

Grenzen der Karlsruher Oppositionsfreundlichkeit – Gebot effektiver Opposition vs. Gleichheit der Abgeordneten – Teil II

Gastautor

2016-05-12T08:00:53

Von [PAULINA STARSKI](#)



Das

Urteil des Bundesverfassungsgerichts zeigt: Die Oppositionsfreundlichkeit findet ihre Grenze im Verfassungsrecht, wie die Ausführungen zur Begründetheit belegen. Die gefundenen Ergebnisse überraschen wenig, die Argumentation mitunter schon.

Das BVerfG bestätigt den grundgesetzlich gebotenen Schutz effektiver Opposition, verneint aber dezidiert einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Einräumung von Oppositionsfraktionsrechten (Rn. 83, 84). Das Recht auf effektive Opposition entnimmt es dem Demokratieprinzip (Art. 20 I, II, 28 I 1 GG), den Durchbrechungen des Mehrheitsprinzips des Art. 42 II GG an zahlreichen Stellen des Grundgesetzes (Art. 23 Ia 2, 39 II 3, 44 I 1, 45a II 2, 93 I Nr. 2 GG) (Rn. 86) sowie dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Gewaltenteilungsgrundsatz (Art. 20 III, 28 I GG). Überzeugend legt das BVerfG dar, dass die Opposition nach dem Konzept des Grundgesetzes kein Verfassungssubjekt darstelle, das als solches berechtigt werde oder zu berechtigen sei, sondern sich Oppositionsschutz im Wege der Minderheitenrechte verwirkliche (Rn. 90, 92). In diesem Zusammenhang macht bzw. bestätigt eine zentrale dogmatische Weichenstellung: Das „Recht zum Opponieren“ sei aufgrund einer bewussten Entscheidung des Verfassungsgebers Ausfluss der garantierten Freiheit des Abgeordneten aus Art. 38 I 2 GG, der diese an die Fraktion als Zusammenschluss von Abgeordneten überträgt (Rn. 98). Somit ist der einzelne Abgeordnete Träger von „Oppositionsfreiheit“ (Rn. 89, 89) bzw. „verhaltensbezogen-prozeduraler Oppositionsmöglichkeit“ (Rn. 102). Das Grundgesetz eröffnet auf diese Weise die Möglichkeit einer zwischen Mitglieder der Regierungs- und Oppositionsfraktionen übergreifenden Opposition (Rn. 93, 96,

102), die dementsprechend – anders als „Her Majesty’s alternative Government“ im Zweiparteiensystem des „Westminster-Parlamentarismus“ – ihrer Natur nach heterogen ist.

Mit der mangelnden – legislativ jedoch wiederholt angestrebten – Konstitutionalisierung der Opposition im Grundgesetz, von der zahlreiche Landesverfassungen in dogmatisch mehr oder minder überzeugender Weise abweichen, sowie den verfassungsrechtlich etablierten Minderheitenrechten, die an Quoren gebunden sind, lässt sich die Ablehnung eines Anspruchs auf Einräumung von Oppositionsfraktionsrechten sowohl innerhalb der Verfassung selbst auch im Rahmen einfachen Rechts und Satzungsrechts valide entfalten. Die Erwägungen des Gerichts könnten hier ihren Abschluss finden.

Gleichheit der Abgeordneten

Das BVerfG geht jedoch darüber hinaus und entscheidet sich für einen weiteren Argumentationsstrang (kritisch und überzeugend hierzu bereits [Cancik](#)): Ausgehend von dem Art. 38 I 2 GG inhärenten Gleichheitsgedanken entfaltet es ein verfassungsrechtliches *Verbot* der Einräumung von exklusiven Oppositionsfraktionsrechten (Rn. 95 ff.). So seien alle Durchbrechungen der Gleichheit von Abgeordneten rechtfertigungsbedürftig, wobei der anzulegende Maßstab dem der Wahlrechtsgrundsätze entspreche (Rn. 98). Stünden Oppositionsfraktionen exklusive Rechte zu, seien Abgeordnete der regierungstragenden Parteien gegenüber Abgeordneten der Opposition benachteiligt, wofür sich keine zwingenden Gründe anführen ließen. Abgeordneten der Regierungsfaktionen dürfe nicht das Recht des Opponierens genommen werden (Rn. 101). Ferner könne Opposition durch exklusive Oppositionsfraktionsrechte gerade geschwächt werden (Rn. 101, 102). Zudem würde den „die Regierung tragenden Abgeordneten [...] signalisiert, bei der Erfüllung der parlamentarischen Kontrollfunktion von untergeordneter Bedeutung zu sein“ (Rn. 103).

Diese Ausführungen verwundern in mehrfacher Hinsicht: Missverständlich ist zunächst das Wort „exklusiv“. Anträge 1 und 2 der Fraktion „Die Linke“ nehmen Bezug auf Gesetzgebungsvorhaben, die Oppositionsfraktionsrechte *neben* den bestehenden Minderheitenrechten zu installieren beabsichtigten. Das BVerfG stellt fest, dass auch in diesen Fall eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung vorläge (Rn. 101 a. E.). Insbesondere in dieser Hinsicht hätte man sich mehr argumentative Substanz gewünscht. Es verweist hier wiederum auf die Tatsache, dass das Grundgesetz gerade Minderheitenrechte, die von der Fraktionszugehörigkeit losgelöst sind, etabliert (Rn. 102). Etwas deutlicher wird sein Gedankengang im weiteren Verlauf, als es die Einräumung einfachgesetzlicher Oppositionsrechte behandelt: Im Kontext des ESMFinG stellt es fest, dass es „(Mitgliedern der) Koalitionsfraktionen umgekehrt verwehrt [wäre], mit Hilfe von Unterstützern aus den Reihen der Oppositionsfraktionen vom neuen Antragsrecht Gebrauch zu machen. Ihnen bliebe allein das allgemeine qualifizierte Minderheitenrecht eines Viertels der Mitglieder des Haushaltsausschusses nach § 5 Abs. 4 ESMFinG, die jeglicher politischer Couleur sein können“ (Rn.

126): Auch bei Oppositionsfraktionsrechten, die neben Minderheitenrechten stünden, läge der Fall so, dass Mitglieder der Regierungsfaktionen nur eine rechtliche Möglichkeit zur Opposition hätten (Minderheitenrecht), Mitgliedern der Oppositionsfaktionen jedoch zwei Wege zur Verfügung stünden (Minderheitenrecht sowie spezifisches Oppositionsfraktionsrecht). Die Ungleichbehandlung in einem solchen Fall wäre jedoch eine gänzlich andere als wenn Oppositionsfraktionsrechte an die Stelle von Minderheitenrechten treten würden. Hier wäre stärker zu differenzieren gewesen. Es ließe sich ferner durchaus anzweifeln, ob hier Gleiches tatsächlich ungleich behandelt wird. Zwar ist der verfassungsrechtliche Status eines Abgeordneten einer Regierungsfaktion gleich dem eines Mitglieds einer Oppositionsfaktion, faktisch bestehen jedoch Diskrepanzen im Abgeordnetenalltag und systeminhärente Asymmetrien. Wie es auch das BVerfG selbst an anderer Stelle eingesteht, verfügen Regierungsabgeordnete über erhebliche Vorteile im Rahmen des Informationszugangs (Rn. 105). Auch stellt sich das „Opponieren“ der die Bundesregierung nicht tragenden Abgeordneten qualitativ anders dar als Opposition von Mitgliedern der Regierungsfaktionen, die nicht öffentlich sondern typischerweise innerhalb der Fraktionen erfolgt (Rn. 101, 103). Abgeordnete von Oppositionsfaktionen sind systemimmanent benachteiligt, da sie nicht über den Wissensvorsprung der Regierung verfügen und den Regierungsapparat nicht für ihre Zwecke nutzen können. Diesen faktischen Unterschieden kann nicht *per se* das Potential in Abrede gestellt werden, unter bestimmten Umständen Ungleichbehandlungen rechtfertigen zu können. So hat das BVerfG auch keine Probleme mit der Bevorzugung von Oppositionsabgeordneten bei der Zuteilung von Redezeiten, auf die sich im Ältestenrat geeinigt wurde. Dies aber nur – so das BVerfG –, weil es sich um eine „Knappheitsentscheidung“ handle, die typischerweise zu Benachteiligungen zwingt (Rn. 104). Doch spiegelt sich in der Knappheitsentscheidung nicht gerade eine Bevorzugung oppositioneller Abgeordneter aufgrund ihrer systemimmanent defizitären Position wider? Es verwundert des Weiteren, dass das BVerfG das „oppositionelle Informationsdefizit“ durch eine Anhebung des Oppositionszuschlags als kompensiert betrachtet. Es bleibt nebulös wie monetäre Besserstellung sich automatisch in Informationszugang transformieren soll (Rn. 105, überzeugend [Cancik](#)). Obwohl das BVerfG nicht zur Verfassungskonformität des § 126 GOBT judizieren will (Rn. 78), deutet es in diesem Zusammenhang an, dass jedenfalls § 126a I Nr. 2 und 7 bis 10 GOBT seinen Maßstäben an die Gleichheit von Abgeordneten nicht genügen (Rn. 95).

Auch erscheint fraglich, inwiefern Art. 38 I 2 GG entgegenstehen könnte. Entschiede sich der Gesetzgeber dazu, im Rahmen eines verfassungsändernden Verfahrens Oppositionsfaktionen besondere Rechte einzuräumen, so wäre Art. 38 I 2 GG – da in beiden Fällen gleichrangiges Verfassungsrecht vorläge – jedenfalls anders zu lesen, da – wie es auch das BVerfG selbst sagt – die Verfassung eine Einheit darstellt (Rn. 111). Wenn überhaupt kann dies Argument nur einer allein einfachgesetzlichen Einführung von Oppositionsrechten entgegenstehen.

Verfassungswidriges Verfassungsrecht und Verfassungswandel

Zuletzt geht das BVerfG – unter Verweis auf die Tatsache, dass auch dies dem Rechtsschutzziel der Antragstellerin dienlich wäre – auf eine unter Umständen

„verfassungsrechtlich gebotene“ Absenkung verfassungsrechtlicher statuerter Quoren ein und weist im Hinblick auf die Einheit der Verfassung die paradoxe Figur des „verfassungswidrigen Verfassungsrechts“ zurück (Rn. 111). Es beruft sich auf den entgegenstehenden Wortlaut der relevanten verfassungsrechtlichen Normen und verneint die Möglichkeit ihrer teleologischen Reduktion (Rn. 107). Auch der Weg einer Analogie sei insbesondere im Fall der abstrakten Normenkontrolle mangels Analogiefähigkeit der Normen, auf denen sie fußt, und fehlender Regelungslücken versperrt (Rn. 109, 115). Der Verfassungsgeber habe auch für den Fall der „entrechteten Opposition“ eine Abwägung zwischen dem Schutz effektiver Opposition und eines Missbrauchs von Minderheitenrechten angesichts Weimarer Erfahrungen vorgenommen, deren Ausfluss die verfassungsrechtlich verankerten Quoren seien (Rn. 116). Interessant sind die Ausführungen zur Figur des „Verfassungswandels“, welche das BVerfG in erster Linie als Interpretationsproblem verstanden wissen will, so dass auch diese im Wortlaut eine zwingend eine Grenze fände. Selbst wenn dem nicht so wäre, so läge er *in concreto* nicht vor, da seit den Anfängen der Bundesrepublik die Möglichkeit einer „Großen Koalition“ bestanden hätte und sich in den Verhältnissen kein Wandel vollzogen hätte (Rn. 111).

Der Einräumung einfachgesetzlicher Oppositionsfraktionsrechte stünde der Wortlaut des Grundgesetzes entgegen (Rn. 120). Ähnliche Erwägungen werden im Hinblick auf die Geschäftsordnung angestellt (Rn. 129 ff.) und die Verletzung von eigenen Fraktionsrechten der Antragstellerin verneint. Spätestens an dieser Stelle hätte man sich Ausführung zur Verfassungskonformität insbesondere der Bestimmungen des § 126a GOBT gewünscht, die abweichend von den Vorgaben der Verfassung einer Minderheit von „120 Abgeordneten“ besondere Rechte zuweisen.

Wird nunmehr ein anderer Wind aus Karlsruhe wehen?

Zwar stimmt das BVerfG wie gewohnt das Lied von dem verfassungsrechtlichen Gebot effektiver Opposition ein und gelangt *de lege lata* zu einem vertretbaren Ergebnis. Zwischen den Zeilen seines Urteils scheint das BVerfG jedoch das Pendel stärker in Richtung des Schutzes der Gleichheit von Abgeordneten ausschlagen zu lassen. Dies könnte für die künftige Judikatur eine wesentliche Weichenstellung sein. Sein *obiter dictum* zum verfassungsrechtlichen Verbot Oppositionsfraktionsrechten, die auch neben Minderheitenrechte treten (!), wird mögliche legislative Bestrebungen, „Opposition“ im Wege einer Verfassungsänderung *de lege ferenda* zu rekonzeptionalisieren und konstitutionalisieren – unabhängig davon, inwiefern dies verfassungspolitisch sinnvoll sein sollte – dämpfen. Goethe stellte einst fest, dass gerade die Einschränkung, die Opposition dazu zwänge geistreich zu sein (Johann Peter Eckermann, Gespräche mit Goethe in den letzten Jahren seines Lebens 1823-1832, Gespräch v. 09.07.1827). In Zeiten von „Großen Koalitionen“ wird ihr sicherlich auch weiterhin angesichts systemimmanenter Asymmetrien besonderer Geistreichtum abverlangt werden.