehlen sich zwei Einteilungen, die nicht nur beim Bundestag zutreffen, sondern auch bei anderen Parlamenten, z.B. dem Europäischen Parlament. Man kann die Ausschüsse einmal in obligatorische und fakultative einteilen. Obligatorisch sind Ausschüsse, deren Bildung dem Bundestag vom Grundgesetz vorgeschrieben ist. Obligatorisch sind der Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 45 GG), der Auswärtige und der Verteidigungsausschuss (Art. 45a GG) und der Petitionsausschuss (Art. 45c GG). Der Petitionsausschuss verfügt über einen umfangreichen Mitarbeiterstab, der für die Bearbeitung der nach Art. 17 GG beim Bundestag eingehenden Petitionen zuständig ist. Über den Petitionsausschuss erfährt der Bundestag viel über Missstände in der Verwaltung. Die Wirksamkeit dieses Instrumentes sollte man nicht unterschätzen. Die übrigen Ausschüsse sind fakultativ, d.h. ihre Bildung liegt in der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages.

Eine andere Einteilung fragt danach, ob der Ausschuss beratende oder beschließende Funktionen hat. In der Regel haben die Ausschüsse nur beratende Funktion. So arbeiten die fachlich zuständigen Ausschüsse im Gesetzgebungsverfahren an dem Gesetzentwurf; zu diesem Zweck wird er ihnen nach der 1. Lesung im Plenum (§ 79 GOBT) überwiesen (§ 80 GOBT). Nachdem der Ausschuss eine Beschlussempfehlung ausgearbeitet hat, befasst sich das Plenum mit dem Gesetzentwurf in 2. und 3. Lesung und kommt dabei zu einer Entscheidung, die das Gesetzgebungsverfahren im Bundestag abschließt (§§ 81 bis 86 GOBT). Im Unterschied dazu treffen entscheidende Ausschüsse Entscheidungen anstelle des Plenums. Das wichtigste Beispiel für einen entscheidenden Ausschuss ist der Europaausschuss, dem nach Art. 45 S. 2 GG die Wahrnehmung der Rechte des Bundestages auf Mitwirkung im Rahmen der Europäischen Union vom Plenum übertragen werden kann. Die Übertragung dieser Befugnis auf einen Ausschuss ist erforderlich, um handlungsfähig zu sein. Für nationale Mitwirkungsakte in europäischen Entscheidungsverfahren bleibt oft nur wenig Zeit und kann nur wenig Zeit bleiben, weil sonst das

Verfahren zu lang würde. Denn nationale Mitwirkungsakte kommen zu einem ohnehin schon komplizierten Entscheidungsverfahren auf europäischer Ebene noch hinzu. Wenn der Bundestag hier mitreden möchte, kann er dies nicht als Plenum, sondern nur durch einen Ausschuss. Aus demselben Grund hat auch der Bundesrat eine Europakammer gebildet, deren Beschlüsse gemäß Art. 52 IIIa GG als Beschlüsse des Bundesrates gelten.

Ein anderes Beispiel für einen beschließenden Ausschuss ist der Haushaltsausschuss. Häufig kommt es vor, dass Haushaltstitel einen sogenannten Sperrvermerk tragen. Dies bedeutet, dass die im Etat eingestellten Mittel erst verfügbar werden, wenn der Haushaltsausschuss sie durch Beschluss freigibt.

Die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf Ausschüsse ist ein Mittel, um die Handlungsfähigkeit des Bundestages zu vergrößern und seine Mitwirkungs- und Kontrollbefugnisse gegenüber der Bundesregierung und gegenüber der Europäischen Union zur Geltung zu bringen. Sie birgt aber auch Gefahren, insbesondere die Gefahr, dass das Parlament sich zu stark in administrative Detailarbeit einschaltet und damit von seinen Aufgaben entfernt.