Beitrag des Präsidenten des Deutschen Bundestages,

Wolfgang Thierse

zum Thema:

„Kontinuität der Regierung“

Konferenz der Präsidenten der Parlamente der Mitgliedsländer der G8

Chicago, 10.-12. September 2004

Das Parlament stellt in den heutigen parlamentarischen Regierungssystemen der Welt eine zentrale politische Entscheidungsinstanz dar. Seine Arbeits- und Beschlussfähigkeit auch in einem möglichen Katastrophenfall aufrechtzuerhalten ist deshalb eine wichtige Aufgabe für uns alle. Speziell die Ereignisse des 11. Septembers 2001 in den USA, die sich heute zum dritten Mal jähren, haben uns deutlich vor Augen geführt, dass mögliche Gefahren nicht nur in bislang bekannten Gefahren wie Kriegen oder Naturkatastrophen liegen, sondern dass sich hier neue Gefährdungen herausgebildet haben, auf die wir uns alle einzustellen haben. Auch der deutsche Bundestag stellt sich auf diese Gefährdungen ein. Auf Ihre Bitte werde ich einige der Vorkehrungen vorstellen.

Im deutschen Verfassungsrecht findet sich in Gestalt des sog. Notparlaments seit den 60er Jahren zunächst einmal ein wirkungsvoller Mechanismus zur Aufrechterhaltung der parlamentarischen Arbeits- und Beschlussfähigkeit im Falle einer kriegerischen Auseinandersetzung. Bei diesem Gremium handelt es sich um einen speziellen Ausschuss, der sich aus Mitgliedern des Deutschen Bundestages und der Vertretung der deutschen Bundesländer, dem Bundesrat, zusammensetzt. Auf diese spezielle Institution möchte ich mit einigen erläuternden Hinweisen im ersten Teil meiner Ausführungen eingehen. Aber selbstverständlich ist das deutsche Parlament auch in der Lage, auf sonstige Vorkommnisse, die gerade nicht in einer kriegerischen Auseinandersetzung im bisher bekannten Sinne bestehen und die seine Arbeits- und Beschlussfähigkeit möglicherweise gefährden könnten, auch ohne derartige spezielle Institutionen angemessen zu reagieren. Auf diesen Aspekt möchte ich im zweiten Teil meiner Ausführungen zu sprechen kommen.

1. Der Gemeinsame Ausschuss nach Art. 53a GG

Der Gemeinsame Ausschuss (GA) ist ein Notparlament für den Verteidigungsfall, bei dem der Bundestag nicht mehr zusammentreten kann oder nicht beschlussfähig ist. In diesem Fall hat der GA die Stellung von Bundestag und Bundesrat und nimmt deren Rechte einheitlich wahr. Rechtsgrundlage bilden die Artikel 53a, 115a und 115e bis 115l des Grundgesetzes sowie die zu Beginn einer jeden Wahlperiode vom Bundestag verabschiedete Geschäftsordnung des GA.

Der GA ist ein oberstes Bundesorgan und selbständiges Verfassungsorgan. Durch den GA soll die demokratische Legitimation und die Kontrolle der Exekutive auch während des Verteidigungsfalles sichergestellt werden.

Voraussetzung für den Zusammentritt dieses Gremiums ist der sog. Verteidigungsfall, der von Bundestag und Bundesrat zuvor festgestellt worden sein muss. Dieser Verteidigungsfall ist nur dann gegeben, wenn das Bundesgebiet angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht. Dabei muss der Angriff durch Angehörige einer fremden Macht von außen und mit Waffengewalt (alle konventionellen, aber auch nukleare, chemische, biologische und physikalische Kampfmittel) gegen das Bundesgebiet gerichtet sein. Andere Ereignisse wie etwa punktuelle terroristische Anschläge begründen den Verteidigungsfall nicht. Das Eindringenlassen von Infiltrationskräften, die im Sinne eines Guerillakrieges innerhalb der Bundesrepublik operieren sollen, dürfte zur Annahme des Verteidigungsfalles aber wohl ausreichen.

Der Gemeinsame Ausschuss besteht aus insgesamt 48 Mitgliedern, die nicht der Bundesregierung angehören dürfen. Er setzt sich zusammen zu zwei Dritteln aus Mitgliedern des Bundestages (32 Abgeordnete) und zu einem Drittel aus Mitgliedern des Bundesrates, wobei jedes der 16 deutschen Bundesländer durch ein Mitglied vertreten ist. Die 32 Abgeordneten werden vom Bundestag zu Beginn jeder Wahlperiode durch Beschluss entsprechend der Stärke der Fraktionen bestimmt. Neben den *ordentlichen* Mitgliedern werden vom Bundestag und von den Landesregierungen jeweils *stellvertretende* Mitglieder bestimmt und bestellt. Sie haben die gleichen Rechte und Pflichten wie die Mitglieder, Stimm- und Antragsrecht jedoch nur im Fall der Vertretung. Kann der Gemeinsame Ausschuss auch unter Einbeziehung der Stellvertreter nicht mehr vollständig zusammentreten, so wird nach dessen Geschäftsordnung die Zahl der Abgeordneten entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen nach deren Vorschlägen aus den anwesenden bzw. erreichbaren Abgeordneten ergänzt. Vorsitzender des Gemeinsamen Ausschusses ist der Bundestagspräsident, sein Vertreter ein zu bestimmendes Mitglied des Bundesrates. Sämtliche Mitglieder des GA - also auch die Mitglieder des Bundesrates - sind an Weisungen nicht

gebunden. Mitglieder der Bundesregierung und des Bundesrates besitzen ein jederzeitiges Zutrittsrecht zu den Sitzungen des GA.

Im Verteidigungsfall ist der Gemeinsame Ausschuss nicht nur Gesetzgebungs-, sondern auch Kontroll- und Leitungsorgan. Er verfügt über eine außerordentliche Machtfülle, die etwa das Recht zur Neuwahl des Bundeskanzlers, eine Ersatzzuständigkeit für die Wahrnehmung sämtlicher Rechte von Bundestag und Bundesrat sowie eine Ersatzzuständigkeit für die Feststellung des Verteidigungsfalles umfasst. Seine Machtfülle wird im Wesentlichen dadurch kompensiert, dass seine Entscheidungen weitestgehend durch einen (wieder) funktionsfähigen Bundestag und Bundesrat aufhebbar sind. Der Gemeinsame Ausschuss hat also fast ausschließlich eine Reservefunktion mit vorläufigen Kompetenzen. Die Kompetenz des Gemeinsamen Ausschusses endet ohne weiteres mit Zusammentreten und Beschlussfähigkeit des Bundestages. Für den Fall, dass weder der Gemeinsame Ausschuss noch der Bundestag beschlussfähig sind, tritt der Bundesrat an die Stelle der beiden anderen Verfassungsorgane. Ist auch dies nicht möglich, können Gesetze nicht erlassen und die übrigen Funktionen der Vertretungsorgane nicht wahrgenommen werden. In diesem Ausnahmezustand hat die Bundesregierung, soweit möglich, zusammen mit dem Bundespräsidenten verfassungssichernd tätig zu werden.

2. Sonstige Katastrophenfälle wie etwa terroristische Angriffe auf das Parlament

Die Institution des Gemeinsamen Ausschusses als Notparlament der Bundesrepublik Deutschland wurde in einer Zeit in der Verfassung verankert, in der speziell die Gefahr eines möglichen Krieges in Mitteleuropa virulent war. Terroristische Bedrohungen, wie wir sie seit dem 11. September 2001 in all ihren fürchterlichen Auswirkungen erlebt haben, konnte sich damals wohl niemand vorstellen. Doch auch diesen möglichen Gefahren gilt es zu begegnen.

Der Deutsche Bundestag ist sowohl in institutioneller als auch in organisatorischer Hinsicht in der Lage, auf eine derartige Katastrophensituation angemessen zu reagieren. Auch wenn es für diesen Fall für die parlamentarischen Abläufe keine

gesonderten verfahrenstechnischen Vorgaben der Verfassung bzw. der Geschäftsordnung gibt, stehen mit den zentralen Lenkungsgremien des Hauses, dem Präsidium und dem Ältestenrat, Gremien zur Verfügung, die in einer derartigen Notsituation kurzfristig auch innerhalb der herkömmlichen Verfahrensstrukturen entscheidungsfähig wären. Insbesondere im Ältestenrat, dem Führungs- und Koordinationsorgan des Bundestages, in dem neben den Mitgliedern des Präsidiums Abgeordnete aller Fraktionen des Hauses vertreten sind, könnten kurzfristig Entscheidungen getroffen werden zu einer möglichen Veränderung der Sitzungszeiten, zu einer Verlegung des Plenargeschehens an einen anderen Ort sowie zu sonstigen Fragen der parlamentarischen Abläufe.

Denkbar wäre daneben auch, eine Vereinbarung im Ältestenrat für den Fall zu treffen, dass eine übergroße Anzahl von Abgeordneten als Folge der besonderen Umstände der Katastrophensituation an einer Sitzungsteilnahme verhindert wäre. Das im deutschen Wahlgesetz festgelegte, streng formalisierte Verfahren der Listennachfolge, das im Übrigen nur im Falle des Todes oder des freiwilligen Mandatsverzichts eines Abgeordneten ausgelöst werden kann, wäre in einer solchen Situation sicherlich nicht geeignet, die Arbeitsfähigkeit des Parlaments zügig wieder herzustellen. Deshalb wäre etwa denkbar, zwischen den Fraktionen eine speziell auf diese Notsituation hin ausgerichtete *pairing*-Vereinbarung zu treffen. Eine derartige freiwillige Übereinkunft zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen sollte in der Vergangenheit dazu beitragen, im parlamentarischen Alltagsgeschäft Zufallsmehrheiten der Oppositionsfraktionen aufgrund von entschuldigten und unvermeidlichen Abwesenheiten von Abgeordneten der Mehrheitsfraktionen zu verhindern, indem Abgeordnete der jeweiligen „Gegenseite“ freiwillig auf ihre Stimmabgabe verzichteten. Sie wäre sicherlich ein taugliches Instrument, auch in einem durch die besonderen Umstände verkleinerten Plenum eine adäquate Abbildung der tatsächlichen Mehrheitsverhältnisse herbeizuführen.

Auch die Verwaltung des Deutschen Bundestages, und hier speziell die hausinterne Polizei, wäre in der Lage, in einer derartigen Notsituation angemessen und flexibel zu reagieren. So ist der Deutsche Bundestag etwa darauf vorbereitet, kurzfristig Ausweichräumlichkeiten zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit

des Bundestagsplenums in Anspruch zu nehmen, sollte die Situation dies erfordern. Erfahrungen liegen hier vor dem Hintergrund des noch in Bonn aufgrund von Bauarbeiten erfolgten Umzugs in das „Wasserwerk“ vor. Auch der ehemalige Parlamentssitz in Bonn käme ggf. als Ausweichquartier in Frage. Im Übrigen verfügt der Deutsche Bundestag über einen unterirdischen Raum, der für ein in einem künftigen Katastrophenfall erforderlich werdendes Alarm- und Bereitschaftszentrum vorgehalten wird.