

Oppositionsrechte in Zeiten der GroKo Sachverhalt

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

Bearbeitung für Hauptstadtfälle: Andreas Buser, Jannik Bach
Stand der Bearbeitung: Januar 2017

Seit gut zweieinhalb Jahren regiert in Berlin die „Große Koalition“ (GroKo). Die Opposition, bestehend aus der Fraktion der „BUNTEN“ und der Fraktion der „Rosaroten“, sieht sich einer überwältigenden Mehrheit der regierungstragenden Fraktionen gegenüber. Infolge der Mehrheitsverhältnisse im 18. Deutschen Bundestag können die die Regierung tragenden Fraktionen der „Schwarzen“ und der „Roten“ derzeit insgesamt 503 der 630 Sitze auf sich vereinen. Auf die Fraktionen der Opposition entfallen dagegen lediglich 127 der 630 Sitze. Damit hat die Opposition nur einen Sitzanteil von etwa 20%. Kleiner als im 18. Deutschen Bundestag war die Opposition nur in der Zeit der „Bonner Großen Koalition“ (BoGroKo) von 1966-1967, als die Opposition nur 10 % der Parlamentssitze innehatte.

Damit unterschreitet die Gesamtheit der Abgeordneten der Oppositionsfraktionen wichtige Quoren, die das Grundgesetz und einfache Gesetze für die Ausübung bestimmter Instrumente vorsehen. Davon betroffen sind u. A. das Antragsrecht eines Viertels der Mitglieder des Bundestages auf Erhebung einer Subsidiaritätsklage durch den Bundestag, das Antragsrecht eines Viertels der Mitglieder des Bundestages auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses durch den Bundestag sowie die Antragsberechtigung eines Viertels der Mitglieder des Bundestages für die abstrakte Normenkontrolle.

Während die Fraktion der „BUNTEN“ sich mehr oder weniger mit dieser Situation abfindet, forderten die „Rosaroten“ wiederholt mehr Oppositionsrechte ein. Um eine stärkere Kontrollfunktion der Opposition zu erreichen, hatten sie zunächst eine Verfassungsänderung vorgeschlagen. Der allein durch die „Rosaroten“ eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 23, 44, 93) vom 18. März 2014 (GÄG) zielte auf die Änderung der im Titel genannten Grundgesetzbestimmungen, und zwar durch Ergänzung des jeweils berechtigten Viertels (vgl. Art. 23 Abs. 1a Satz 2, Art. 44 Abs. 1 Satz 1, und Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) der Mitglieder des Bundestages um die „Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen“.

Darüber hinaus hatte die Fraktion der „Rosaroten“ zusammen mit der Fraktion der „BUNTEN“ einen Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Oppositionsrechte in der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages vom 29. Januar 2014 (GSO) eingebracht. Dieser Gesetzesentwurf zielte auf die Änderung von zwei Gesetzen aus dem Bereich des Staatsorganisationsrechts, namentlich des Untersuchungsausschussgesetzes (PUAG) und des BVerfGG (hinsichtlich der abstrakten Normenkontrolle). Der Entwurf sah vor, die in den genannten Gesetzen vorgesehenen Minderheitenrechte (§ 1 Abs. 1 PUAG und § 76 Abs. 1 BVerfGG), die an die Erreichung eines Viertel-Quorums gebunden sind, zusätzlich „mindestens zwei Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen“, zu deren gemeinsamer Ausübung zuzuweisen.

Beide Gesetzesentwürfe (GÄG und GSO) fanden allerdings keine Mehrheit im Bundestag

und wurden abgelehnt. Dagegen wurde mit breiter Mehrheit eine Änderung der GO-BT angenommen, um die Rechte von Minderheiten im Bundestag zu schützen (siehe Anhang). Damit kamen die Koalitionsfraktionen auch dem Einwand der Oppositionsfraktionen nach, die Geltendmachung von Minderheitenrechten nicht von der Antragstellung aller ihrer Mitglieder abhängig zu machen.

Im Übrigen hat der Deutsche Bundestag im Beschluss über den Haushalt 2014 entschieden, für die Dauer der 18. Wahlperiode den Oppositionszuschlag auf den Betrag für jedes Fraktionsmitglied (§ 50 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages [Abgeordnetengesetz - AbgG]) von 10 % auf 15 % zu erhöhen (vgl. BT-Drs. 18/2500, S. 2). Aus dem Antrag der Koalitionsfraktionen hat hingegen die als Nr. 12 des § 126a GO-BT vorgesehene Regelung, mit der den Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, ein überproportionaler Anteil an der Debattendauer in der 18. Wahlperiode zugemessen werden sollte, nicht in den neuen § 126a GO-BT Eingang gefunden; vielmehr wurden entsprechende Vereinbarungen im Ältestenrat (§ 35 Abs. 1 GO-BT) getroffen.

Die Fraktion der „Rosaroten“ hält die Ablehnung der Gesetzesentwürfe für verfassungswidrig. Zur Begründung verweist sie auf das verfassungsrechtliche Gebot einer effektiven parlamentarischen Opposition. Dieses Gebot erfordere im Falle einer größeren Mehrheit auch eine stärkere Kontrolle durch die Opposition. Der Schutz von Minderheiten sei ein unabdingbares Korrelat zum Mehrheitsprinzip. Der Verfassungsgeber habe sicherlich nicht vorgesehen, dass die Opposition vom guten Willen der Regierungsfractionen abhängig sei. Außerdem verkürze bereits die Fünf-Prozent-Sperrklausel die Minderheitenrechte und sei dem „Gebot der Oppositionseffektivität“ abträglich (bei den Wahlen zum 18. Deutschen Bundestag scheiterten zwei Parteien knapp an der Sperrklausel). Dies könne durch das Stattgeben ihrer Anträge zumindest neutralisiert werden. Daneben sei die Opposition ohne die Möglichkeit zur Einleitung einer abstrakten Normenkontrolle ein „zahnloser Tiger“, und so könne keine disziplinierende Wirkung auf die Erarbeitung von Gesetzesentwürfen durch die Regierung ausgeübt werden. Wenn die Opposition die Regierung nicht mehr kontrollieren könne, wer dann?

Die im Ältestenrat und im Beschluss über den Haushalt getroffenen Regelungen und § 126a GO-BT halten Vertreter der „Rosaroten“ für unzureichend. Die eingeführten Minderheitenrechte würden nicht spezifisch die Opposition, sondern allgemein alle Abgeordneten schützen. Weiterhin könne die GO-BT jederzeit wieder von der Mehrheit geändert werden und biete schon deshalb keinen effektiven Schutz. Eine Grundgesetzänderung sei jedenfalls im Interesse der Rechtssicherheit- und -verbindlichkeit einer bloßen Änderung der GO-BT oder einfacher Gesetze vorzuziehen.

Insgesamt ist die Fraktion „der Rosaroten“ der Ansicht, der Bundestag hätte die auf Änderungen des Grundgesetzes und einfacher Gesetze gerichteten Gesetzesvorschläge nicht ablehnen dürfen. Deswegen erwägt die Fraktion den Gang nach Karlsruhe zum Bundesverfassungsgericht.

Verschiedene Vertreter der die Regierung stützenden Fraktionen bezweifeln dagegen sowohl Zulässigkeit als auch Begründetheit eines Verfahrens vor dem BVerfG. Die Oppositionsfraktion könne sich ja wohl kaum auf Rechte des Bundestags gegen den Bundestag stützen. Hier liege ein unzulässiger „In-sich-Prozess“ vor. Außerdem solle die Opposition doch erstmal abwarten bis es zu einem konkreten Streitfall, etwa über die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, komme. Solange sich die Mehrheit im Bundestag an § 126a GO-BT halte, habe sich die Opposition nicht zu beschweren. Daneben fehle es bereits an einem gegenwärtigen feststellungsfähigen Verfassungsrechtsverhältnis, das der Antragsgegner verletzt haben könnte. Der Antrag ziele auf die Schaffung neuen Verfassungsrechts und nicht auf die objektive Wahrung des bereits bestehenden. Zudem verkenne die Fraktion der

„Rosaroten“ das Erfordernis der Mitwirkung des Bundesrates an einer Änderung des Grundgesetzes.

Auch sei fraglich, inwiefern die Verfassung konkrete Rechte der Opposition vorsehe und ob solche Rechte mit der Gleichheit der Abgeordneten vereinbar seien. Oppositionsabgeordnete würden schon ausreichend Privilegien genießen, eine weitere Bevorzugung sei nicht angebracht. Darüber hinaus berufen sich die Regierungsfractionen darauf, dass mit Einfügung des § 126a Abs. 1 GO-BT, der Erhöhung des Oppositionszuschlags und dem überproportionalen Anteil an der Debattendauer, die Anforderungen an die Sicherung der Ausübung parlamentarischer Opposition im Wesentlichen erfüllt seien. Im Übrigen könne durch einfaches Gesetz nicht einfach so von verfassungsrechtlichen Quoren abgewichen werden.

Die Fraktion der „Rosaroten“ überzeugt das nicht. Sie wagt „den Gang nach Karlsruhe“. Das BVerfG solle feststellen, dass der Bundestag, durch die Nichtannahme des GÄG und damit das Unterlassen der Zuweisung der darin vorgesehenen Befugnisse an „die Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen“ (parlamentarische Opposition), die Gebote effektiver Ausübung der Opposition und wirksamer parlamentarischer Kontrolle von Regierung und Parlamentsmehrheit und damit Rechte und Pflichten des Deutschen Bundestages verletzt hat (Antrag 1). Außerdem wendet sich die Fraktion der „Rosaroten“ mit den gleichen Argumenten gegen die Nichtannahme des GSO-Entwurfs (Antrag 2).

Wie sind die Erfolgsaussichten vor dem BVerfG?

Hinweis: Es ist auf alle aufgeworfenen Rechtsfragen ggfls. auch im Hilfsgutachten einzugehen. Es ist davon auszugehen, dass Vorschriften zu Form und Frist gewahrt wurden.

Anhang:

§ 126a - Besondere Anwendung von Minderheitsrechten in der 18. Wahlperiode

(1) Für die Dauer der 18. Wahlperiode gelten folgende Regelungen:

1. Auf Antrag von 120 seiner Mitglieder setzt der Bundestag einen Untersuchungsausschuss gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes ein. Die Zahl der Mitglieder des Untersuchungsausschusses wird nach dem vom Bundestag beschlossenen Verteilverfahren (Bundestagsdrucksache 18/212) so bestimmt, dass die Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, gemeinsam ein Viertel der Mitglieder stellen.

2. Der Verteidigungsausschuss stellt sicher, dass auf Antrag aller Ausschussmitglieder der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, gemäß Artikel 45a Absatz 2 des Grundgesetzes eine Angelegenheit der Verteidigung zum Gegenstand seiner Untersuchung gemacht wird und die Rechte, die nach dem Untersuchungsausschussgesetz einem Viertel der Ausschussmitglieder zustehen, von diesen Mitgliedern entsprechend geltend gemacht werden können.

3. Auf Antrag von 120 Mitgliedern des Bundestages beruft der Präsident den Bundestag ein.

4. Auf Antrag von 120 seiner Mitglieder erhebt der Bundestag wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts der Europäischen Union gegen das Subsidiaritätsprinzip Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union entsprechend Artikel 23 Absatz 1a des Grundgesetzes.

[...]

6. Einem Verlangen, die Bundesregierung möge nach § 8 Absatz 5 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union die Gründe erläutern, aus denen nicht alle Belange einer Stellungnahme des Bundestages berücksichtigt wurden, tritt der Bundestag dann bei, wenn es von 120 seiner Mitglieder erhoben wird.

[...]

9. Bei überwiesenen Vorlagen führt der federführende Ausschuss auf Verlangen aller Ausschussmitglieder der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, eine öffentliche Anhörung entsprechend § 70 Absatz 1 Satz 2 durch.

10. Eine Plenarberatung statt einer erweiterten öffentlichen Ausschusssitzung (§ 69a Absatz 5) findet statt, wenn es von allen Mitgliedern des Ausschusses, die nicht die Bundesregierung tragen, verlangt wird.

11. Auf Antrag von 120 seiner Mitglieder setzt der Bundestag entsprechend § 56 Absatz 1 eine Enquete-Kommission ein.

(2) Auf die Regelungen nach Absatz 1 findet § 126 keine Anwendung.