

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 309

Die kontingentierte Debatte

Parlamentsrechtliche Untersuchung
zur Redeordnung des Bundestages

Von

Hanns-Rudolf Lipphardt



Duncker & Humblot · Berlin

Hanns-Rudolf Lipphardt / Die kontingente Debatte

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 309

Die kontingentierte Debatte

Parlamentsrechtliche Untersuchung zur
Redeordnung des Bundestages

Von

Hanns-Rudolf Lipphardt



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Lipphardt, Hanns-Rudolf

Die kontingentierte Debatte: parlamentsrechtl.

Unters. zur Redeordnung d. Bundestages. — 1.

Aufl. — Berlin: Duncker und Humblot, 1976.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 309)

ISBN 3-428-03752-9

Alle Rechte vorbehalten

© 1976 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1976 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 03752 9

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	9
I. Maßstäbe kontingentierter Debatten	11
1. Gleiche Redezeit der Abgeordneten	16
2. Gleiche Redezeit der Fraktionen	25
3. Abgestufte Redezeit der Fraktionen	30
4. Gleichheit von Rede und Gegenrede	32
a) Rednerfolge	33
b) Redezeit	39
II. Das Redezeit-Urteil — BVerfGE 10, 4	49
1. Festsetzung einer Gesamtredezeit	51
2. Festsetzung von Fraktionsredezeiten	54
a) Grundsätzliche Zulässigkeit	54
b) Fraktionenproporz — Fraktionenparität	57
c) Proporz und paritätische Wechselrede	65
3. Jederzeitige Redebefugnis der Regierung	71
4. Ministerreden und kontingentierte Debatte	76
a) Anrechnung auf die Redezeit der Koalition	78
b) Verlängerung der Redezeit der Opposition	80
c) Gestaltungsfreiheit des Parlaments	85
III. Tradition und Gewaltenteilungslehre im Lichte des Grundgesetzes ..	90
IV. Recht der Opposition auf Chancengleichheit	98
1. Grundlage und inhaltliche Problematik	98
2. Prozessuale Konsequenzen	103
V. Die Bedeutung parlamentarischer Redezeitmodelle für die Öffentlich- keitsarbeit der Regierung — Rundfunksendezeiten für Regierung und Fraktionen	113
Ergebnis	130
Literaturverzeichnis	133
Anhang: Auszüge aus der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages ..	146

Abkürzungen*

a. A.	= anderer Ansicht
afd	= Aktueller Fernsehdienst
AS	= Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (Eidgenössische Gesetzssammlung); ab 1948: Sammlung der Eidgenössischen Gesetze
AusPoluZG	= Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage (B) zur Wochenzeitung ‚Das Parlament‘
BG/GONR	= Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates / autonome Geschäftsordnung des Nationalrates 1920
BGBIÖ	= Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich
BT-Drs.	= Verhandlungen des Deutschen Bundestages: Drucksachen
BT-StB	= Verhandlungen des Deutschen Bundestages: Stenographische Berichte
BV	= Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
B-VG	= Bundes-Verfassungsgesetz [der Republik Österreich]
DNG	= Die Neue Gesellschaft
epd/KuF	= Evangelischer Pressedienst ‚Kirche und Fernsehen‘
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
FK	= Funk-Korrespondenz
GO	= Geschäftsordnung: des Bundestages (GOBT), für den Reichstag (GORT), des Preußischen Abgeordnetenhauses (GOPrAbgH), für den Preußischen Landtag (GOPrLT), den Badischen Landtag (GOBadLT), den Braunschweigischen Landtag (GOBraunschwLT), der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (GOHbgBsch), für den Hessischen Landtag (GOHesLT), den Landtag von Mecklenburg-Strelitz (GOMStrLT), des [österreichischen] Nationalrates (GONR), für den Landtag von Oldenburg (GOOldLT), des Sächsischen Landtages (GOSächsLT), für den Landtag von Thüringen (GOTHürLT), den Volkstag der Freien Stadt Danzig (GODanzVT) sowie der Länderparlamente von Baden-Württemberg (BW-GO), Bayern (BayGO), Berlin (BlnGO), Bremen (BreGO), Hamburg (HbgGO), Hessen (HesGO), Niedersachsen (NdsGO), Nordrhein-Westfalen (NW-GO), Rheinland-Pfalz (RPfGO), Saarland (SlGO), Schleswig-Holstein (SH-GO)
GRNR	= Geschäftsreglement des [schweizerischen] Nationalrates
HbdParl.	= <i>Röhring/Sontheimer</i> (Hrsg.), Handbuch des deutschen Parlamentarismus

* Siehe im übrigen *H. Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 2. Aufl., Berlin 1968.

HbDStR	= <i>Anschütz/Thoma</i> (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts
Herv. v. Verf.	= Hervorhebung vom Verfasser
h. M.	= herrschende Meinung
L/S	= <i>Lammers/Simons</i> (Hrsg.), Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Art. 13 Abs. 2 der Reichsverfassung, 6 Bde., Berlin 1929 ff.
PrJb	= Preußische Jahrbücher
PrV	= Preußische Verfassung
RStGH	= Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich
RT-Verh.	= Verhandlungen des Reichstags
RV	= Reichsverfassung 1871
SZ	= Süddeutsche Zeitung
WRV	= Reichsverfassung 1919
ZParl.	= Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZSR	= Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZV+ZV	= Zeitungsverlag + Zeitschriftenverlag

Einleitung

Das parlamentarische Regierungssystem ist ohne Parlamentsdebatte nicht denkbar. Das Parlament entscheidet nicht ohne vorausgehende Verhandlung. Die in Rede und Gegenrede voranschreitende Debatte ist das Herzstück des parlamentarischen Verfahrens. Der parlamentarischen Redeordnung kommt daher eine zentrale Bedeutung zu. Unter der Fülle der von den Parlamenten zu bewältigenden Aufgaben der Gegenwart geraten die Beratungen zunehmend unter Zeitdruck — trotz der weitreichenden Vorarbeit durch Fraktionen und Ausschüsse. Dieser Umstand zwingt seit langem zu einer zeitlichen Straffung der Plenardebatten. Der Bundestag hat der Zeitnot u. a. dadurch zu begegnen gesucht, daß er 1969 die schon 1922 im Reichstag für alle Redner als Regel eingeführte Maximalredezeit von einer Stunde auf 15 Minuten herabsetzte — bei gleichzeitiger Einführung einer Redezeit von 45 Minuten für je einen Fraktionsredner¹. Neuere Bestrebungen gehen sogar dahin, diese Regelzeiten noch weiter herabzusetzen².

In der Regel verständigen sich die Fraktionen im Ältestenrat vor einer Aussprache über deren Ablauf und Dauer. Dissentierende Abgeordnete, die sich gegen den Willen ihrer Fraktion zu Wort melden oder keiner Fraktion angehören, können, sofern sie überhaupt zu Wort kommen, mit der 15-Minuten-Regel alsbald zum Schweigen gebracht werden. Auf diese Weise wird die Debatte im wesentlichen von den autorisierten Fraktionsrednern bestritten. Die Problematik der kurzen Redezeit und des Fraktionsrednerprivilegs liegt auf der Hand³. Sie wird indes übertroffen von der Problematik gestaffelter Fraktionsredezeiten bei ad hoc beschlossener Gesamtdauer einer Aussprache, von dem nach h. M. zeitlich unbegrenzten Rederecht der Minister ganz zu schweigen. Diese durch das Redezeit-Urteil des BVerfG vom 14. 7. 1959 (BVerfGE 10, S. 4 - 20) bestätigte, gegenwärtig freilich in den Hintergrund getretene, jedoch

¹ § 39 II GOBT 1970 (BGBl. I S. 628). Zur vorausgehenden Diskussion um die Herabsetzung der einstündigen Redezeit vgl. *Bücker*, Erl. II zu § 39 GOBT.

² Vgl. BT-Drs. 7/3692; Empfehlungen III, S. 10; so schon *Giesing*, S. 124.

³ Schon 1958 hat *Friedrich Klein* darauf hingewiesen, daß zum verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten (Art. 38 I 2 GG) nicht nur die Befugnis gehört, im Bundestag das Wort zu ergreifen, sondern auch das Recht, „in dieser Befugnis nicht schlechter gestellt zu werden als andere BT-Abgeordnete (z. B. durch Festsetzung unterschiedlicher Redezeiten, . . .)“: v. *Mangoldt/Klein*, Erl. IV 1 a zu Art. 38 GG (S. 887). Vgl. ferner unten nach Anm. I/33, II/60. Kritisch zur Anerkennung privilegierter Fraktionsredner auch v. *Brentano*, S. 37.

durch einfachen Mehrheitsbeschluß jederzeit wiederzubelebende Praxis⁴ wirft Grundfragen des parlamentarischen Regierungssystems und der ihm gemäßen Redeordnung des Parlaments auf, denen hier nachgegangen werden soll.

⁴ Dazu *Loewenberg*, S. 255, 467 f. Vgl. namentlich die (mehrheitlich beschlossene) kontingentierte BT-Debatte vom 25. 3. 1958 mit der einem anderen Verteilungsschlüssel folgenden (vereinbarten) kontingentierten BT-Debatte vom 23./25. 2. 1972: zu dieser *Blischke*, S. 66 f.; zu jener BVerfGE 10, 4. — Zur Derogierbarkeit parlamentarischer Observanzen durch einfachen Mehrheitsbeschluß s. *H.-P. Schneider*, S. 244.

I. Maßstäbe kontingentierter Debatten

Obwohl sich bei „kontingentierter Debatte“¹ in deutschen Parlamenten seit der Weimarer Zeit die Festsetzung von „Fraktionsredezeiten“ eingebürgert hat², sind diese in den Parlamentsgeschäftsordnungen damals wie heute kaum geregelt, mitunter nicht einmal erwähnt. Namentlich die Frage des Verteilungsschlüssels bleibt regelmäßig offen.

Eine Ausnahme machen lediglich die Parlamentsgeschäftsordnungen Bayerns und Berlins, seit 1973 auch diejenige Hessens, die entweder die Redezeit schon von vornherein auf 15, 30 oder 60 Minuten je Fraktion begrenzen — vgl. § 64 I BlnGO 1974, § 68 I HesGO 1973 — oder bei ad hoc beschlossener „Gesamtzeit“ einer Aussprache jeder Fraktion neben einer (nicht näher bestimmten) „gleiche(n) Grundredezeit“ eine „entsprechend der Stärke der Fraktion“ abgestufte Redezeit zubilligen — so § 111 I 3 u. 4 BayGO 1974. Wohl der FDP wegen, die im Bayerischen Landtag gegenwärtig nicht in Fraktionsstärke vertreten ist³, wurde die neue GO dahin ergänzt, daß „Abgeordnetengruppen . . . höchstens die Hälfte der für eine Fraktion festgesetzten Grundredezeiten“ erhalten (§ 111 I 6 BayGO i. d. F. v. 15. 5. 1975). Nach der früheren Regelung (§ 111 I 3 BayGO 1954 war „bei Begrenzung der Redezeit . . . jeder Fraktion eine ihrer Stärke entsprechende Redezeit einzuräumen“.

Keine Fraktionsredezeiten kennen, hält man sich an den Wortlaut, die Parlamentsgeschäftsordnungen der Bundesländer Baden-Württemberg, Bremen, Saarland und Rheinland-Pfalz: Vgl. §§ 60, 82 BW-GO 1972, § 45 BreGO 1956, § 44 SIGO 1973, § 33 RPfGO 1975. Die übrigen Geschäftsordnungen erwähnen zwar die Möglichkeit von Fraktionsredezeiten, äußern sich aber zum Verteilungsschlüssel (Proporz oder Parität?) nicht: Vgl. § 64 I NW-GO 1974, § 71 I NdsGO 1974, § 81 IV HbgGO 1963, § 49 IV SH-GO 1971. Zur letzten Gruppe zählten früher auch die Geschäftsordnungen des Hessischen und des Saarländischen Landtags: Vgl. § 90 II 1 HesGO 1952, Art. 56 I 2 SIGO 1956. Der hessischen Geschäftsordnung von 1968 waren hingegen Fraktionsredezeiten unbekannt: Vgl. § 75 I HesGO 1968⁴.

¹ So der ältere Sprachgebrauch; vgl. etwa *Perels* II, S. 460 Anm. 34.

² BVerfGE 10, 4 (15).

³ Zum Verfassungsverstreit um den Fraktionsstatus der FDP-Abgeordneten-
gruppe im Bayer. Landtag s. *Arndt/Schweitzer*, S. 71 ff.

⁴ Vorstehende und künftige GO-Zitate nach den im Loseblatt-Sammelwerk
„Recht und Organisation der Parlamente“ (Bd. 1, Kennziffer 09) abgedruckten