

nicht politisch instabilen, sondern – wie in Österreich – eher hyperstabilen Verhältnissen entgegenginge, ist kein valides Argument, die Diskussion über Reformoptionen einzustellen: „Politische Systeme müssen auf [...] Herausforderungen reagieren, wenn sie nicht zu tatenlosen Zeugen eines weit reichenden Wandels werden wollen. Denn Wandel findet stets statt, auch in Abwesenheit von Reformen.“⁴⁸ Die Politikwissenschaft sollte es als eine ihrer Aufgaben ansehen, Wandlungsprozesse zu erkennen und Vorschläge zu erarbeiten, wie diese in wünschenswerter Weise gesteuert werden können.⁴⁹ Beides sollte sie möglichst frühzeitig tun – und nicht erst um fünf vor oder gar nach zwölf mit dem Nachdenken anfangen.

48 *Ludger Helms*, *Demokratiereformen. Herausforderungen und Agenden*, in: *APuZ*, 59. Jg. (2011), B 44/45, S. 12 – 18, S. 15.

49 Vgl. *Eckhard Jesse / Sebastian Liebold*, *Politikwissenschaft in Deutschland. Trends, Herausforderungen, Perspektiven*, in: *ZPol*, 21. Jg. (2011), H. 3, S. 511 – 526, S. 518.

Das Rederecht des Abgeordneten und die Rolle der Fraktion. Ein kleiner Reformvorschlag

Matthias Zimmer

Über das Rederecht des Abgeordneten im Deutschen Bundestag hat es zuletzt einige Debatten gegeben. Entzündet haben sie sich an den so genannten „Euro-Rebellen“, die eine von ihrer Fraktion abweichende Meinung auch im Plenum des Deutschen Bundestags vertreten wollten. Dieses Ansinnen ist entweder durch eine Entscheidung des Bundestagspräsidenten oder der Fraktionsführungen umgesetzt worden. Eine noch 2011 diskutierte Präzisierung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) ist nicht erfolgt. Das Rederecht von Abgeordneten, die von ihren Fraktionen nicht für einen Redebeitrag in einer Debatte vorgeschlagen worden sind, bewegt sich in einem Spannungsverhältnis von Freiem Mandat und Effizienz der Debatte. Die nachfolgenden Überlegungen wollen die Fragestellung strukturieren und einige Vorschläge zur besseren Handhabung dieses Instruments unterbreiten.

Das Rederecht des Abgeordneten im Plenum des Bundestages ist Ausfluss seines Mandats nach Artikel 38 GG. Unproblematisch sind Zwischenfragen und Kurzinterventionen; sie sollen die Debatte lebendig machen. Neben den regulären Debattenbeiträgen kennt die Geschäftsordnung noch eine Reihe von Erklärungen, die ein Abgeordneter abgeben kann: eine Erklärung zur Aussprache (§ 30 GOBT), eine Erklärung zur Abstimmung (§ 31 GOBT) und eine Erklärung außerhalb der Tagesordnung (§ 32 GOBT). Diese Erklärungen dürfen nicht länger als fünf Minuten in Anspruch nehmen. Sie werden in der Regel am Ende einer regulären Aussprache aufgerufen, sind also streng genommen nicht mehr Teil der Rede und Gegenrede in der parlamentarischen Auseinandersetzung.

Darüber hinaus erteilt der Präsident nach § 27 GOBT den Mitgliedern des Bundestages für einen Debattenbeitrag das Wort. Voraussetzung dafür ist, dass beim Schriftführer eine Wortmeldung vorliegt. Diese wird üblicherweise durch die Geschäftsführer der jeweiligen Fraktionen angemeldet. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine zwingende Voraussetzung. Die Schriftführer sind auch verpflichtet, Wortmeldungen einzelner Abgeordneter

entgegen zu nehmen, die nicht durch die Fraktionen gemeldet wurden. Diese Wortmeldungen erweitern die Rednerliste. Der Präsident kann nach § 25 GOBT die Aussprache erst dann beenden, wenn die Rednerliste erschöpft ist und sich kein weiterer Abgeordneter zu Wort meldet. Eine Begrenzung der Debatte durch Zeitablauf ist nicht vorgesehen. Allerdings kann der Bundestag ein Ende der Debatte beschließen, ebenso, wie er eine Begrenzung der Redezeit beschließen kann.

Das bedeutet: Jeder Abgeordnete kann zur Sache sprechen, sofern er sich beim Schriftführer, der die Rednerliste geführt hat, gemeldet hat und vom Präsidenten aufgerufen worden ist. Einer Meldung durch die Fraktionen oder deren Geschäftsführer bedarf es nicht. Strittig ist, ob der Präsident des Bundestages jeden Redner aufrufen muss oder ob hier Ermessensspielräume bestehen. Schließlich sollen Debatten auch nicht ausufern, sondern effizient geführt werden. Das wird durch § 28 (1) GOBT deutlich; die Reihenfolge der Redner soll der Bundestagspräsident so festlegen, dass eine „sachgemäße Erledigung und zweckmäßige Gestaltung der Beratung“ gewährleistet ist. Diese Erfordernisse können also Einschränkungen der Rednerliste nach sich ziehen und einen Ermessensspielraum des Präsidenten begründen. Im Grundsatz gilt aber, was das Bundesverfassungsgericht schon 1959 formuliert hat, „dass der einzelne Abgeordnete sich notfalls auch gegen den Willen seiner Fraktionsfreunde zum Wort meldet und es erhält, um das auszusprechen, was sein Gewissen ihm gebietet“ (BVerfGE 10, 4 (47)). *Nota bene*: Es ist nicht notwendig, dass er nur eine abweichende Meinung darlegen will. Er kann sich ebenfalls zu Wort melden, wenn er inhaltlich völlig mit seiner Fraktion übereinstimmt, von dieser aber nicht auf die Rednerliste genommen wurde. Das Rederecht stellt nur auf den Status als Abgeordneter ab, nicht auf den Inhalt der Ausführungen. Im Umkehrschluss heißt dies: Der Präsident kann, wenn man unterstellt, er verfüge über einen Ermessensspielraum, das Ermessen nicht davon abhängig machen, dass der Abgeordnete eine von seiner Fraktion abweichende Meinung äußern will.

Der Umfang parlamentarischer Debatten wird vom Ältestenrat festgelegt, der dabei auch die Redezeiten nach den parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen auf die Fraktionen verteilt. Den Fraktionen werden also innerhalb einer Debatte feste Redezeiten eingeräumt. Das ist legitim und findet auch als Praxis in der Geschäftsordnung Erwähnung (§ 44 (2)). Die Fraktionen wiederum verteilen die ihnen zustehenden Redezeiten auf ihre Mitglieder. Dabei werden in der Regel drei Kriterien ausschlaggebend sein: die Übereinstimmung mit der gegebenenfalls vorher festgelegten Mehrheitsposition der Fraktion, die inhaltliche Nähe des Abgeordneten zum debattierten Tagesordnungspunkt (etwa, ob er Mitglied im federführenden Ausschuss ist oder sogar Berichterstatter) und die Seniorität beziehungsweise Position innerhalb der Fraktion. Dieses Verfahren soll gewährleisten, dass (a) die Debatten effizient geführt werden, (b) die Position der Fraktion nach außen dargestellt werden kann, (c) die von der Fraktion mit besonderen Aufgaben betrauten Abgeordneten vorrangiges Zugriffsrecht auf Redezeit haben und (d) alle Abgeordneten die gleichen Chancen haben, über die Fraktion Redezeit zu erhalten. An dem Verfahren selbst gibt es wenig Kritik, zumal die Abgeordneten in einem Spannungsfeld von freiem Mandat nach Artikel 38 GG und der Mitgliedschaft in Parteien stehen, die nach Artikel 21 GG die politische Willensbildung mit bestimmen.

Fraktionen sind ein unverzichtbarer Bestandteil der parlamentarischen Abläufe. Dies wird im Bundestag schon allein dadurch deutlich, dass fraktionslose Abgeordnete weniger Rechte haben – eine Praxis, die auch durch das Bundesverfassungsgericht immer wieder als rechtskonform bestätigt worden ist. Unstrittig ist auch, dass die Fraktionen die Redezeit

eigenständig auf ihre Mitglieder verteilen oder, in Ausnahmefällen, auch die Redezeit an ein Mitglied einer Landesregierung abgeben können. Es besteht keine Verpflichtung für eine Fraktion, einen von der Mehrheitsmeinung abweichenden Redner zu Lasten des eigenen Zeitkontingents auf die Rednerliste zu nehmen. Das abweichende Votum hat andere Möglichkeiten, sich Gehör zu verschaffen, und darüber hinaus verdrängt oder verkürzt es auf der fraktionseigenen Rednerliste andere Beiträge, die die Mehrheitsmeinung begründen. Es kann gleichwohl aus Gründen der politischen Klugheit angeraten sein – gerade in Situationen schwieriger Entscheidungsfindung – die Breite der Meinungen in einer Fraktion auch öffentlich darzustellen. Dies sollte aber (a) im Einzelnen in einem Fraktionsgremium entschieden werden und (b) keine Prämie für dauerhaft abweichendes Verhalten sein.

Außerdem ist zu überlegen, wie mit Rednern zu verfahren ist, die außerhalb der Rednerliste der Fraktion sich zu einem Debattenbeitrag (nicht aber einer Zwischenfrage, einer Kurzintervention oder einer persönlichen Erklärung) melden und ihnen vom Bundestagspräsidenten das Wort erteilt wird. Hier wäre als erster Schritt deutlich zu machen, dass diese Abgeordneten für sich selbst und nicht für die Fraktion sprechen. Das könnte dadurch geschehen, dass auf der Anzeigentafel mit den Namen der Redner seine Fraktionszugehörigkeit ausgeblendet wird – denn in diesem Augenblick spricht er nicht für die Fraktion, der er angehört, sondern in eigenem Namen; er ist für diese Wortmeldung quasi fraktionslos. Zweitens sollte auch in den Amtlichen Protokollen ein entsprechender Hinweis erfolgen. Das macht im Nachvollzug die Zuordnung der Redner leichter und wäre auch für Forscher, die eine parlamentarische Entscheidungssituation nachvollziehen wollen, eine wichtige zusätzliche Information. Dies könnte entweder durch einen Hinweis des Präsidenten vor der Rede erfolgen oder durch eine Kennzeichnung im Protokoll, die diesen Redebeitrag nicht automatisch der Fraktion zuordnet. Ein zweiter Schritt wäre, für jedes parlamentarische Jahr eine genaue Aufschlüsselung vorzunehmen, welcher Abgeordnete sich wie häufig zu einem Redebeitrag außerhalb der Fraktionsrednerlisten gemeldet hat und wie häufig ihm im Rahmen des Ermessensspielraumes des Präsidenten Redezeit bewilligt wurde. Dies würde der Transparenz der parlamentarischen Abläufe dienen.

Die hier vorgeschlagene „kleine Lösung“ hätte den Vorteil, das Rederecht nicht zu beschneiden, sondern transparenter zu machen. Dass sie auch anfällig ist für Missbrauch, sei zugestanden. So könnte beispielsweise eine abweichende Redeanmeldung beim Bundestagspräsidenten durch einen strategisch denkenden Fraktionsvorstand dadurch erstickt werden, dass weitere Abgeordnete der Fraktion aufgefordert werden, sich außerhalb der Rednerliste beim Bundestagspräsidenten zu Wort zu melden. Da dieser zuvor keine Gewissensprüfung vornehmen kann und darf, käme einer abweichenden Meinung erheblich weniger Aufmerksamkeit zu. Das ist ein Verfahren, das schon heute möglich ist. Es deutet aber auch allerdings die Absurdität einer Ermessensentscheidung des Präsidenten an, nur abweichenden Stimmen das Rederecht erteilen zu wollen. Dem Präsidenten kommt kein materielles Prüfungsrecht einer Wortmeldung zu.

Wenn Fraktionen im Plenum ihre Mehrheitsmeinung darstellen, dann sollten sie auch ein Recht darauf haben, sich von Minderheitspositionen distanzieren zu können. Durch die derzeitige Praxis ist das nicht möglich; vielmehr wird der Eindruck erweckt, als spreche der Vertreter der Minderheit ebenfalls für die Fraktion. Das verwischt die klare Konturierung in der öffentlichen Debatte und schadet der Außendarstellung einer Fraktion. Eine nach außen in der Debatte geeint agierende und sich repräsentierende Fraktion kann ein Wert an sich sein, auch wenn die Fraktion in einer Abstimmung nicht einheitlich abstimmt.