

Lennart Marquard*

Die Opposition im Bundestag – Funktion, Bedeutung und Effektivität im Wandel

Der folgende Beitrag setzt sich mit Rechten parlamentarischer Opposition unter der Geltung des Grundgesetzes auseinander und behandelt somit ein Thema, welchem in den vergangenen Jahren verstärkte Aufmerksamkeit zuteilwurde. Die aktuellen Umwälzungen der bundesrepublikanischen Parteienlandschaft bedingen eine Aktualität der aufgeworfenen Fragestellungen, die auch in staatsorganisationsrechtlichen Klausurkonstellationen abgefragt werden können.

A. Einführung

»Für die Arbeit wie für das Ansehen des Parlaments ist die Opposition im Übrigen nicht weniger wichtig als die Regierung.« Diese Aussage, mit der einst *Norbert Lammert* den 16. Deutschen Bundestag eröffnete,¹ mag irritieren, ist doch die Opposition begrifflich weder im Grundgesetz noch in der Geschäftsordnung des Bundestages enthalten, während der Bundesregierung ihrerseits gar ein eigenes Kapitel gewidmet ist.² Kann hieraus aber der Schluss gezogen werden, Opposition sei keinesfalls wichtig? Was folgt hieraus für ihre Rechtsstellung im staatlichen Organisationsgefüge, und wie sind oppositionelle Rechte grund- und einfachgesetzlich verankert? Was folgt aus dem bundesverfassungsgerichtlich entwickelten Grundsatz effektiver parlamentarischer Opposition? Schließlich ist auch in den Blick zu nehmen, inwiefern politische Entwicklungen der vergangenen Jahre sich auf die Stellung der parlamentarischen Opposition ausgewirkt haben und weiterhin auswirken werden.

B. Alter und neuer Dualismus: Bedeutung und Funktion parlamentarischer Opposition im parlamentarischen Regierungssystem

Im Konstitutionalismus fungierte das Parlament als Gegenpol zur monarchistischen Exekutive.³ Auf die Entwicklung des britischen Parlamentarismus zurückgehend war das

Parlament daher in seiner Gesamtheit Kontrollinstanz gegenüber dem Monarchen.⁴

Auch das Grundgesetz geht mit der Grundkonzeption der in Art. 20 II 2 GG statuierten Gewaltenteilung von diesem klassischen Organ dualismus von Regierung und Parlament aus.⁵ Vor diesem Hintergrund wenig verwunderlich herrschte sodann auch in der Bundesrepublik zunächst ein Verständnis des alten Dualismus vor.⁶ Dies entsprach auch der Position des Bundesverfassungsgerichts,⁷ wengleich hieran bereits frühzeitig Kritik geäußert wurde.⁸ Letztlich ist nicht von der Hand zu weisen, dass dem parlamentarischen Regierungssystem die Abhängigkeit der Regierung vom Parlament immanent ist.⁹ Das Verhältnis der Verfassungsorgane hat sich damit fundamental gewandelt: Die Trennlinie verläuft faktisch nicht mehr nur zwischen Parlament und Regierung, sondern zwischen der Regierung und den die Regierung tragenden Fraktionen und Abgeordneten des Parlaments¹⁰ auf der einen Seite und den nicht die Regierung tragenden Fraktionen und Abgeordneten auf der anderen Seite.¹¹ Hierfür wird gemeinhin die Bezeichnung »neuer

⁴ *Stiwe*, Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht (1997), S. 25.

⁵ *Huber*, Regierung und Opposition, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Demokratie – Bundesorgane, Bd. 3, 3. Auflage (2005), S. 605, 607; *Kuhn*, Der Verfassungsgrundsatz effektiver parlamentarischer Opposition (2019), S. 109 f.; *Haberland*, Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz (1995), S. 139.

⁶ Vgl. beispielhaft die Ausführungen der Abgeordneten *Rasner*: »der gewollten Verfassungsordnung (...), dass das Pendant zur Regierung das ganze Haus ist« und *Busse*: »in der Tat müssen wir als Gegenpol zur Regierung das ganze Haus ansehen« im Bundestag am 16. 6. 1966, BT-StB, 5/2321 C und D.

⁷ BVerfGE 10, 4 (19).

⁸ *Maunz/Dürig/Maunz*, Grundgesetz-Kommentar, 12. EL (1971), Art. 62 Rn. 13 zitiert nach: *Schneider*, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland (1974), S. 12; auch *Gehrig*, Parlament – Regierung – Opposition, 1969, S. 257, der eine Diskrepanz von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit konstatiert. Den neuen Dualismus beschreibend – wenn auch nicht begrifflich benennend – auch zuvor schon *Sternberger*, Lebende Verfassung (1956), S. 140 und *Hamann/Lenz/Lenz*, Grundgesetz, 3. Auflage (1970), Art. 21 Buchst. B. Ziff. 3. Buchst. b).

⁹ *Brenner*, Das Prinzip Parlamentarismus, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Demokratie – Bundesorgane, Bd. 3, 3. Auflage (2005), S. 477, 481.

¹⁰ Verbreitet ist insofern die Bezeichnung als »Regierungsmehrheit«, zur Problematik dieser Begrifflichkeit siehe *Cancik*, Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen (2000), S. 61 ff.

¹¹ *Ingold* (Fn. 3), S. 29; *Kuhn* (Fn. 5), S. 114; *Poscher*, Die Opposition als Rechtsbegriff, AöR 1997, 444 (453). Diese Erkenntnis spiegelt sich auch im Abschlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform vom 2. 12. 1976 wider, BT-Drs. 7/5924, S. 50 und entsprach auch der Ansicht der

* *Lennart Marquard* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht von Prof. Dr. *Thomas Mann*. Der Beitrag ging aus einer Arbeit im Rahmen des Seminars »#GG70 – Bestandsaufnahme und Perspektiven anlässlich des Jubiläums 70 Jahre Grundgesetz« bei Prof. Dr. *Frank Schorkopf* im Sommersemester 2019 hervor.

¹ Rede des damaligen Bundestagspräsidenten *Norbert Lammert* bei der Konstituierung des 16. Deutschen Bundestages am 18. 10. 2005, <https://www.bundestag.de/parlament/presidium/reden/2005/013-245094>, zuletzt abgerufen am 1. 11. 2019.

² VI. Kapitel des Grundgesetzes (Art. 62–69 GG).

³ *Ingold*, Das Recht der Oppositionen (2015), S. 15.

Dualismus« verwendet.¹² Auch das Bundesverfassungsgericht erkennt diese Entwicklung an.¹³ Ob es sich hierbei um eine vom Verfassungsrecht entkoppelte Verfassungswirklichkeit handelt, erscheint fraglich. Vielmehr ist der neue Dualismus durch die Entscheidung des Verfassungsgebers für das parlamentarische Regierungssystem mit der Ausgestaltung des durch die Art. 63, 67 bis 69 GG erforderlichen Vertrauensverhältnisses von Regierung und Parlamentsmehrheit, durch die starke Stellung der politischen Parteien sowie durch die zulässige personale Verflechtung von Regierung und Parlament bereits im Grundgesetz angelegt.¹⁴ Mithin ist es schlüssig, ein Nebeneinander von altem und neuem Dualismus festzustellen.¹⁵

Im Hinblick auf die Aufgaben parlamentarischer Opposition im parlamentarischen Regierungssystem gilt nach einhelliger Ansicht die klassische, auf *Lord Bolingbroke* zurückgehende,¹⁶ Funktionstrias aus Kontrolle, Kritik und Alternativenbildung.¹⁷ Die Opposition soll demnach personell wie sachlich Alternativen zur Regierung anbieten, sie ist sozusagen »Regierung im Wartestand«. ¹⁸ Die Kritik der Opposition soll die Regierung zur Begründung und Erörterung ihrer Entscheidungen zwingen. Die Kontrollfunktion ist ein Aspekt der Verwirklichung des Systems der »checks and balances« des traditionellen Gewaltenteilungsschemas.¹⁹

C. Der Begriff der parlamentarischen Opposition: funktionales Oppositionsverständnis

Was aber bedeutet überhaupt parlamentarische Opposition in der Bundesrepublik? Eine verfassungsrechtliche Definition des Begriffs der parlamentarischen Opposition erscheint vor dem Hintergrund des Schweigens des Grundgesetzes zunächst schwierig.²⁰ In den Landesverfassungen findet die

Mitglieder der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 90.

¹² *Ingold* (Fn. 3), S. 28 ff.; *Kuhn* (Fn. 5), S. 115 f., mit Kritik zur synonymen Bezeichnung als »innerparlamentarischer Dualismus« durch das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 142, 25.

¹³ Erstmals deutlich in BVerfGE 49, 70 (86): »Im parlamentarischen Regierungssystem überwacht daher in erster Linie nicht die Mehrheit die Regierung, sondern diese Aufgabe wird vorwiegend von der Opposition [...] wahrgenommen.« Im Weiteren u. a. BVerfGE 129, 300 (331); 142, 25 (56).

¹⁴ *Kuhn* (Fn. 5), S. 116 ff.; *Huber* (Fn. 5), S. 494 f.; Mangoldt/Klein/Starck/*Schröder*, Grundgesetz, 7. Auflage (2018), Art. 63 Rn. 9 f.; BVerfGE 142, 25 (56); *Meinel*, Vertrauensfrage – zur Krise des heutigen Parlamentarismus (2019), S. 18, demzufolge der neue Dualismus aber »nur in Ansätzen eine Schöpfung des Grundgesetzes« ist, S. 23; ablehnend *Haberland* (Fn. 5), S. 149.

¹⁵ *Kuhn* (Fn. 5), S. 120 ff.; *Poscher* (Fn. 11), AöR 1997, 444 (454). Auch das Selbstverständnis der Abgeordneten scheint zwischen den Dualismen zu schwanken; vgl. hierzu beispielhaft die Beiträge in der Aktuellen Stunde des Deutschen Bundestages vom 29. 6. 2017; BT-StB 18/243, S. 24948 ff.

¹⁶ *Haberland* (Fn. 5), S. 40. *Bolingbrokes* »Letter on the Spirit of Patriotism« stammt aus dem Jahr 1736.

¹⁷ *Poscher* (Fn. 11), AöR 1997, 444 (465) m. w. N.

¹⁸ *Schneider*, Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamentarischen Opposition, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis (1989), S. 1055, 1071.

¹⁹ *Stüwe* (Fn. 4), S. 32.

²⁰ Noch in der 1991 eingesetzten Gemeinsamen Verfassungskommission

Opposition überwiegend Erwähnung.²¹ Die verschiedenen Regelungen sind jedoch uneinheitlich und gehen nicht auf ein gemeinsames Begriffsverständnis zurück.²²

Im rechtswissenschaftlichen Diskurs lassen sich im Wesentlichen zwei Ansätze eines Begriffsverständnisses ausmachen: zum einen ein formaler Ansatz, der allein auf die Beteiligung an der Regierung abstellt;²³ zum anderen ein materiell-funktionaler Ansatz, der die Wahrnehmung von Oppositionsfunktionen in den Mittelpunkt der Betrachtung stellt.²⁴ Nach diesem Verständnis ist Opposition derjenige Teil der Abgeordneten, der die beschriebenen Oppositionsfunktionen wahrnimmt.

Dem formalen Ansatz ist abzugewinnen, dass er eine eindeutigere und damit rechtssichere Zuordnung ermöglicht.²⁵ Demgegenüber ist mit den Grundsätzen des freien Mandats nach Art. 38 I 2 GG nur ein funktionales Verständnis vereinbar.²⁶ Grundgedanke dahinter ist, dass letztlich jeder Abgeordnete individuell entscheiden kann, ob er die Regierung unterstützt oder nicht. In diese Richtung argumentiert auch das Bundesverfassungsgericht.²⁷ Ein rein situatives Verständnis würde andererseits jede Zuordnung verwässern, weshalb nur eine zumindest ansatzweise strukturell oppositionelle Verhaltensweise die Oppositionseigenschaft zu begründen vermag.²⁸ Dies stellt wiederum eine Annäherung an ein formales Verständnis dar.²⁹

D. Die Entwicklung des Grundsatzes effektiver Opposition durch das Bundesverfassungsgericht

Erstmals erwähnt wird die Opposition durch das Bundesverfassungsgericht bereits im SRP-Verbotsverfahren 1952: das dort postulierte »Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition«³⁰ als im Demokratieprinzip wurzelnder Bestandteil der freiheitlich-demo-

wurde vertreten, es handele sich gar nicht um einen Rechtsbegriff, vgl. BT-Drs. 12/6000, S. 90. Der Charakter als Rechtsbegriff ist heute – im Unterschied zu dessen Inhalt – jedoch kaum mehr umstritten, vgl. *Ingold* (Fn. 3), S. 168; *Mundil*, Die Opposition: eine Funktion des Verfassungsrechts (2014), S. 61 f.

²¹ Lediglich in den Verfassungen von Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland ist dies nicht der Fall.

²² *Cancik* (Fn. 10), S. 20 f.

²³ *Schneider* (Fn. 18), S. 1055, 1070.

²⁴ *Mundil* (Fn. 20), S. 76; *Ingold* (Fn. 3), S. 203 ff.; *Cancik* (Fn. 10), S. 122; *Kuhn* (Fn. 5), S. 35 ff.; sich insofern auf das Landesverfassungsrecht beschränkend *Poscher* (Fn. 11), AöR 1997, 444 (460).

²⁵ *Cancik* (Fn. 10), S. 123. Schwierig ist die Zuordnung insbesondere bei Minderheitsregierungen; vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt LKV 1998, 101; *Poscher* (Fn. 11), AöR 1997, 444 (460).

²⁶ *Cancik* (Fn. 10), S. 117; *Ingold* (Fn. 3), S. 204; *Starski*, Die »Große Koalition« als Problem des Verfassungsrechts – Recht auf effektive Opposition versus Gleichheit der Abgeordneten, DÖV 2016, 750 (753 f.).

²⁷ BVerfGE 142, 25 (57).

²⁸ Dahingehend in Anknüpfung an eine »wahrnehmbare Intensität« *Mundil* (Fn. 20), S. 76.

²⁹ In diese Richtung auch *Ingold* (Fn. 3), S. 203 ff.: Ein rein funktionaler Ansatz ohne Heranziehung formaler Kriterien sei nicht praktikabel.

³⁰ BVerfGE 2, 1 (13).

kratischen Grundordnung fand Bestätigung im vier Jahre später erfolgten KPD-Verbotsverfahren.³¹ Im 1953 ergangenen EVG-Urteil wurde Opposition als Verfassungsaufgabe konstruiert.³² Dezidiert auf die *parlamentarische* Opposition bezieht sich die Entscheidung zur Redezeitbegrenzung, in der die Opposition mit der parlamentarischen Minderheit gleichgesetzt wird.³³ Richtungsweisend war im weiteren zeitlichen Verlauf die schon erwähnte Anerkennung der Rolle der Opposition im Sinne des neuen Dualismus.³⁴ Einen Anspruch auf Vertretung in einem zur Haushaltskontrolle der Geheimdienste eingerichteten Gremium für jede Oppositionsfraktion verneinte das Gericht: Es sei ausreichend, wenn wenigstens eine Oppositionsfraktion vertreten sei,³⁵ allerdings wird auch die Pluralität der Opposition erkannt und anerkannt.³⁶ Später hat das Gericht sodann den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit in den Vordergrund gestellt.³⁷ Im 2009 ergangenen Lissabon-Urteil wurde in erster Linie die Alternativfunktion der Opposition hervorgehoben.³⁸

Im sogenannten Oppositionsurteil stellte das Gericht schließlich 2016 fest, das Grundgesetz enthalte einen »durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konkretisierten allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver parlamentarischer Opposition«³⁹. In der Begründung wird ausdrücklich Bezug auf die vorangegangene Rechtsprechung genommen. Das Gericht begründet mit Verweis auf das SRP-Urteil die Verwurzelung des verfassungsrechtlichen Oppositionsschutzes im Demokratieprinzip. In den Grenzen und Durchbrechungen des in Art. 42 II GG statuierten Mehrheitsprinzip liege die Gewährleistung der Chance der Minderheit, zur Mehrheit zu werden.⁴⁰ In konsequenter Anerkennung des neuen Dualismus verortet das Gericht den Grundsatz effektiver Opposition auch im Rechtsstaatsprinzip. Danach ist die Wahrung der parlamentarischen Kontrolle über das Exekutivhandeln insbesondere Aufgabe der Opposition.⁴¹ Dies setzt die im EVG-Urteil begründete Rechtsprechung fort und wird angereichert durch Argumentation über das verfassungsprozessuale Rechtsschutzsystem.⁴² Im Weiteren

leitet das Gericht ein individuelles Recht zum jederzeitigen Opponieren aus dem Grundsatz des freien Mandats aus Art. 38 I 2 GG ab und stellt fest, die Freiheit und Gleichheit der Abgeordneten sei »gerade für die Opposition von besonderer Bedeutung«.⁴³ Insofern vertritt das Bundesverfassungsgericht ein funktionales und individualistisches Oppositionsverständnis. Die Argumentation über das freie Mandat ist in Anbetracht der in ständiger Rechtsprechung hervorgehobenen Wichtigkeit des freien Mandats konsequent.⁴⁴ In der Literatur wird zum Teil der Grundsatz effektiver Opposition zumindest mittelbar auch im Recht der politischen Parteien begründet,⁴⁵ hierauf hat das Bundesverfassungsgericht hingegen verzichtet.⁴⁶

Die Herleitung eines Grundsatzes effektiver Opposition steht letztlich in einer Linie mit der vorherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu parlamentarischer Opposition und erscheint überdies auch in der normativen Begründung konsistent.⁴⁷

E. Instrumente der Ausübung von Opposition im Wandel der Zeit

Nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts enthält das Grundgesetz folglich einen Grundsatz effektiver Opposition. Zu klären bleibt, wie dieser tatsächlich ausgestaltet ist. Das Grundgesetz enthält Minderheitenrechte und aus Art. 38 I 2 GG wird eine Vielzahl an Abgeordnetenrechten abgeleitet, welche überwiegend durch die Geschäftsordnung des Bundestages konkretisiert werden. Darüber hinaus bestehen über das Organstreitverfahren und die abstrakte Normenkontrolle verfassungsprozessuale Mittel zur Oppositionsausübung. Die wichtigsten Instrumente werden im Folgenden zusammenfassend unter Nachvollziehung ihres Wandels in den einundsiebzig Jahren der Geltung des Grundgesetzes an der klassischen Funktionstrias orientiert dargestellt:

I. Minderheiten- und Abgeordnetenrechte als Mittel der Oppositionsausübung

Die im Grundgesetz enthaltenen Minderheitenrechte sowie die Konkretisierungen des freien Mandats nach Art. 38 I 2 GG lassen sich im Endeffekt nahezu durchgängig als Elemente zur Wahrung der klassischen Oppositionsfunktionen klassifizieren, wenngleich die durch die jeweiligen Instrumente gewährleisteten Funktionen sich einer trennscharfen Zuordnung mitunter zu entziehen vermögen. Generell dient der Opposition in der Ausübung aller ihrer Funktionen der Oppositionszuschlag nach § 50 II 1 AbgG.⁴⁸ Ein Element

31 BVerfGE 5, 85 (199).

32 BVerfGE 2, 143 (170 f.).

33 BVerfGE 10, 4 (16 ff.); bestätigt später in BVerfGE 20, 56 (101); 44, 125 (145). Das Bestehen eines Rechts der Opposition auf Chancengleichheit wird explizit offengelassen, vgl. BVerfGE 10, 4 (16 f.).

34 BVerfGE 49, 70 (86).

35 BVerfGE 70, 324 (345 f.). Das Urteil ist auch wegen der vermeintlichen politischen Motivation hinter dem Ausschluss der damals erstmals im Bundestag vertretenen Grünen aus dem Gremium kritisiert worden, vgl. *Hölscher*, Verdächtige Volksvertreter?, AnwBl 1986, 140. Siehe dazu auch die Sondervoten der Richter *Böckenförde* und *Mahrenholz*.

36 BVerfGE 70, 324 (363 f.).

37 BVerfGE 130, 318 (353 ff.).

38 BVerfGE 123, 267 (343). Die Entscheidung hatte für die Opposition in verfassungsprozessualer Hinsicht besondere Bedeutung; siehe dazu näher unten bei E. II.

39 BVerfGE 142, 25 (55).

40 BVerfGE 142, 25 (55).

41 BVerfGE 142, 25 (56).

42 BVerfGE 142, 25 (56 f.).

43 BVerfGE 142, 25 (57).

44 BVerfGE 80, 188 (218); 84, 304 (321).

45 *Kuhn* (Fn. 5), S. 73; *Ingold* (Fn. 3), S. 318; *Mundil* (Fn. 20), S. 85 ff.

46 Dies wäre mit der vorherigen Rechtsprechung zur Rolle der politischen Parteien durchaus vereinbar gewesen; vgl. etwa BVerfGE 44, 125 (145); weniger aber mit dem stark individualistischen Oppositionsverständnis.

47 So auch *Lassahn*, Anmerkung zu BVerfGE 142, 25, NVwZ 2016, 922.

48 Dieser besteht seit 1977 und soll als Ausgleich dafür dienen, dass die die Regierung tragenden Fraktionen auf die personelle und informationelle Aus-

der Oppositionsteilnahme ohne Bezug auf eine spezifische Oppositionsfunktion ist die Vertretung der Opposition im Präsidium des Bundestages. Nach der Geschäftsordnung des Bundestages ist seit der 13. Wahlperiode jede Bundestagsfraktion durch mindestens einen Vizepräsidenten vertreten.⁴⁹ In der derzeitigen 19. Wahlperiode ist bislang allerdings kein Vertreter der AfD-Fraktion in das Präsidium gewählt worden.⁵⁰ In der politischen Praxis hat die Vertretung im Bundestagspräsidium in Bezug auf effektive Teilhabe an parlamentarischen Entscheidungsvorgängen nur eine untergeordnete Bedeutung, die Nichtberücksichtigung einer Fraktion bei der Besetzung des Präsidiums ist deshalb wohl auch nicht *per se* verfassungsrechtlich unzulässig.⁵¹

1. Instrumente zur Wahrnehmung der Kontrollfunktion

Als wichtigstes Minderheitenrecht im Grundgesetz gilt die Pflicht des Bundestages, auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder einen Untersuchungsausschuss einzusetzen.⁵² Zusätzlich zur Pflicht zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses kann die Mehrheit den Gegenstand der Untersuchung nicht ohne Zustimmung der qualifizierten Minderheit ändern⁵³ und es setzen sich auch im Verfahren des Untersuchungsausschusses selbst umfassende Minderheitenrechte fort.⁵⁴ Das Recht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ist, auch wegen der nicht zu vernachlässigenden Vorwirkung,⁵⁵ das schärfste Kontrollinstrument des Parlaments gegenüber der Exekutive.⁵⁶ Das Verfahren des Untersuchungsausschusses ist heute im Untersuchungsausschutzesgesetz geregelt.⁵⁷

stattung der Ministerialbürokratie zurückgreifen können, während dies den nicht an der Regierung beteiligten Fraktionen nicht möglich ist; vgl. Austermann/Schmahl/Waldhoff, Abgeordnetengesetz, 1. Auflage (2016), § 50 Rn. 15.

⁴⁹ § 2 I 2 GOBT. Die Änderung der GOBT geht auf einen Kompromiss der CDU/CSU, FDP und der Grünen zurück, vgl. BT-StB 13/1, S. 8 ff.

⁵⁰ Zuletzt scheiterte der vierte von der AfD-Fraktion vorgeschlagene Kandidat in der Sitzung am 12. 12. 2019, BT-StB 19/134, S. 16744.

⁵¹ C. Schönberger/S. Schönberger, Die AfD im Bundestag, JZ 2018, 105 (110).

⁵² Art. 44 I GG.

⁵³ § 2 II PUAG.

⁵⁴ Vgl. §§ 8 II; 10 I 1; 17 II, IV; 18 III, IV PUAG. Zur Wirkung des Minderheitsschutzes in das Verfahren hinein auch BVerfGE 49, 70 (86).

⁵⁵ Bereits die abstrakte Möglichkeit der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses bewirkt eine Disziplinierung von Parlamentsmehrheit und Regierung; Cancik, Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition, NVwZ 2014, 18 (20).

⁵⁶ Brocker, Untersuchungsausschüsse, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht – Praxishandbuch (2015), S. 959, 959 f. Über die Einführung herrschte auch im Parlamentarischen Rat Einigkeit, einzig die Höhe des Minderheitenquorums wurde diskutiert, vgl. das Protokoll der Zweiten Sitzung des Kombinierten Ausschusses vom 16. 9. 1948, S. 36 ff. Man einigte sich schließlich, das Quorum gegenüber dem Herrenchiemsee-Entwurf von einem Fünftel auf ein Viertel heraufzusetzen, um Missbrauch vorzubeugen.

⁵⁷ Die Verabschiedung eines das Verfahren des Untersuchungsausschusses regelnden Gesetzes wurde bereits in der ersten Wahlperiode befürwortet, sie gelang dennoch nach zahlreichen Anläufen erst 2001 mit dem PUAG; umfassend zur Historie des PUAG und den gescheiterten vorangegangenen Normierungsversuchen Wiefelspütz, FS Morlok (2019), S. 157 ff.

Die Kontrollfunktion wird darüber hinaus neben verfassungsprozessualen Mitteln wie abstrakte Normenkontrolle und Organstreitverfahren, auf welche nachstehend unter E. II. gesondert eingegangen wird, vor allem durch Frage- und Informationsrechte gewährleistet. Hierzu zählen die Kleinen und Großen Anfragen, die von einer Fraktion oder von fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages gestellt werden können.⁵⁸

Im Rahmen der europäischen Integration ist die Subsidiaritätsklage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union durch die Verpflichtung zu ihrer Erhebung auf Antrag eines Viertelquorums nach Art. 23 Ia 2 GG als Minderheitenrecht ausgestaltet worden.⁵⁹ Dies ist Ausfluss der grundsätzlichen Verantwortung des Bundestages und in Anerkennung des neuen Dualismus im Besonderen der Opposition zur Überwachung der Grenzen europäischer Integration.⁶⁰ Auch das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit zur Änderung des Grundgesetzes nach Art. 79 II GG garantiert Mitwirkungsrechte der Parlamentsminderheit. Es trägt zu einer breiten Konsensfindung und damit der Einbindung parlamentarischer Opposition in den Prozess der Verfassungsänderung bei. Der durch die Sperrminorität bewirkte Schutz der Stabilität der Verfassung schützt im Endeffekt auch die Opposition vor im Grundgesetz kodifizierten, schwer reversiblen politischen Richtungsentscheidungen.

2. Instrumente zur Wahrnehmung der Kritikfunktion

Das in der Geschäftsordnung des Bundestages seit der sogenannten »Kleinen Parlamentsreform« 1970 angelegte Prinzip von Rede und Gegenrede stellt das zentrale Element zur Wahrnehmung der Kritikfunktion der Opposition dar.⁶¹ Danach soll nach der Rede eines Mitglieds oder Beauftragten der Bundesregierung eine abweichende Meinung zu Wort kommen.⁶² Indirekt wird damit den als solchen organisierten Oppositionsabgeordneten ein Rederecht im Anschluss an Beiträge von Regierungsseite eingeräumt.⁶³ In Bezug auf die Redezeit hat sich in der Parlamentspraxis eine Verteilung nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen etabliert, die jeweils zu Beginn einer Legislaturperiode nach einem für die jeweilige Gesamtdauer der Debatte entworfenen Verteilungsschlüssel festgelegt wird.⁶⁴ Hierbei ist es seit der sechsten Wahlperiode parlamentarische Praxis, dass die Redezeit von Vertretern der Bundesregierung ihrer Fraktion

⁵⁸ §§ 100, 104 GOBT.

⁵⁹ Eingeführt durch 53. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. 10. 2008, BGBl. 2008 I, 1926.

⁶⁰ Mundil (Fn. 20), S. 186.

⁶¹ Mundil (Fn. 20), S. 198 f.

⁶² § 28 I 2 Hs. 2 GOBT

⁶³ Das Rederecht des Abgeordneten an sich folgt unmittelbar aus Art. 38 I 2 GG, Sachs/Magiera, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage (2018), Art. 38 Rn. 63.

⁶⁴ Roll, GOBT (2001), § 35 Rn. 2. Die jeweilige Debattendauer legt der Ältestenrat zu Beginn einer Sitzungswoche fest.

zugerechnet wird.⁶⁵ Seit der Parlamentsreform 1980 besteht zudem eine Zeitausgleichsregel.⁶⁶

Darüber hinaus wird die Kritikfunktion durch Herstellung von Öffentlichkeit gewährleistet. Der Bundestag verhandelt grundsätzlich öffentlich, der Ausschluss der Öffentlichkeit kann nur mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden.⁶⁷ Wichtige Bestandteile der Kritikfunktion sind die Befragung der Bundesregierung durch den Bundestag und die Aktuelle Stunde.⁶⁸ Die Befragung der Bundesregierung ist in der jetzt gültigen Form erst 1990 in die Geschäftsordnung eingefügt worden.⁶⁹ Erst seit der aktuellen Wahlperiode allerdings nehmen in der Parlamentspraxis tatsächlich die Bundeskanzlerin und in nun deutlich höherer Regelmäßigkeit die Bundesminister an der Befragung teil.⁷⁰ Hierdurch wird die Befragung der Bundesregierung in der öffentlichen Wahrnehmung gegenüber der zuvor »mangelhaften politischen Attraktivität dieser Einrichtung«⁷¹ möglicherweise einen Bedeutungszuwachs verzeichnen können. Anders als die vornehmlich der Informationsbeschaffung dienenden Instrumente der Kleinen und Großen Anfrage dienen Regierungsbefragung und Aktuelle Stunde primär der unmittelbaren öffentlichen Konfrontation des politischen Gegners.

3. Instrumente zur Wahrnehmung der Alternativfunktion

Die Alternativfunktion der Opposition wird unter anderem durch Einbringung von Alternativvorschlägen im Gesetzgebungsverfahren erfüllt. Gesetzesinitiativen können von einer Fraktion oder fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages eingebracht werden.⁷² Wichtiger Aspekt der Einbindung in das Gesetzgebungsverfahren und wegen der großen Bedeutung der Ausschussarbeit essenziell für die Opposition ist die Vertretung in den Ausschüssen des Bundestages. Die Ausschussbesetzung erfolgt im Verhältnis der Fraktionsstärke im Bundestag.⁷³ Die so erzeugte

Spiegelbildlichkeit ist verfassungsrechtlich geboten.⁷⁴ Verbreitet wird vertreten, dass hierdurch auch jede einzelne Fraktion Anspruch auf Beteiligung in jedem Ausschuss hat.⁷⁵ Anders als bei der Besetzung des Präsidiums und von Gremien haben die Fraktionen für nahezu sämtliche Ausschüsse ein Entsendungsrecht, können also unabhängig davon, ob die Mehrheit die konkrete Person für tragbar hält, nach eigenem Ermessen ein Fraktionsmitglied entsenden.⁷⁶ Die Wahl der Ausschussvorsitzenden ist geschäftsordnungsrechtlich nicht weitergehend ausgestaltet.⁷⁷ Es entspricht insoweit parlamentarischer Übung, den Vorsitz des Haushaltsausschusses aus den Reihen der zahlenmäßig größten, nicht die Regierung tragenden Fraktion zu wählen.⁷⁸ Dies hat angesichts des Bedeutungsgehalts der Budgethoheit des Parlaments als »wesentliche Ausprägung rechtsstaatlicher Demokratie«⁷⁹ einen herausgehobenen Stellenwert. Die Ausarbeitung langfristiger Alternativlösungen zu umfangreichen und bedeutenden Sachkomplexen kann über die Einrichtung von Enquête-Kommissionen erfolgen. Diese kann von einem Viertelquorum beschlossen werden.⁸⁰

Die personelle Alternativfunktion liegt, deutlicher als die anderen Oppositionsfunktionen, in verstärktem Maße im eigenen Verantwortungsbereich der Opposition. Ihre Wahrnehmung ist daher einer Normativierung kaum zu-

⁶⁵ *Roll*, ebenda. Anders war dies bis vor der 6. Wahlperiode des Bundestages, vgl. *Besch*, Rederecht und Redeordnung, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis (1989), S. 939, 948.

⁶⁶ § 35 II GOBT.

⁶⁷ Art. 42 I GG.

⁶⁸ § 106 GOBT i. V. m. Anlage 5 und 7 GOBT. Die Aktuelle Stunde muss auf Antrag einer Fraktion oder von fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages abgehalten werden; Anlage 5 Nr. 1 Buchst. b und c GOBT. Eingeführt wurde sie 1965; *Schürmann*, Plenardebatte, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht – Praxishandbuch (2015), S. 609, 640.

⁶⁹ BT-Drs. 11/7987, S. 5. Zur Vorgeschichte verschiedener Formate der Regierungsbefragung ausführlich *C. Schönberger*, FS Morlok (2019), S. 173, 180 ff.

⁷⁰ *C. Schönberger*, ebenda, S. 173. Hierfür wurde zum 1.3.2019 auch die entsprechende Anlage 7 GOBT geändert (BGBl. 2019 I S. 197). Bundeskanzlerin *Merkel* nahm am 6. 6. 2018 erstmals an der Befragung teil (BT-StB 19/35, S. 3259 ff.), bis Ende der 18. Wahlperiode taten dies regelmäßig nur die Parlamentarischen Staatssekretäre. Diese Praxis entsprach nicht den Vorgaben der GOBT; *C. Schönberger* (Fn. 69), S. 184 ff.

⁷¹ Maunz/Dürig/Klein, Grundgesetz, 86. EL (2019), Art. 43 Rn. 95.

⁷² § 76 I GOBT als Konkretisierung von Art. 76 I GG (»Mitte des Bundestages«).

⁷³ § 12 GOBT.

⁷⁴ BVerfGE 80, 188 (222); 84, 304 (323); 130, 318 (353 ff.).

⁷⁵ Vgl. etwa *Waack*, Parlamentarische Opposition, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht – Praxishandbuch (2015), S. 710, 731; *Mundil* (Fn. 20), S. 142 ff.; anders noch zur Besetzung des Gremiums zur Haushaltskontrolle der Geheimdienste BVerfGE 70, 324.

⁷⁶ § 57 II GOBT.

⁷⁷ § 58 GOBT bestimmt lediglich die Wahl der Vorsitzenden und von deren Stellvertretern durch die Ausschüsse nach den Vereinbarungen im Ältestenrat. In den Mittelpunkt der Betrachtung rückte diese Thematik in jüngerer Vergangenheit durch die Abberufung des AfD-Abgeordneten *Stephan Brandner* als Vorsitzender des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz am 13.11.2019 durch die Ausschussmitglieder. Die AfD-Fraktion strengt hiergegen gegenwärtig ein Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht an und beruft sich hierbei auch explizit auf das Recht auf effektive parlamentarische Opposition, wenngleich aus meiner Sicht hier Oppositionsrechte nicht in gravierender Weise betroffen sind: Die Abberufung erfolgte aufgrund von Äußerungen, die mit dem Amt als Vorsitzender des Rechtsausschusses nach Auffassung sämtlicher anderer Fraktionen nicht vereinbar sind. Auch wurde kein anderes Ausschussmitglied zum Vorsitzenden gewählt, sondern die AfD-Fraktion explizit ermutigt, einen anderen Kandidaten vorzuschlagen. Insofern sind hier allenfalls die aus dem freien Mandat abgeleiteten Rechte *Brandners* sowie die Frage, ob die Abwahl des Ausschussvorsitzenden auch möglich ist, obwohl sie in der Geschäftsordnung nicht explizit geregelt ist, betroffen. Letzteres ist aus meiner Sicht als *actus contrarius* zur Wahl selbst möglich. Der Antrag der AfD-Fraktion ist im einstweiligen Rechtsschutz erfolglos geblieben; BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020 – 2 BvE 1/20. Dem Beschluss zufolge wohne dem *actus-contrarius*-Gedanken eine gewisse Plausibilität inne. Maßstäbe für einen wohl erforderlichen plausiblen Grund für die Abberufung seien in der Hauptsache zu entwickeln.

⁷⁸ *Roll* (Fn. 64), § 59 Rn. 1. Diese Praxis wurde – angesichts der Kontroverse um die Besetzung des Bundestagspräsidiums durchaus bemerkenswert – auch in der aktuellen 19. Wahlperiode beibehalten.

⁷⁹ BVerfGE 130, 318 (343).

⁸⁰ § 56 I 2 GOBT. In der Kommission muss nach der Geschäftsordnung jede Fraktion vertreten sein; § 56 III GOBT.

gänglich. Das Misstrauensvotum nach Art. 67 I GG ist als konstruktives Misstrauensvotum ausgestaltet, es handelt sich daher gerade nicht um ein Minderheitenrecht.

4. Zwischenfazit

Insgesamt ist in Bezug auf die Minderheiten- und Abgeordnetenrechte in der Bundesrepublik eine stete Ausweitung der Rechte und damit eine Stärkung der Stellung der Opposition in der rechtlichen Ausgangslage festzustellen. In Teilen bezieht sich die Besserstellung freilich allein auf geschäftsordnungsrechtliche Regelungen, welche eine geringere Bindungskraft aufweisen. Auch wurden, etwa beim Untersuchungsausschussgesetz, ohnehin jahrelang praktizierte Abläufe verrechtlicht.

II. Verfassungsprozessuale Mittel der Oppositionsausübung

Essenziell für die effektive Ausübung parlamentarischer Opposition sind über die genannten Rechte hinaus verfassungsprozessuale Optionen. Im Vordergrund stehen hier die Verfahrensarten des Organstreitverfahrens nach Art. 93 I Nr. 1 GG und der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 I Nr. 2 GG.

1. Das Organstreitverfahren

Das Organstreitverfahren ist in den §§ 63 ff. BVerfGG näher ausgestaltet. Gegenstand des kontradiktorischen Verfahrens sind Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten der Beteiligten.⁸¹ Aufgrund der Befürchtung, politische Streitigkeiten könnten auf diesem Wege aus dem politischen Raum heraus vor das Bundesverfassungsgericht getragen werden, war die Einführung des Organstreitverfahrens im Parlamentarischen Rat nicht unumstritten.⁸² Die anfänglichen Streitigkeiten in Bezug auf den Verfahrenszweck entschied das Bundesverfassungsgericht zugunsten eines Verfahrens über subjektive Organrechtsstellungen.⁸³

§ 63 BVerfGG konkretisiert den Kreis der Antragsberechtigten. Die »Teile dieser Organe« im Sinne des § 63 BVerfGG sind »andere Beteiligte« im Sinne des Art. 93 I Nr. 1 GG. Fraktionen sind als ständige Untergliederung des obersten Bundesorgans Bundestag antragsberechtigt.⁸⁴ Antragsberechtigt sind auch die sogenannte »Fraktion im Untersuchungsausschuss«⁸⁵ und die Einsetzungsminderheit von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages,⁸⁶ auch als potenzielle Einsetzungsminderheit.⁸⁷

a) Antragsbefugnis und Prozessstandschaft als Minderheitenrecht

Antragsbefugt ist im Organstreit grundsätzlich nur, wer die Verletzung oder unmittelbare Gefährdung in seinen ihm durch das Grundgesetz unmittelbar übertragenen Rechten und Pflichten geltend macht.⁸⁸ Die Formulierung »oder das Organ, dem er angehört« in § 64 I BVerfGG eröffnet die Möglichkeit der Geltendmachung fremder Rechte im Wege der Prozessstandschaft. Das Bundesverfassungsgericht nahm die Zulässigkeit einer Prozessstandschaft bereits früh an und begründete sie später ausdrücklich mit dem Minderheitenschutz.⁸⁹ Eine Bundestagsfraktion kann entsprechend Rechte des Bundestages im Organstreitverfahren geltend machen, dies explizit auch gegen den Willen der Mehrheit des Bundestages.⁹⁰ Die Anerkennung der Prozessstandschaft ist Konsequenz des Aufeinandertreffens des dem Grundgesetz zugrundeliegenden alten Dualismus mit dem wirklichkeitsorientierten neuen Dualismus.⁹¹ Hier spiegelt sich das Nebeneinander von altem und neuem Dualismus in der Staatsordnung der Bundesrepublik wider. Die Möglichkeit der zur Parlamentsminderheit gehörenden Fraktionen, im Wege der Prozessstandschaft Rechte des Bundestages trotz entgegenstehender Mehrheitsauffassung geltend zu machen, hat sich als eminent wichtiges Minderheitenrecht herauskristallisiert und ist bedeutsamer Baustein zur Gewährleistung der Kontrollfunktion.⁹²

b) Die prozessstandschaftliche Selbstverletzungsrüge

Seit der Lissabon-Entscheidung erkennt das Bundesverfassungsgericht auch die Geltendmachung einer Verletzung von Rechten des Bundestages durch den Bundestag selbst an.⁹³ Es eröffnet somit die Möglichkeit eines verfassungsrechtlichen Insichprozesses.

Für diese Möglichkeit der prozessstandschaftlichen Selbstverletzungsrüge spricht der Sinn und Zweck der Prozessstandschaft: der Minderheitenschutz und die Wahrung der Kontrollfunktion des Bundestages.⁹⁴ Auf der anderen Seite ist das Organstreitverfahren grundsätzlich als Streitigkeit zwischen unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Akteuren konzipiert. Wird nun durch eine Bundestagsfraktion in Prozessstandschaft für den Bundestag gegen den Bundestag selbst vorgegangen, hat letztlich nur ein Akteur gehandelt, es fehlt an einem zweiseitigen Verfassungsrechtsverhältnis.⁹⁵ Die Möglichkeit der Prozessstandschaft im Organstreitverfahren dient der Geltendmachung von

⁸¹ Sachs/*Detterbeck* (Fn. 63), Art. 93 Rn. 42.

⁸² Parlamentarischer Rat: Fünfte Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vom 10. November 1948, Bd. 13/2, S. 1310 ff.

⁸³ BVerfGE 2, 143 (155); anstatt einer rein objektiven Verfassungsaufsicht; zum Streit *Burkiczak/Dollinger/Schorkopf/Schorkopf*, BVerfGG (2015), § 63 Rn. 1 ff.

⁸⁴ BVerfGE 1, 144 (147); seitdem ständige Rechtsprechung.

⁸⁵ BVerfGE 67, 100 (124).

⁸⁶ BVerfGE 67, 100 (124).

⁸⁷ BVerfGE 105, 197 (215).

⁸⁸ § 64 I BVerfGG.

⁸⁹ BVerfGE 1, 351 (359); mit Begründung durch Minderheitenschutz erstmals BVerfGE 45, 1 (29).

⁹⁰ BVerfGE 1, 351 (359).

⁹¹ *Burkiczak/Dollinger/Schorkopf/Schorkopf* (Fn. 83), § 64 Rn. 14.

⁹² Vgl. *Schlaich/Korloth*, Das Bundesverfassungsgericht, 10. Auflage (2015), Rn. 94.

⁹³ BVerfGE 123, 267 (338 f.); bestätigt durch BVerfGE 132, 195 (247); 134, 366 (397); 135, 317 (395); 142, 25 (44 f.); 142, 123 (182).

⁹⁴ BVerfGE 123, 267 (338 f.).

⁹⁵ *Sauer*, FS Morlok (2019), S. 227, 240 ff.

Rechten des Bundestages gegenüber der Bundesregierung. Diese ist nach Gewaltenteilungsgrundsätzen eben nicht ohne Weiteres gleichzusetzen mit der Bundestagsmehrheit.⁹⁶ Angeführt wird auch das Argument, durch die prozessstandschaftliche Selbstverletzungsrüge würden politische Realitäten überspielt.⁹⁷ Dies verkennt jedoch den Unterschied zwischen verfassungsrechtlicher Überprüfung und politischer Revision.⁹⁸

Aber auch die weitere Argumentation gegen die prozessstandschaftliche Selbstverletzungsrüge vermag im Ergebnis nicht zu überzeugen: Der Insichprozess ist letztlich nichts anderes als eine konsequente Anerkennung des neuen Dualismus. Solange die Opposition als solche nicht institutionalisiert ist und als eigenes Rechtssubjekt ausscheidet, können Minderheitenrechte nur dann effektiv gewährleistet werden, wenn sie im Wege der Prozessstandschaft durch die Minderheit gegen den Bundestag als solchen geltend gemacht werden können. So dient die prozessstandschaftliche Selbstverletzungsrüge der Gewährleistung des Grundsatzes effektiver parlamentarischer Opposition.

2. Die abstrakte Normenkontrolle

Die abstrakte Normenkontrolle ist in den §§ 76 ff. BVerfGG näher ausgestaltet. Der Kreis der Antragsberechtigten beschränkt sich auf politische Akteure, wodurch eine Verbindung von abstrakter Normenkontrolle und politischer Auseinandersetzung geschaffen wird.⁹⁹ Antragsberechtigt ist unter anderem auch ein Viertel der Mitglieder des Bundestages.¹⁰⁰ Die abstrakte Normenkontrolle ist daher faktisch mehr als bloß ein objektives Rechtsbeanstandungsverfahren: Anlass für ihre Einleitung ist zwar keine konkrete rechtliche, vielfach aber eine konkrete politische Auseinandersetzung.¹⁰¹

⁹⁶ Sauer, ebenda, S. 236 ff.

⁹⁷ Schwerdtfeger, Europäisches Unionsrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – Grundrechts-, ultra-vires- und Identitätskontrolle im gewaltenteiligen Mehrebenensystem, EuR 2015, 290 (305 f.); Sondervotum des Richters Gehrhardt in BVerfGE 134, 366 (438).

⁹⁸ So auch Sauer (Fn. 95), S. 237; zur Differenz zwischen richterlicher und politischer Entscheidungsfindung Landfried, Verfassungsgerichtsbarkeit als Potential für demokratisches Regieren, in: Heinig/Schorkopf (Hrsg.), 70 Jahre Grundgesetz (2019), S. 255, 260 ff.

⁹⁹ Dimroth, Antragsberechtigung beim Normenkontrollverfahren – Wächterfunktion oder Minderheitenschutz?, ZRP 2006, 50 (50 f.).

¹⁰⁰ Art. 93 I Nr. 2 GG, § 76 I BVerfGG. Das Quorum wurde 2009 von einem Drittel auf ein Viertel abgesenkt, womit eine weitere Stärkung der Rechte parlamentarischer Opposition erfolgte. Begründet wurde dies mit einer Anpassung an das zeitgleich neu eingeführte Quorum von einem Viertel zur Erhebung der Subsidiaritätsklage nach Art. 23 Ia GG; BT-Drs. 16/8912, S. 2. Inwiefern oder warum ein Gleichlauf zwischen Subsidiaritätsklage und abstrakter Normenkontrolle notwendig war oder ist, wurde im Gesetzgebungsprozess nicht weiter begründet. Hintergrund und wohl eher der tatsächliche Beweggrund für die Anpassung war die Sitzverteilung in der 16. Wahlperiode: die nicht die Regierung tragenden Fraktionen unterschritten gemeinsam das Quorum eines Drittels; vgl. Cancik, Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition, NVwZ 2014, 18 (22). Der Grundgesetzänderung vorausgegangen waren mehrere Initiativen dieser Fraktionen.

¹⁰¹ Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge/Rozek, BVerfGG, 55. EL (2019), § 76 Rn. 7.

Sie ist folglich auch ein wichtiges Kontrollinstrument der parlamentarischen Minderheit und damit auch der Opposition.¹⁰²

III. Spezifische Oppositionsrechte im Grundgesetz: keine Institutionalisierung

Fraglich bleibt, ob neben die dargestellten Abgeordneten- und Minderheitenrechte als Ausfluss des Grundsatzes effektiver Opposition auch spezifische Oppositionsrechte treten (müssten). Das Bundesverfassungsgericht hat diese Frage und auch ein mögliches Gebot zur Schaffung solcher Rechte deutlich verneint.¹⁰³ Hierfür gibt es im rechtswissenschaftlichen Diskurs weitgehend Zustimmung.¹⁰⁴ Es mag inkonsequent erscheinen, einen Grundsatz, aber keine daraus folgenden Rechtswirkungen herzuleiten. Dennoch ist die Ablehnung spezifischer Oppositionsrechte überzeugend, denn deren Schaffung würde mit einer Institutionalisierung der Opposition einhergehen. Nachdem der Verfassungsgeber sich gegen die Festschreibung der Opposition im Grundgesetz und mithin gegen eine Institutionalisierung derselben entschieden hatte, ist eine solche in der Bundesrepublik wiederkehrend diskutiert worden.¹⁰⁵ Einer Verankerung der Opposition im Grundgesetz wurde entgegengehalten, dies hätte lediglich deklaratorischen Charakter.¹⁰⁶ *De constitutione lata* ist eine Institutionalisierung mithin nicht erfolgt.¹⁰⁷ Eine solche erscheint auch vor dem Hintergrund des durch das Verhältniswahlrecht begünstigten bundesrepublikanischen Vielparteiensystems und der daraus folgenden Pluralität der Opposition problematisch: eine Institution erfordert eine gewisse Homogenität.¹⁰⁸ Daher wäre eine Institutionalisierung auch mit dem funktionalen Oppositionsverständnis kaum vereinbar. Überdies birgt Institutionalisierung die Gefahr der Einengung der Opposition durch Zuschreibung eines bestimmten Rollenverständnisses.¹⁰⁹

¹⁰² Dimroth (Fn. 99), ZRP 2006, 50 (51); Schlaich/Korioth (Fn. 92), Rn. 123; Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge/Rozek (Fn. 101), § 76 Rn. 7. Bisweilen werden Regierung und Parlamentsmehrheit auch als »natürliche Antragsgegner« bezeichnet, Stüwe (Fn. 4), S. 176 f.

¹⁰³ BVerfGE 142, 25 (58).

¹⁰⁴ Vgl. Rossi, Kein Gebot zur Schaffung spezifischer Oppositionsrechte, JZ 2016, 1169 ff.; Hillgruber, Entscheidungsbesprechung zu BVerfGE 142, 25, JA 2015, 638 (640); Starski (Fn. 26), DÖV 2016, 750 (754 f.).

¹⁰⁵ So scheiterte 1966 ein Antrag der SPD-Fraktion, den Begriff Opposition in die Geschäftsordnung des Bundestages aufzunehmen; BT-Drs. 5/396. In der Enquête-Kommission Verfassungsreform war eine mögliche Institutionalisierung des Oppositionsführers Teil des Themenkatalogs, erfolgte schließlich aber nicht und wurde auch im 1976 vorgelegten Abschlussbericht nicht erwähnt; BT-Drs. 7/5924, S. 275. Später hat die zunehmende Regeldichte in Bezug auf die Opposition in den Landesverfassungen – hierzu näher Cancik (Fn. 10), S. 80 ff. – wiederum zu einer Diskussion über eine Institutionalisierung von Opposition auf Bundesebene geführt. Nach der Wiedervereinigung wurde in der Gemeinsamen Verfassungskommission ein entsprechender Vorschlag thematisiert, verfehlte aber die notwendige Zweidrittelmehrheit; BT-Drs. 12/6000, S. 89 f.

¹⁰⁶ BT-Drs. 12/6000, S. 90.

¹⁰⁷ Starski (Fn. 26), DÖV 2016, 750 (755).

¹⁰⁸ Mundil (Fn. 20), 108 ff.

¹⁰⁹ Oberreuther, Parlamentarische Opposition – ein internationaler Vergleich (1975), S. 271.

Auch bestehen in Form der Abgeordneten- und Minderheitenrechte ausdehnbare Instrumente des Oppositionsschutzes. Der Mehrwert einer Schaffung spezifischer Oppositionsrechte daneben ist kaum ersichtlich. Sie hätte wohl also tatsächlich rein deklaratorischen Charakter. Dass eine Normierung spezifischer Oppositionsrechte aber wiederum tatsächlich nicht mit Art. 38 I 2 GG vereinbar wäre, wie das Bundesverfassungsgericht ausführt,¹¹⁰ ist zumindest zweifelhaft, da es nicht um exklusive Oppositionsrechte ginge, sondern um solche, die *neben* die Minderheitenrechte treten.¹¹¹

F. Herausforderungen für die Opposition im Spannungsfall der übergroßen Koalition

In der 18. Wahlperiode bildeten die Fraktionen von CDU/CSU und SPD eine Große Koalition und kamen dabei gemeinsam auf über achtzig Prozent der Abgeordneten des Bundestages. Entsprechend erreichten die Abgeordneten der beiden oppositionellen Fraktionen nicht das Viertelquorum, welches für einige der aufgeführten Minderheitenrechte ausschlaggebend ist, insbesondere bei der Einrichtung eines Untersuchungsausschusses und der abstrakten Normenkontrolle. Es handelt sich in dieser bis dahin nur in der fünften Wahlperiode zu Zeiten der Bonner Großen Koalition aufgetretenen Ausgangslage der sogenannten übergroßen Koalition zweifelsohne um einen besonderen Spannungsfall für die Effektivität parlamentarischer Opposition. Diese Situation rief eine intensive Diskussion um Oppositionsrechte hervor,¹¹² es entwickelten sich verschiedene Lösungsansätze zur Bewältigung der aufgetretenen Problematik.

Ein Ansatz, welcher in Form des Gesetzesentwurfs der Fraktion der Linken vorgebracht wurde, sah eine Verfassungsänderung dahingehend vor, dass neben die entsprechenden Quoren im Grundgesetz die Zuschreibung der Rechte an »die Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen« treten sollte.¹¹³ Der Entwurf fand keine Mehrheit. Seine Ablehnung war Gegenstand der Oppositionsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Wie dargestellt ist die Verankerung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte im Grundgesetz weder verfassungsrechtlich geboten noch mit einem funktionalen Oppositionsverständnis vereinbar. Ebenfalls nicht geboten ist danach auch eine

einfachgesetzliche Erweiterung der Rechte in Abweichung von den grundgesetzlichen Quoren.¹¹⁴

Im Raum stand auch eine Absenkung der grundgesetzlichen Quoren im Wege der Auslegung,¹¹⁵ welcher das Bundesverfassungsgericht jedoch mit zutreffendem Verweis auf die klare Wortlautgrenze und die bewusste Entscheidung des verfassungsgebenden Gesetzgebers entgegentrat.¹¹⁶ Auch können die Quoren als originäres Verfassungsrecht nicht verfassungswidriges Verfassungsrecht darstellen: diese rechtstheoretisch ohnehin schwierige Konstellation kann nur durch den *pouvoir constitué*, nicht durch den *pouvoir constituant* geschaffen werden.¹¹⁷

Im Bundestag einigte man sich schließlich auf einen Kompromiss und schuf den, explizit nur für die Dauer der 18. Wahlperiode geltenden, § 126 a GOBT.¹¹⁸ Dieser senkte zahlreiche grund- und einfachgesetzliche sowie geschäftsordnungsrechtliche Quoren von einem Viertel oder Drittel auf 120 Abgeordnete, und damit knapp unterhalb der Anzahl der Abgeordneten der Fraktionen von Grünen und Linken (128). Abgesenkt wurde als wichtigstes Quorum auch das zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses.¹¹⁹ Trotz begründeter Bedenken hinsichtlich dieser Lösung¹²⁰ hat die pragmatische Gestaltung über § 126 a GOBT, auch unter Berücksichtigung der angesprochenen Vorwirkung von Minderheitenrechten, der Opposition zumindest einen minimalen Wirkungsgehalt erhalten können. Über die Regelung des § 126 a GOBT hinaus wurde zudem der Oppositionszuschlag vorübergehend erhöht¹²¹ und nach einer Vereinbarung im Ältestenrat die Redezeit der Abgeordneten der kleineren Fraktionen erhöht¹²² und damit die Stellung der Opposition zusätzlich, wenn auch auf geringem Niveau, gestärkt.

So hat sich im politischen Umgang, wohl auch aufgrund einer begrüßenswerten Sensibilität der Parlamentsmehrheit diesbezüglich, eine praktikable Lösung herausgebildet.¹²³ Dies vermag indessen nichts daran zu ändern, dass es sich um eine staatspolitisch kaum wünschenswerte Verteilung der Mehrheitsverhältnisse und damit einhergehende schwache Stellung der parlamentarischen Opposition handelte.¹²⁴

110 BVerfGE 142, 25 (60 ff.); so auch *Waack* (Fn. 75), S. 738.

111 Vgl. *Sachs*, Rechte von parlamentarischen Minderheiten und Oppositionsfraktionen, JuS 2016, 764 (766); *Cancik*, Der Grundsatz (in)effektiver Opposition: zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Oppositionsfraktionsrechte, VerfBlog, 5.9.2016, <https://verfassungsblog.de/der-grundsatz-ineffektiver-opposition-zum-urteil-des-bundesverfassungsgerichts-in-sachen-oppositionsfraktionsrechte/>, zuletzt abgerufen am 2.3.2020; *Starski* (Fn. 26), DÖV 2016, 750 (755 f.).

112 Exemplarisch *Schwarz*, Unkontrollierbare Regierung – Die Rechte der Opposition bei der Bildung einer Großen Koalition im Deutschen Bundestag, ZRP 2013, 226; *Cancik* (Fn. 100), NVwZ 2014, 18; *Emmuschat*, Große Koalition und Oppositionsrechte, VR 2015, 1; *Heinig*, Opposition tut not!, VerfBlog, 21.10.2013, <https://verfassungsblog.de/opposition-tut-not/>, zuletzt abgerufen am 2.3.2020.

113 BT-Drs. 18/838.

114 BVerfGE 142, 25 (69 f.).

115 *Cancik* (Fn. 100), NVwZ 2014, 18 (23).

116 BVerfGE 142, 25 (64 f.).

117 Dreier/*Dreier*, Grundgesetz, 3. Auflage (2015), Art. 79 III Rn. 14.

118 BGBl. 2014 I S. 534.

119 § 126 a I Nr. 1 GOBT in der damaligen Fassung (BGBl. 2014 I S. 534), aufgehoben mit Ablauf der 18. Wahlperiode am 23.10.2017.

120 So ist aufgrund der Beschränkung des Rechtsschutzes bei vermeintlichen Verstößen gegen die Geschäftsordnung auf die Verletzung verfassungsmäßig eingeräumter Rechte trotz der Absicherung durch die nach Absatz 2 der Regelung ausgeschlossene ad-hoc-Abweichung von der Geschäftsordnung nach § 126 GOBT das Schutzniveau gering. Überdies blieb das Quorum zur Beantragung einer abstrakten Normenkontrolle unberührt.

121 BT-Drs. 18/2500, S. 2.

122 Datenhandbuch des Deutschen Bundestages, Kap. 7.11, S. 3, über <https://www.bundestag.de/datenhandbuch>, zuletzt abgerufen am 2.3.2020.

123 *Waack* (Fn. 75), S. 740 f.

124 Vgl. *Heinig* (Fn. 112), VerfBlog, 2013/10/21.

Langfristig wäre eine derartige Lösung daher wohl auch kaum ausreichend gewesen. Angesichts der derzeitigen Mehrheitsverhältnisse seit der letzten Bundestagswahl und der sich abzeichnenden dauerhaft schwächeren Wahlergebnisse der an dieser Regierungskoalition beteiligten Parteien könnte diese Problematik aber *ipso facto* bewältigt sein und tatsächlich eine einmalige Situation darstellen.

G. Ausblick: Perspektiven parlamentarischer Opposition in Zeiten ihrer Fragmentierung

In Zukunft dürfte ein anderer Aspekt der Veränderung der Parteienlandschaft in den Vordergrund drängen: die zunehmende Vielzahl und Vielfalt auf Bundesebene relevanter Parteien. Die Anzahl der Fraktionen im Bundestag beträgt in der derzeitigen 19. Wahlperiode sechs. Höher war sie nur in der ersten Wahlperiode von 1949 bis 1953. Mit dieser Entwicklung einher geht eine Diversifizierung der im Bundestag vertretenen oppositionellen Strömungen, welche als Fragmentierung bezeichnet werden kann.¹²⁵

Dies hat Auswirkungen auf Chancen und Möglichkeiten der Wahrnehmung von Oppositionsfunktionen, die sich von denen der übergroßen Koalition unterscheiden. Die Regierungsmehrheit ist wesentlich knapper, die Erreichung minderheitenrechtlicher Quoren somit nicht grundsätzlich erschwert.¹²⁶ Schwieriger ist es aber, diese auch politisch zu erreichen: Dass eine einzelne oppositionelle Fraktion alleine das Quorum eines Viertels – geschweige denn eines Drittels – erreicht, ist derzeit nicht der Fall und zukünftig wohl vorerst unwahrscheinlich. Hierdurch tritt ein Phänomen auf, das in der Bundesrepublik bislang eher im Hintergrund stand: die Bildung von »Oppositionskoalitionen«, also eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Oppositionsakteuren. Dies bedeutet durchaus auch eine Erschwerung der Oppositionsarbeit, da auf Ziele und Programme anderer Parteien Rücksicht genommen werden muss, wobei erschwerend hinzukommt, dass insbesondere eine Kooperation mit der AfD-Fraktion von den anderen oppositionellen Fraktionen vermieden wird.¹²⁷ Dass es sich hierbei um eine politische Realität handelt, die durch das Grundgesetz in der derzeitigen Form nicht mehr bewältigt werden könnte, ist jedoch kaum die richtige Schlussfolgerung. Schließlich hatten auch die Mitglieder des Parlamentarischen Rates bei der Konzeption der grundgesetzlichen Minderheitsrechte ein Vielparteienparlament vor Augen, die zunächst von-

stattengegangene Entwicklung der Bundesrepublik zu einem Dreifraktionenparlament hingegen ist angesichts des Verhältniswahlrechts geradezu unwahrscheinlich. Primär stellt sich die Fragmentierung ohnehin als Erschwerung der Regierungsbildung dar, die Nachteile der Oppositionsarbeit sind lediglich der dazugehörige Reflex. Hierbei ist zu beachten, dass durch die Einbindung des Bundesrates in den Gesetzgebungsprozess stets auch Parteien, die im Bund nicht an der Regierung beteiligt waren, über die Landesvertreter im Bundesrat Einfluss auf die Bundesregierung ausgeübt haben. Hierdurch tritt neben die parlamentarische Opposition im Bundestag auch eine Art föderale Opposition. Die Rücksichtnahme auf eine Vielzahl von Akteuren bei der Gesetzgebung ist mithin in der Bundesrepublik keinesfalls ein Novum, sondern lang erprobte Praxis und kann auch als eine der Stärken der bundesrepublikanischen Demokratie angesehen werden, denn hierdurch wird die konsensorientierte Politikform bestärkt.¹²⁸

Ein negativer Effekt der Verstärkung Großer Koalitionen und schwindender Bindungskraft der Volksparteien ist die damit einhergehende Beeinträchtigung der Alternativfunktion: Eine Opposition, die als »Regierung im Wartestand« wahrgenommen würde, ist in Zeiten großer Koalitionen und Fragmentierung der Parteienlandschaft kaum mehr erkennbar.¹²⁹ Hier ist jedoch keine (verfassungs-)rechtliche, sondern eine politische Antwort gefragt. Die nicht vorgenommene Institutionalisierung des Amtes des Oppositionsführers nach dem Vorbild des britischen Westminster-Systems, wie sie in der Enquete-Kommission Verfassungsreform thematisiert worden war,¹³⁰ bewährt sich jedenfalls derzeit: die im Bundestag vertretenen Oppositionsfraktionen lassen sich nicht unter einer gemeinsamen Führung vereinen. Die politische Realität bringt eben nicht *eine* Opposition, sondern eine diverse Vielzahl von *Oppositionen* hervor.

Wichtig wird in Zukunft daher vor allem sein, die Spiegelbildlichkeit von Plenum und Ausschüssen zu wahren und hierdurch allen oppositionellen Fraktionen eine wirksame Vertretung zu sichern, um einer Marginalisierung der verschiedenen politischen Ausrichtungen vorzubeugen.¹³¹ Soweit dies gewährleistet ist, wird die parlamentarische Opposition perspektivisch zwar herausgefordert, hat aber erstens in ihrer rechtlichen Ausstattung auch ohne Erwähnung im Grundgesetz oder spezifische Oppositionsrechte genügend Nährboden zur Entfaltung und droht zweitens auch nichts von ihrer für das parlamentarische Regierungssystem konstitutiven Bedeutung einzubüßen.

¹²⁵ Vgl. *Krüper*, Wahlrechtsgeschichte(n) unter dem Grundgesetz – Individuelle und institutionelle Aspekte, in: Heinig/Schorkopf (Hrsg.), 70 Jahre Grundgesetz (2019), S. 149, 158; *von Achenbach*, Parlamentarische Informationsrechte und Gewaltenteilung in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ZParl 2017, 491 (493); *Kersten*, Parlamentarismus und Populismus, JuS 2018, 929.

¹²⁶ Die derzeitige Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD kommt auf etwa 56 % der Sitze im Bundestag.

¹²⁷ *Kersten* (Fn. 125), JuS 2018, 929 (932 f.).

¹²⁸ Maunz/Dürig/*Kersten* (Fn. 71), Art. 76 Rn. 3.

¹²⁹ *Meinel* (Fn. 14), S. 36 f.

¹³⁰ Siehe oben Fn. 105.

¹³¹ Vgl. *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz*, Zukünftige Weiterentwicklung des Parlamentarismus, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz* (Hrsg.), Parlamentsrecht – Praxishandbuch (2015), S. 1625, 1648.