

Rucht, Dieter

**Book Part**

## Parlament und Regierung

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Rucht, Dieter (1979) : Parlament und Regierung, In: Hugo Peer (Ed.): Verfassungsreform in der Bundesrepublik Deutschland?, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München, pp. 53-95

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112346>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH  
Bibliothek und wissenschaftliche Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
E-Mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)  
Library and Scientific Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
e-mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

---

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

## 2. Parlament und Regierung

---

Von besonderem Interesse ist die Arbeit der Enquête-Kommission dort, wo sie sich den zentralen Institutionen der politischen Entscheidungsfindung, nämlich Parlament und Regierung, zuwendet. Insbesondere das Parlament war in den letzten Jahren stark ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. So wurden u.a. folgende Mängel und Fehlentwicklungen hervorgehoben:

**Kritik am  
Parlament**

- Aufhebung der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive durch die dominante Rolle der Regierungspartei(en) in beiden Bereichen;
- allgemeiner Funktionsverlust des Parlaments angesichts einer immer mächtigeren und immer weniger kontrollierbaren Exekutive;
- Tendenz zur lediglich rhetorischen Aufbereitung bzw. Akklamation von bereits an anderen Orten getroffenen oder doch weitgehend vorstrukturierten Entscheidungen;
- Verlagerung von Interessengegensätzen auf Randprobleme zu Lasten einer Auseinandersetzung in Grundsatzfragen und Verzicht auf Formulierung weitreichender Alternativen;
- sachliche und quantitative Überlastung des Gesetzgebers;
- Schwerfälligkeit des Gesetzgebungsverfahrens;
- zu starke Interessengebundenheit einzelner Abgeordneter bzw. Gruppierungen und zu große Einflußmöglichkeiten von pressure groups auf Parlament und Ministerialverwaltung;
- Verselbständigung der Mandatsträger gegenüber ihrer Wählerschaft bzw. der sie tragenden Parteien.

Im vorliegenden Rahmen sollen diese Kritikpunkte jedoch nur insoweit angesprochen werden, als durch Verfassungsänderungen Verbesserungen erwartet werden können. Es wird also weder auf die allgemeinen Entwicklungen, die sich unabhängig von den derzeitigen verfassungsrechtlichen Normierungen abzeichnen, noch auf rein technisch-organisatorische Modifikationen im Arbeitsbereich von Parlament und Regierung eingegangen werden.

### 2.1 Das freie Mandat

Das freie Mandat wird von den Befürwortern wie den Gegnern der repräsentativen Demokratie als deren Kernstück angesehen. Für die Enquête-Kommission stand die grundsätzliche Berechtigung des freien Mandats von Anfang an außer Zweifel. Den-

## Mandatsverlust

noch wurde dieser Problemkreis in das Programm der Kommission einbezogen, weil vor allem die Frage des Mandatsverlustes nach einem freiwilligen Partei- bzw. Fraktionswechsel umstritten war. Die Welle von Partei- und Fraktionswechseln im Jahr 1972 unterstrich nachträglich die Brisanz dieser Thematik.

### 2.1.1 Derzeitige verfassungsmäßige Regelung

#### Idee des imperativen Mandats

Radikaldemokratischen Vorstellungen entsprechend soll durch die vermittelnden Instanzen der Parteien und des Parlaments dem Volkswillen möglichst unverzerrt Geltung verschafft werden. Dem entspräche das imperative Mandat, das den Wählern eine ständige Kontrolle und die jederzeitige Abberufung der Mandatsträger (Recall) ermöglichen soll.

#### Kodifizierung des freien Mandats

Im Gegensatz dazu folgten die Reichsverfassungen von 1848, 1850 und 1871 sowie die Weimarer Verfassung dem liberalen Repräsentationsgedanken und institutionalisierten das freie Mandat. Dies gilt auch für das Grundgesetz der Bundesrepublik, das in Art. 38 die Abgeordneten nicht nur — wie in Weimar — als die nur ihrem Gewissen unterworfenen Vertreter des ganzen Volkes bezeichnet, sondern sie auch ausdrücklich von Weisungen und Aufträgen entbindet.

Die Konstruktion des freien Mandats verschafft dem gewählten Volksvertreter eine gewisse Autonomie gegenüber der „Basis“. Dadurch soll gewährleistet werden,

#### Gründe für das freie Mandat

- sachliche Erwägungen bei der politischen Urteilsbildung in den Vordergrund zu stellen,
- im Vertrauen auf die Kompetenz und Integrität des Abgeordneten dessen Freiheitspielraum zu sichern,
- im Rahmen eines begrenzten Zeitraumes die Kontinuität bei der Umsetzung politischer Programme zu wahren
- und in kontroversen und festgefahrenen Situationen Kompromisse zu erleichtern, um Entscheidungen überhaupt zu ermöglichen bzw. zu beschleunigen.

Der Entwicklung zum modernen Parteienstaat hat der Verfassungsgeber mit dem Art. 21 GG Rechnung getragen und hiermit die bedeutsame Rolle der politischen Parteien für die Willensbildung explizit gewürdigt.

Aus der Tatsache, daß die Möglichkeit der Erlangung eines Bundestagsmandats de facto an den Willen einer Partei gebunden ist — wie im 1. Kapitel *Uwe Arens* ausführlich darstellte — und sich hieraus zwangsläufig ein unmittelbares Abhängigkeitsverhältnis des Abgeordneten gegenüber seiner Partei ergibt, folgt eine Relativierung der kategorischen Feststellungen von Art. 38 GG.

#### Spannungsverhältnis von freiem Mandat und Parteienstaat

Über das vielzitierte und in Fachkreisen ausgiebig kommentierte Spannungsverhältnis von Art. 38 und Art. 21 GG hinaus ist m.E. bereits im Art. 38 selbst ein Widerspruch angelegt. Einerseits wird dort der Abgeordnete als Vertreter des *ganzen* Volkes bezeichnet. Andererseits soll er jedoch „*nur*“ seinen Gewissen unterworfen sein. Von einer Vertretung kann jedoch sinnvoll nur gesprochen werden, wenn eine *externe* Aufgabensetzung vorliegt, was nicht ausschließt, daß dieser Auftrag mit der persönlichen Überzeugung fallweise korrespondieren kann.

Bei einer Diskrepanz zwischen Volks- bzw. Mehrheitsmeinung oder Parteimeinung auf der einen und Gewissensentscheid auf der anderen Seite lassen sich die Verfassungsbestimmungen wohl letztlich immer zugunsten des Gewissensentscheids auslegen<sup>1</sup>. Dessen Interpretation liegt naturgemäß beim Betroffenen selbst. Sie kann mit Argumenten nur bedingt bestritten und muß in letzter Instanz geglaubt werden<sup>2</sup>, während die Verantwortlichkeit gegenüber dem Volk bzw. der Partei in der Regel von durchaus bestreitbaren Auslegungen abhängig gemacht werden kann. Auch ein noch so starker Druck zur Wahrung der Fraktionsdisziplin muß nach Ausschöpfung aller Mittel vor dem Gewissensentscheid kapitulieren, zumal nach der bisherigen Regelung ein Abgeordneter auch nach einem Parteiausschluß sein Mandat behält.

### 2.1.2 Entstehung einer Problemlage

Laut Art. 20 Abs. 2 GG übt das Volk die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch die besonderen Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung aus. Zumindest vorübergehend und innerhalb einer Legislaturperiode kann jedoch die Idee der Volkssouveränität insofern aufgehoben werden, als es das freie Mandat erlaubt, daß sich das Parlament oder einzelne Abgeordnete über den Volkswillen hinwegsetzen können<sup>3</sup>. Unter Ausklammerung dieses allgemeinen Problems hat die Kommission die Institution des freien Mandats deshalb als Problem aufgenommen, weil „Abgeordnete unter Beibehaltung ihres Mandats zu einer anderen Fraktion überwechselten und dadurch die bisherige Regierungsmehrheit gefährdeten oder beseitigten“ (I/73). Diese Situation war vor allem in der 6. Wahlperiode des Deutschen Bundestags gegeben und hatte heftige Diskussionen ausgelöst<sup>4</sup>.

Der Übertritt eines Abgeordneten verfälscht den Wählerwillen, denn es muß davon ausgegangen werden, daß ein Kandidat in erster Linie wegen seiner Parteizugehörigkeit gewählt wird. Nur im Namen und dank der organisatorischen Unterstützung seiner Partei konnte er sein Mandat erringen. Dies gilt ohne Einschränkung für den Listenkandidaten und grundsätzlich auch für den Direktkandidaten. Durch den unvorhersehbaren Entschluß eines oder mehrerer Mandatsträger, die Fraktion zu wechseln, wird das durch die Wahl bestimmte Kräfteverhältnis geändert. Diese neue Konstellation als *formelle* Änderung läßt sich m.E. nicht aus dem Gewissensentscheid der betreffenden Abgeordneten ableiten.

Gerade der Gewissensentscheid muß auf eine aktuelle oder doch in ihrer Möglichkeit *inhaltlich* umreißbare Konfliktsituation bezogen sein und kann schwerlich die Veränderung eines numerisch fixierten Machtverhältnisses und damit die pauschale Ablehnung oder Zustimmung künftiger Parteibeschlüsse begründen.

In der Öffentlichkeit wurden neben einer persönlichen Kritik an den „Überläufern“ im Bundestag auch Stimmen laut, die die negativen Seiten und Konsequenzen des freien Mandats durch Verfassungsänderungen aufzuheben suchen. Diese Vorschläge, die darauf zielen, den Parteiwechsel zu erschweren oder aber die damit verbundenen Kräfteverschiebung zu kompensieren, hat die Kommission im einzelnen aufgeführt (vgl. I/74 f).

**Gefährdung der  
Regierungsmehr-  
heit durch  
Fraktionswechsler**

**Gewissensent-  
scheid**

## **Mandatsverlust**

Ein Lösungsvorschlag fordert im Falle eines Parteiwechsels den *Mandatsverlust*. Zum Ausgleich soll innerhalb der nun benachteiligten Partei der bestplatzierte Bewerber auf der Landesliste nachrücken, der zunächst kein Mandat erringen konnte. Eine Variante dieses Vorschlags verlangt statt des automatischen Nachrückens eines Listenkandidaten, daß sich der aus- oder übertretende Mandatsträger einer *Neuwahl* zu unterziehen hat. Andere Vorschläge befürworten die *Beibehaltung des Mandats* für den „Überläufer“. Entweder soll die dadurch benachteiligte Partei zwei Mandate erhalten oder es soll im Falle des Verlusts einer regierungsfähigen Mehrheit die Auflösung des Bundestags zum Zweck von Neuwahlen ermöglicht werden. Schließlich sieht ein weiterer Vorschlag vor, daß ein aus einer Partei ausgetretener Abgeordneter zwar wie bei der letztgenannten Verfahrensweise sein Mandat behält, ihm jedoch der Übertritt in eine andere Partei untersagt wird, da er sich deren Auswahlverfahren nicht gestellt hat.

## **Beibehaltung des Mandats**

## **Übertrittsverbot**

### **2.1.3 Vorschlag der Kommission**

## **Bestätigung von Art. 38**

Die Enquête-Kommission plädiert dafür, die bisherige Konzeption des freien Mandats und somit Art. 38 GG unverändert beizubehalten. Sie lehnt die verschiedenen Vorschläge ab, die die Auswirkungen im Falle eines Austritts oder Ausschlusses eines Mandatsträgers zu kompensieren suchen und vertritt die Auffassung, daß die jeweiligen Nachteile dieser Lösungen die *intendierten Verbesserungen* überwiegen. Die Kommission sieht mehrheitlich in dem Vorschlag, einem aus- oder übertretendem Abgeordneten das Mandat zu entziehen, eine gegen den Sinn des Art. 38 GG verstoßende Beeinträchtigung der Freiheit des Mandatsträgers.

## **Argumente gegen Änderungsvorschläge**

Gegen den Vorschlag, daß Fraktionswechsler sich einer Nachwahl zu unterziehen haben bzw. die benachteiligte Partei Ausgleichsmandate erhalten sollte, bringt sie folgende Argumente vor: Nachwahlen können aus pragmatischen und wahlrechtlichen Gesichtspunkten nur für Direktkandidaten durchgeführt werden. Für Fraktionswechsler, die ihr Mandat der Listenwahl verdanken, müßten also zusätzliche und anders geartete Regelungen eingeführt werden. Damit wäre jedoch eine ungleiche Behandlung der Abgeordneten gegeben<sup>5</sup>. Der Zuschlag von Ausgleichsmandaten an die Partei, aus der ein Abgeordneter ausgetreten ist, würde wiederum die von dem Wechsel nicht betroffene(n) Partei(en) benachteiligen. Schließlich gäbe es im Falle einer Parteispaltung keine klaren Kriterien, wem die Ausgleichsmandate zustünden.

## **Ausgleich der Nebenfolgen des Fraktionswechsels**

Der konstruktive Vorschlag der Kommission zur Kompensation der „negativen Nebenwirkungen oder Mißbräuche der freien Ausübung des Mandats“ (I/83) besteht darin, die Möglichkeiten der Selbstauflösung des Parlaments auszuweiten, um dem Wähler die Chance einer Bestätigung oder Korrektur der Kräftekonstellationen im Parlament zu bieten.

### **2.1.4 Sondervotum**

## **Beibehaltung von Art. 38**

Der Vorsitzende der Enquête-Kommission, der Abgeordnete Prof. Dr. *Schäfer*, hat ein Sondervotum vorgelegt, dem sich ein weiteres Kommissionsmitglied angeschlossen hat. Das Votum spricht sich ausdrücklich für die Beibehaltung der bisherigen verfassungs-

mäßigen Regelung des freien Mandats aus. Es werden jedoch die mit einem Fraktionswechsel verbundenen Probleme stärker in den Mittelpunkt gerückt und eine Korrektur des Bundeswahlgesetzes (BWG) gefordert. Schäfer hält den Mandatsverlust im Falle eines Parteiwechsels für wünschenswert und vereinbar mit Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, welcher nach seiner Auffassung „die Art der Ausübung des Mandats, nicht aber die Voraussetzungen seines Erwerbs oder Verlustes (schützt)“ (I/85).

§ 46 BWG regelt die Bedingungen für den Verlust der Mitgliedschaft im Parlament (z.B. durch den Verzicht auf das Mandat oder durch die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Partei des Mandatsträgers). Da der Erwerb des Mandats durch den einfachen Gesetzgeber bestimmt wird und der Mandatsverlust als ein mit dem Erwerb korrespondierender Vorgang anzusehen sei, könnten die Bestimmungen des § 46 BWG (Verlust des Mandats) auch auf den Fall des freiwilligen Austritts eines Abgeordneten aus seiner Partei und Fraktion ausgedehnt werden. Schäfer will der „im höchsten Maße parteigebundene(n) parlamentarischen Arbeitsweise Rechnung tragen“ (I/85) und weist darauf hin, daß der Erwerb des Listenmandats absolut, der Erwerb des Direktmandats realiter ebenso unmittelbar parteiabhängig ist. Diese Parteigebundenheit des Abgeordneten soll allerdings nicht in Form einer solchen Regelung mißbraucht werden, bei der ein Parteausschluß auch den Mandatsverlust nach sich zieht. Dieses Verfahren würde den Abgeordneten unter einen starken Druck setzen und ihn zu einer affirmativen Grundhaltung gegenüber seiner Partei drängen. Es würde dadurch die fraktionsinterne Meinungs- und Willensbildung in unangemessener Weise homogenisiert und die Bandbreite der Meinungsvielfalt, wie sie gerade für die modernen Volksparteien charakteristisch ist, nicht mehr wiedergespiegelt. Am Ende stünde wohl eine Polarisierung von in sich weitgehend geschlossenen Parteiblöcken.

Schäfer befürwortet den Mandatsverlust lediglich für den Fall des *freiwilligen* Übertritts eines Abgeordneten in eine andere Partei. Dieser Modus würde den Abgeordneten stärker als bisher anhalten, seine abweichende Meinung innerhalb der Partei auszutragen, der er sein Mandat verdankt. „Partei und Fraktion brauchen den freien Abgeordneten für eine personalisierte, pluralistische Meinungs- und Entscheidungsbildung. Die Mandatsfreiheit ist nicht um der Freiheit zum Parteiwechsel willen gegeben, sondern verhilft dem Abgeordneten zu einer Stellung, die Mitwirkung und Auseinandersetzung im Rahmen seiner Fraktion ermöglicht“ (I/85).

Schäfer hält den Zwang zur Diskussion innerhalb der jeweiligen Lager für nützlich und sieht darin auch eine Chance für die programmatische Veränderung von Parteien. Sollten sich trotz intensiver Auseinandersetzungen die unterschiedlichen Meinungen innerhalb einer Fraktion auf keinen gemeinsamen Nenner bringen lassen, so spricht nichts dagegen, daß der Abgeordnete, seinem Gewissen folgend, fallweise gegen seine und mit einer anderen Fraktion stimmt. Häufen sich jedoch derartige Situationen und wird somit die Position eines Abgeordneten in seiner Fraktion grundsätzlich fragwürdig, so sollte der betreffende Abgeordnete sein Mandat an die Partei zurückgeben, mit deren Unterstützung er es erwerben konnte. Gegen einen Parteiwechsel unter Beibehaltung des Mandats steht auch der Grundsatz der innerparteilichen Demokratie. Die Kandidatenaufstellung beruht auf einem basisdemokratischen Nominierungsverfahren mit Personal- und Sachdebatten, an deren Ende die Präsentation einzelner Mandatsbewerber gegenüber den Wählern steht. Fraktionswechsler erlangen jedoch unter Umgehung die-

**Mandatsverlust durch Änderung des Wahlgesetzes**

**Beibehaltung des Mandats bei Parteausschluß**

**Mandatsverlust nur bei freiwilligem Übertritt**

**nützlicher Diskussionszwang**

**innerparteiliches Nominierungsverfahren**

ses Verfahrens eine exponierte Position in der neuen Partei, ohne daß sie sich auf ein innerparteiliches Legitimationsverfahren stützen könnten. Konsequenterweise fordert *Schäfer* die Parteien auch dazu auf, Fraktionswechsler nicht bei sich aufzunehmen. Dieser Vorschlag dürfte sich jedoch vor allem bei knappen Mehrheitsverhältnissen im Parlament als unrealistisch erweisen, da nicht zu erwarten ist, daß sich eine Partei der Möglichkeit eines Stimmenzuwachses freiwillig begibt.

**Realisierungschancen**

### 2.1.5 Kritische Würdigung

Es ist zu bedauern, daß die Kommission die Grundsatzdiskussion um die Alternative freies Mandat oder direktes Mandat nicht berücksichtigt hat, sondern sich nur dem relativ marginalen Problem der Bedingungen des Fraktionsausschlusses bzw. des freiwilligen Fraktionswechsels zugewandt hat. Wenn auch diese Diskussion hier nicht stellvertretend geführt werden kann, so bleibt doch zu kritisieren, daß sich die Kommission gerade im Bewußtsein, die besseren Argumente gegenüber den Kritikern des freien Mandats zu besitzen, dieser Auseinandersetzung hätte stellen müssen.

Das freie Mandat entstand zu einer Zeit, als es noch keine Parteien gab. Es ist eine Institution aus der liberalen Ära des Honoratiorenparlaments. Dessen Funktionsweise beruhte auf der Mitwirkung angesehener Persönlichkeiten, die in ihrem Selbstverständnis als unabhängige Individuen agierten. In den modernen Demokratien sind jedoch die politischen Parteien die zentralen Handlungseinheiten des parlamentarischen Lebens. Dem widerspricht nicht die optische Dominanz herausragender Politiker, da auch deren politische Existenz und Wirkung letztlich auf den Vorleistungen und der permanenten Unterstützung einer Partei beruhen. Aus der Tatsache, „daß der einzelne Abgeordnete fast ausschließlich als Zugehöriger zu einer bestimmten politischen Partei und nicht auf Grund einer besonderen personellen Qualifikation in das Parlament gewählt wird“<sup>6</sup>, schließt *Leibholz*: „Der Abgeordnete ist hiernach primär seiner Partei verpflichtet und darüber hinaus dem Volk, insoweit als sich die Partei mit diesem identifiziert“<sup>7</sup>.

In der Betonung dieses Aspektes sind sich *Schäfer* und *Leibholz* einig. Sie setzen jedoch unterschiedliche Akzente bei der Gewichtung des Art. 38 GG. Während *Schäfer* aus den Bestimmungen dieses Artikels vor allem die Freiheit und die Pflicht des Abgeordneten ableitet, Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Fraktion auszutragen, betont *Leibholz* die Konformitätspflicht des Abgeordneten gegenüber der Fraktion und relativiert damit die Bedeutung von Art. 38 GG, der „zwar nicht völlig ‚verdrängt‘, aber in seiner politischen Bedeutung und in seinem verfassungsrechtlichen Gewicht ‚zurückgedrängt‘“<sup>8</sup> werde.

Mehr aus theoretischer Einsicht als im Sinne einer praktischen Forderung formuliert *Leibholz*:

„Der letzten Konsequenz eines logisch zu Ende gedachten demokratischen Parteienstaates würde sogar eine — allerdings noch heute eine Verfassungsänderung erfordernde — Bestimmung entsprechen, nach der ein Ausschluß aus einer Partei zum Verlust des parlamentarischen Mandates führt...“<sup>9</sup>.

Die Unangemessenheit dieser Überlegung hat *Schäfer* mit den weiter oben referierten Argumenten m.E. überzeugend verdeutlicht.

**Ausklammerung der Grundsatzfrage**

**freies Mandat als Erbe des Honoratiorenparlaments**

**parteienstaatliche Demokratie**

**Dominanz von Art. 21**

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Kommission bei der Gegenüberstellung und Interpretation von Art. 38 und Art. 21 GG zu sehr dem liberalen Repräsentationsgedanken verhaftet geblieben ist und der Entwicklung zur parteienstaatlichen Demokratie zu wenig Rechnung getragen hat<sup>10</sup>. Wenn auch diese Verfassungsbestimmungen einen „durch nichts auszuräumenden Widerspruch“ (*Leibholz*) enthalten, so haben sich doch im Laufe dieses Jahrhunderts die Gewichte verschoben. Mit Recht fragt *Leibholz*, wie dem Dilemma begegnet werden kann, daß sich der „Verfassungsgeber in der gleichen Urkunde zu zwei verschiedenen, letztthin nicht vereinbaren Typen der Demokratie bekennt“<sup>11</sup>.

**Orientierung an der Vergangenheit**

Die Antwort kann m.E. nicht in der Beibehaltung der bisherigen Regelungen liegen. *Schäfer* hat mit seinem Vorschlag, einem freiwillig aus seiner Partei ausscheidenden Abgeordneten das Mandat zu entziehen, einen Schritt zur Entschärfung dieses Widerspruchs gemacht und gleichzeitig mit dem Hinweis, daß diese Änderung auf der Grundlage eines einfachen Gesetzes möglich wäre, einen relativ leicht gangbaren Weg angezeigt.

**Entschärfung des Widerspruchs zwischen Art. 21 und Art. 38**

Dennoch müssen die Chancen zur Durchsetzung dieses Vorschlags skeptisch beurteilt werden. Die Mehrheit der Kommission lehnte *Schäfers* Votum ab. Auch die Mehrheit der Abgeordneten wird nicht der abstrakten Logik der parteienstaatlichen Demokratie folgen, sondern eher den subjektiven Freiheitsraum des Abgeordneten zu wahren suchen. Zweifellos bietet die bisherige Möglichkeit des Parteiwechsels unter Beibehaltung des Status als Abgeordneter eine Entscheidungsmöglichkeit, auf die nur wenige Parlamentarier verzichten wollen.

## 2.2 Wahlperiode

Die Verlängerung der Wahlperiode sowie die Erweiterung der Möglichkeiten, den Bundestag vorzeitig aufzulösen, sind zwei Forderungen, die immer wieder in der verfassungsrechtlichen Diskussion erhoben werden und die auch in die Überlegungen der Kommission einbezogen wurden.

**Verlängerung der Wahlperiode, vorzeitige Auflösung des Bundestages**

Die Länderverfassungen treffen in beiden Fragen unterschiedliche Regelungen. Aus den hieraus gewonnenen Erfahrungen läßt sich allerdings kein klares Votum ableiten. Dies zeigt, daß die Stellungnahmen zu diesen Forderungen weniger von empirischen Erfahrungen, sondern eher von normativen Gesichtspunkten geleitet werden.

### 2.2.1 Derzeitige verfassungsmäßige Regelung

**Dauer:** Die reguläre Dauer der Wahlperiode beträgt laut Art. 39 Abs. 1 GG vier Jahre. Auf die Empfehlung der Enquête-Kommission wurde jedoch die frühere Bestimmung, nach der mit Ablauf dieser Frist bzw. der Auflösung des Bundestages die Wahlperiode endet, in der Form abgeändert, daß nun die Legislaturperiode bis zum Zusammentritt des neugewählten Bundestages währt<sup>12</sup>. Art. 39 Abs. 1 bestimmt, daß die Neuwahl frühestens fünfundvierzig, spätestens siebenundvierzig Monate nach Beginn der Wahlperiode stattfindet. Der einschränkende Zusatz, daß dieser Zusammentritt „jedoch nicht vor dem Ende der Wahlperiode des letzten Bundestages“<sup>13</sup> erfolgt, wurde ebenfalls auf

**vierjährige Wahlperiode**

**Zeitraum für Neuwahlen**

die Anregung der Kommission gestrichen, so daß die Möglichkeit einer relativ langen Zeitspanne zwischen der Wahl des neuen Bundestages und dem ersten Zusammentritt eingegrenzt wurde. Im Fall einer Auflösung des Bundestages legt Art. 39 Abs. 1 GG fest, daß Neuwahlen innerhalb von sechzig Tagen zu erfolgen haben.

Vor allem die Bestimmung über die Fortdauer der Wahlperiode bis zum Zusammentritt des neuen Bundestages birgt gegenüber der vor 1976 gültigen Regelung eine Reihe von Vorteilen, die die Kommission in der Begründung ihres Vorschlags hervorgehoben hat. Es entfällt die parlamentslose Zeit zwischen der Auflösung des alten und dem Zusammentritt des neuen Bundestages. Somit können die dem Parlament zukommenden Aufgaben kontinuierlich wahrgenommen werden. Hierin eingeschlossen ist auch die Kontinuität des Vermittlungsausschusses, des Gemeinsamen Ausschusses und des Richterwahlausschusses. Eine positive Nebenfolge der Neufassung von Art. 39 Abs. 1 GG liegt darin, daß eine Reihe der für die parlamentslose Zeit geltenden Übergangsregelungen ersatzlos gestrichen werden konnte. So erübrigten sich die Bestimmungen zu den sog. Interimsausschüssen (Ständiger Ausschuß nach Art. 45 GG, Auswärtiger Ausschuß und Verteidigungsausschuß nach Art. 45 a Abs. 1 Satz 2 GG. Das bedeutet nach Meinung der Kommission

„nicht allein eine größere Klarheit und Durchsichtigkeit des organisatorischen Staatsaufbaus, es bedeutet auch, daß der unterschiedliche Status von Abgeordneten in der Übergangszeit zwischen zwei Wahlperioden, der sich aus der Existenz der Interimsorgane ergab, hinfällig wird“ (I/98).

**Auflösung des Bundestages:** Im Gegensatz zu vielen ausländischen Verfassungen und auch zur Weimarer Verfassung<sup>14</sup> ist im Grundgesetz keine Auflösung des Bundestages durch diesen selbst oder durch die Bundesregierung vorgesehen. Auch das Auflösungsrecht des Bundespräsidenten ist eng beschränkt. Zum einen kann er gemäß Art. 68 GG auf Antrag des Kanzlers den Bundestag auflösen, wenn die vom Kanzler gestellte Vertrauensfrage mehrheitlich abgelehnt wird und sich zugleich keine Mehrheit für einen anderen Kanzler findet. Zum anderen kann nach Art. 63 Abs. 4 GG durch den Bundespräsidenten eine Auflösung des Bundestages erfolgen, wenn das neugewählte Parlament auch nach einem zweiten Wahlgang keine absolute Mehrheit für einen Kanzlerkandidaten aufbringt. Die andere, dem Bundespräsidenten für diesen Fall belassene Möglichkeit liegt darin, den nur mit relativer Mehrheit gewählten Kanzler zu ernennen.

## 2.2.2 Entstehung einer Problemlage

**Wahlperiode:** Verschiedentlich wird dem Parlament vorgeworfen, es scheue sich im Hinblick auf herannahende Wahlen, notwendige, aber unpopuläre Entscheidungen zu treffen. Im letzten Jahr der jeweiligen Legislaturperiode sei somit die Arbeitsfähigkeit des Parlaments wesentlich eingeschränkt. Berücksichtige man auch noch die Einarbeitungszeit, so verkürze sich die vierjährige Wahlperiode faktisch auf eine Arbeitsphase von etwa zwei Jahren. Bereits eine Verlängerung der Wahlperiode um ein Jahr erhöhe — so die Rechnung — die für die Gesetzesarbeit effektiv zur Verfügung stehende Zeit von zwei auf drei Jahre, also um fünfzig Prozent. Dieser Zeitgewinn

**Kontinuität des Parlaments und seiner Ausschüsse**

**eng beschränkte Auflösungsmöglichkeiten**

**Vertrauensfrage**

**Wahl des Kanzlers**

**nur zweijährige Arbeitsphase**

könnte zudem der Verbesserung und intensivierten Beratung der Gesetzesentwürfe zugutekommen.

Weiterhin wird darauf hingewiesen, daß die im vierjährigen Turnus erfolgende Neubildung des Bundestages mit der Etablierung mittel- und langfristiger Planungen und Vorhaben (z.B. der auf fünf Jahre angelegten mittelfristigen Finanzplanung) kollidiere und somit eine längere Wahlperiode angemessener sei. Schließlich wird angeführt, daß eine verlängerte Wahlperiode auch eine „größere Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten gegenüber seiner Partei und besonders der ihn zur Wahl nominierenden Untergliederung“<sup>15</sup> zur Folge hätte.

Insgesamt gesehen kann jedoch im Hinblick auf die Dauer der Wahlperiode von keinem akuten Problem gesprochen werden. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, daß die in der Diskussion befindliche Alternative nur eine relativ geringfügige Änderung bedeutet.

**Auflösung des Bundestages:** Entscheidend sind die Probleme, die sich aus der Möglichkeit und der bisherigen Praxis der Auflösung des Bundestages ergeben. Bei der Auflösung des 6. Deutschen Bundestages zeigte es sich, daß eine ganze Reihe von Fragen hinsichtlich der Rechtsstellung des Parlaments als ganzen und seiner einzelnen Mitglieder, der Stellung der Ausschüsse und der Rechtsgrundlage der Arbeit der Fraktionen ungeklärt waren.

Die Patt-Situation im Jahr 1972<sup>16</sup>, aber auch der Verlust der Regierungsmehrheit der CDU/CSU im Herbst 1966, die abstrakte Möglichkeit einer Koalitionsunfähigkeit oder die durchaus greifbare Möglichkeit einer Blockade der Regierungsarbeit durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Oppositionsparteien im Bundesrat legen den Gedanken nahe, die vorgesehenen Formen der Auslösung des Bundestages zu erleichtern bzw. zu erweitern.

Das Parlament soll nach dieser Vorstellung die Möglichkeit erhalten, in derart festgefahrenen Situationen von sich aus seine Auflösung durchzuführen, um durch anschließend stattfindende Neuwahlen eine neue Mehrheit herbeizuführen. Es erscheint legitim, daß die Entscheidung über die Auflösung des Parlaments nicht ausschließlich der Initiative des Bundeskanzlers bzw. des Bundespräsidenten überlassen bleibt, sondern auch von den gewählten Volksvertretern ausgehen kann und soll. Eine derartige Regelung findet sich auch in den Verfassungen aller Bundesländer mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Bremen. Beispielsweise sieht Art. 81 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung vor, daß sich der Landtag „vor Ablauf seiner Wahldauer durch Mehrheitsbeschluß seiner gesetzlichen Mitgliederzahl selbst auflösen“ kann.

**Überschneidung von Legislaturperiode und Planungsvorhaben**

**Dauer der Wahlperiode als Randproblem**

**unklare Rechtsgrundlagen**

**Selbstauflösungsrecht des Parlaments**

**Regelungen der Länderverfassungen**

**Beibehaltung der vierjährigen Wahlperiode**

### 2.2.3 Vorschlag der Kommission

**Wahlperiode:** Die Enquête-Kommission vertritt mehrheitlich die Auffassung, daß die Wahlperiode von vier Jahren beibehalten werden sollte<sup>17</sup>. Eine Verkürzung stand nicht zur Debatte und wird meines Wissens auch in der wissenschaftlichen Diskussion nicht gefordert<sup>18</sup>. Die Argumente für die Ausdehnung der Wahlperiode auf fünf Jahre, wie sie im vorhergehenden Abschnitt angedeutet wurden, werden zwar ausdrücklich gewürdigt, rechtfertigen jedoch nach Meinung der Kommission nicht die Abkehr von der bisherigen Regelung.

## Nachteile einer Verlängerung

Gegen eine Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre spricht die damit verbundene „Verminderung der effektiven politischen Einflußrechte der Bürger“ (I/101). Die ohnehin äußerst begrenzten Möglichkeiten plebiszitärer Einflußnahme würden zusätzlich geschmälert, die Umsetzung des Bürgerwillens im Hinblick auf einen politischen Machtwechsel würde verzögert, eine Erhöhung der „Gefahr antiparlamentarischer Einstellungen oder außerparlamentarischer Aktivitäten“ (I/102) wäre wahrscheinlich.

## Fristendruck

Die Kommission bezweifelt auch, ob die Verlängerung der Wahlperiode die Arbeitseffizienz und Entscheidungsfähigkeit des Bundestages erhöhen würde. Sie gibt zu bedenken, daß der gegenteilige Effekt eintreten könnte: Gesetzesvorhaben würden u.U. allzu schleppend behandelt, wenn der „heilsame Fristendruck auf das Parlament“ (ebenda) entfielen. Hierbei verweist sie auf die Erfahrungen in den Bundesländern mit fünfjähriger Wahlperiode, die solche Zweifel rechtfertigten.

## vorzeitige Beendigung der Wahlperiode

**Auflösung des Bundestages:** Aus der Umbildung des Parlaments in ein ständig präsenten Verfassungsorgan folgert die Kommission, daß das Institut der „Auflösung des Parlaments“ in das der „vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode“ umgewandelt werden sollte, denn mit der Neufassung von Art. 38 Abs. 1 GG wird die Auflösung des jeweiligen Bundestags erst mit dem Zusammentritt des aus den Neuwahlen hervorgegangenen künftigen Bundestages wirksam. Die bisher gegebenen Auflösungsmöglichkeiten nach Art. 63 Abs. 4 und Art. 68 GG sollen materiell, wenn auch unter der oben zitierten neuen Kennzeichnung, erhalten bleiben.

## Bedingungen der Selbstauflösung

Zur Bewältigung der in parlamentarischen Patt-Situationen auftretenden Probleme schlägt die Kommission vor, die Entscheidung über die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode auch dem Bundestag selbst in die Hand zu geben. Demnach soll der Bundestag das Recht erhalten, auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder die Wahlperiode vorzeitig zu beenden. Innerhalb von sechzig Tagen nach dieser Entscheidung sollen Neuwahlen stattfinden, die vom Bundespräsidenten anberaumt werden. Mit diesem Vorschlag wird zugleich eine angemessene Gewichtsverteilung zwischen Parlament, Regierung und Staatsoberhaupt angestrebt. Diese ist nach Meinung der Kommission bisher nicht gegeben, da die Befugnisse zur Auflösung des Bundestags einseitig auf den Bundespräsidenten (Art. 63 Abs. 4 GG) bzw. den Bundeskanzler im Zusammenwirken mit dem Bundespräsidenten (Art. 68 Abs. 1 GG) beschränkt sind. Zudem würden auch die Rechte und Aktionsmöglichkeiten der Opposition im Sinne eines ausgeglicheneren Kräfteverhältnisses gegenüber der Regierungsmehrheit erweitert.

## Balance der Kompetenzen

## Antragsrecht der Minderheit

Die Enquête-Kommission räumte bewußt der Minderheit des Bundestages das Antragsrecht zur Auflösung des Parlaments ein. Dadurch soll in festgefahrenen Situationen dem legitimen Verlangen entsprochen werden, zur Frage der Neuwahlen eine klare und institutionell garantierte Aussage zu bekommen.

## Zwei-Drittel-Mehrheit

Andererseits knüpfte sie die Entscheidung über Neuwahlen an eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln aller Mitglieder des Bundestages. Es soll vermieden werden, daß wahltaktische Erwägungen in den Vordergrund rücken, indem etwa die Frage der Neuwahl bereits durch die — in der Regel knappe — Parlamentsmehrheit entschieden wird, die sich aufgrund ihrer Parteizugehörigkeit der Regierung verpflichtet fühlt. Es soll keiner Partei gelingen können, Neuwahlen nur deshalb durchzusetzen, weil sie sich zum gegebenen Zeitpunkt einen Stimmenzuwachs verspricht.

## 2.2.4 Sondervotum

Zur Frage der Dauer der Wahlperiode liegt ein Sondervotum von Landtagspräsident Dr. *Lemke* (Schleswig-Holstein) vor, das von sieben weiteren Kommissionsmitgliedern unterstützt wird. Hierbei wird empfohlen, die Wahlperiode auf fünf Jahre auszudehnen. Im Widerstreit zwischen den Erfordernissen möglichst enger und damit auch oft erneuerbarer demokratischer Legitimation des Parlaments und erhöhter Effizienz entschied sich diese Minderheit zugunsten des letztgenannten Prinzips und bezog sich hierbei auf die unter Punkt 2.2.2 angeführten Argumente. Allerdings wird in dem Sondervotum nicht auf die Bedenken der Kommissionsmehrheit eingegangen, daß eine Verlängerung der Wahlperiode auch zur Verschleppung von Gesetzesvorhaben beitragen könne und damit dem Effektivitätsgedanken zuwiderlaufen würde.

**Votum für fünf-jährige Wahlperiode**

## 2.2.5 Kritische Würdigung

**Wahlperiode:** Es mehren sich die Anzeichen für eine inhaltliche Entwertung des Wahlaktes, bei dem zunehmend Personen bzw. Parteien, aber nicht konkrete politische Alternativen zur Debatte stehen. Ebenso häufen sich die Klagen über eine zunehmende „Staatsverdrossenheit“ und „Parteienmüdigkeit“, über die Entfremdung des Wählers von einem Mandatsträger, der ihm primär als Fachmann einer Partei und immer weniger als „sein“ Repräsentant gegenübertritt. Deshalb erscheint es nicht sinnvoll, die ohnehin bescheidenen Möglichkeiten der politischen Einflußnahme über die Stimmabgabe durch einen in noch größerem Abstand stattfindenden Wahlakt zusätzlich zu beschneiden. Keinesfalls sollte der Stellenwert des zentralen plebiszitären Akts, der politischen Wahl, beschränkt werden, zumal diese ohnehin für viele Bürger die alleinige Form institutionalisierter politischer Artikulation darstellt. Im Anschluß an die Kommissionsmehrheit ist somit die Beibehaltung des bisherigen Wahlturnus zu befürworten.

**Entwertung des Wahlaktes**

Die Forderung nach einer Ausdehnung der Wahlperiode auf fünf oder gar sechs Jahre wurde bereits seit den 50er Jahren erhoben und von prominenten Politikern wie *Konrad Adenauer*, *Eugen Gerstenmaier* oder *Ernst Lemmer* ebenso wie von renommierten Wissenschaftlern wie *Theodor Eschenburg* oder *Ferdinand Hermens* unterstützt. Das Plädoyer der Kommissionsmehrheit sowie eine ganze Reihe von ungeklärten Folgeproblemen, die eine Verlängerung der Legislaturperiode nach sich ziehen würde<sup>19</sup>, machen es jedoch wahrscheinlich, daß die bisherige Regelung beibehalten wird.

**die Wahl als zentrales Legitimationsverfahren**

**Vorzeitige Beendigung der Wahlperiode:** Mit der Neufassung von Art. 39 Abs. 1 GG aufgrund der Empfehlung der Enquête-Kommission ist die Kontinuität des Bundestages als eines stets präsenten Verfassungsorgans gewährleistet. Es wäre deshalb konsequent, der Logik der Kommissionsempfehlung auch in ihrem zweiten Schritt zu folgen und die Formulierung von der „Auflösung des Bundestages“ durch die der „vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode“ zu ersetzen. Mit der Kontinuitätsgarantie des Bundestages verliert der Begriff „Auflösung“ seinen ursprünglichen Sinn. Sowohl im Hinblick auf eine vorzeitige als auch auf die reguläre Beendigung der Wahlperiode kann mithin lediglich von einer *Neuzusammensetzung* des Parlaments gesprochen werden.

**Realisierungschancen**

**vorzeitige Beendigung der Wahlperiode statt Auflösung des Bundestages**

Ebenso erscheint es sinnvoll, das Entscheidungsrecht über die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode auch auf den Bundestag auszudehnen. Das Unvermögen, sich nach Neuwahlen oder in einer durch Fraktionswechsler herbeigerufenen Patt-Situation auf einen Kanzler zu einigen bzw. die Vertrauensfrage zu bejahen, kann nicht grundsätzlich den Mandatsträgern angelastet werden. Im ersten Fall kann eine solche Lage Ausdruck einer vom Wahlergebnis bestimmten Konstellation sein. Im zweiten Fall wird sie durch den nicht vorhersehbaren Entschluß weniger Abgeordneter herbeigeführt. Insofern beinhalten die bisherigen Bestimmungen, nach denen das Recht zur Auflösung des Parlaments dem Bundespräsidenten bzw. diesem im Einvernehmen mit dem Bundeskanzler zukommt, unter den genannten Umständen eine gewisse Entmündigung des Parlaments, da ihm die Entscheidung über seine eigene Existenz nicht zur Disposition steht. Die problematische Schiedsrichterrolle des Bundespräsidenten in solchen Grenzsituationen soll hier nur am Rande erwähnt werden. Sie wird besonders deutlich, wenn man annimmt, daß der Kanzler nach einer erfolglosen Vertrauensfrage die Auflösung des Bundestages beantragt, der Bundespräsident jedoch diese Forderung verweigert. Es ist deshalb zu befürworten, daß die Entscheidungsmöglichkeit über die vorzeitige Auflösung des Bundestages auch in die Hand des Parlaments gelegt wird. Das von der Kommission vorgeschlagene Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit verhindert einen allzu leichtfertigen Umgang mit diesem Instrument.

**problematische  
Schiedsrichterrolle**

**Ablehnung der  
plebiszitären  
Entscheidung**

**Vertrauen in die  
plebiszitäre  
Urteilkraft**

Die weiterführende Überlegung, die Entscheidung über eine vorzeitige Beendigung der Wahlperiode auch dem Plebiszit der Wähler zu übertragen (wie in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Rheinland-Pfalz), wäre eine konsequente Forderung im Sinne der hier vertretenen Argumentation. Sie wurde jedoch von der Kommission mit dem Hinweis auf die diesbezügliche Diskussion im Parlamentarischen Rat abgelehnt. Das Mißtrauen dieses Gremiums in die plebiszitäre Urteilkraft ist zwar vor dem damaligen zeitgeschichtlichen Hintergrund verständlich, erscheint jedoch heute nicht mehr angemessen. Deshalb wäre m.E. zu prüfen, ob und in welcher Form auch das Volk mit dem Recht ausgestattet werden sollte, über eine vorzeitige Beendigung der Wahlperiode zu entscheiden. Diese Überlegung gewinnt zumal dann an Gewicht, wenn man bedenkt, daß die Kommission selbst in einem anderen Zusammenhang zu der Feststellung kommt, daß es „in der Logik des parlamentarischen Regierungssystems liegt, immer dann, wenn das Parlament auch in mehreren Anläufen zur Bildung einer regierungsfähigen Mehrheit nicht in der Lage ist, an den Wähler zu appellieren, damit durch seine Entscheidung ein mehrheitsfähiges Parlament zustandekommt“ (I/110).

### **2.3 Minderheitsregierung und Gesetzgebungsnotstand**

Die negativen Erfahrungen aus der Weimarer Republik haben den Verfassungsgeber der Bundesrepublik veranlaßt, parlamentarische Grenzsituationen vorausschauend zu regeln und hierbei der Stellung und den Kompetenzen einer möglichen Minderheitsregierung<sup>20</sup> enge Grenzen zu setzen. Die grundsätzlich anders gelagerten Verhältnisse zwischen Weimar und Bonn hinsichtlich der Parteienstruktur, der innenpolitischen Gegensätze und der sozialen Verhältnisse rechtfertigen jedoch ein weitaus größeres Vertrauen in die Stabilität der Bundesrepublik. Dennoch ist die Möglichkeit einer Minderheitsre-

**geringe Kom-  
petenzen der  
Minderheits-  
regierung**

gierung angesichts der knappen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag in den letzten Jahren nicht unwahrscheinlich. Deshalb gewinnt die Frage an Bedeutung, ob die Regelungen zu Minderheitsregierung und Gesetzgebungsnotstand der heutigen Lage angemessen sind.

### 2.3.1 Derzeitige verfassungsmäßige Regelung

Im Grundgesetz sind zwei Möglichkeiten zur Bildung einer Minderheitsregierung vorgesehen. Gemäß Art. 63 Abs. 4 GG kann der Bundespräsident nach mehreren erfolglosen Wahlgängen den Bundeskanzler ernennen, obwohl dieser nicht die Mehrheit der Stimmen des Bundestages auf sich zu vereinigen vermochte. Daneben siehe Art. 68 Abs. 1 GG vor, daß während der Legislaturperiode eine Minderheitsregierung dann zustande kommt, wenn der Bundeskanzler an der Vertrauensfrage scheitert, sich jedoch keine Mehrheit für einen anderen Kanzler findet und der Kanzler keine Neuwahlen beantragt bzw. der Bundespräsident einen solchen Antrag nicht stattgibt. In engen Zusammenhang mit diesen Bestimmungen steht das Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes. Wenn der Verfassungsgeber die Möglichkeit einer Minderheitsregierung vorsieht, so muß er auch sinnvollerweise deren Handlungsfähigkeit innerhalb eines gegebenen Rahmens garantieren. Hierzu gehört die Chance der Regierung, ein minimales Programm in Gesetzesform zu verabschieden, um sich auf diese Weise zu stabilisieren bzw. sogar die Mehrheit (zurück-) zu gewinnen.

Art. 81 GG eröffnet einer nach Art. 68 GG zustande gekommenen Minderheitsregierung die Möglichkeit, mit Zustimmung des Bundesrates beim Bundespräsidenten für eine Gesetzesvorlage den Gesetzgebungsnotstand für den Fall zu beantragen, daß der Bundestag die Vorlage ablehnt, obwohl sie von der Regierung als dringlich bezeichnet wurde. Ergibt sich auch nach der Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes keine Mehrheit für die Vorlage, so kann diese vom Bundesrat in alleiniger Kompetenz verabschiedet werden. Innerhalb einer Periode von sechs Monaten kann jede andere vom Bundestag abgewiesene Vorlage (mit Ausnahme von Grundgesetzänderungen) nach dem gleichen Modus verabschiedet werden, sofern jeweils die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes vorausgegangen ist.

**Bildung der Minderheitsregierung**

**Garantie der Handlungsfähigkeit**

**Schlüsselrolle des Bundesrates**

### 2.3.2 Entstehung einer Problemlage

Nach Meinung der Enquête-Kommission wird die Etablierung einer Minderheitsregierung dann notwendig und sinnvoll, wenn sich die Parlamentsfraktionen als koalitionsunfähig erweisen oder wenn sich die politischen Strukturen derart gewandelt haben, daß sich die demokratischen Parteien gegenüber „antidemokratischen Flügelparteien“ (I/110) in der Minderheit befinden. Die Schwierigkeiten angemessener Regelungen bezüglich der Institution der Minderheitsregierung und des Gesetzgebungsnotstandes liegen in der Diskrepanz der Erfordernisse. Einerseits soll die Effektivität der Minderheitsregierung garantiert werden, d.h. es sollen die Position des Kanzlers gestärkt und das Gesetzgebungsverfahren erleichtert werden. Andererseits soll der Gefahr des Machtmiß-

**Effektivität**

**Machtmißbrauch**

brauchs durch eine nur relativ schwach legitimierte Regierung vorgebeugt, d.h. der Spielraum der Exekutive möglichst eng gestaltet werden.

Die Befürchtungen des Parlamentarischen Rats im Hinblick auf den Mißbrauch des Art. 48 der Weimarer Verfassung, welcher den Reichspräsidenten bei erheblicher Störung der Sicherheit und Ordnung u.a. dazu befugte, bestimmte Teile der Verfassung außer Kraft zu setzen, führten zu einer restriktiven Ausgestaltung der Bestimmungen zu Minderheitsregierung und Gesetzgebungsnotstand im Grundgesetz. Hierzu gehören insbesondere die Bedingungen,

- daß die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes von der Zustimmung des Bundespräsidenten und — bei der ersten Vorlage — des Bundestages abhängig gemacht wird;
- daß diese Erklärung nicht pauschal, sondern nur in Verbindung mit einer konkreten Gesetzesvorlage möglich ist;
- daß für jedes weitere Gesetz, das keine Mehrheit findet, diese Erklärung erneut vorgehen muß und
- daß schließlich die Verabschiedung von Gesetzen nach diesem Modus innerhalb von sechs Monaten nach der Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes erfolgen muß.

Zwar wurde in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik noch nie der Gesetzgebungsnotstand erklärt und es bestehen demzufolge keine praktischen Erfahrungen. Es kann aber dennoch angenommen werden, daß die angeführten Restriktionen die Aktionsmöglichkeiten der Regierung allzusehr beschränken und es ihr nahezu unmöglich gemacht wird, aus eigener Kraft durch den Aufweis überzeugender Leistungen die Mehrheit zurückzuerlangen.

*Konrad Hesse* bezweifelt grundsätzlich die Wirksamkeit der verfassungsmäßigen Regelung des Gesetzgebungsnotstandes: „Das einzige, was sich mit Art. 81 GG erreichen läßt, ist also eine Verlängerung der politischen Krise, gegen deren Folge er sichern soll. Mittel einer wirksamen Abhilfe enthält er nicht“<sup>21</sup>.

### 2.3.3 Vorschlag der Kommission

**Minderheitsregierung:** Die Enquête-Kommission empfiehlt, den Art. 63 Abs. 4 GG unverändert beizubehalten. Sie anerkennt damit die Entscheidungskompetenz des Bundespräsidenten über die Bildung einer Minderheitsregierung oder die Abhaltung von Neuwahlen, dem dieses Urteil „am ehesten aus einer übergeordneten, auf die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems insgesamt bezogenen Perspektive“ (I/110) zukomme. Zugleich erteilt sie mit diesem Votum allen Überlegungen, die Stellung des Minderheitskanzlers auszubauen, eine klare Absage. Hierbei verweist sie auf die relativ schmale Legitimationsbasis eines solchen Kanzlers, die es nicht zulasse, seine Machtposition zu stärken. Sie befürwortet die bisherige Regelung nach Art. 68 GG, die den Vertrauensantrag des Bundeskanzlers nicht zwingend mit der Einführung einer Gesetzesvorlage oder mit einem sonstigen Antrag verknüpft. Ebenso möchte sie die Entscheidungsbefugnis über die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode durch den Bundespräsidenten gemäß Art. 68 GG gewahrt wissen. Sie lehnt damit den Vorschlag

**einschränkende Bedingungen**

**Zweifel an der Wirksamkeit von Art. 81**

**Beibehaltung der bisherigen Regelung**

**keine Stärkung des Minderheitskanzlers**

ab, der vorsieht, daß die Wahlperiode zwingend beendet wird, sofern innerhalb von vier Wochen keine Vertrauensbestätigung des bisherigen Kanzlers oder die Wahl eines neuen Kanzlers erfolgt ist. In ihrer Begründung verweist sie darauf, daß die starre Automatik dieser Regelung keine flexiblen und situationsbezogenen Lösungen zulasse. Nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 GG erlischt das Recht zur Auflösung des Bundestages nach einer erfolglosen Vertrauensfrage, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Kanzler wählt. Die Verwirkung dieses Rechts möchte die Kommission auch auf den Fall ausgedehnt wissen, daß es dem Bundeskanzler nachträglich, also in Abweichung zum negativen Ergebnis der ursprünglichen Vertrauensfrage, gelingt, die parlamentarische Mehrheit zurückzugewinnen.

**Notwendigkeit flexibler Regelungen**

**Gesetzgebungsnotstand:** Die Kommission bejaht die Intention des Art. 81 GG im Grundsatz, d.h. insbesondere das Zusammenwirken und die Balance von Regierung, Parlament und Bundespräsident für den Fall des Gesetzgebungsnotstandes, schlägt jedoch einige Veränderungen im Detail vor:

**Bejahung im Grundsatz, Änderungen im Detail**

Zum einen soll nicht wie bisher die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes mit jedem einzelnen Gesetz verknüpft werden müssen, sondern pauschal für alle Gesetzesvorlagen innerhalb des vorgegebenen Zeitraumes gelten. Damit entfielen für die weiteren Vorlagen die Prozedur nach Art. 81 Abs. 1 GG. Das Verfahren würde gestrafft und beschleunigt. Die Minderheitsregierung erhielte die Chance, mehrere Gesetzesvorhaben und somit ein Minimalprogramm durchzusetzen.

**pauschale Erklärung des Gesetzgebungsnotstands**

Zum anderen soll die Frist, innerhalb der Notstandsgesetze vorgelegt werden können, von sechs auf neun Monate verlängert werden. Zudem sollen Gesetzesvorhaben nicht mehr wie bisher innerhalb dieses Zeitraums verabschiedet werden müssen. Die Bedingungen des Gesetzgebungsnotstandes sollen bereits dann Anwendung finden, wenn diese Gesetze innerhalb von neun Monaten in den Bundestag eingebracht worden sind. Damit wäre die Ablauffrist möglichen Auslegungstreitigkeiten entzogen und zugleich der zur Verfügung stehende Zeitraum deutlich erweitert.

**Fristverlängerung auf neun Monate**

Die Kommission hat vorgerechnet, daß nach den bisherigen Verfahren gemäß Art. 81 GG nach Abschluß der ersten Vorlage nur noch acht bis elf Wochen zur Einbringung *und* Verabschiedung weiterer Gesetzesvorlagen im Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes zur Verfügung stehen. Die vorgeschlagenen Korrekturen zielen deshalb darauf ab, der Minderheitsregierung die Möglichkeit einzuräumen, eine ganze Reihe von Gesetzesentwürfen einzubringen, um auf konstruktivem Wege ein Programm zu realisieren, ohne hierbei die Regierung von dem Bemühen um eine baldige Wiedergewinnung der Mehrheit zu entbinden.

**Realisierung eines Minimalprogramms**

Zum Themenbereich Minderheitsregierung und Gesetzgebungsnotstand wurden keine Sondervoten abgegeben.

### **2.3.4 Kritische Würdigung**

Die Bestimmungen zu Minderheitsregierung und Gesetzgebungsnotstand beziehen sich auf parlamentarische Ausnahmesituationen bzw. Funktionsstörungen. Die Tatsache, daß der Verfassungsgeber solche Fälle berücksichtigt und sie mit verfassungsrechtlichen

Mitteln zu kontrollieren versucht, rechtfertigt die Frage nach der Präzision und der Praktikabilität der hierfür vorgesehenen Instrumente.

**Gefahr des Miß-  
brauchs von Aus-  
nahme-  
regelungen**

Das Argument, daß die Verfassung auf die Normallage bezogen bleiben müsse und jede in vorbeugender Absicht getroffene Regelung von Krisen- und Ausnahmesituationen auch die Möglichkeit des Mißbrauchs dieser Normen einschlieÙe<sup>22</sup>, wird von der Kommission nicht verkannt. Die Kommission erachtet jedoch dieses Risiko für geringer gegenüber der „Gefahr einer außerverfassungsmäßigen Konfliktbewältigung, etwa durch die Berufung auf ein überverfassungsmäßiges ‚Staatsnotstandsrecht‘ oder ähnliches“ (I/109).

**keine Über-  
normierung**

In der Tat erscheint es sinnvoller, parlamentarische Ausnahmesituationen, die ja zugleich immer potentielle Gefahrensituationen für die Systemerhaltung darstellen, in die Überlegungen einzubeziehen, sie durch Normierungen kalkulierbar zu machen und damit die Sphäre der Rechtsbindung und Rechtssicherung gerade in diesen existentiellen Fragen auszuweiten. Die Grenze dieses Bestrebens muß dort liegen, wo allzu starre und detaillierte Regelungen flexible Problemlösungen verhindern. Diese kritische Schwelle der Übernormierung ist m.E. weder mit den bisherigen Verfassungsbestimmungen, noch mit den Änderungsvorschlägen der Enquête-Kommission überschritten. Sofern grundsätzlich die Institutionen der Minderheitsregierung und des Gesetzgebungsnotstandes bejaht werden, muß auch die Regierungsfähigkeit in dieser Situation verfassungsrechtlich abgestützt werden.

**widersprüchliche  
Beurteilung der  
Rolle des Bundes-  
präsidenten**

Die Kommission hat überzeugend dargelegt, daß vor allem der zeitliche Rahmen der bisherigen Prozedur der Notstandsgesetzgebung zu eng gesteckt ist. Widersprüchlich ist allerdings die Argumentation der Kommission für die Beibehaltung der Entscheidungskompetenz des Bundespräsidenten in der Frage, ob eine Minderheitsregierung gebildet oder Neuwahlen nach Art. 63 Abs. 4 GG durchgeführt werden. Während die Kommission hier im Bundespräsidenten das für diese Entscheidung am ehesten geeignete Verfassungsorgan sieht, möchte sie an anderer Stelle mit dem gegenteiligen Argument die Kompetenzen des Bundestages erweitern: „Die Ausgestaltung der Befugnis zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode als Recht des Bundespräsidenten würde ... diesem eine politische Entscheidungsbefugnis und Schiedsrichterrolle zuerkennen, die seiner sonstigen Stellung nicht entspricht, ...“ (I/105).

## **2.4 Parlamentarische Untersuchungsausschüsse**

**Kontrolle der  
Bürokratie**

Mit der Ausbildung der Gewaltenteilung gewann auch das parlamentarische Untersuchungsrecht — ursprünglich ausschließlich ein Instrument der Legislative zur Kontrolle der Exekutive — an Bedeutung. *Max Weber* ordnete ihm eine Schlüsselfunktion zu. Demnach sollten Untersuchungsausschüsse als „Rute“ gegenüber der Bürokratie fungieren, um in besonderen Fällen die Kontrolle und Publizität der Verwaltung zu erzwingen. *Weber* sah die Problematik einer Untersuchung im Rahmen einer „parlamentarischen Mehrheitswirtschaft“<sup>23</sup> und forderte deshalb die konsequente Ausgestaltung der Minderheitsrechte. Damit ist bereits ein auch heute gültiges Problem des Untersuchungsrechts angedeutet, das sich durch die Verschiebung der Konfliktlinie zwischen Parlament und Regierung auf die innerparlamentarische Auseinandersetzung zwischen

**Verlagerung der  
Konfliktlinie**

Opposition und Mehrheitsfraktionen verstärkt hat. Diese Tendenz, aber auch die inhaltliche Verlagerung auf sog. Skandal-Enquêtes sowie einige verfahrenstechnische Schwierigkeiten legten es nahe, das Untersuchungsverfahren den heutigen Erfordernissen anzupassen. Die Enquête-Kommission hat sich deshalb ausführlich mit den bestehenden Reformvorschlägen befaßt, wobei völlig gegensätzliche Auffassungen und Lösungen sichtbar wurden.

### 2.4.1 Derzeitige verfassungsmäßige Regelung

Mit Art. 44 GG wurde das parlamentarische Instrument der Untersuchungsausschüsse nahezu unverändert aus der Weimarer Verfassung (Art. 34 WRV) übernommen. Demnach muß der Bundestag auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder einen Untersuchungsausschuß zum Zwecke einer Beweiserhebung einsetzen. Die Verhandlungen sind öffentlich, jedoch kann die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden.

Nach Art. 43 GG können Untersuchungsausschüsse — ebenso wie der Bundestag — die Anwesenheit der Regierungsmitglieder verlangen. Diese wiederum (bzw. ihre Beauftragten) haben ein Recht auf Anwesenheit und Anhörung in den Ausschüssen. Weiterhin bestimmt Art. 44 GG u.a., daß für die Beweiserhebungen die Vorschriften über den Strafprozeß sinngemäß Anwendung finden, daß die Gerichte und Verwaltungsbehörden zur Amtshilfe verpflichtet sind und daß die Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse der richterlichen Erörterung entzogen sind. Dies schließt allerdings nicht aus, daß die Gerichte die der Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhalte würdigen und beurteilen können.

**Antrag**

**Öffentlichkeit**

**Beteiligung von  
Regierungsmitgliedern**

### 2.4.2 Entstehung einer Problemlage

Bezüglich der verfassungsrechtlichen Normierung und der verfahrenstechnischen Organisation der Untersuchungsausschüsse gibt es eine ganze Reihe von umstrittenen Fragen, von denen hier nur die wesentlichsten herausgegriffen werden können. Die heftigste und zugleich grundlegendste Auseinandersetzung betrifft die allgemeine Ausrichtung und Intention des Verfahrens. Eine Gruppe betont die Besonderheit des Untersuchungsausschusses als eine parlamentarische Einrichtung und sieht darin primär ein Forum der *politischen Auseinandersetzung*, das demgemäß nicht so sehr getragen wird von dem Bemühen um Objektivität und Wahrheitsfindung<sup>24</sup>, sondern auch oder vor allem durch das parteipolitische Kalkül des Erwerbs von Machtpositionen und der Sicherung von öffentlicher Aufmerksamkeit und Zustimmung.

Im Gegensatz dazu stellt eine andere Gruppe den *gerichtsähnlichen Charakter* des Untersuchungsausschusses in den Vordergrund und fordert entsprechende Regelungen, die die Unparteilichkeit des Verfahrens sichern und den Einfluß parteipolitischer Strategien abschwächen oder gar eliminieren sollen. Besonders die Erfahrungen mit den Untersuchungsausschüssen in der 6. und 7. Legislaturperiode des Bundestages haben zwei Tendenzen aufgezeigt. Die Untersuchungsausschüsse entfernen sich immer mehr von der ihnen ursprünglich zugeordneten Funktion der Regierungskontrolle. Der Schwerpunkt

**Forum der  
politischen Auseinandersetzung**

**gerichtsähnlicher  
Charakter**

**Verlust der  
Kontrollfunktion  
gegenüber der  
Regierung**

ihrer Tätigkeit verlagert sich auf die interne parlamentarische Auseinandersetzung zwischen Regierungsfraktion(en) und Oppositionsfraktion(en). Sie gewinnen zunehmend als Mittel der parlamentarischen Opposition zum Zweck der Selbstdarstellung und der Aufhellung umstrittener innerparlamentarischer Sachverhalte an Bedeutung<sup>25</sup>.

Daneben — und in engem Zusammenhang mit dieser Tendenz — entwickeln sich die Untersuchungsausschüsse mehr und mehr zu sog. Skandal-Enquêtes. Nicht mehr die Aufbereitung von Material und die Tatsachenerhebung für gesetzgeberische Zwecke (legislative Enquêtes), sondern die öffentlichkeitswirksame Aufdeckung politischer „Affären“ prägen das Bild dieser Gremien.

„Der Zielkonflikt zwischen Tatsachenfeststellung und politischem Erfolgsstreben“<sup>26</sup>, verfahrenstechnische Probleme wie die sinngemäße Anwendung der Strafprozeßordnung oder die Ausuferung der Beweiserhebung aufgrund eines fehlenden Vorermittlungsverfahrens<sup>27</sup> führten schließlich beim ersten Untersuchungsausschuß der 7. Wahlperiode, dem sog. „Steiner-Ausschuß“, dazu, daß dieser im Hinblick auf die Mängel seiner Verfahrensgrundlagen den Bundestag um seine Selbstauflösung ersuchte und den ihm erteilten Auftrag weitgehend unerfüllt an das Parlament zurückgab. In seinem Bericht verwies der Ausschuß darauf, daß es „vordringlich (sei), das parlamentarische Untersuchungsrecht zu verbessern“<sup>28</sup> und daß es zunächst darum gehe, „eine eigenständige Verfahrensordnung für Untersuchungsausschüsse zu schaffen, die den Besonderheiten dieses Verfahrens gerecht wird“<sup>29</sup>.

### 2.4.3 Vorschlag der Kommission

Die Mehrheit der Enquête-Kommission möchte der faktischen Entwicklung der Untersuchungsausschüsse Rechnung tragen und befürwortet es deshalb, „das Schwergewicht der Funktion des Untersuchungsausschusses auf den Aspekt der politischen Auseinandersetzung zu legen, wenngleich dadurch die notwendige Sachaufklärung bei der Untersuchung von Mißständen nicht leiden soll“ (I/123). Sie begründet diese Akzentsetzung mit der bereits erwähnten Funktionsverschiebung der Untersuchungsausschüsse, welche zunehmend zu einem Instrument der parlamentarischen Opposition ausgestaltet werden.

Nach Auffassung der Kommission muß die Opposition „daher auch durch institutionelle Hilfen in den Stand gesetzt werden, aus ihrer Minderheitsposition die Kontrollaufgaben wahrzunehmen, zu deren Ausübung das Gesamtparlament politisch ... weniger geneigt sein dürfte“ (I/123)<sup>30</sup>. Diese Intention findet ihren praktischen Niederschlag in der Empfehlung für eine Neufassung des Art. 44 GG, vor allem aber in den sehr detaillierten konstruktiven Vorschlägen für die Ausgestaltung eines Verfahrensgesetzes einerseits sowie eines Katalogs von negativen Forderungen andererseits.

In der Empfehlung zur Neufassung des Art. 44 werden verschiedene Präzisierungen und Ergänzungen vorgeschlagen.

#### „Artikel 44 (neu)“

**(1) Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlos-**

sen werden. Beweise, die von mindestens zwei stimmberechtigten Mitgliedern des Untersuchungsausschusses beantragt werden, müssen erhoben werden, es sei denn, daß sie offensichtlich außerhalb des Untersuchungsauftrages liegen.

(2) Den Vorsitz im Untersuchungsausschuß führt ein vom Bundestag gewähltes, im Untersuchungsausschuß nicht stimmberechtigtes Mitglied des Bundestages.

(3) Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet. Die Bundesregierung und ihre Mitglieder sind zur Vorlage aller vom Untersuchungsausschuß angeforderten Akten und Unterlagen verpflichtet, es sei denn, sie machen glaubhaft, daß durch die Vorlage erhebliche Nachteile für die äußere, innere oder wirtschaftliche Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder ihre Beziehungen zu anderen Staaten eintreten. Weigert sich ein Mitglied der Bundesregierung, Akten oder Unterlagen vorzulegen oder Aussagegenehmigungen zu erteilen, so kann der Untersuchungsausschuß eine Entscheidung der Bundesregierung verlangen. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.

(4) Die Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse sind der richterlichen Erörterung entzogen. In der Würdigung und Beurteilung des der Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhaltes sind die Gerichte frei.

(5) Der Zutritt von Mitgliedern des Bundesrates und der Bundesregierung sowie ihren Beauftragten zu den Sitzungen von Untersuchungsausschüssen des Bundestages kann für den Einzelfall auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.

(6) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das insbesondere die Rechte der Ausschußminderheit sicherzustellen hat.“

Entsprechend dem Leitgedanken der Kommission, daß der Untersuchungsausschuß primär als ein Forum der politischen Auseinandersetzung zu verstehen sei, soll die bisherige Regelung, daß bei Beweiserhebungen die Vorschriften des Strafprozesses sinngemäße Anwendung finden, ersatzlos gestrichen werden. Die Intention, das parlamentarische Untersuchungsverfahren deutlich vom Gerichtsverfahren abzugrenzen, kommt in einer Reihe von Einzelvorschlägen und auch explizit in der Argumentation der Kommission zum Ausdruck. Zu diesen Forderungen gehören u.a., daß

#### **Abgrenzung vom Gerichtsverfahren**

- dem Untersuchungsausschuß ein Parlamentarier und nicht ein Richter vorsitzen soll,
- vom Vorsitzenden keine Befähigung zum Richteramt verlangt wird,
- der Vorsitzende gebunden ist durch Beschlüsse, denen die Mehrheit jeder im Bundestag vertretenen Fraktion bzw. denen mindestens zwei Drittel der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder zugestimmt haben,
- zwischen Zeugen und Betroffenen nicht unterschieden wird,
- kein Recht auf Verteidigung besteht und
- die Untersuchungsausschüsse nur mit Mitgliedern des Parlaments besetzt werden sollen.

Darüber hinaus sollen hier nur einige besonders bemerkenswerte Vorschläge erwähnt werden.

- Der Untersuchungsausschuß besteht aus einem nicht stimmberechtigten Vorsitzenden<sup>34</sup> und bis zu neun stimmberechtigten Mitgliedern nach der Stärke der Fraktionen; mindestens zwei Mitglieder müssen zu den Antragstellern gehören.

**Vorsitz**

**Mitglieder**

## Rechte der Mitglieder

- Der Vorsitzende wird vom Bundestag in der Reihenfolge der Stärke der Fraktionen gewählt. Die Mitglieder werden von den Fraktionen benannt.
- Jedes Mitglied des Untersuchungsausschusses hat das Recht,
  - a) zusammen mit einem weiteren Mitglied Beweisanträge zu stellen<sup>32</sup>,
  - b) sonstige Anträge zu stellen,
  - c) Fragen an den Vorsitzenden zu richten und
  - d) seine Auffassung über Ablauf und Ergebnis des Untersuchungsverfahrens im Schlußbericht an den Bundestag niederzulegen.

Es führt in diesem Rahmen zu weit, die Begründungen für diese Vorschläge im einzelnen zu referieren. Zusammenfassend läßt sich jedoch feststellen, daß sie von der Absicht angeleitet sind, die Minderheitsrechte im Untersuchungsausschuß relativ weit auszugestalten.

### 2.4.4 Sondervoten

Zu den Empfehlungen der Kommission über die Untersuchungsausschüsse liegt je ein Sondervotum der Abgeordneten Dr. *Hirsch* (unterstützt von einem weiteren Kommissionsmitglied) und Prof. Dr. *Schäfer* (unterstützt von zwei weiteren Kommissionsmitgliedern) vor.

**Sondervotum Hirsch:** *Hirsch* möchte legislative Enquêtes keinerlei gesetzlichen Regelungen unterwerfen und fordert solche lediglich für die sog. Skandal-Enquêtes. Er knüpft an die öffentliche Kritik an, die den Mißbrauch von Untersuchungsausschüssen als politisches Kampfinstrument beklagt. Kern seiner Forderungen ist es, den Untersuchungsausschuß in der Form auszugestalten, „daß sich ein richterliches Selbstverständnis seiner Mitglieder bildet, ihr Verfahren leitet und ihre Entscheidungen bestimmt“ (I/152).

Damit setzt er sich in fundamentalen Widerspruch zur Kommissionsmehrheit und kommt zwangsläufig auch zu anders gearteten Vorschlägen, die hier nur unvollständig wiedergegeben werden. Um die für *Hirsch* vordringliche Aufgabe der Wahrheitsfindung und die Kontrollfunktion des Untersuchungsausschusses zu stärken, kommt es „in erster Linie auf eine wirksame Ausgestaltung der Minderheitsrechte an, wobei die Minderheit im Ausschuß keineswegs mit der parlamentarischen Opposition identisch zu sein braucht“ (I/153). Auf dem Hintergrund dieser Zielsetzung fordert er u.a., daß

## richterliches Selbstverständnis

## Stärkung der Minderheitsrechte

## Sitzverteilung

## Vorsitz

- zwar die Sitze im Untersuchungsausschuß nach dem Höchstzahlenverfahren auf die Fraktionen verteilt werden, jedoch jede Fraktion wenigstens ein Mitglied stellt,
- die Fraktionen nicht die Möglichkeit haben sollen, ein einmal berufenes Ausschußmitglied abzuberufen, solange es Mitglied des Bundestages bleibt,
- die Mitglieder des Untersuchungsausschusses die Befähigung zum Richteramt besitzen sollen,
- die Ausschußmitglieder während der Dauer der Untersuchung keine öffentliche Erklärung zum Untersuchungsthema abgeben dürfen,
- der Vorsitzende nicht in der Reihenfolge der Stärke der Fraktionen gewählt oder stets aus der Reihe der Antragsteller bestimmt wird, sondern durch ein Losverfahren zu ermitteln ist,

- der Vorsitzende neben seiner Befähigung zum Richteramt auch entweder Mitglied des Bundestagspräsidiums oder Fraktionsvorsitzender oder dessen Stellvertreter sein soll,
- der Arbeit des Ausschusses ein Ermittlungsverfahren vorangeht, das die Beweisaufnahme vorbereiten, jedoch nicht vorwegnehmen oder ersetzen soll. Dieses Verfahren wird durch Vorlage eines Ermittlungsberichtes abgeschlossen, „in dem alle objektiv feststehenden Tatsachen zusammengestellt sind, die das Untersuchungsthema betreffen“ (I/156),
- Beweisanträge erst nach Vorlage des Ermittlungsberichts gestellt werden können und im Rahmen des Untersuchungsauftrages liegen müssen,
- bestimmte Entscheidungen des Vorsitzenden (z.B. Ablehnung eines Beweisantrages oder einer Frage an Zeugen) von einem Drittel der Ausschußmitglieder bzw. einer Fraktion aufgehoben bzw. in Frage gestellt werden können,
- jedes Ausschußmitglied das Recht hat, im Abschlußbericht seine Auffassungen darzulegen und hierbei auch Wertungen möglich sind und
- das Verfahren mit der Vorlage des oder der Berichte abgeschlossen ist, um es nicht beliebig oft zum Gegenstand der politischen Auseinandersetzung machen zu können. Die Wiederaufnahme des Verfahrens soll allerdings durch eine Mehrheit der Mitglieder des Bundestages ermöglicht werden.

**Ermittlungs-  
verfahren**

**Abschlußbericht**

**Sondervotum Schäfer:** Ebenso wie *Hirsch* bringt auch *Schäfer* in seinem Sondervotum zum Ausdruck, daß der Untersuchungsausschuß kein politisches Kampfinstrument sein soll, sondern stärker auf die Aufgabe der Tatsachenaufklärung ausgerichtet werden sollte. In seiner sehr engagierten und kritischen Stellungnahme setzt *Schäfer* allerdings einen besonderen Akzent, der weder in der Kommissionsempfehlung noch im Votum von *Hirsch* Berücksichtigung fand.

**kein Kampf-  
instrument**

Er bestätigt die Einschätzung der Kommission, daß „die politische Konfliktlinie, die die unterschiedlichen Interessen an einer öffentlichen Kontrolle der politischen Führung anzeigt, heute im Parlament selbst zwischen Mehrheit und Minderheit verläuft und nicht etwa zwischen dem Parlament als ganzem einerseits und der Regierung andererseits“ (I/159). Während sich die Kommission in ihrer Konzeption des Untersuchungsausschusses zu diesem Sachverhalt weitgehend zustimmend oder bestenfalls resignativ verhält, macht ihn *Schäfer* zum Angelpunkt seiner Kritik. Er möchte dem durch eine grundlegende Umstrukturierung des Untersuchungsverfahrens entgegensteuern, also das Gesamtparlament wieder stärker in seine historische Rolle der *Regierungskontrolle* einsetzen. Da sich nach *Schäfer* die aufklärende Funktion der Untersuchungsausschüsse „auch gegen die Mehrheit, also einen Teil des Parlaments selbst, richten kann, ist ein Verfahren zu entwickeln, das die Untersuchungshandlung selbst und das Untersuchungsgremium aus diesem systematisch angelegten Konflikt von Parlamentsmehrheit und Regierung einerseits und Opposition andererseits herausnimmt“ (I/161). Um das Untersuchungsverfahren, das bereits durch die Fraktionszugehörigkeit des Vorsitzenden und der Ausschußmitglieder zwangsläufig in ein politisches Spannungsverhältnis eingebettet ist, stärker an seine genuine Aufgabe der Tatsachenforschung zu binden, schlägt *Schäfer* vor, sich am „Gedanken eines gerichtähnlichen Erkenntnisverfahrens zu orientieren“ (I/162).

**Verstärkung der  
Regierungs-  
kontrolle**

**gerichtsähnliches  
Verfahren**

In konsequenter Umsetzung dieser Überlegung kommt Schäfer zu Forderungen, die denen der Enquête-Kommission teilweise diametral gegenüberstehen. Hiervon sind zwei von einschneidender Bedeutung:

**Trennung von Wertung und Tatsachenfeststellung**

— Es soll möglichst strikt zwischen politischer Auseinandersetzung und Wertung einerseits und dem auf die Tatsachenermittlung gerichteten Untersuchungsverfahren andererseits unterschieden werden. Am Anfang des Verfahrens steht die parlamentarische Debatte über das Ob und den genauen Gegenstand der Untersuchung. Ein Auftrag des Bundestages, der die Zustimmung eines Viertels seiner Mitglieder voraussetzt, soll präzise formuliert sein, also festlegen, welche tatsächlichen, behaupteten oder vermuteten Vorgänge Gegenstand der Untersuchung sein sollen. Am Ende steht die parlamentarische Debatte über das Ergebnis und die Folgerungen, die aus dem Bericht zu ziehen sind.

**Besetzung mit Richtern**

— Das Untersuchungsverfahren selbst ist dem parlamentarischen Zugriff strikt entzogen. Das Untersuchungsgremium soll aus fünf Nicht-Parlamentariern bestehen<sup>33</sup>. Diese werden aus einem Kreis von dreißig, vom Bundestag zu Beginn der Wahlperiode berufenen, Richtern aus unterschiedlichen Gerichtszweigen und Instanzen bestimmt. Über die Zusammensetzung der Untersuchungskommission und den Vorsitz soll das Los entscheiden. Für die Beweiserhebung ist eine besondere Verfahrensordnung zu erlassen, die sich im Rahmen des Möglichen an den Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) orientiert.

**Orientierung am Verwaltungsgerichtsverfahren**

Aus der besonderen Zusammensetzung des Untersuchungsgremiums und der Ausrichtung des Verfahrens an der VwGO ergeben sich verschiedene konkretere Forderungen und Konsequenzen.

Beispielsweise entfielen das automatische Zugangsrecht von Bundesregierung und Bundesrat, den Fraktionen würde situationsbezogen das Anwesenheits-, Frage- und Beweisrecht eingeräumt und sie kämen damit der Rolle von Anwälten nahe. Die problematische Unterscheidung von Zeugen und Betroffenen wäre hinfällig. Gegen eine Verteidigung durch die Untersuchungskommission bestünden geringere Bedenken als bei den jetzigen Regelungen. Die komplizierten Bestimmungen hinsichtlich der Rechte von Minderheitsgruppierungen, des Vorsitzenden und einzelner Kommissionsmitglieder entfielen, da alle Beteiligten in ihren Rechten entsprechend der Verfahrensordnung gleichgestellt wären. Schließlich sollen im Untersuchungsbericht Sondervoten und abweichende Meinungen ausgeschlossen werden. Da der Begriff „Ausschuß“ üblicherweise auf eine parlamentarische Rekrutierung hinweist, empfiehlt Schäfer, das nach seinen Vorschlägen gebildete Gremium als „Untersuchungskommission“ zu bezeichnen. Der neugefaßte Art. 44 GG sollte folgendermaßen lauten:

**Neufassung Art. 44**

**„Art. 44 (neu)**

**(1) Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, eine Untersuchungskommission einzusetzen, die in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt. Die Mitglieder der Kommission werden vom Präsidenten des Bundestages berufen; das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das auch Bestimmungen über das Verfahren der Untersuchungskommission trifft. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.**

**(2) ... (Absatz 2 geltender Fassung entfällt).“**

## 2.4.5 Kritische Würdigung

Das Ziel der Enquête-Kommission, das Schwergewicht der Funktion der Untersuchungsausschüsse auf den Aspekt der politischen Auseinandersetzung zu legen, ohne hierbei die Funktion der Sachaufklärung wesentlich einschränken zu wollen, beinhaltet einen unlösbaren Widerspruch und muß deshalb bloße Absichtserklärung bleiben<sup>34</sup>. Wenn das Untersuchungsverfahren im Sinne der Kommission als „Fortsetzung der Politik“ (I/127) begriffen wird, wenn die Mitglieder des Untersuchungsausschusses nicht zur Unparteilichkeit verpflichtet werden können (vgl. ebenda), wenn das Ergebnis der Untersuchung „letztendlich nicht das Parlament allein, sondern die öffentliche Meinung und das Volk bewertet“ (ebenda), dann muß mit der Hinnahme und Forcierung der Politisierung des Untersuchungsverfahrens zwangsläufig die Aufgabe der Wahrheitsfindung zurücktreten.

Handlungsmaxime der parlamentarischen Fraktionen ist der Gewinn von Wählerstimmen. Das Interesse an der Aufhellung von skandal- und affairenträchtigen Sachverhalten ist in der Regel partikular, denn der politische Nutzen, den eine Grappierung hieraus zieht, ist der Nachteil der anderen. Die Kommission schlägt zwar objektivierende Einzelregelungen wie den Entzug des Stimmrechts für den Vorsitzenden oder die Stärkung von Minderheitsrechten vor, doch dürften sich diese Maßnahmen als recht schwach erweisen, zumal dem andere Regelungen entgegenwirken können. Hierzu gehört z.B. die von der Kommission vorgesehene Möglichkeit, Ausschußmitglieder durch Beschluß ihrer Fraktion ihrer Funktion zu entheben, was die Abhängigkeit und Parteilichkeit der Ausschußmitglieder begünstigen könnte.

Im Interesse der Tatsachenaufklärung und der Wahrung des parlamentarischen Ansehens sind zumindest die sog. Skandal-Enquêtes so auszugestalten, daß die größtmögliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Untersuchungsgremiums sowie dessen Ausstattung mit weitreichenden Kompetenzen gewährleistet wird. Deshalb ist mit *Schäfer* ein Gremium von Nicht-Parlamentariern zu fordern.

Das Argument der Kommissionsmehrheit, daß die „Mitwirkung im Untersuchungsausschuß Kenntnisse des parlamentarischen Lebens“ (I/127) erfordere und sich „Außenstehende schwerlich in die Bedingungen eines Untersuchungsverfahrens finden“ (ebenda) könnten, ist m.E. nicht stichhaltig. Der Vorschlag von *Schäfer*, die Mitglieder der Untersuchungskommission aus einem Kreis ausgewählter Richter zu ermitteln, läßt die Möglichkeit offen, Persönlichkeiten zu wählen, die zwar aufgrund ihres Amtes nicht den parlamentarischen Alltag kennen, aber gleichwohl mit den Grundproblemen der parlamentarischen Arbeitsweise vertraut sind.

Ebensowenig wie die Kompetenz von Verwaltungsrichtern deshalb bestritten wird, weil sie nicht in der Verwaltung tätig waren, sollte man einem vom Bundestag ausgesuchten (!) Richter gremium nicht die Kompetenz absprechen, einen Mißstand aus dem Arbeitsbereich des Parlaments oder der Exekutive aufzuklären.

Hinzu kommt, daß nach dem von *Schäfer* vorgeschlagenen Verfahren der parlamentarische Sachverstand und die intime Kenntnis parlamentarischer Hintergründe nicht verloren gehen. Zum einen können die Fraktionen des Bundestages sowie Bundesregierung und Bundesrat fallweise am Untersuchungsverfahren beteiligt werden (vgl. I/164). Dafür sollen sie nach der Verfahrensordnung mit Anwesenheits-, Frage- und Beweisrecht

**unlösbarer  
Zielkonflikt**

**Interessenge-  
bundenheit be-  
hindert Wahr-  
heitsfindung**

**Förderung von  
Unabhängigkeit  
und Unparteilich-  
keit**

**Einbeziehung des  
parlamentari-  
schen Sach-  
verstandes**

ausgestattet werden. Zum anderen soll das Ergebnis der Untersuchung im Parlament ausführlich gewürdigt werden, um daraus die erforderlichen Wertungen, Anträge und Beschlüsse abzuleiten.

Zweifellos könnte ein von Fraktions- und Parteiinteressen sowie wahlstrategischen Überlegungen unabhängiges Richterkollegium unbefangener, schonungsloser und — in Umkehrung des Arguments der Kommission — auch methodisch kompetenter an die Tatsachenfeststellung herangehen. Damit würde zugleich eine präventive Wirkung auf das mögliche Fehlverhalten von Parlamentariern, Regierungsmitgliedern und Ministerialbeamten erzielt werden können.

Zugleich wäre eine größere Transparenz des Verfahrens wahrscheinlich. Die Bedenken hinsichtlich manipulativer Absprachen innerhalb und zwischen den Fraktionen, hinsichtlich inquisitorischer Verfahrensweisen, publicitysüchtiger Selbstdarstellungen, Interessenverfälschungen zwischen Teilen des Untersuchungsausschusses und dem oder den „Angeklagten“, des Mißbrauchs von Verfahrensregeln und der Verdoppelung bzw. Fortsetzung der Auseinandersetzung zwischen parlamentarischer Mehrheit und Minderheit im Untersuchungsausschuß würden weitgehend gegenstandslos<sup>35</sup>.

In seiner Tendenz könnte das von *Schäfer* vorgeschlagene Verfahren auch ein relativ wirkungsvolles Instrument in der Hand des Gesamtparlaments zur Kontrolle der Exekutive bedeuten. Damit würde dem Trend der Reduzierung der parlamentarischen Kontrollfunktion auf die Opposition entgegen gewirkt, obgleich nicht zu verkennen ist, daß diese Entwicklung in der Logik der parteienstaatlichen Demokratie begründet ist und durch Einzelmaßnahmen nur graduell beeinflusst werden kann.

Es kann an dieser Stelle nicht auf die einzelnen Vorschläge im Detail eingegangen werden, bei denen sich in Teilbereichen wohl auch Kompromißformeln entwickeln lassen könnten.

So sehr im Hinblick auf die zugespitzte Alternative: „Der Untersuchungsausschuß: Kampfstätte oder Gericht?“ das Votum *Schäfers* zu begrüßen ist, so groß sind die Bedenken bezüglich der Realisierungschancen. Die Fraktionen des Bundestages wissen um die Möglichkeit der Instrumentalisierung des Untersuchungsausschusses zu parteipolitischen Zwecken. Sie werden diese Einrichtung kaum Nicht-Parlamentariern überantworten und damit das Verfahren der ihm heute zukommenden *politischen* Funktion berauben. Wenn überhaupt eine Änderung des Untersuchungsverfahrens zu erwarten ist, so ist wahrscheinlich, daß hierbei — von Modifikationen abgesehen — der Empfehlung der Kommissionsmehrheit gefolgt wird.

## 2.5 Enquête-Kommissionen

Gemessen an der langen Tradition der Untersuchungsausschüsse sind die Enquête-Kommissionen eine sehr junge Institution des parlamentarischen Untersuchungsrechts. Die zunehmende Komplexität der legislativen Aufgaben machte es erforderlich, für Problembereiche, deren Durchdringung und Bewältigung speziellen Sachverstand bzw. eine projektbezogene Arbeitsweise voraussetzen, besondere Gremien<sup>36</sup> zu bilden. Der Schwerpunkt von deren Tätigkeit soll in der Informationsbeschaffung und Entscheidungsvorbereitung für bedeutsame Gesetzesvorhaben liegen. Nachdem sich diese Ein-

**Instrument des  
Gesamtparlamen-  
ts**

**geringe Realisie-  
rungschancen**

**Informations-  
beschaffung**

richtung im Grundsatz bewährt hat und an Bedeutung zunimmt, wurden Forderungen laut, die Kompetenzen der Enquête-Kommissionen auszuweiten.

**grundsätzliche  
Bewährung**

### 2.5.1 Derzeitige Regelung

Stellung, Aufgabenbereich und Struktur der vom Bundestag eingesetzten Enquête-Kommissionen sind derzeit nicht verfassungsrechtlich verankert. Rechtsgrundlage ist vielmehr § 74 a der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT), deren autonome Formulierung wiederum dem Bundestag mit Art. 40 Abs. 1 GG zugestanden wird. In dem am 18. Juni 1969 hinzugefügten § 74 a GOBT wird ausgeführt, daß der Bundestag auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder „zur Vorbereitung über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe“ eine Enquête-Kommission einsetzen kann. Die Mitgliederzahl soll neun nicht überschreiten. Im Streitfall wird die Zusammensetzung nach der Stärke der Fraktionen bestimmt. Zusätzlich zu diesen Mitgliedern, die nicht aus dem Kreis der Parlamentarier kommen müssen, kann jede Fraktion noch einen bzw. auf Beschluß des Bundestages mehrere Vertreter in die Kommission entsenden. Die Aufgabenstellung der Enquête-Kommissionen ist deutlich von der der Untersuchungsausschüsse, insbesondere den „Mißstands-enquêtes“, zu unterscheiden. Enquête-Kommissionen sollen im wesentlichen der Vorbereitung der Gesetzgebungstätigkeit und der Bereitstellung der hierfür erforderlichen Informationen dienen.

**keine Verankerung im Grundgesetz**

**Zusammensetzung**

Um bei speziellen Themenkomplexen den entsprechenden Sachverstand zu mobilisieren, werden in der Regel auch Fachleute außerhalb des Parlaments als Kommissionsmitglieder berufen. Daneben müssen die Enquête-Kommissionen mit den geeigneten Befugnissen ausgestattet sein, um die für ihren Auftrag erforderlichen Auskünfte einholen zu können. Dies ist derzeit nur in begrenztem Rahmen in analoger Anwendung der für die Fachausschüsse des Bundestages geltenden Informationsrechte gegenüber der Regierung und den Verwaltungsbehörden laut Art. 43 Abs. 1 und Art. 44 Abs. 3 GG möglich.

**Berufung von Nicht-Parlamentariern**

**Informationsrechte**

### 2.5.2 Problemlage

Generell zeigt sich, daß das Parlament mit seiner relativ bescheidenen sachlichen und personellen Ausstattung seine Kontrollfunktion gegenüber einem hochspezialisierten, kontinuierlich tätigen und mit vielfältigen Möglichkeiten der Informationsbeschaffung und Informationsverarbeitung versehenen Regierungs- und Verwaltungsapparat nur unzureichend wahrnehmen kann. Die zukunftsbezogene Orientierung der Politik, der Übergang zu mittel- und langfristigen Planungen, verschärfen diese Problematik.

Die in der 5. Legislaturperiode erfolgte Einrichtung der Enquête-Kommissionen, zu deren ersten die Kommissionen „Verfassungsreform“ und „Auswärtige Kulturpolitik“ gehörten, sollte das Parlament befähigen, auch bei besonders komplexen Materien seiner Aufgabe der Gesetzgebung und Regierungskontrolle nachzukommen. Bereits während der praktischen Tätigkeit dieser ersten beiden Kommissionen zeigte sich, daß die rechtliche Absicherung dieses Gremiums unzureichend ist.

**Überlegenheit von Regierung und Verwaltung**

**unzureichende Rechtsgrundlage**

Einmal sollte deshalb die Institution der Enquête-Kommission, ihrer zunehmenden Bedeutung entsprechend, im Rahmen der Verfassung, zumindest aber in einem besonderen Bundesgesetz oder einem Rahmengesetz für die parlamentarischen Untersuchungsrechte, kodifiziert werden. Weiterhin sollte sie mit größeren Befugnissen ausgestattet werden. Hierzu gehört vor allem die Ausdehnung von Auskunftsansprüchen auf private Personen und Einrichtungen. Schließlich sollten die Enquête-Kommissionen aufgrund ihrer anders gelagerten Aufgabenstellung im öffentlichen Bewußtsein klar von den Mißstandsuntersuchungen abgehoben werden.

**Auskunft über private Personen und Einrichtungen**

### 2.5.3 Vorschlag der Kommission

Um die Bedeutung der Enquête-Kommissionen zu unterstreichen und deren Position gegenüber der Regierung zu stärken, empfiehlt die Enquête-Kommission Verfassungsreform die Schaffung einer besonderen Verfassungsnorm sowie ein allgemeines Verfahrensgesetz. Sie erachtet die analoge Anwendung des Art. 44 GG auf Enquête-Kommissionen als unzureichend und möchte diese Einrichtung durch eine eigenständige gesetzliche Grundlage klar von den Untersuchungsausschüssen abgrenzen. Die Kommission schlägt vor, einen neuen Art. 44 a in das Grundgesetz in folgender Fassung aufzunehmen:

**besondere Verfassungsnorm**

**Neufassung Art. 44 a**

**„Artikel 44 a (neu)**

**(1) Der Bundestag kann zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachgebiete Enquête-Kommissionen einsetzen, denen auch Mitglieder angehören dürfen, die nicht Abgeordnete sind.**

**(2) Die Enquête-Kommissionen können alle für ihren Auftrag erforderlichen Beweise erheben. Die Einzelheiten sind in einem besonderen Gesetz zu regeln, das auch das sonstige Verfahren festlegt. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.**

**(3) Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet.“**

**allgemeines Verfahrensgesetz**

Diese verfassungsrechtliche Bestimmung soll in einem allgemeinen Verfahrensgesetz konkretisiert werden, das insbesondere die Kompetenzen der Enquête-Kommission gegenüber der Regierung und den Verwaltungsbehörden sowie gegenüber Dritten festlegt. Eine fallbezogene Einzelregelung, in der u.ä. auch der Auftrag der jeweiligen Enquête-Kommission fixiert wird, soll im jeweiligen Einsetzungsbeschluß vorgenommen werden.

Das Verfahrensgesetz soll es gestatten, „im Rahmen der bisherigen Staatspraxis“ (I/136 f.) alle erforderlichen Auskünfte einzuholen. Hierzu zählen „insbesondere der Anspruch auf Vorlage und Auslieferung von Akten, Urkunden und Unterlagen, der Anspruch auf schriftliche und mündliche Auskünfte und auf die Durchführung von Anhörungen sowie der Anspruch auf Durchsetzung dieser Befugnisse durch Sanktionsdrohungen“ (I/137).

Neben diesen bereits bisher praktizierten und relativ unproblematischen Regelungen fordert die Kommission jedoch, das Auskunftsrecht auch auf natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften auszudehnen, um eine möglichst vollständige

**Ausdehnung des Auskunftsrechts**

Informationsgewinnung auch in gesellschaftlichen Teilbereichen zu gewährleisten. Dieses Informationsrecht soll auch auf die dem Berufs-, Steuer-, Bank- oder Geschäftsgeheimnis unterliegenden Sachverhalte bezogen sein.

Die Kommission sieht durchaus die Gefahr des Mißbrauchs dieses Rechts und der Schädigung der Betroffenen und schlägt deshalb einschränkende Bedingungen vor. Hierzu gehört der Vorschlag, „solche Informationen nicht in Form von Einzelerkenntnissen über bestimmte Personen oder Wirtschaftsbetriebe in die Beratung der Enquête-Kommission einzuführen, sondern nur in der Form von Zusammenfassungen, Statistiken und Übersichten“ (I/141). Weiterhin sind nach Meinung der Kommission Vorkehrungen zur Sicherung der Vertraulichkeit, d.h. Strafandrohungen für die unbefugte Weitergabe und Verwendung von Erkenntnissen, erforderlich. Die Probleme, die sich aus dem Auskunftsrecht gegenüber Regierung, Behörden sowie Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts ergeben, entsprechen denen der Untersuchungsausschüsse. Hier wie dort vertritt die Kommission die Auffassung, daß etwa die Bundesregierung nicht mit dem bloßen Hinweis auf ein Geheimhaltungsinteresse Auskünfte verweigern kann, sondern dieses Interesse ausreichend und konkret nachweisen muß.

**keine Veröffentlichung von Einzelerkenntnissen**

**konkreter Nachweis des Geheimhaltungsinteresses**

## 2.5.4 Sondervotum

In Abweichung zur Kommissionsmehrheit hat der Abgeordnete Prof. Dr. *Klein* ein Sondervotum formuliert. Diesem schlossen sich zwei weitere Kommissionsmitglieder an sowie mit ergänzenden, wenn auch inhaltlich nicht differierenden Ausführungen Prof. Dr. *Böckenförde*. Darin werden zunächst Zweifel angemeldet, ob die verfassungsrechtliche Absicherung der Enquête-Kommission überhaupt notwendig sei. Über diese recht vage formulierten Bedenken hinaus wird jedoch massiv kritisiert, daß das Beweiserhebungsrecht in einen verfassungsrechtlichen Rang gehoben und nicht durch ein einfaches Gesetz geregelt werden soll. Wenn auch im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kodifizierung des parlamentarischen Untersuchungsrechts prinzipielle Schranken durch die geltende Grundrechtsbindung und die ausdrückliche Erwähnung der Unberührtheit des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses gegeben seien, so bestätige doch diese explizite Grenzziehung den weiten Spielraum eines Beweiserhebungsrechtes, das „per constitutionem verliehen und dadurch zur verfassungsunmittelbaren Schranke der Grundrechte erhoben“ (I/166) würde. In der Praxis könnte diese Regelung nach *Klein* dazu führen, daß im Rahmen eines Untersuchungskomplexes zahlreiche Geschäftsgeheimnisse aufgedeckt würden, ohne daß die Betroffenen eine Entschädigung geltend machen könnten<sup>37</sup>. Auch *Böckenförde* sieht in der verfassungsrechtlichen Absicherung des Beweiserhebungsrechtes „eine zu weit gehende Vollmacht“ (I/167) und einen möglichen „Anlaß zu ‚inquisitorischen‘ Untersuchungen“ (ebenda).

**kein Verfassungsrang für Beweiserhebungsrecht**

**Gefahr des Mißbrauchs**

## 2.5.5 Kritische Würdigung

Die strukturelle Unterlegenheit des Sachverstands im Parlament<sup>38</sup> gegenüber dem der Regierung und der Ministerialbürokratie rechtfertigt prinzipiell eine Stärkung der parlamentarischen Gremien. Die zunehmende Komplexität und Ausweitung der zur Ent-

**Stärkung parlamentarischer Organe notwendig**

scheidung und zur Überprüfung stehenden Sachverhalte erfordert u.a. die Einrichtung situations- und themenspezifischer Hilfsorgane des Parlaments, wie sie auf der Regierungsseite durch den Einsatz von Enquête-Kommissionen, Sondergutachtern, Forschungsbeauftragten, wissenschaftlichen Beiräten und Beratungsgremien usw. längst üblich sind.

Die parlamentarischen Enquête-Kommissionen ermöglichen es, den auf Grund einer hochgradigen Arbeitsteilung oft nur außerhalb des Parlaments vorhandenen Sachverstand einzubeziehen und gleichzeitig eine enge Kooperation mit parlamentarischen Vertretern zu gewährleisten. Die Vorschläge der Kommission sind deshalb m.E. im Grundsatz und besonders im Hinblick auf die Erweiterung des Beweiserhebungsrechtes zu befürworten.

Die im Sondervotum geäußerten Bedenken wegen der Möglichkeit eines Informationsmißbrauchs können wohl durch möglichst präzise Verfahrensregelungen weitgehend ausgeräumt werden. In dem Maße, wie das politisch-administrative System und der Gesetzgeber zunehmend in gesellschaftliche Teilbereiche intervenierend, korrigierend und gestaltend eingreifen, wird es erforderlich, auch die hierfür unabdingbaren Entscheidungsgrundlagen zu schaffen, d.h. vor allem verlässliche Ausgangsdaten für eine Situations- und Problemanalyse zu erheben. Die bisherigen Möglichkeiten hierzu sind zumindest im Bereich der Legislative unzureichend, wie sich relativ leicht am Beispiel der Rüstungsindustrie oder der Energiewirtschaft zeigen ließe.

Die Ansicht, daß der Auskunftsanspruch der Enquête-Kommissionen gegenüber der Exekutive als Einmischung in deren Aufgaben und damit als Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes gelten könnte (vgl. I/140), entspricht einem faktisch nie vorhandenen oder doch realiter längst überholten Ideal der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative.

Bezeichnenderweise versucht die Enquête-Kommission selbst diese Bedenken mit dem Argument abzuschwächen, „daß es im Hinblick auf das tatsächliche Verhältnis von Bundestagsmehrheit und Bundesregierung zu schwerwiegenden Unzulänglichkeiten nicht kommen dürfte“ (I/140). Im Klartext: Keine Krähe hackt der anderen ein Auge aus; es steht nicht zu befürchten, daß die Parlamentsmehrheit die von ihr getragene Regierung in der Weise kontrolliert, daß durch die Aufdeckung von Mißständen beide Seiten erhebliche Nachteile erleiden.

Während dieser Hinweis die Kommissionsempfehlung zur Ausgestaltung der Enquête-Kommissionen stützt, richtet er sich ungewollt gegen die Auffassung der Kommissionsmehrheit hinsichtlich wesentlicher Fragen zu den Untersuchungsausschüssen. Die weitgehende Interessenidentität von Parlamentsmehrheit und Regierung legt es nahe, die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse entsprechend dem Sondervotum von *Schäfer* mit unabhängigen Richtern auszustatten und das Verfahren durch die Anlehnung an die Verwaltungsgerichtsordnung möglichst zu objektivieren.

## 2.6 Verbesserung der Gesetzesberatung

Die Unzufriedenheit mit dem derzeitigen Verfahren der Gesetzgebung ist offenkundig. Es ist nicht flexibel genug, um sowohl bedeutsamen Gesetzesvorhaben als auch Routi-

**für Erweiterung  
des Beweiserhe-  
bungsrechts**

**Sicherung der  
politischen Ent-  
scheidungsgrund-  
lagen**

**Interessenkon-  
formität von  
Parlamentsmehr-  
heit und  
Regierung**

**Plädoyer für  
gerichtsähnliches  
Verfahren**

**geringe  
Flexibilität**

neangelegenheiten zu entsprechen. Hinzu kommt, daß die Funktionen und Strukturen von Ausschußberatungen und Plenumsdebatten immer weiter auseinanderklaffen.

Während die Debatten im Plenum im wesentlichen der Darstellung der Standpunkte der einzelnen Fraktionen gegenüber der Öffentlichkeit dienen und kaum dazu angetan sind, den politischen Gegner im Parlament zu überzeugen, finden die eingehende Beratung, die kontroverse Diskussion und die Koordinierungs- und Kompromißbemühungen meist in den zuständigen Fachausschüssen statt. Deren Sitzungen sind mit Ausnahme der sog. Hearings nicht öffentlich. Damit geraten die Plenardebatten immer mehr zur rhetorischen Pflichtübung oder zur publicitysüchtigen Selbstdarstellung, an der sowohl die nicht unmittelbar betroffenen Abgeordneten als auch die Öffentlichkeit zunehmend weniger Interesse finden. Die Überlegungen der Enquête-Kommission gehen dahin, das Gesetzgebungsverfahren zu straffen und die Plenarsitzung durch Maßnahmen, die die politische Diskussion fördern, zu beleben und aufzuwerten.

**Plenum**

**Fachausschüsse**

### 2.6.1 Derzeitige Verfahrensregelung

Das Gesetzgebungsverfahren im Bundestag wird in seinem konkreten Ablauf nicht durch die Verfassung, sondern im Rahmen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) geregelt, wobei allerdings Teile der GOBT zum materiellen Verfassungsrecht gerechnet werden (vgl. I/174). §§ 77 ff. GOBT bestimmen die Behandlung von Gesetzesentwürfen in drei Lesungen. In Einzelfällen sind lediglich zwei Beratungen vorgeschrieben. § 88 GOBT sieht vor, daß die in der dritten Lesung erfolgende Schlußabstimmung unmittelbar an die zweite Lesung angeschlossen wird, sofern Vorlagen in der zweiten Lesung nicht abgeändert wurden. Auch die erste Lesung verläuft häufig ohne Debatte, und der Gesetzesentwurf wird direkt an die zuständigen Ausschüsse überwiesen. Lediglich auf ausdrückliche Empfehlung des Ältestenrates oder einer Mindestzahl von Abgeordneten in Fraktionsstärke (5 %) wird in der ersten Lesung eine Aussprache durchgeführt.

**drei Lesungen im Regelfall**

**erste Lesung meist ohne Debatte**

Fällt eine Gesetzesmaterie in den Arbeitsbereich mehrerer Ausschüsse, so wird ein federführender Ausschuß bestimmt, dem die Pflicht zur Berichterstattung obliegt. Neben diesem sind die anderen beteiligten Ausschüsse in beratender Funktion tätig.

**federführender Ausschuß**

In dringlichen Fällen bestimmt die GOBT, daß Gesetzesentwürfe unter Umgehung der Ausschußberatung in drei unmittelbar aufeinanderfolgenden Lesungen behandelt werden können. Hiervon ausgenommen sind jedoch Vorlagen, die finanzielle Konsequenzen haben. Sie sind dem Haushaltsausschuß vorzulegen. Ebenso müssen verfassungsändernde Entwürfe an den Rechtsausschuß überwiesen werden.

**Umgehung der Ausschüsse**

Art. 43 GG sichert der Bundesregierung Zugang und Anhörungsrecht zu allen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse. Umgekehrt können diese die Anwesenheit jedes Mitglieds der Regierung verlangen.

**Anhörungsrecht der Regierung**

### 2.6.2 Entstehung des Problems

Der Alltag der gesetzgeberischen Praxis ist geprägt durch eine große Zahl von Routineabläufen, an denen jeweils nur wenige Fachleute der einzelnen Fraktionen aktiv und ge-

**Dominanz der Routineangelegenheiten**

stalterisch beteiligt sind. Hierzu gehören auch die Entwürfe, die die vorgesehenen Stationen ohne grundsätzliche Kontroversen passieren. Für diese Fälle hat sich der herkömmliche Modus des Gesetzgebung mit drei Lesungen als zu langwierig und sachlich nicht angemessen erwiesen.

Die verschiedenen bisher praktizierten Möglichkeiten der Beschleunigung bzw. Abkürzung des Verfahrens wie z.B. die „kommentarlose“ Überweisung des Entwurfs an die Ausschüsse<sup>39</sup> oder der unmittelbare Anschluß der dritten an die zweite Lesung sind zwar effektiv, werden jedoch dem Sinn des Plenums nicht gerecht.

Die Verlagerung der inhaltlichen und taktischen Auseinandersetzungen in die Ausschüsse mindert die Transparenz des Entscheidungsprozesses<sup>40</sup>. Zugleich sinkt damit die Bedeutung der Plenardebatte<sup>41</sup> sowohl für die Öffentlichkeit wie auch für die mit dem Entwurf nicht unmittelbar befaßten Abgeordneten. Die gähnende Leere im Plenarsaal während vieler Debatten ist somit Ausdruck der Nicht-Betroffenheit bzw. der sachlichen Nicht-Zuständigkeit vieler Abgeordneter im Hinblick auf den jeweiligen Verhandlungsgegenstand. Dieses Phänomen ist eine zwangsläufige Folge zunehmender Spezialisierung und Arbeitsteilung, aber auch Ausdruck der Belastung des Parlaments mit verfahrensmäßig vorgeschriebenen Aufgaben, die lediglich formellen Charakter tragen.

### **Funktionsverlust der Plenardebatte**

### **2.6.3 Vorschlag der Kommission**

#### **zwei Beratungen im Regelfall**

Kernpunkt der Kommissionsempfehlung ist die Beschränkung auf zwei Beratungen der Gesetzesentwürfe für den Regelfall. Hiervon sollen lediglich Gesetze von besonderer Bedeutung ausgenommen werden. Dies sind verfassungsändernde Gesetze, Haushaltsgesetze und solche Gesetze, bei denen mindestens ein Viertel der Mitglieder des Bundestages eine dritte Lesung fordert. Der diesbezügliche Antrag soll bis zum Ende der zweiten Lesung gestellt werden können, um auch einer in ihrer Bedeutung erst während des Verfahrens erkennbaren Problemstellung gerecht werden zu können. Nachdem ohnehin bereits in den letzten Jahren häufig nur zwei Beratungen erfolgten, bedeutet das vorgeschlagene Verfahren „im Grunde genommen nur eine Umkehrung des geltenden Regel-Ausnahme-Verhältnisses“ (I/176).

In engem Zusammenhang mit diesem Vorschlag stehen weitere Kommissionsempfehlungen, die die Rahmenbedingungen der Beratungen und der Ausschusssitzungen betreffen.

#### **Aufwertung der ersten Lesung**

So soll die erste, häufig zur reinen Formalität degradierte, Lesung dadurch aufgewertet werden, daß in der Regel „eine allgemeine Aussprache als politische Richtlinie für die Sachbearbeitung“ (I/176) stattfinden soll. Hierdurch erhofft sich die Kommission eine „frühere und bessere Information der Öffentlichkeit über das Vorhaben“ (I/177) und möchte damit zugleich die politischen Akzente für die Ausschußarbeit gesetzt wissen. In Ergänzung zu dieser Empfehlung schlägt die Kommission vor, „bei Vorlagen von erheblicher Bedeutung“ (I/174), die auch eine kontroverse Beurteilung erwarten lassen, die Debatte durch schriftliche Stellungnahmen der Fraktionen vorzubereiten, die jedem Abgeordneten bereits vor der ersten Beratung zugeleitet werden sollen. Die Aufmerksamkeit würde frühzeitig auf die Schwerpunkte und strittigen Themen der Auseinander-

#### **Vorbereitung durch schriftliche Stellungnahmen**

dersetzung gelenkt, ohne daß damit eine verbindliche Festlegung der Fraktionen verbunden wäre. Nach Abschluß der ersten Beratung soll die Vorlage wie bisher an die zuständigen Ausschüsse weitergeleitet werden, wo eine sachliche Überarbeitung und Prüfung des Entwurfs vorgenommen wird.

Auf Verlangen einer Mitgliedzahl in Fraktionsstärke soll der nun modifizierte Entwurf ein besonderes Verfahren, die „Erweiterte Ausschußberatung“ durchlaufen. Diese Station verbindet Strukturen der Plenarberatung und Ausschußberatung, indem einerseits der öffentlichen politischen Debatte<sup>42</sup> Raum gegeben, andererseits jedoch nur den Mitgliedern der beteiligten Ausschüsse das Stimmrecht zuerkannt werden soll. Ziel der Erweiterten Ausschußberatung ist es, die Erörterung rein technischer und organisatorischer Fragen zu meiden und diese den herkömmlichen Ausschüssen überlassen. Ebenso wenig soll dieses Verfahren der bisherigen zweiten Plenumsberatung entsprechen, welche „gelegentlich eher die Anforderungen an eine Vorlesung oder an ein Referat zu einer Fachtagung als diejenigen an eine Parlamentsrede“ (I/179) erfüllt. Nach Vorstellung der Enquête-Kommission soll die Erweiterte Ausschußberatung die Möglichkeit bieten, „über die sachlichen Details hinaus zusammenfassende, grundlegende sachlich-politische Ausführungen zu machen und Stellungnahmen abzugeben, die in diesem Rahmen zeitlich kürzer und politisch akzentuierter in freier Rede und Gegenrede ausgetauscht werden können“ (I/180).

Am Schluß dieser zweiten Beratung steht in der Regel die Abstimmung über den Gesetzesentwurf. Da nach Auffassung der Kommission wie bisher Änderungsanträge in der ersten Beratung nicht zulässig sein sollen, erhalten die Abgeordneten die Gelegenheit hierzu in der zweiten Beratung.

In Abweichung zur bisherigen Regelung, nach der Änderungsanträge der Unterstützung einer Abgeordnetenzahl in Fraktionsstärke bedürfen, soll in Zukunft ein individuelles Antragsrecht gelten. Dies zwingt die Fraktionen zur Auseinandersetzung mit abweichenden Meinungen und sichert dem einzelnen Abgeordneten eine größere öffentliche Wirksamkeit. Angesichts der gegenwärtigen Praxis wird von der Kommission keine Zersplitterung der Meinungsbildung und Verzögerung des Einigungsprozesses befürchtet.

Wenn auch die geringe Präsenz der Abgeordneten bei Abstimmungen die Legitimation eines unter diesen Umständen beratenen und verabschiedeten Gesetzes nicht schwächt, so sieht doch die Enquête-Kommission darin mehr als einen optischen Mangel und möchte der öffentlichen Kritik hieran entgegenwirken. Sie schlägt deshalb vor, daß die Beschlußfähigkeit des Plenums vor Beginn der Schlußabstimmung vom Bundestagspräsidenten festgestellt werden muß. Die Beschlußfähigkeit soll dann gegeben sein, wenn mehr als die Hälfte der Bundestagsmitglieder anwesend ist. Diese Regelung beinhaltet eine wesentliche Verschärfung der bisherigen Bestimmung.

§ 49 Abs. 2 GOBT sieht die Beschlußfähigkeit automatisch als gegeben an, sofern sie nicht von mindestens fünf anwesenden Bundestagsmitgliedern und auch nicht von Mitgliedern des Sitzungsvorstandes bezweifelt wird.

**Erweiterte Ausschußberatung**

**Änderungsanträge**

**individuelles Antragsrecht**

**Beschlußfähigkeit**

## 2.6.4 Sondervotum

### Einwände gegen Anwesenheitspflicht

Der Abgeordnete Dr. *Arndt* und zwei weitere Kommissionsmitglieder widersprechen der Empfehlung, vor der abschließenden Beratung eines Gesetzesentwurfes die Beschlußfähigkeit des Hauses feststellen zu müssen. Sie halten die Anwesenheit der Abgeordneten im Plenum keineswegs für deren wichtigste Aufgabe und wollen die Parlamentarier nicht dazu verpflichtet wissen, „als relativ hochbezahlte Statisten einem Vorgang bei(zu)wohnen, der gar nicht für sie bestimmt ist und ihrer Mitwirkung in aller Regel nicht bedarf“ (I/187). Adressat der Plenarrede sei niemand im Parlament, sondern die Öffentlichkeit. Die parlamentarische Tätigkeit als „eine besondere Form spezifischer Teamarbeit“ (I/186) könne nicht in der Beteiligung aller an allen Einzelthemen bestehen, was die intellektuelle und physische Kapazität eines Abgeordneten bei weitem übersteigen würde. Die Kommissionsempfehlung, die vom Abgeordneten indirekt mehr Plenarpräsenz verlange, würde ihn anderen parlamentarischen Pflichten in unnötiger Weise entziehen. Unter diesem Aspekt wird auch die bisherige Regelung kritisiert, daß parallel zum Plenum angesetzte Ausschusssitzungen<sup>43</sup> einer Genehmigung durch den amtierenden Präsidenten bedürfen, die zudem sehr restriktiv gehandhabt würde.

## 2.6.5 Kritische Würdigung

### Befürwortung des Kommissionsvorschlags

Die Kommissionsempfehlungen zur Gestaltung der Gesetzesberatung sind im Grundsatz zu begrüßen. Da die Beschränkung auf zwei Lesungen — ursprünglich als Ausnahmeregelung gedacht und normiert — aus pragmatischen Gründen bereits häufig praktiziert wird, trägt der diesbezügliche Vorschlag der Enquête-Kommission lediglich der bestehenden Realität Rechnung. Ebenso sind die Empfehlungen hinsichtlich einer Aufwertung der ersten Beratung, der Möglichkeit ihrer intensiveren Vorbereitung und die Einrichtung der „Erweiterten Ausschußberatung“ zu befürworten.

Ob die Erweiterte Ausschußberatung die ihr zuge dachte Funktion einer knappen, kontrovers geführten politischen Debatte erfüllen kann, bleibt abzuwarten. Es ist denkbar — und wäre ggf. durch geeignete Bestimmungen der Geschäftsordnung zu verhindern —, daß sich diese Beratung entgegen der Absicht der Kommission der bisherigen Form der zweiten Lesung annähert.

### Risiken des individuellen Antragsrechts

Ebenso scheint die Kommission die Gefahr zu unterschätzen, daß durch das vorgeschlagene individuelle Antragsrecht ein Abschluß des Verfahrens erschwert oder verhindert wird, sofern dieses Recht in gezielter Absprache von einer dissentierenden Gruppe in taktischer Absicht wahrgenommen wird. Für den im Sondervotum heftig kritisierten Vorschlag zur obligatorischen Feststellung der Beschlußfähigkeit des Plenums sprechen m.E. gute Gründe. Es ist unbestritten, daß die Plenarrede kaum die Funktion haben kann, den parlamentarischen Gegner durch die Kraft der eigenen Argumente zu überzeugen. Daraus kann jedoch nicht gefolgert werden, daß somit die Anwesenheit von Abgeordneten während der Beratungen generell wenig sinnvoll sei.

### Einwände gegen das Sondervotum

Wenn man die im Sondervotum vorgetragenen Argumente zuspitzt, so müßten konsequenterweise die Beratungen im Plenum gänzlich abgeschafft werden und könnten ebenso gut durch Pressekonferenzen der Fraktionssprecher bzw. ausgewählte Fachleute

der Fraktionen ersetzt werden. Die Kritiker des Kommissionsvorschlages scheinen nicht zu berücksichtigen, daß die Feststellung der Beschlußfähigkeit lediglich für die sich an die zweite Beratung anschließende Schlußabstimmung vorgesehen ist und keineswegs die permanente Anwesenheit der Mehrzahl der Abgeordneten in allen Plenarveranstaltungen gefordert wird.

Die Abgeordneten werden vom Wähler nicht in erster Linie zur Mitwirkung in einem bestimmten Ausschuß oder als hochspezialisierte Fachleute beauftragt. Über die unbestrittene Notwendigkeit der Spezialisierung des Abgeordneten hinausgehend wird von ihm doch auch erwartet, daß er einen Überblick über die wichtigsten Themen der Gesetzgebung hat. Die Anwesenheit einer Mehrzahl von Abgeordneten bei der abschließenden Beratung und Schlußabstimmung wird zwar die Stimmgabe kaum beeinflussen, könnte aber doch dazu beitragen, den Inhalt des Gesetzes, die Position der eigenen Fraktion wie auch die der politischen Gegner kennenzulernen. Die Klage über die leeren Parlamentsbänke kann nicht abgetan werden als Ausdruck eines Informationsmangels der breiten Öffentlichkeit, die zu wenig um die Bedeutung und die Konsequenzen der parlamentarischen Arbeitsweise und um das durchschnittliche Arbeitspensum der Abgeordneten weiß<sup>44</sup>. Die Tatsache, daß auch bei politisch höchst brisanten und innerfraktionell umstrittenen Themen wie z.B. bei den letzten Energiedebatten im Bundestag, nur eine verschwindende Anzahl von Abgeordneten teilnimmt, muß als negativer Ausfluß parlamentarischer Arbeitsteilung, als Tendenz zum Fachidiotentum begriffen werden. Wenn ein Thema, das einen großen Teil der Öffentlichkeit bewegt, das die Parteienlandschaft zu verändern in der Lage ist und das in zahlreiche andere Sachbereiche der Politik eingreift, so wenig Interesse bei den gewählten Volksvertretern findet, so ist es an der Zeit, einen heilsamen Druck auszuüben.

Dieser bindet in der vorgeschlagenen Form ohnehin nicht den einzelnen Abgeordneten im Sinne eines unbedingten Zwangs, sondern dürfte nur mittelbar über das Fraktionsinteresse wirksam werden. Es wäre nur von zusätzlichem Vorteil, wenn durch eine größere Präsenz ein — meist ungerechtfertigtes — Vorurteil über die Arbeitsdisziplin der Abgeordneten gemildert würde.

**Anwesenheit  
fördert den  
Informationstand**

**Abbau von  
Vorurteilen**

## **2.7 Rechtsetzungsbefugnis der Exekutive**

Entsprechend der Idee der Gewaltenteilung ist die Rechtsetzung eine genuine Aufgabe der Legislative. Faktisch hat auch die Exekutive in begrenztem Rahmen die Möglichkeit, auf dem Verordnungswege Recht zu schaffen. Dieses Verfahren hatte in relativ großzügiger Weise die Weimarer Verfassung vorgesehen. Im Grundgesetz wird die Delegationsbefugnis für die Rechtsetzung durch die Exekutive enger gefaßt und vom Bundesverfassungsgericht einer strengen Kontrolle unterworfen.

Im Hinblick auf die Überlastung des Gesetzgebers wird von Parlamentariern, aber auch von Wissenschaftlern, eine Ausweitung des Delegationsrechts gefordert. Die Enquête-Kommission hat diese Vorschläge aufgegriffen und in ihrer Tendenz befürwortet.

**großzügige  
Regelung in  
Weimarer  
Verfassung**

## 2.7.1 Derzeitige verfassungsmäßige Regelung

Art. 80 Abs. 1 GG bestimmt, daß der Gesetzgeber die Bundesregierung, einen Bundesminister oder die Landesregierungen dazu ermächtigen kann, Rechtsverordnungen zu erlassen. Entscheidend ist hierbei die einschränkende Bedingung, daß *Inhalt, Zweck und Ausmaß* der erteilten Befugnis im Gesetz festgelegt werden müssen.

Art. 80 Abs. 2 GG regelt die Mitwirkung des Bundesrates am Delegationsverfahren entsprechend der jeweiligen Materie. Demnach bedürfen Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers der Zustimmung des Bundesrates, sofern sie folgende Angelegenheiten betreffen: Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen der Bundeseisenbahnen und des Post- und Fernmeldewesens, Bau und Betrieb der Eisenbahnen sowie Rechtsverordnungen auf Grund von Bundesgesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen oder die von den Ländern im Auftrag des Bundes oder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden.

## 2.7.2 Das Problem

Neben der Vereinfachung des Gesetzgebungsverfahrens wird in der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Exekutive einer der entscheidenden Hebel zur Entlastung des Parlaments gesehen. Die Delegationsbefugnis soll vor allem dort Anwendung finden, wo entweder detaillierte und äußerst arbeitsintensive Konkretisierungen im Rahmen eines allgemeinen Gesetzesauftrages oder aber routinemäßige Gesetzgebungs-aufgaben anstehen.

Trotz der relativ häufig wahrgenommenen Möglichkeit des Delegationsrechtes nach Art. 80 GG besteht zunehmend das Problem, daß das Parlament durch eine Fülle von Entscheidungen und Verfahren ohne besondere politische Tragweite überlastet wird und demzufolge seine zentrale Funktion, die Diskussion, Ausarbeitung und den Erlaß politischer Grundsatzentscheidungen zu verlieren droht. Dieser Aufgabe möchte das Parlament durch eine extensive Wahrnehmung der Delegationsbefugnis und der damit verbundenen Freisetzung von Kapazitäten verstärkt nachkommen.

Hierbei erweist sich die sog. Schrankentrias, nach der Inhalt, Zweck und Ausmaß der Delegationsbefugnis vom Gesetzgeber zu fixieren sind, als eine äußerst problematische Restriktion. Durch die Formulierung dieser einschränkenden Bedingungen wollte der Verfassungsgeber den Grundsatz der Gewaltenteilung garantieren und einer allzu großzügigen Auslagerung rechtsetzender Funktionen einerseits oder einer von der Exekutive betriebenen Kompetenzerweiterung zu Lasten des Parlaments andererseits vorbeugen. In der bisherigen Praxis des Delegationsrechtes zeigte sich, daß das Parlament dieses Recht nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes<sup>45</sup> zu weit auslegte. Das Gericht erklärte etwa die Hälfte der von ihm überprüften Delegationsnormen für verfassungswidrig. Dadurch entstand sowohl im Parlament bei der Formulierung und Auslegung der Delegationen als auch auf seiten der Exekutive eine enorme Rechtsunsicherheit, „denn jede Verordnung steht unter dem Damokles-Schwert einer möglichen Aufhebung durch das Bundesverfassungsgericht, und der Ausgang des jeweiligen Verfahrens ist selbst für Experten nur schwer vorauszusehen, da die Formel von ‚Inhalt, Zweck

**Festlegung von Inhalt, Zweck und Ausmaß**

**Zustimmung des Bundesrats**

**Entlastung von Detailfragen**

**Konzentration auf Grundsatzfragen**

**Schrankentrias**

**restriktive Auslegung des Bundesverfassungsgerichts**

**Rechtsunsicherheit**

und Ausmaß der erteilten Ermächtigung' ... im Einzelfall vom Gericht sehr unterschiedlich interpretiert worden ist<sup>46</sup>.

Eine Senkung der „Aufhebungsquote“ dadurch erreichen zu wollen, daß das Parlament eine eingehende, präventiv betriebene, juristische Prüfung jeder Rechtsetzungsdelegation vornimmt, widerspricht eben der Zweckbestimmung dieses Instruments, nämlich eine Arbeitsentlastung des Bundestages zu bewirken.

### 2.7.3 Vorschlag der Kommission

Die Enquête-Kommission verfolgt mit ihrer Empfehlung in erster Linie eine Erweiterung der Delegationsbefugnis im Sinne des Art. 80 GG. Sie fordert deshalb, die Schrankentrias „Inhalt, Zweck und Ausmaß“ zu reduzieren und „hält die einfache Schranke des ‚Zwecks‘ für hinlänglich konkret und doch eindeutig für weiter als die bisherige Formel“ (I/191).

Sie schlägt folgende Neufassung von Art. 80 Abs. 1 GG vor:

**„(1) Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei muß der Zweck der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Verordnung anzugeben. Ist durch Gesetz vorgesehen, daß eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zur Übertragung der Ermächtigung einer Rechtsverordnung“ (I/191 f.).**

Durch eine Vergrößerung des Delegationsspielraumes soll das Parlament in verstärktem Maße von Routineaufgaben entbunden und der Grundsatzarbeit und der Kontrollfunktion gegenüber der Regierung mehr Raum gegeben werden<sup>47</sup>. Von der Realisierung ihrer Empfehlung erhofft sich die Kommission zudem eine Verminderung der bereits angedeuteten Rechtsunsicherheit. Die Einführung eines unmittelbaren, in der Verfassung kodifizierten, von der Delegation der Legislative unabhängigen und damit prinzipiell autonomen Ordnungsrecht der Regierung würde der erklärten Zielsetzung sicherlich näherkommen und wurde auch von der Kommission erwogen. Aus grundsätzlichen Erwägungen heraus wurde jedoch dieser Vorschlag abgelehnt. Die Kommission sieht darin trotz der Arbeitsentlastung im Effekt eher eine Schwächung des Parlaments gegenüber der Regierung, der hiermit die Funktion eines Quasi-Parlaments zukäme. Eine allzu strikte Trennung zwischen legislativer Grundsatzentscheidung und exekutiver Routine- bzw. Detailentscheidung könnten nach ihrer Meinung beim Bürger auch zu dem Urteil führen, die Entscheidungen des Parlaments entbehren der unmittelbaren praktischen Relevanz. Ein verselbständigtes Ordnungsrecht der Regierung könnte auch zur Folge haben, daß die Grenzlinie zwischen „notwendiger Regierungsverordnung und noch zulässiger — interner — Verwaltungsanordnung“ (I/195) verwischt würde, so daß durch die dadurch erforderliche Verrechtlichung die spezielle, in Teilen der Leistungsverwaltung erforderliche Flexibilität (z.B. in Not-, Krisen- und Katastrophenfällen) leiden würde.

Die Einführung eines sog. Kassationsrechtes des Bundestages, das ihm die Möglichkeit einräumen sollte, eine Verordnung durch einen innerhalb von vier Wochen vorgebrachten Einspruch aufzuheben, bedeutet nach Meinung der Kommission jedoch in der Pra-

**einfache  
Schranke statt  
Schrankentrias**

**größerer Delegationsspielraum**

**kein autonomes  
Ordnungsrecht**

**kein Kassationsrecht**

**keine inhaltliche  
Beschränkung**

xis eine zeitraubende Prüfung jeder Verordnung, deren Aufwand dem einer eigenständigen Ausarbeitung durch den Bundestag selbst nahekäme.

Ebenso wurde der Vorschlag abgelehnt, die selbständige Rechtsetzungsbefugnis der Exekutive inhaltlich, etwa auf den Bereich der Leistungsverwaltung, zu beschränken, da hier Abgrenzungsprobleme zu befürchten sind.

Die nach Art. 80 Abs. 2 GG getroffene Regelung über die Zustimmungsbefürftigkeit von Rechtsverordnungen soll nach der Kommissionsempfehlung vereinfacht und in ihrer Intention klarer verdeutlicht werden. Die Enquête-Kommission schlägt folgende Fassung vor:

**„(2) Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers, die nicht in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden, sofern nicht ein Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt.**

**(3) Soweit durch Bundesgesetze Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, sind die Länder zu einer Regelung auch durch Gesetz befugt.“**

**Rolle des  
Bundesrats**

Hiermit sollen die wesentlichen Fälle der Zustimmungsbefürftigkeit sichtbarer zum Ausdruck kommen, und durch die negative Formulierung „nicht in bundeseigener Verwaltung“ kann eine schärfere Grenzziehung gewährleistet werden. Die bisher zustimmungsbefürftigen Verordnungen aus dem Bereich der bundeseigenen Verwaltung sollen demnach künftig ohne Mitwirkung des Bundesrates ergehen, zumal die förderative Einflußnahme bereits in der organisatorischen Struktur von Bundesbahn und Bundespost zum Ausdruck kommt.

Der Zusatz in Art. 80 Abs. 2 GG, der dem Bundesrat einen allgemeinen Zustimmungsvorbehalt sichert für alle Verordnungen auf der Rechtsgrundlage von Zustimmungsgesetzen, die nicht in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden, soll einen Spielraum nach zwei Seiten garantieren: Zum einen können die Länder auch bei Rechtsverordnungen über bundeseigene Verwaltungsangelegenheiten mitwirken, wenn hierbei das föderative Interesse in besonderer Weise tangiert wird. Zum anderen kann auch von der Zustimmungsbefürftigkeit im nichtbundeseigenen Verwaltungsbereich Abstand genommen werden, wenn sich eine Entscheidung als besonders dringlich erweist und eine Mitwirkung des Bundesrates das Verfahren unnötig verzögern würde.

**mehr Flexibilität**

### 2.7.4 Sondervotum und Kritik

Ministerialdirigent a.D. Dr. *Jaeger* und fünf weitere Kommissionsmitglieder sehen in der Kommissionsempfehlung für Art. 80 Abs. 2 GG eine unbegründete Beeinträchtigung der förderativen Ordnung und damit einen Widerspruch zur erklärten Zielsetzung der Kommission. Sie fordern deshalb eine alternative Formulierung von Art. 80 Abs. 2 GG, die in ihrem Kern die bisherige Rechtslage, d.h. die Zustimmungsbefürftigkeit von Verordnungen auf Grund von Zustimmungsgesetzen, beibehält:

**Abbau von  
föderativen  
Rechten**

„Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers auf Grund von Bundesgesetzen, die der Zustimmung

mung des Bundesrates bedürfen oder die nicht in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden, sofern nicht ein Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt“ (I/198).

In der Begründung dieses Vorschlages wird ausgeführt, daß Gesetze, die die Finanzen oder die Verwaltungshoheit der Länder berühren, aus gutem Grund der qualifizierten Mitwirkung des Bundesrates bedürfen. Es sei nicht einzusehen, warum bei Verordnungen auf der Grundlage solcher Zustimmungsgesetze das föderative Interesse in geringem Maße berührt bzw. nur dann berührt werde, wenn diese nicht in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden.

Der Kommissionsvorschlag, der lediglich auf den Regelfall abstellt, daß bei der Durchführung von Verordnungen in landeseigenen Verwaltungen föderative Interessen betroffen sind und demnach nur in diesen Fällen der Bundesrat zu beteiligen sei, führt nach Jaeger „zu einer willkürlichen Vernachlässigung des dem einzelnen Zustimmungsgesetz immanenten, jeweils gesondert gelagerten Interesses“ (I/198). Ähnlich argumentiert auch die *Bayerische Staatsregierung*, die den Zustimmungsvorbehalt zu Rechtsverordnungen auf dem Gebiet des Bahn- und Postwesens erhalten möchte und generell zu bedenken gibt, „ob der Zustimmungsvorbehalt zu Rechtsverordnungen der Bundesregierung nicht erheblich ausgedehnt werden sollte“<sup>48</sup>. Ebenso lehnt sie den Kommissionsvorschlag zu Art. 80 Abs. 3 ab, der nach ihrer Auffassung die Länderparlamente zu Verordnungsgebern aufgrund bundesrechtlicher Ermächtigung degradieren<sup>49</sup>.

**Beteiligung des Bundesrates auch im Bereich der nicht-bundeseigenen Verwaltung**

**Erweiterung des Zustimmungsvorbehalts**

## 2.7.5 Kritische Würdigung

Mit der wachsenden Fülle und Komplexität der Gesetzgebungsmaterien<sup>50</sup> wurde auch von der Delegationsmöglichkeit von Rechtsetzungsbefugnissen nach Art. 80 GG zunehmend Gebrauch gemacht. 1973 wurde festgestellt, daß im gezählten Schnitt der vorangegangenen Jahre in der Bundesrechtsetzung rund dreimal soviel Rechtsverordnungen wie Gesetze und in der Landesrechtsetzung rund fünfmal soviel Verordnungen wie Gesetze entstanden<sup>51</sup>.

Die faktische Ausweitung der exekutiven Rechtsetzung findet ihren Ausdruck nicht nur in der extensiven Ausschöpfung des formellen Delegationsrechtes, sondern auch in der Verlagerung der Gesetzesinitiative auf die Regierung. Durch die Aufgabenübertragung bzw. die nachträgliche Konkretisierung und Ausarbeitung legislativer Aufträge im Rahmen der Exekutive, aber auch durch die Vorbereitung und Initiierung von Entwürfen, die Ausschaltung möglicher Alternativen im Stadium der Vorüberlegungen, die fachliche Beratung und Einflußnahme durch Vertreter der Ministerialverwaltung in den Bundestagsausschüssen usw. wird das Gewicht der Exekutive verstärkt.

Auf dem Hintergrund dieser Entwicklung erscheint es paradox, wenn die Kommission einerseits an vielen Stellen ihres Berichts die tendentielle Entmachtung des Parlaments durch die Regierung und den Verlust parlamentarischer Steuerungs- und Kontrollfunktionen beklagt, andererseits u.U. durchaus relevante Befugnisse mit dem Hinweis auf begrenzte Arbeitskapazitäten abgeben möchte an eben jene Institution, die das Parlament substantiell schwächt. Die dadurch zweifellos erzielte Arbeitsentlastung der Legislative ginge kaum zu Lasten der Exekutive. Diese würde der erweiterten Aufgabenü-

**Ausweitung der Gesetzgebung**

**Kompetenzverlagerung auf die Regierung**

**widersprüchliche Haltung der Kommission**

bertragung letztlich mit einer Aufstockung ihrer materiellen und personellen Ressourcen entsprechen. Damit vergrößerte sich auf lange Sicht die sachliche Überlegenheit der Exekutive gegenüber dem Parlament.

**fragwürdige  
Trennung von  
Entscheidung und  
Ausführung**

Die erhoffte Freisetzung des Parlaments für Grundsatzfragen stützt sich m.E. auf die zunehmend überholte Vorstellung, man könne politisch bedeutsame Sachkomplexe dezisionistisch, d.h. mit der Autorität von Mehrheiten entscheiden und sich daraus ableitende Detailfragen der Exekutive überantworten.

**Kenntnis der  
Alternativen und  
Folgeprobleme**

In dem Maße, wie politische Entscheidungen die Form längerfristiger Planungen annehmen oder in solche eingebettet sind und die Konsequenzen dieser Entscheidungen immer weitreichender und unübersehbarer werden (z.B. im Hinblick auf die finanzielle Größenordnung, auf soziale Folgeprobleme), müssen sachlich angemessene Grundsatzentscheidungen immer stärker von der Kenntnis möglicher, aber sich langfristig ausschließender Alternativen und von umfangreichen und vielfach ins Einzelne gehenden Vorüberlegungen abhängig gemacht werden. Damit entfällt tendentiell die Orientierung an der klassischen, hierarchisch-deduktiven Entscheidungsstruktur, wie sie etwa im Bereich der Ordnungsverwaltung zum Ausdruck kommt.

**Routineent-  
scheidungen**

Der Hinweis, es ginge hier vor allem um die Auslagerung von Routineangelegenheiten, mag in gutgläubiger Absicht formuliert sein. Bei näherem Zusehen verbergen sich jedoch oft hinter vermeintlich unproblematischen Entscheidungen erhebliche Konsequenzen. Soweit es sich tatsächlich um Routineentscheidungen handelt, können — der Sachlogik von Routineangelegenheiten entsprechend — unkomplizierte Verfahren entwickelt werden, die im Kompetenz- oder Kontrollbereich des Parlaments anzusiedeln sind.

**administrativer  
Spielraum**

Ebenso beläßt eine vermeintlich präzise Aufgaben- und Zweckbestimmung des Gesetzgebers für die Exekutive diese nicht notwendig in der Rolle eines instrumentellen Vollzugsorgans. Im Wege der Konkretisierung und praktischen Umsetzung von Aufträgen ergeben sich teilweise erhebliche und politisch relevante Ermessensspielräume, die es dem administrativen System u.U. erlauben, die ursprüngliche Intention des Auftraggebers zu verfälschen.

**Selbstent-  
machtung des  
Parlaments**

Die vorgeschlagene Reduzierung der Schrankentrias von Art. 80 Abs. 1 GG auf den Begriff des „Zwecks“ verdeutlicht die Absicht der Enquête-Kommission, durch eine vagere Formulierung eine größtmögliche Flexibilität in der Handhabung der Delegationsbefugnis zu erreichen<sup>52</sup>. Hierbei droht jedoch die Gefahr, unter Berufung auf pragmatische Gründe über die Ausweitung der exekutiven Kompetenzen die Selbstentmachtung des Parlaments zu begünstigen<sup>53</sup>. In dem Maße, wie sich die Abgeordneten subjektiv überfordert fühlen, werden sie auch dazu neigen, ohne genaue Prüfung Entscheidungen und Themen zu delegieren. Mit der Masse der ausgelagerten Kompetenzen kann jedoch auch eine qualitative Funktionsverlagerung gegeben werden.

**Votum für  
restriktive  
Rechtssprechung**

Wenn auch der Vorwurf an das Bundesverfassungsgericht stimmen mag, daß seine Rechtsprechung hinsichtlich der Delegationsnorm nicht immer konsistent gewesen ist, so ist doch die Linie des Gerichts zu befürworten, die Delegationsbefugnisse unter Berufung auf die Gewaltenteilung, die Rechtsstaatlichkeit und das Erfordernis der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive relativ eng zu interpretieren. Die Kommission scheint sich auch der verfassungsrechtlichen Problematik ihres Vorschlages bewußt zu sein. Sie formuliert im Hinblick auf zu erwartende Reaktionen des Bundesverfassungs-

gerichts statt Argumenten eher einen von Zweckoptimismus getragenen Appell, indem sie der Überzeugung Ausdruck gibt, „daß auch das Bundesverfassungsgericht dieses Zeichen des Verfassungsgebers (die Reduzierung der Schrankentrias, der Verf.) verstehen und so interpretieren werde, daß in Zukunft eine Lockerung hinsichtlich der Anforderungen an die Delegationsnorm eintrete“ (I/193). Über die verfassungsrechtlichen Fragen hinausgehend wären im Hinblick auf die Stärkung des Parlaments Überlegungen anzustellen, die sich auf die Ausgestaltung der Oppositionsrechte, die Schaffung besonderer Hilfsorgane zur Bewältigung von Routine- und Detailangelegenheiten<sup>54</sup>, die Ausstattung der parlamentarischen Hilfsdienste<sup>55</sup> usw. beziehen.

**organisatorische  
Verbesserungen**

Die Forderung einer Konzentration des Parlaments auf politische Grundsatzfragen ist legitim und verständlich. Hierbei sollte jedoch nicht übersehen werden, daß die Lebensbedingungen des Bürgers in seinem konkreten Alltag weniger durch politische Absichtserklärungen und Grundsatzentscheidungen bestimmt werden, sondern eher durch eine Fülle von Einzelregelungen von meist nachgeordneten Instanzen. Diese wirken in ihrer Summe ebenso nachhaltig, wie sie sich gegenüber grundsätzlichen Änderungswünschen von „oben“ als resistent erweisen. Diese Erfahrung machen z.B. auch viele Minister, die eine Neuerung gegen den Willen „ihres Hauses“ durchzusetzen versuchen. Die Regelungskompetenz des Parlaments kann und soll zwar nicht jedes Detail bestimmen, sollte aber dennoch nicht so abstrakt wahrgenommen werden, daß der Regierung und Verwaltung immer größere materielle Rechtsetzungsbefugnisse zuwachsen. Das verbreitete Ohnmachtsgefühl der Abgeordneten gegenüber der Exekutive entspricht dem Ohnmachtsgefühl des Bürgers gegenüber dem „bürokratischen Apparat“. Anstatt in Resignation zu verfallen und sich dem Trend des parlamentarischen Funktionsverlusts zu ergeben, sollten die Abgeordneten Möglichkeiten der Ausweitung statt der Auslagerung ihrer Kompetenzen suchen und hierfür eine Allianz mit der Öffentlichkeit anstreben.

**Herrschaft der  
Bürokratie**

Angesichts der Bedeutung dieser Frage erscheinen die innerhalb der Enquête-Kommission strittig gebliebenen Themen eher nebensächlich. Die Bedenken hinsichtlich einer schleichenden Erosion der föderalistischen Struktur sind prinzipiell ernst zu nehmen und in vielen Einzelfragen nur allzu berechtigt. Sie greifen m.E. jedoch nicht bei dem Kommissionsvorschlag zu Art. 80 Abs. 2 GG. In aller Regel sind Rechtsverordnungen, die die Landesverwaltungen betreffen, in zustimmungspflichtige Gesetze eingebunden. Auf diese Fälle nimmt der Kommissionsvorschlag Bezug und fordert eine grundsätzliche Zustimmungspflicht des Bundesrates. Nur der Bundesrat selbst kann sich von dieser Mitwirkungspflicht entbinden. Es ist also nicht einzusehen, warum dadurch die föderalistische Struktur beeinträchtigt wird, will man nicht unterstellen, der Bundesrat würde seine ureigensten Interessen verletzen.

**Ohnmacht von  
Parlamentariern  
und Bürgern**

**föderalistisches  
Interesse**

## **2.8 Schlußbemerkung**

So sinnvoll sich einzelne Reformbemühungen der Enquête-Kommission in den hier angesprochenen Bereichen erweisen, so bleibt doch festzustellen, daß sich die Überlegungen der Kommission innerhalb eines zu eng gesteckten Rahmens bewegen.  
„Kennzeichnend für die Beratungen der Enquête-Kommission ist die weitgehende

Ausklammerung von Prinzipienfragen<sup>56</sup>. Sie hat diesen Rahmen wohl bewußt gewählt, um Kompromisse zu ermöglichen und die Realisierungschancen ihrer Vorschläge zu erhöhen.

Es darf jedoch nicht verkannt werden, daß der nominelle Anspruch einer Verfassungsreform de facto von Beginn an — zumindest aber im Ergebnis — auf den einer Verfassungskorrektur verkürzt wurde. Die Vermutung liegt nahe, daß die Kritik an der „Kleinen Parlamentsreform“ der Jahre 1965 bis 1972 auch auf die Arbeit der Enquête-Kommission bezogen werden kann:

„Zwar hat es an Korrekturen am Parlamentsbetrieb nie gefehlt, aber diese punktuellen Veränderungen hinterlassen bei näherem Hinsehen eher den Eindruck vordergründiger Verbesserungen und den einer Beseitigung nicht länger zu ertragender technischer Unzulänglichkeiten als den einer aus Einsicht in die Notwendigkeiten gebotenen Reform“<sup>57</sup>.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Diese These wird auch dadurch unterstrichen, daß die Befürworter des imperativen Mandats die dominante Stellung des Art. 38 GG gegenüber Art. 21 GG kritisieren.
- <sup>2</sup> Diese Auffassung setzt sich auch zunehmend bei der „Gewissensprüfung“ der Wehrdienstverweigerer durch und bestärkte die Bestrebungen, das Prüfungsverfahren ganz abzuschaffen.
- <sup>3</sup> „Schon Rousseau hatte in seiner identitären Demokratietheorie die Ansicht vertreten, daß das englische Volk nur an einem Tag frei sei, nämlich wenn es sein Parlament wähle. In den Jahren zwischen den Wahlen fiel es in die ‚Knechtschaft‘ unter seine gewählten Vertreter zurück.“ *Kaltefleiter, Werner/Veen, Hans-Joachim*, Zwischen freiem und imperativem Mandat, in: ZfParl 2/1974, S. 246.
- <sup>4</sup> Vgl. die Analyse über die Fraktionswechsler in der 6. Legislaturperiode von *Müller, Martin*, Fraktionswechsel im Parteienstaat, Opladen 1974.
- <sup>5</sup> Gegen eine solche Ungleichbehandlung sprechen neben politischen auch verfassungsrechtliche Bedenken: „Da nun aber die Aufteilung in Direkt- und Listenmandate erst durch das Bundeswahlgesetz geschaffen wurde, würde dies bedeuten, eine Verfassungsnorm durch einfaches Gesetz (verabschiedet mit einfacher Mehrheit) zu unterlaufen.“ *Leicht, Robert*, Der Freie Abgeordnete im Parteienstaat, in: Frankfurter Hefte, 26. Jg., 1971, S. 820.
- <sup>6</sup> *Leibholz, Gerhard*, „Abgeordnete sind der Partei verpflichtet“, in: Der Spiegel v. 27. 2. 1978, S. 36.
- <sup>7</sup> Ebenda, S. 39.
- <sup>8</sup> Ebenda.
- <sup>9</sup> Ebenda, S. 38.
- <sup>10</sup> Eine engagierte, wenn auch in einzelnen Argumenten fragwürdige Kritik an der These des Parteienstaates übt *Haungs, Peter*, Die Bundesrepublik — ein Parteienstaat? Kritische Anmerkungen zu einem wissenschaftlichen Mythos, in: ZfParl 4/73, S. 502 ff.
- <sup>11</sup> *Leibholz, Gerhard*, a.a.O., S. 38.
- <sup>12</sup> 33. ÄndG v. 23. 8. 1976 (BGBl I S. 2381).
- <sup>13</sup> Fassung vor dem 23. 8. 1976.
- <sup>14</sup> Diese sah in Art. 25 ein generelles präsidiales Auflösungsrecht vor.
- <sup>15</sup> *Zeh, Wolfgang*, Zur Diskussion von Dauer und Beendigung der Wahlperiode des Deutschen Bundestages, in: ZfParl 3/1976, S. 358.
- <sup>16</sup> Eine chronologische Übersicht der Ereignisse geben *Lange, Rolf/Richter, Gerhard*, Erste vorzeitige Auflösung des Bundestages. Stationen vom konstruktiven Mißtrauensvotum bis zur Vereidigung der zweiten Regierung Brandt/Scheel, in: ZfParl 1/1973, S. 38 ff.
- <sup>17</sup> Noch in ihrer 26. Sitzung am 12./13. 12. 1975 war eine Mehrheit der Kommission für eine Verlängerung der Wahlperiode von vier auf fünf Jahren. Vgl. Kurzprotokoll Nr. 26, S. 69.

- <sup>18</sup> Diese Auffassung vertritt auch *Zeh, Wolfgang*, a.a.O., S. 358.
- <sup>19</sup> Eine systematische Zusammenstellung der Folgeprobleme bietet *Zeh, Wolfgang*, a.a.O., S. 358 ff.
- <sup>20</sup> Dies ist allerdings in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik noch nicht vorgekommen.
- <sup>21</sup> *Hesse, Konrad*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1972, 5., erg. Auflage, S. 284.
- <sup>22</sup> So befürchtet etwa *Brandt*, durch den Kommissionsvorschlag könnte das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren „unterlaufen, die Regierung in die Lage versetzt werden, sich gegenüber dem Parlament als dem Organ, das nach unserer Verfassungsordnung allein unmittelbar demokratisch legitimiert ist, tendentiell zu verselbständigen“. *Brandt, Edmund*, Vorzeitige Beendigung der Wahlperiode durch Parlamentsbeschluß, Minderheitsregierung und Gesetzgebungsnotstand, in: ZfParl 4/1977, S. 362.
- <sup>23</sup> Zitiert nach *Steffani, Winfried*, Über die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, in: *Kluxen, Kurt* (Hrsg.), Parlamentarismus, Köln und Berlin 1969, S. 261. Vgl. auch das Kapitel: „Max Webers Beitrag zur Ausgestaltung des modernen deutschen parlamentarischen Untersuchungsrechts.“ Ebenda, S. 260 ff.
- <sup>24</sup> „Parlamentarische Diskussion steht nicht unter dem Gebot der Wahrheitssuche, sondern unter dem Gebot — und dies ist nichts geringes —, Begründung und Verantwortung herbeizuführen.“ *Hennis, Wilhelm*, Rechtfertigung und Kritik der Bundestagsarbeit, in: Die Neue Gesellschaft 2/1967, S. 107.
- <sup>25</sup> „Es vollzieht sich zugleich ein Bedeutungswandel des Untersuchungsrechts. Es ist nun — mit allen Folgen — nicht mehr auf die Kontroverslage Parlament-Regierung, sondern Mehrheit-Opposition angelegt. Das Untersuchungsrecht wird zu einem Instrument der Opposition.“ *Steffani, Winfried*, Über die parlamentarischen ..., a.a.O., S. 269 f.
- <sup>26</sup> *Steffani, Winfried*, Der 1. Untersuchungsausschuß des VII. Deutschen Bundestages: Zum Erfahrungsbericht des „Steiner-Ausschusses“, in: ZfParl 4/1974, S. 470.
- <sup>27</sup> Die Gründe, aus denen die Kommission die Einführung einer Voruntersuchung ablehnt (vgl. I/131), sind m.E. wenig überzeugend. Für ein solches Verfahren sprechen die Erfahrungen aus der bisherigen Praxis der Untersuchungsausschüsse. Vgl. *Schäfer, Friedrich*, Der Untersuchungsausschuß (I): Kampfstätte oder Gericht?, in: ZfParl 4/1974, S. 497 und 501; sowie *Vogel, Friedrich*, Der Untersuchungsausschuß (II): Fehlende Befugnisse oder Fehleinschätzung?, ebenda, S. 507.
- <sup>28</sup> In: Deutscher Bundestag, 7. WP 1974, Drucks. 7/1303, S. 10.
- <sup>29</sup> Ebenda.
- <sup>30</sup> Dieser Einschätzung der Kommission ist voll zuzustimmen. Dagegen erscheint die These von *Plagemann*, daß die Kontrolle der Regierung durch die Mehrheitsfraktionen „von fast gleicher Bedeutung wie die parlamentarisch-öffentliche Kritik durch die Opposition“ sei, eher von einem Zweckoptimismus als von einer realistischen Betrachtung geleitet zu sein. Vgl. *Plagemann, Hermann*, Mehr parlamentarische Kontrolle durch Untersuchungsausschüsse. Zu den Empfehlungen der Enquête-Kommission Verfassungsreform, in: ZfParl 2/1977, S. 249.
- <sup>31</sup> „Die fehlende Stimmberechtigung des Vorsitzenden muß wegen Art. 38 GG im Grundgesetz geregelt werden. Das wird aber den Vorsitzenden auch in Zukunft nicht daran hindern, parteipolitischen Einfluß auf die Untersuchungsführung zu nehmen, wenn er will. Eine Garantie für intensivere Sachverhaltserforschung und mehr Öffentlichkeit gibt dieser Vorschlag nicht.“ *Plagemann, Hermann*, a.a.O., S. 250. Dieser Kritik ist zuzustimmen.
- <sup>32</sup> Bereits 1964 forderte der Deutsche Juristentag zur Reform der Untersuchungsausschüsse: „Be-weisanträge qualifizierter Minderheiten dürfen im Ausschuß nicht übergangen werden, soweit sie sich im Rahmen des Untersuchungsauftrages halten“. Quelle: *Eschenburg, Theodor*, Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, Band III, München 1972, S. 58.
- <sup>33</sup> Damit hat *Schäfer* seinen früheren Vorschlag, parlamentsfremde Personen sollten in einem vorwiegend mit Parlamentariern besetzten Untersuchungsausschuß als Zünglein an der Waage fungieren, wesentlich radikalisiert. Vgl. *Baum, Karl Berthold*, Reform der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse durch Einschaltung parlamentsfremder Personen, in: ZfParl 4/1974, S. 532.

- <sup>34</sup> *Uwe Kessler* spricht von der „unlösbaren“ Aufgabe des Untersuchungsausschusses, „Ankläger, Verteidiger und Richter zugleich zu sein“. *Sontheimer, Kurt/Röhrig, Hans* (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München, Zürich 1977, S. 597.
- <sup>35</sup> *Achterberg* setzt diesen Bedenken die Frage entgegen, „ob nicht auch hier alsbald aus der Integrationswirkung gemeinsamer Untersuchungstätigkeit resultierendes gruppenspezifisches Denken einsetzen und Fraktionsaspekte zugunsten der Wahrnehmung von Kontrollfunktion zurücktreten lassen würde, wenn die Kontrollaufgabe des gesamten Parlaments statt der Opposition bewußter gemacht wird“. *Achterberg, Norbert*, Parlamentarische Kontrollrechte, in: DÖV August 1977, S. 551. Dem erhofften und voluntaristischen Bewußtseinswandel stehen allerdings massive Interessenverflechtungen entgegen.
- <sup>36</sup> Bereits 1964 forderte *Horst Ehmke* auf dem 45. Deutschen Juristentag Kommissionen, die aus Parlamentariern, Verwaltungsfachleuten und unabhängigen Sachverständigen zusammengesetzt sein sollten. Vgl. *Schmittner, Konrad*, Die Enquête-Kommissionen des Deutschen Bundestages, in: ZfParl 2/1972, S. 213.
- <sup>37</sup> *Achterberg* befürwortet deshalb die Einbeziehung von Regelungen im Hinblick auf „Schadenersatz- oder Entschädigungsansprüche — und zwar unter Einschluss ihrer Ausgestaltung als verschuldensunabhängige Haftungstatbestände ...“. *Achterberg, Norbert*, a.a.O., S. 552.
- <sup>38</sup> „Das Parlament ist, obzwar unmittelbarer Repräsentant des Volkes und also demokratisches Zentralorgan, dem abgeleiteten Organ, der Regierung, strukturell unterlegen.“ *Grimm, Dieter*, Gegenwartprobleme der Verfassungspolitik und der Beitrag der Politikwissenschaft, in: Politische Wissenschaft und politische Praxis, hrsg. v. *Bernbach, Udo*, PVS Sonderheft 9/1978, S. 282.
- <sup>39</sup> „Es ist nicht gut, wenn es zur Übung wird, auf die erste Beratung zu verzichten, da damit das Plenum sich seiner politischen Führungsaufgabe entzieht und es unmittelbar den Ausschüssen überläßt, nach ihren eigenen; oftmals fachlich begrenzten Vorstellungen die Behandlung einer Frage aufzufassen, was zur Folge hat, daß auch die zweite Beratung und die Beschlußfassung über den Entwurf ganz von den ‚Experten‘ geprägt sind.“ *Schäfer, Friedrich*, Der Bundestag, Opladen 1975<sup>2</sup>, S. 223.
- <sup>40</sup> *Oberreuter* fordert deshalb die Öffentlichkeit von Parlamentsausschüssen und weist die empirisch ungesicherte Annahme der Diskussionsflucht in die Nicht-Öffentlichkeit zurück, wie sie etwa von *Eschenberg* vertreten wird. Vgl. *Oberreuter, Heinrich*, Scheinpublizität oder Transparenz? Zur Öffentlichkeit von Parlamentsausschüssen, in: ZfParl 1/1975, S. 77–92; sowie *Eschenburg, Theodor*, Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, Bd. II, München 1966, S. 40 ff.
- <sup>41</sup> „Die Reden sind zu einer Abfolge von Parteien-Statements geworden. Dieser Stil der öffentlichen Verhandlung ist nicht auf Diskussion, auf Kontradiktion ausgerichtet, sondern auf monologische Kommunikation. Rednerische Begabung ist überflüssig geworden.“ *Wuermeling, Henric L.*, Werden wir falsch repräsentiert?, München 1971, S. 75.
- <sup>42</sup> Die Öffentlichkeit soll auf Antrag eines Zehntels der Mitglieder der beratenden Ausschüsse oder auf Antrag der Bundesregierung mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit ausgeschlossen werden.
- <sup>43</sup> „Die Arbeitskomponente zwingt dazu, während der Plenarsitzungen Ausschusssitzungen abzuhalten; wie weit diese aus Zeitnot geborene Lösung gehen kann, zeigt der merkwürdige Vorgang, daß während der zweiten Lesung des Haushalts 1969 im Plenum zugleich Sitzungen des Haushaltsausschusses stattfanden.“ *Rausch, Heinz/Oberreuter, Heinrich*, Parlamentsreform in der Dunkelkammer? Zum Selbstverständnis der Bundestagsabgeordneten, in: Parlamentarismus ohne Transparenz, hrsg. v. *Steffani, Winfried*, Opladen 1973, S. 152 f.
- <sup>44</sup> Vgl. ebenda, S. 156.
- <sup>45</sup> Das Bundesverfassungsgericht versteht die Schrankentrias als eine Einheit und hält eine Ermächtigung dann für hinreichend bestimmt, wenn sie dem Verordnungsgeber mit genügender Deutlichkeit ein „Programm“ vorschreibt. Vgl. BVerfG 26, 16/30.
- <sup>46</sup> *Kewenig, Wilhelm*, Reform der Regierungsermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen (Art. 80 GG) — Ein Mittel zum Vollzug oder zur Umgehung des parlamentarischen Willens?, in: ZfParl 3/1973, S. 425.
- <sup>47</sup> „Vorschläge, die die Exekutive stärken, sind erfahrungsgemäß nicht populär ... Aber eine Er-

weiterung bestimmter Einzelvollmachten der Exekutive schwächt das Parlament nicht, sondern verstärkt im Gegenteil seine Stellung. Die Entlastung der Abgeordneten von Detailentscheidungen, die die Regierung weit sachverständiger treffen kann, gibt ihm Raum für seine eigentliche Aufgabe, die politische Führung, die politische Kontrolle der Verwaltung.“ *Dichgans, Hans*, Vom Grundgesetz zur Verfassung, Düsseldorf — Wien 1970, S. 96.

<sup>48</sup> Stellungnahme der Bayerischen Staatsregierung zum Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform vom 14. 12. 1976, S. 5 f.

<sup>49</sup> Vgl. ebenda, S. 6.

<sup>50</sup> „Jedes Jahr werden fünftausend Gesetze und Verordnungen in Bund und Ländern erlassen. Der Umfang der Gesetzblätter spricht eine deutliche Sprache. Nicht nur die Zahl der Rechtsnormen nimmt zu, sondern auch ihr Umfang. Die Zeit vom 27. 10. 1978, S. 26.

<sup>51</sup> Laut eines Diskussionsbeitrags von Minister Prof. Dr. *Halstenberg*; vgl. ZfParl 3/1973, S. 435.

<sup>52</sup> Kritisch hierzu: *Frowein, Jochen*: Rechtsetzungsbefugnisse der Exekutive. Zum Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, in: DÖV August 1977, S. 555 und *Kewenig* ..., a.a.O., S. 425.

<sup>53</sup> Nach *Ipsen* dokumentiert die Kommission mit ihrer Absicht, die Delegationsnormen zu lockern, ein fragwürdiges Verständnis für das parlamentarische System. Vgl. *Ipsen, Hans P.*, Zum Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, in: DÖV August 1977, S. 540.

<sup>54</sup> *Rausch und Oberreuter* sprechen von „nahezu vorsintflutlichen Arbeitsbedingungen“ (a.a.O., S. 152) des Bundestages.

<sup>55</sup> Hierfür könnte das Parlamentsrecht der USA mit seinen Einrichtungen des Legislative Reference Service und der Legislative Councils als Vorbild dienen.

<sup>56</sup> *Brandt, Edmund*, Vorzeitige Beendigung ..., a.a.O., S. 362.

<sup>57</sup> *Rausch, Heinz/Oberreuter, Heinrich*, Parlamentsreform ..., a.a.O., S. 143.