

Oppositionsrechte Kurzlösung

© Heike Krieger (Freie Universität Berlin) und Markus Heintzen (Freie Universität Berlin)

Bearbeitung für Hauptstadtfälle: Andreas Buser, Jannik Bach

Stand der Bearbeitung: Januar 2017

A. Zulässigkeit

I. Zuständigkeit des BVerfG nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG

Organstreitverfahren (+)

II. Beteiligten-/Parteifähigkeit

Sowohl Bundestag (Antragsgegner) als auch Fraktion der „Rosaroten“ (Antragstellerin) nach § 63 BVerfGG beteiligtenfähig (+)

III. Tauglicher Organstreitgegenstand (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 64 Abs. 1 BVerfGG)

- konkrete rechtserhebliche Maßnahmen oder Unterlassungen des Antragsgegners (§ 64 Abs. 1 BVerfGG), also jedes rechtlich relevante Verhalten

- Rechtserheblich sind Maßnahmen, wenn sie geeignet sind, die Rechtsstellung des Antragstellers zu beeinträchtigen; Unterlassungen sind dagegen rechtserheblich, wenn nicht auszuschließen ist, dass verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Vornahme der Maßnahme besteht

- Abgrenzung anhand des Schwerpunkts

- Antragstellerin wendet sich gegen Ablehnung zweier Gesetzentwürfe und gegen Nichtzuweisung der in diesen Gesetzentwürfen enthaltenen Rechte

- Antragsgegner hat sich mit den abgelehnten Gesetzentwürfen inhaltlich befasst und erfolgte Ablehnung stellt „qualifizierte Unterlassung“ dar => kann dem Erlass eines Gesetzes gleichgestellt werden und somit konkreter, zulässiger Angriffsgegenstand im Organstreitverfahren

IV. Antragsbefugnis (§ 64 Abs. 1 BVerfGG)

Anträge nur zulässig, wenn Fraktion antragsbefugt ist, also Verletzung oder unmittelbare Gefährdung der ihr durch das Grundgesetz übertragenen Rechte geltend macht (§ 64 Abs. 1 BVerfGG)

1. Eigene Rechte der Fraktion

Fraktion beruft sich nicht auf eigene Rechte, sondern macht Rechte des Bundestages geltend

2. Rechte des Bundestages

Fraglich, ob Prozessstandschaft möglich

a) Prozessstandschaft der Fraktion für den Bundestag

- Prozessstandschaft von Fraktionen zur Geltendmachung der Rechte des Deutschen Bundestages ist in ständiger Rechtsprechung des BVerfG anerkannt
 - problematisch vorliegend, dass nicht die Bundesregierung, sondern der Deutsche Bundestag selbst Antragsgegner ist und damit „In-sich-Prozess“ vorliegt.
 - Prozessstandschaft soll auch Minderheitenschutz dienen und es Parlamentsminderheit erlauben, Rechte des Bundestags gegen Parlamentsmehrheit zu verteidigen
- => prozessstandschaftliche Geltendmachung der Rechte des Bundestages durch Fraktionen auch dann möglich, wenn es sich beim Bundestag selbst um den Antragsgegner handelt

b) Geltend gemachte Rechte

- Antragstellerin beruft sich auf Verstoß gegen die Gebote effektiver Ausübung der Opposition und wirksamer Kontrolle von Regierung und Parlamentsmehrheit
 - finden ihre Grundlage im Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und in den Grundsätzen des parlamentarischen Regierungssystems (Art. 45b, 63, 67, 68 und 69 GG)
 - Effektivität und Intensität der ausgeübten Kontrolle hängen von der Reichweite und Ausgestaltung der parlamentarischen Minderheitenrechte ab
- => nicht von vornherein ausgeschlossen, dass Antragstellerin durch die Nichtannahme der Gesetzentwürfe in eigenen Rechten verletzt ist.

c) Feststellungsfähiges Verfassungsrechtsverhältnis

- streitentscheidend ist Frage, ob und, falls ja, welche Rechte das Grundgesetz für die Opposition vorsieht
- inhaltlich falsch begründete Ablehnung könnte letztlich Verletzung des Rechts der Antragstellerin begründen

=> Antragstellerin beruft sich auf bestehendes Rechtsverhältnis, das sich aus verfassungsrechtlichen Prinzipien ableiten lässt und das konkrete Rechte und Pflichten begründet

d) Ergebnis zu VI.2 und somit zu VI

Antragsbefugnis (+)

V. Form (§ 23 BVerfGG) und Frist (§ 64 Abs. 2 und 3 BVerfGG)

Anträge formgerecht erhoben (§ 23 Abs. 1 BVerfGG) und entsprechend § 64 Abs. 2 BVerfGG begründet und gemäß § 64 Abs. 3 BVerfGG fristgemäß eingereicht

VI. Rechtsschutzbedürfnis

Rechtsschutzbedürfnis könnte fehlen

1. Fehlendes Rechtsschutzbedürfnis mangels konkreten Verstoßes der Mehrheit gegen die in § 126a GO-BT getroffenen Regelungen

Rechtsschutzbedürfnis könnte solange entfallen, wie parlamentarische Mehrheit nicht gegen in § 126a GO-BT getroffene Regelungen verstößt

Gegen das Fehlen des Rechtsschutzbedürfnisses in der vorliegenden Konstellation sprechen gewichtige Gründe:

- Rechte aus § 126a GO-BT änderbar und somit keine gesicherte Rechtsposition der parlamentarischen Opposition
- allein in der GO-BT gewährte Rechte nicht verfassungsgerichtlich einklagbar

=> Antragstellerin hat erhebliches Interesse an der verbindlichen Feststellung der sich aus dem Grundgesetz ergebenden Rechtslage

2. Subsidiarität

- Antragstellerin könnte es zuzumuten sein, zunächst konkreten Antrag zu stellen, um dann gegen etwaige Ablehnung vorzugehen (Subsidiaritätsgedanke)

Angesichts der Vorwirkungen parlamentarischer Minderheitenrechte ist es Antragstellerin nicht zuzumuten, zunächst auf Anwendungsfall zu warten

3. Mitwirkung des Bundesrats

- Rechtsschutzbedürfnis könnte entfallen, wenn vom Antragsteller Unmögliches verlangt würde
 - vom Antragsteller begehrte Verfassungsänderung bedarf nach Art. 79 Abs. 2 GG zwingend der Mitwirkung des Bundesrates
 - konkretes Begehren richtet sich aber nicht auf Verfassungsänderung, sondern nur auf Beschluss des verfassungsändernden Gesetzentwurfs; abgrenzbarer Teilakt im Verfahren der Verfassungsänderung
- => auch unter diesem Gesichtspunkt entfällt Rechtsschutzbedürfnis nicht

4. Zeitpunkt der Rechtsverletzung

- Klärung der durch den Antrag aufgeworfenen Problemstellung weiterhin aktuell
- => Unterlassen dauert quasi fort

5. Ergebnis zu VI

Rechtsschutzbedürfnis entfällt nicht

VII. Ergebnis zu A

Anträge insgesamt zulässig

B. Begründetheit

Anträge begründet, wenn streitgegenständliche Unterlassen verfassungswidrig und Antragsteller dadurch in seinen Rechten verletzt

- „Anspruchssituation“
- geltend gemachte Unterlassungen verfassungswidrig bei verfassungsrechtlicher Handlungspflicht
- Bundesverfassungsgericht kann nur Verstoß gegen kompetenzregelnde Vorschrift des GG im Organstreit feststellen
- Rechte im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG lediglich solche, die dem Antragsteller zur ausschließlich eigenen Wahrnehmung oder Mitwirkung übertragen sind oder deren Beachtung es bedarf, um (rechtsgültige) Wahrnehmung seiner Kompetenzen zu gewährleisten

I. Antrag zu 1

Antrag begründet bei verfassungsrechtlicher Pflicht des Bundestags von Antragstellerin begehrte Oppositionsrechte auf Ebene des Grundgesetzes einzuräumen und wenn Nichteinräumung nicht gerechtfertigt werden könnte.

1. Pflicht aus dem Grundsatz effektiver Opposition

Pflicht könnte sich aus dem Grundsatz effektiver Opposition ergeben

a) Verfassungsrechtliche Grundlagen des Schutzes der Opposition

- Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, 2 und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG)
- Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG)
- Freiheit und Gleichheit der Abgeordneten (Art. 38 Abs.1 S. 2 GG) und Art. 46, 47 GG

b) Effektivität des Oppositionsschutzes

- damit Parlament parlamentarische Kontrollfunktion erfüllen kann, müssen die im Grundgesetz vorgesehenen Minderheitenrechte auf Wirksamkeit hin ausgelegt werden

=> Grundsatz **effektiver** Opposition ableiten.

2. Ablehnung des Gesetzentwurfs der Antragstellerin

- inhaltlich qualifizierte Ablehnung des Gesetzentwurfs durch Bundestag verkürzt jedenfalls die Möglichkeiten der Oppositionsfraktionen, Regierung zu kontrollieren

3. Verfassungswidrigkeit der Ablehnung / Rechtfertigung

a) Unvereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gleichheit der Abgeordneten

fraglich, ob Einführung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte nicht gegen **Grundsatz der Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse** verstößt

aa) Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG

- alle Abgeordneten haben die gleichen Rechte und Pflichten haben
- unzweifelhaft führt Einführung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte zu **Ungleichbehandlung** von Abgeordneten

bb) Rechtfertigung

Ungleichbehandlung könnte gerechtfertigt sein

- Rechtfertigung der Ungleichbehandlung von Abgeordneten nur durch besondere, zwingende Gründe, die selbst von Verfassungsrang und einem der Gleichheit der Abgeordneten vergleichbarem Gewicht sind
 - „Oppositionsprivileg“ könnte durch Erfordernis der Schaffung eines arbeits- und funktionsfähigen Parlaments **gerechtfertigt** sein
 - dagegen spricht aber, dass auch Abgeordnete, die die Regierung stützen, grundsätzlich eine Kontrollfunktion ausüben können
 - außerdem stellt sich die Frage, ob das „**Kompensationsargument**“ der Antragstellerin greift
 - angesichts der übergroßen Regierungsmehrheit könnte Kompensation von Verfassungs wegen geboten sein
 - nach BVerfG würde Einführung exklusiver Oppositionsrechte die Kontrolle der Regierung aus der Mitte des Parlaments zusätzlich schwächen, wenn den die Regierung tragenden Abgeordneten signalisiert würde, „bei der Erfüllung der parlamentarischen Kontrollfunktion von untergeordneter Bedeutung zu sein.“
 - außerdem Quorenabsenkung durch **§ 126a GO-BT**; letztlich kann die GO-BT aber mit einfacher Mehrheit im Bundestag abgeändert werden (Art. 42 Abs. 2 GG)
 - einige Kontrollmöglichkeiten bestehen weitestgehend unabhängig von Größe
 - Bundesverfassungsgericht sieht daher Ungleichbehandlung als verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt an
 - Ergebnis aber keineswegs zwingend: angeblich abschreckende Signalwirkung gegenüber den die Regierung tragenden Abgeordneten kann in Frage gestellt werden; Zweifel im Hinblick auf die tatsächliche Gleichheit der Abgeordneten der Oppositionsfraktionen und der die Regierung tragenden Abgeordneten in der Verfassungswirklichkeit sowie im Hinblick auf die Notwendigkeit eines „zwingenden Grundes“ in Anbetracht des geringen (freiheitsdimensionalen) Gewichts der Ungleichbehandlung; zusätzliche Kontrollmechanismen könnten Kontrollfunktion stärken und somit Rechtfertigung darstellen
 - insgesamt ist Kompensation der oppositionellen Fraktionen nicht zwingend, nach hier vertretener Auffassung aber möglich.
- => Gebot der Ungleichbehandlung steht Einführung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte nicht entgegen

b) Konkrete Pflicht zur Einführung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte

- fraglich, ob sich aus dem allgemeinen Grundsatz effektiver Opposition überhaupt einzelne **spezifische (institutionelle) Oppositionsrechte** begründen lassen
- Grundgesetz schweigt über Begriff der Opposition

- GG hat sich im Grundsatz „dafür entschieden, die parlamentarischen Minderheitenrechte Abgeordneten, die bestimmte Quoren erfüllen, ohne Ansehung ihrer Zusammensetzung zur Verfügung zu stellen“

- darüber hinaus sind allein die individuell gewählten Abgeordneten und nicht etwa eine Gruppe von Mitgliedern einer bestimmten Partei die Repräsentanten des Volkes

=> verfassungsrechtlicher Grundsatz effektiver Opposition beruht somit auf individueller und nicht institutioneller Oppositionsmöglichkeit

=> Gebot der Schaffung **spezifischer Fraktionsrechte (institutioneller Oppositionsrechte)** lässt sich nicht aus dem GG entnehmen

c) Effektivität der Opposition und Fünf-Prozent-Sperrklausel

- Antragstellerin argumentiert, Fünf-Prozent-Sperrklausel verkürze die Minderheitenrechte und sei dem Gebot der Oppositionseffektivität abträglich; durch Stattgeben der Anträge der Antragstellerin könne dieses Problem zumindest neutralisiert werden

- Annahme spekulativ, weil sich bei Einzug Abgeordneter weiterer Parteien in den Bundestag, die Bildung einer Regierungskoalition unter anderen Bedingungen vollzogen hätte

- Zudem Verfälschung des politischen Wettbewerbs, wenn Wahlergebnis darüber „korrigiert“ würde, dass Fraktion unabhängig von ihrer Größe spezifische Rechte zuerkannt würden

=> Effektivität der Opposition ist durch die Sperrklausel also nicht (zusätzlich) beeinträchtigt

d) Ergebnis zu 3

keine grundgesetzliche Pflicht zur Schaffung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte

=> Ablehnung derselben verfassungskonform

4. Verfassungswidriges Verfassungsrecht

- andere Beurteilung könnte sich aus der **umstrittenen Figur des verfassungswidrigen Verfassungsrechts** ergeben

- Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG statuiert gewisse Rangordnung des Grundgesetzes

- es besteht aber die Vermutung eines konsistenten Zusammenhangs der Erstfassung; das demokratische Prinzip konkretisierende Normen, die der Verfassungsgeber bereits in der Urfassung des Grundgesetzes, verankert hatte, sind grundsätzlich als prinzipienkonform anzusehen

=> Rechtsfigur verfassungswidrigen Verfassungsrechts greift vorliegend nicht

- allein aus veränderter Verfassungswirklichkeit, die den Wortlaut der Verfassung im Widerspruch zur Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG bringen würde, könnte sich Verfassungswidrigkeit revisionsfester Normen ergeben
- Die Menschenwürde wiederum gibt aber kein Organrecht, könnte also im Wege des Organstreits nicht eingefordert werden

5. Zwischenergebnis

- Grundgesetz fordert somit keinen Schutz der Institution „Opposition“ dahingehend, dass dieser bestimmte Kontrollrechte des Parlaments zur Ausübung zugewiesen werden
- => Antrag zu 1 unbegründet

II. Antrag zu 2

Antrag zu 2 begründet, wenn verfassungsrechtliche Pflicht des Antragsgegners auf Einräumung der von der Antragstellerin begehrten Oppositionsrechte durch einfaches Recht besteht

1. Zulässigkeit der einfachgesetzlichen Abweichung von grundgesetzlichen Quoren

- zunächst fraglich, ob einfachgesetzliche Abweichung von grundgesetzlich vorgesehenen Quoren überhaupt verfassungsrechtlich zulässig
 - möglich durch **teleologische Reduktion** der Quoren, was im Hinblick auf praktische Ausübbarkeit in Zeiten derart klarer Mehrheitsverhältnisse geboten sein könnte
 - allerdings steht teleologischer Reduktion der **ausdrückliche Wortlaut** des Grundgesetzes entgegen; nicht ersichtlich, dass Verfassungsgeber den Sonderfall einer besonders kleinen Opposition übersehen hat; bewusste Entscheidung für bestehende Regelungen im GG
- => Einräumung der begehrten spezifischen Fraktionsrechte durch einfaches Gesetz unvereinbar mit ausdrücklichem Wortlaut des Grundgesetzes; Nichtgewährung der begehrten Rechte durch den Antragsgegner (bzw. die Nichtannahme des GSO Gesetzesentwurfs) verstößt nicht gegen das GG und verletzt Antragstellerin nicht in eigenen oder prozessstandschaftlich geltend gemachten Rechten

2. Verletzung des Grundsatzes der Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse

verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende Beeinträchtigung der Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG darstellen (s.o.)

3. Keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Einräumung begehrter Oppositionsrechte

keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Einräumung der begehrten Oppositionsrechte (s.o.)

4. Zwischenergebnis

Antrag zu 2 unbegründet

C. Ergebnis

Anträge der Antragstellerin zulässig, aber unbegründet.