

**Ausschussdrucksache
Geschäftsordnung
16 - G - 13/5**

Öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung
zur Stärkung der Oppositionsrechte
am Donnerstag, 10. Mai 2007
(Bundestagsdrucksachen 16/126, 16/4119 und 16/581)

Stellungnahme des Sachverständigen
Prof. Dr. Preuß

Rechte parlamentarischer Minderheiten im Bundestag

Vorbereitende Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
am 10. Mai 2007

A Allgemeine Bemerkungen zur verfassungsrechtlichen Stellung und demokratietheoretischen Bedeutung des Bundestages und seiner Funktionen

- 1 Der Bundestag ist Staatsorgan und Volksvertretung. Als Staatsorgan repräsentiert er (im Zusammenwirken mit den anderen obersten Staatsorganen) die Einheit des Staates, als Volksvertretung repräsentiert er die Vielfalt des Volkes. Im Gegensatz zu einer früher verbreiteten Auffassung bedeutet die in der parlamentarischen Demokratie dem Parlament zugewiesene Aufgabe der Volksrepräsentation nicht Herstellung und Darstellung einer Einheit des Volkes im Medium einer ideellen Wertsphäre; vielmehr soll die empirische Vielfalt, Uneinigkeit, Interessen- und Wertpluralität des Volkes als Bürgerschaft im Parlament ausgedrückt und zugleich in einem Prozeß gemeinwohlorientierter diskursiver Auseinandersetzung reflektiert, rationalisiert und in politische Handlungsfähigkeit überführt werden. Wenn es am Anfang der amerikanischen Verfassung „We the people heißt“ – und diese Selbstanrufung ist beispielhaft für alle demokratischen Regierungssysteme – dann lautet die deutsche Übersetzung nicht: „Wir, das Volk...“, sondern „Wir, die Leute...“, die sich durch den von der Verfassung geordneten demokratischen und sich stets erneuernden Prozeß zur gesamtstaatlichen Bürgerschaft konstituieren. Volksrepräsentation ist m.a.W. nicht die Abbildung eines Zustandes, sondern ein lebendiger und widerspruchsvoller Prozeß, in dem sich die Kräfte der Gesellschaft im streitigen Gespräch zu gesamtstaatlichen Handeln organisieren.
- 2 Nach dem Grundgesetz ist das bedeutendste Organ und Medium dieses Prozesses der Bundestag. Er ist das einzige direkt gewählte Vertretungsorgan des Bundesvolkes. Er muß daher durch seine innere Organisation und Funktionsweise seiner Repräsentationsaufgabe gerecht werden. Die Regeln, die seine Funktionsweise festlegen, müssen einerseits der Vielfalt der politisch formierten, durch Wahlen legitimierten gesellschaftlichen Kräfte Raum zur Artikulation ihrer Interessen, Ideen und Ziele geben, zum anderen die Handlungsfähigkeit des Bundestages als des zentralen Ortes der gesamtstaatlichen Willensbildung und Entscheidung gewährleisten.
- 3 Zwischen diesen beiden Anforderungen besteht eine Spannung. Gesamtstaatliche Willensbildung und Entscheidung steht unter dem Gebot der Bündelung, Disziplinierung und Vereinheitlichung auseinanderstrebender und partikularistischer Kräfte – sie wird in erster Linie durch das Bedürfnis nach **Effektivität** des Gemeinschaftshandelns geprägt. Dieses Bedürfnis wird durch die Regel der **Mehrheitsentscheidung** erfüllt: bei einem Mehrheitsbeschluß werden widersprechende Minderheiten zwar gehört, aber überstimmt; der Inhalt eines solchen Beschlusses spiegelt nur die Auffassungen der Mehrheit. Dagegen unterliegt die Aufgabe des Bundestages, der Vielfalt der politisch formierten, durch Wahlen legitimierten gesellschaftlichen Kräfte Raum zur Artikulation ihrer Interessen, Ideen und Ziele geben, einem anderen Sinnprinzip: es ist der Sinn des Respekts und der Anerkennung der Pluralität und Widersprüchlichkeit der gesellschaftlichen Kräfte und ihres je spezifischen Beitrages zum

Wohl der Gesamtheit, der durch den Bundestag als das zentrale demokratische Organ des Grundgesetzes zur Geltung gebracht werden soll. Die Entfaltung dieses Sinnzusammenhangs orientiert sich in erster Linie an der **Legitimität** des parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses, d.h. der Pluralität und möglichststen gesellschaftlichen Repräsentativität der in ihn einfließenden Interessen, Ideen und Ziele. Diese Dimension des parlamentarischen Repräsentationsprozesses findet seinen Ausdruck in der **Garantie von Minderheitsrechten**.

- 4 (1) Diese beiden widerstreitenden Grundprinzipien parlamentarischer Repräsentation haben in den verschiedenen Funktionsbereichen des Bundestages ein jeweils unterschiedliches Gewicht. Traditionell werden die Wahl-, die Gesetzgebungs-, die Kontroll-, die Willensbildungs- und die Öffentlichkeitsfunktion eines Parlaments im Rahmen eines parlamentarischen Regierungssystems unterschieden. Der Deutsche Bundestag macht da keine Ausnahme. Es bedarf keiner näheren Begründung, daß zur Erfüllung seiner Wahl-, seiner Gesetzgebungs- und seiner Willensbildungsfunktion – bei letzterem ist vor allem an den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten konstitutiven Parlamentsbeschluß zu denken – das **Mehrheitsprinzip** gem. Art. 42 Abs. 2 GG die letztlich entscheidende Entscheidungsregel darstellt. Denn bei diesen Funktionen geht es um die Herstellung eines parlamentarischen Gesamtwillens als Bedingung effektiver und zugleich demokratisch legitimer politischer Führung. Das Mehrheitsprinzip bedeutet, daß der politische Wille der Mehrheit als Gesamtwille Verbindlichkeit erlangt. Anders ausgedrückt: es kann nur einen für das Gemeinwesen unentbehrlichen und legitimen parlamentarischen Gesamtwillen geben, wenn der Mehrheitswille als Gesamtwille gilt.
Bei parlamentarischen Wahlen, bei der Gesetzgebung und anderen politischen Sachbeschlüssen des Bundestages finden daher alle Minderheitenrechte eine Schranke in diesem Prinzip. Folgerichtig hat die Minderheit in diesen Bereichen um so weniger Einfluß, je stärker die Mehrheit ist.
- 5 Der Mehrheit wächst mit dieser Fähigkeit, ihren *Teilwillen* als staatlichen *Gesamtwillen* zu etablieren und ggf. mit staatlichen Zwangsmitteln durchzusetzen, eine zusätzliche, d.h. über ihre bloße Mehrheitsstellung hinausreichende Macht zu. Die Fähigkeit der Mehrheit, für die Gesamtheit zu handeln, ist indessen nicht ihr eigenes Verdienst. Dieses „Privileg“ folgt nicht etwa aus einer sachlichen Nähe oder gar Übereinstimmung zwischen Mehrheits- und Gesamtwillen. In einer modernen offenen und demokratischen Gesellschaft kann es keinen sachlich einheitlichen Gesamtwillen geben. Die Mehrheit verdankt vielmehr ihre Fähigkeit, ihren Teilwillen als Gesamtwillen verbindlich zu machen, allein der Verfassung. Eine berühmte Feststellung Carl Schmitts aus der Weimarer Republik paraphrasierend, könnte man von einer **konstitutionellen Legitimitätsprämie auf die Mehrheitsstellung** sprechen.
- 6 (2) Im Lichte dieser Bedeutung des Mehrheitsprinzips ist seine Funktion im **Funktionsbereich der parlamentarischen Kontrolle** zu betrachten. Hier gilt eine andere institutionelle Logik als in den parlamentarischen Funktionsbereichen der Wahl, der Gesetzgebung und der sachpolitischen Willensbildung. Auch hier ist die Unterscheidung zwischen Mehrheit und Minderheit bedeutsam. Aber während das Mehrheitsprinzip für Wahlen, Gesetzgebung und Willensbildung die **Lösung des Problems** der Herstellung eines parlamentarischen Gesamtwillens und damit der Ermöglichung effektiver politischer Führung darstellt, betrifft das System der parlamentarischen Kontrolle das **Problem dieser Lösung**, nämlich dieses: die für die Gesamtheit handelnde Mehrheit zu zügeln. Genauer gesagt geht es darum, der durch die Verfassung bewirkten Machtsteigerung der Mehrheit ein **balancierendes Gegengewicht** hinzuzufügen. Mit diesem Gegengewicht wird der Mehrheit nicht etwas

von der eigenen Kraft und Macht weggenommen, die sich aus ihrer gesellschaftlichen Verwurzelung ergibt. Vielmehr wird dadurch nur ein Ausgleich für die Machtsteigerung geschaffen, die ihr die Verfassung als Zusatzprämie auf ihre Mehrheitsstellung ausgeschüttet hat.

- 7 Wohlgermerkt, diese Prämie ist nicht etwa als Belohnung für die eigene Vorzüglichkeit als Mehrheit mißzuverstehen; in der Demokratie hat die Mehrheit qua Mehrheit keinen höheren Wert als die Minderheit. Ebensovienig aber ist die Minderheit qua Minderheit der Mehrheit in irgendeinem normativen Sinne überlegen. Mehrheit und Minderheit sind vielmehr unterschiedliche, gleicherweise notwendige Funktionselemente in dem verfassungsmäßig geordneten Prozeß der Herstellung der Bedingungen guter – d.h. effektiver und legitimer – politischer Führung. Mit anderen Worten, die im Funktionsbereich der parlamentarischen Kontrolle vorgesehenen Einschränkungen der Mehrheit in Gestalt von Rechten der Minderheit bedeuten nicht Einschränkungen effektiven und legitimer politischer Führung. **Nach der inneren Logik des Verfassungsstaates sind Machtbegrenzungen im Gegenteil Mittel der Steigerung der Leistungsfähigkeit des politischen Systems insgesamt.**
- 8 Während, wie oben dargelegt, alle parlamentarischen Minderheitenrechte in den parlamentarischen Funktionsbereichen der Wahlen, der Gesetzgebung und der sachpolitischen Willensbildung ihre Schranke im Mehrheitsprinzip finden, bildet umgekehrt im Funktionsbereich der parlamentarischen Kontrolle das **Gegengewichtsprinzip** die Schranke der Mehrheitsregel¹. In der anglo-amerikanischen Theorie spricht man von *checks and balances* als verfassungsrechtlichem Ordnungsprinzip. Dessen Logik ist auf darauf gerichtet, einen Raum für die Entfaltung alternativer Politikentwürfe zu schaffen. Dieser Logik liegt die – empirisch vielfach belegte – Annahme zugrunde, daß Herrschaft, die ja begriffsnotwendig die Befehlsgewalt einer Minderheit über die Mehrheit bedeutet, immer dann besonders intensiv und auch gefährlich ist, wenn sie im Namen der Gesamtheit ausgeübt wird – sie hat dann keinerlei innere Schranken. Darin liegt die Achillesferse jeglicher demokratischen Herrschaft, denn sie ist begriffsnotwendig die Herrschaft von Teilen des Volkes im Namen des und mit Verbindlichkeit für das Gesamtvolk. Es handelt sich dabei im wesentlichen um zwei Probleme: zum einen um die Legitimität der Mehrheit, verbindlich für die Gesamtheit zu handeln (**Legitimitätsproblem**); zum anderen um die Tendenz zur Intensivierung von Herrschaft, die aus der Identifizierung des Mehrheit mit der Gesamtheit resultiert (**Intensitätsproblem**).
- 9 Das Grundgesetz hat auf diese der Demokratie innewohnenden Probleme mit verschiedenen institutionellen Vorkehrungen reagiert. Zur Lösung des **Legitimitätsproblems** trifft es Vorkehrungen, die verhindern sollen, daß sich die Mehrheit als Verkörperung der Gesamtheit versteht und nicht als bloß größerer Teil der Gesamtheit, der Rücksicht auf die anderen Teile nehmen muß. Dem beugen u.a. die verfassungsrechtlichen Garantien der Parteienvielfalt, -gleichheit und -freiheit, der öffentlich und politisch fungierenden Grundrechte (vor allem Art. 5, 8, 9) sowie der Periodizität der Wahlen vor. Die zugrunde liegende Idee ist die, daß erst die institutionelle Konfrontation mit den Politikentwürfen der Minderheit die Mehrheitsherrschaft relativiert, moderiert und begrenzt und sie zugleich als Herrschaft im Namen und mit Verbindlichkeit für die Gesamtheit legitim und erträglich macht. Das Mandat der Mehrheit, für die Gesamtheit zu handeln, ist daher nicht nur zeitlich, sondern auch sachlich begrenzt: demokratische Herrschaft ist zwar notwendig Herrschaft der Mehrheit im Namen der Gesamtheit; legitim aber ist diese Mehrheitsherrschaft nur

¹ Aus Gründen der Begrenzung dieser allgemeinen Vorbemerkungen lasse ich die Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages hier beiseite.

deswegen und nur in dem Maße, weil und soweit sie Herrschaft im Lichte institutionell sichtbar gemachter potentiellen Politikalternativen ist.

- 10 Der Lösung des **Intensitätsproblems** dienen natürlich in erster Linie die Freiheitsgrundrechte und das Prinzip der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 3 GG), aber auch spezifische Vorkehrungen des **parlamentarischen Minderheitsschutzes** (nicht zu verwechseln mit dem Minderheitenschutz, d.h. dem Schutz der Gleichheitsrechte bestimmter Merkmalsgruppen in Art. 3 Abs. 3 GG). Parlamentarischer Minderheitenschutz ist ein Pendant zur Mehrheitsregel und der ihr innewohnenden konstitutionellen Legitimitätsprämie. Er dient dazu, die der Gesamtheit zustehende politische Macht zwischen Mehrheit und Minderheit so zu verteilen, daß keine die Minderheit erdrückende Mehrheitsmacht entsteht und die Minderheit über jene Handlungsmöglichkeiten verfügt, die ihre Chance wahrt, in den folgenden demokratischen Wahlen zur Mehrheit zu werden. Der Umfang und die Intensität des Schutzes der parlamentarischen Minderheit variieren mithin je nach der jeweiligen Stärke der Mehrheit.
- 11 Das bedeutet, daß eine Verteilung von parlamentarischen Rechten in diesem Funktionsbereich durch Abbildung der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse, sprich: im Verhältnis der Stärke der Fraktionen, verfassungsrechtlich nicht angemessen ist. Dies würde die Mehrheitsstellung verfestigen statt sie der Kritik und Kontrolle auszusetzen. Analog zur oben erwähnten konstitutionellen Legitimitätsprämie auf die Mehrheitsstellung muß es mithin im Interesse des Funktionierens des parlamentarischen Regierungssystems auch eine zusätzliche **Legitimitätsprämie auf die Minderheitsstellung im Parlament** geben, die sich in einer überproportionalen Ausstattung mit parlamentarischen Kontrollinstrumenten ausdrückt.
- 12 Unter dem Gesichtspunkt der Effektivität der parlamentarischen Kontrolle läßt sich der Grundsatz formulieren, daß, je größer eine Mehrheit ist, desto stärker ihre Kontrolle sein muß. Anders ausgedrückt: je kleiner eine Minderheit in einem parlamentarischen System ist, desto überproportional stärker müssen ihre Kontrollrechte ausgestaltet sein. Eine starke parlamentarische Minderheit bewirkt bereits als solche eine Zügelung der Macht, da sie über erhebliche materielle und immaterielle Ressourcen verfügt, der regierenden Mehrheit die Ungewißheit ihres Machtbesitzes zu zeigen. Wollte man die innere Logik des für Wahlen, Gesetzgebung und sachpolitischer Willensbildung geltenden Verhältnisses von Mehrheit zu Minderheit auf die Kontrollfunktion anwenden, so würde man bei dem Paradox landen, daß eine politische Kraft um so geringerer Kontrolle unterliegt, je mächtiger sie ist. Das Gegenteil aber ist richtig: mit dem Anwachsen einer Macht wächst die Notwendigkeit ihrer Kontrolle.
- 13 Nun ist es verfassungsrechtlich fragwürdig und für den parlamentarischen Betrieb wohl auch wenig praktikabel, die Rechte parlamentarischer Minderheiten jeweils nach den konkreten parlamentarischen Mehrheits- und Minderheitskonstellationen zu variieren. Tatsächlich ist dies auch nicht notwendig. Denn wie sich sogleich zeigen wird, läßt sich das für den Funktionsbereich der parlamentarischen Kontrolle geltende Prinzip der überproportionalen Handlungsmacht der Minderheit auf eine weniger angreifbare Weise verwirklichen.
- 14 (3) Eine parlamentarische Minderheit oder parlamentarische Minderheiten, die bereit sind, Regierungsverantwortung zu übernehmen, bilden die **Opposition**. Das Merkmal der Bereitschaft zur Regierungsbildung ist wesentlich. Opposition und Minderheit sind nicht dasselbe: jede Opposition ist eine Minderheit, aber nicht jede Minderheit ist eine Opposition – es kann Minderheiten geben, die, häufig als Fundamen-

talopposition gegen das parlamentarische Regierungssystem als solches, unter keinen Umständen zur Übernahme von Regierungsverantwortung in diesem System bereit sind.

- 15 Die begriffliche Unterscheidung zwischen Minderheit und Opposition ist auch aus einem anderen Grund notwendig. Während der lehrbuchgemäße Idealtypus des parlamentarischen Regierungssystems ein Gegenüber von Regierung und kontrollierendem Parlament verlangt, hat sich die politische Realität dieses Herrschaftstypus nicht nur in diesem Lande längst dahin entwickelt, daß die Regierung und die sie tragende Parlamentsmehrheit eine zwar in sich differenzierte, aber machtpolitisch einheitliche politisch gestaltende Kraft bilden, der die parlamentarische Minderheit gegenübersteht; auf diese fällt infolgedessen die Verantwortung der Kontrolle der Regierung. **Parlamentarische Kontrolle** ist unter diesen modernen Bedingungen der parlamentarischen Demokratie **Kontrolle** der Regierung **durch die parlamentarische Minderheit**. Sie kann nur eine annähernd gleiche Effektivität wie die klassische Parlamentskontrolle haben, wenn sie als politische Alternative zur aktuellen Regierungskonstellation fungieren kann. Die oben erwähnte konstitutionellen Legitimitätsprämie der Minderheit dient gewissermaßen dem Ausgleich dafür, daß die u.U. zahlenmäßig sehr kleine Minderheit die lehrbuchmäßig eigentlich dem Parlament als Ganzem zukommende Funktion der Kritik und Kontrolle der Regierung zu übernehmen hat.
- 16 Tatsächlich gibt es diese Ausgleichsprämie im geltenden Verfassungsrecht auch, wenn auch keinesweg durchgängig. Denn der **Funktionswandel parlamentarischer Kontrolle** bildet den verfassungstheoretischen Hintergrund für die zunehmende verfassungsrechtliche Anerkennung der **Opposition** als einer **eigenständigen Einrichtung des Verfassungslebens**. Durch diesen Begriff wird deutlich gemacht, daß die parlamentarische Minderheit nicht mehr nur treuhänderisch Rechte des Gesamtparlaments wahrnimmt, wenn sie Kontrollfunktionen gegenüber der Regierung ausübt. Sie agiert vielmehr dezidiert als politische Alternative nicht nur zur Regierung, sondern zur parlamentarischen Regierungsmehrheit. Es ist diese Funktion, die mit dem Begriff der Opposition belegt ist.
- 17 Im Gegensatz zum Grundgesetz erwähnt eine größere Anzahl von Landesverfassungen² ausdrücklich die Institution der Opposition und ihre Rechte. Als besonders glücklich kann die Formulierung des Art. 23a der Hamburger Landesverfassung gelten:
- (1) Die Opposition ist wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie.
 - (2) Sie hat die ständige Aufgabe, die Kritik am Regierungsprogramm im Grundsatz und im Einzelfall zu vertreten. Sie ist die politische Alternative zur Regierungsmehrheit.

Daraus geht deutlich hervor, daß die Opposition nicht nur gleichsam die Regierung im Wartestand ist, sondern daß sie ein notwendiges Element guter Regierungsführung ist. Die Rechte, die Verfassung und Geschäftsordnung ihr zuweisen, sind Funktionselemente des parlamentarischen Regierungssystems und haben daher zugleich auch einen **objektiv-rechtlichen Charakter**.

- 18 Die Tatsache, daß das Grundgesetz die Verfassungseinrichtung der Opposition nicht kennt, bedeutet nicht, daß der Bundestag seine Aufgaben nach einem veralteten und

² Berlin Art. 25 III; Bremen Art. 78; Hamburg Art. 23a; Mecklenburg-Vorpommern Art. 26; Niedersachsen Art. 19 II; Sachsen Art. 40; Sachsen-Anhalt Art. 48; Schleswig-Holstein Art. 12; Thüringen Art. 59.

realitätsfernen Funktionsmodell wahrnimmt. Bereits die Konzipierung der grundgesetzlichen Demokratie als Parteiendemokratie spricht dagegen. So geht das Grundgesetz an verschiedenen Stellen – so, für den hier erörterten Zusammenhang bedeutsam, in Art. 39 III 3 (frühzeitige Einberufung des BT) und Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 (Antragsbefugnis für die abstrakte Normenkontrolle) – durchaus von der Existenz parlamentarischer Minderheiten aus. Seine Geschäftsordnungsautonomie bietet die institutionelle Handhabe zu einer weitgehenden Anpassung an die Realitäten des modernen Parlamentarismus, die im Jahre 1949 noch nicht in voller Schärfe erkennbar gewesen sein mögen. Freilich wäre dem verfassungsändernden Gesetzgeber durchaus zu empfehlen, die Rolle der Opposition als einer Einrichtung des Verfassungslebens ausdrücklich im Grundgesetz festzuschreiben. Das muß hier aber auf sich beruhen.

- 19 Festzuhalten ist, daß auch nach dem Grundgesetz die dort und in der Geschäftsordnung des Bundestages enthaltenen Rechte der parlamentarischen Minderheit im Sinne des objektiven Zweckes einer effektiven Ausübung der Oppositionsfunktion im parlamentarischen Regierungssystem zu deuten sind. Hier gilt, ähnlich wie im oben erläuterten Funktionssystem der parlamentarischen Kontrolle, nicht die für die Funktionssysteme der Wahlen, der Gesetzgebung und der sachpolitischen Willensbildung dominante Logik effektiver Mehrheitsherrschaft, sondern der Wahrung und Förderung der Offenheit des politischen Systems für Alternativen. Das bedeutet, daß auch hier eine Zuweisung von Rechten im zahlenmäßigen Verhältnis der im Bundestag vertretenen Fraktionen nicht funktionsgerecht ist. Als generelles Prinzip folgt daraus: **kein Instrument der parlamentarischen Kontrolle sollte an so hohe Zugangsbedingungen geknüpft werden, daß sie von einer einzelnen Fraktion – als der grundlegenden körperschaftlichen Handlungseinheit des Bundestages – nicht erfüllt werden können.**
- 20 (4) Bislang war von „der“ Opposition die Rede, worunter sowohl eine durch gemeinsame politische Überzeugungen verbundene Minderheit von Abgeordneten als auch eine Mehrzahl solcher Minderheiten verstanden werden konnte. Während es im Hinblick auf die Rechte der parlamentarischen Minderheit irrelevant ist, ob man von einer Minderheit oder von mehreren Minderheiten spricht, ist dies in bezug auf die Opposition nicht der Fall. Ein Parlament mit mehreren Fraktionen, die die Regierung nicht tragen oder stützen, ist notwendigerweise ein Parlament mit mehreren, politisch unterschiedlich ausgerichteten Minderheiten, da sich Fraktionen nur aus Abgeordneten der gleichen politischen Richtung bilden können. Dagegen besteht „die“ **Opposition notwendig im Singular**, da sie im parlamentarischen Regierungssystem die Alternative zur Regierung darstellt und es auch nur eine Regierung gibt.
- 21 In einem Parlament mit mehreren Fraktionen, die nicht die Regierung tragen oder stützen, stellt sich daher die Frage, wer „die“ Opposition ist. Die Gesamtheit der Minderheitsfraktionen kann es nicht sein, da sie ihrerseits untereinander im politischen Wettbewerb miteinander stehen; nur bei bestimmten, eher seltenen Konstellationen werden sie daher eine Einheit bilden, aus der sie die Regierung bilden könnten. Die politische Verschiedenheit unter ihnen kann so groß sein, daß eine Zusammenarbeit als Regierung schlechthin ausgeschlossen erscheint. Andererseits bietet auch die Regelung des Art. 12 Abs. 2 der schleswig-holsteinischen Verfassung keine Lösung, wo es heißt:

Die oder der Vorsitzende der stärksten die Regierung nicht tragenden Fraktion ist die Oppositionsführerin oder der Oppositionsführer.

- 22 Diese Formulierung setzt die Existenz einer einheitlichen Opposition voraus, die es bei einer Mehrheit von Fraktionen in der Regel gerade nicht gibt. Die Vorschrift ist sinnvollerweise dahingehend zu interpretieren, daß der bzw. die Vorsitzende der stärksten Oppositionsfraktion bei bestimmten parlamentarischen Akten den Vorrang vor den Vorsitzenden der kleineren Oppositionsfraktionen genießt. Eine darüber hinausgehende Bedeutung kann diese Regelung nicht haben.
- 23 Eine Lösung des Problems, bei einer Mehrzahl von oppositionellen, auch untereinander im politischen Wettbewerb befindlichen Fraktionen dennoch parlamentarische Rechte „der“ Opposition zu garantieren, kann nur darin liegen, jeder dieser Fraktionen den gleichen Status als Opposition einzuräumen. Denn zum einen erfüllt jeder dieser Fraktionen je für sich die parlamentarische Aufgabe der Kritik und Kontrolle des Regierungsprogramms und der Regierungstätigkeit, zum anderen ist jede für sich potentieller Teil einer alternativen Regierung. Die **Rechte**, die „**der**“ **Opposition** zustehen, **stehen** mithin im Prinzip **jeder einzelnen der Oppositionsfraktionen** zu.
- 24 (4) Unter Berücksichtigung dieser verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte ergibt sich als Ergebnis, daß im Bereich der parlamentarischen Kontrolle – abgesehen von den einzelnen Abgeordneten, die hier außer Betracht gelassen werden – die Fraktionen, die nicht die Regierung tragen oder stützen, als Träger der Funktion der Opposition anzusehen sind und daher als solche die Rechte beanspruchen können, die nach geltendem Recht der Opposition zustehen. Umfang und Qualität dieser Rechte muß über das hinausgehen, was einer Gruppe bei einer Verteilung nach dem Verhältnis ihrer zahlenmäßigen Stärke zustehen würde. Das folgt aus dem verfassungsrechtlichen Zwecken der Effektivität der parlamentarischen Kontrolle sowie der Gewährleistung einer für die Offenheit des politischen Systems notwendigen „Regierung im Wartestand“. Wo das geltende Recht – Grundgesetz, Geschäftsordnung des Bundestages, Gesetz über Parlamentarische Untersuchungsausschüsse – diesem Grundsatz nicht gerecht ist, ist eine Änderung zu empfehlen.
- 25 Es sei abschließend betont, daß nicht alle Rechte von Minderheiten ipso facto im Funktionsbereich der parlamentarischen Kontrolle angesiedelt sind, für den die im vorangehenden Absatz getroffene Aussage gilt. Es gibt auch Rechte von Minderheiten in dem Funktionsbereich der Wahlen, der Gesetzgebung und der sachpolitischen Willensbildung, in dem das Mehrheitsprinzip uneingeschränkt Geltung hat. Im Einzelfall kann eine Abgrenzung schwierig sein. In bezug auf die in den Fragekatalogen der antragstellenden Fraktionen genannten Rechte gilt Folgendes:

Funktionsbereiche	Wahlen, Gesetzgebung, Willensbildung	Parl. Kontrolle	Opposition
Minderheitsrechte			
Initiative zu Gesetzen u. anderen Vorlagen (Art. 76 I GG, §§ 75, 76 GOBT)	x		
Vorzeitige Einberufung des BT (Art. 39 III 3 GG, 21 II GOBT)		x	x
Einsetzung von Untersuchungs-		x	x

ausschüssen (Art. 44 I 1 GG, § 1 I PUAG)			
Antragsbefugnis Normenkontrolle (Art. 93 I Nr. 2 GG)		(x)	

B. Stellungnahme zu Fragen der Fraktionen (aus Zeitgründen nur selektiv)

Vorbemerkung

Eine ganze Reihe der den Sachverständigen vorgelegten Fragen läßt sich nicht eindeutig dahingehend beantworten, daß das Grundgesetz diese oder jene Antwort zwingend vorschreibt. Das hängt damit zusammen, daß der hier erörterte Fragenkomplex im Bereich der parlamentarischen Selbstorganisation liegt, in dem das Grundgesetz dem Bundestag einen breiten Ermessensspielraum eingeräumt hat. Dementsprechend läßt sich auch von keiner der gegenwärtig geltenden Regelungen der GOBT sagen, sie verstoße gegen das Grundgesetz. Die in dieser Stellungnahme angestellten Erwägungen und die folgenden Antworten orientieren sich an einem bestimmten, dem Grundgesetz entnommenen Modell der parlamentarischen Regierung, das dennoch nicht beanspruchen kann, die einzig verfassungsrechtlich richtige Lösung zu verkörpern. Infolgedessen haben die aus dem Grundgesetz abgeleiteten Antworten nicht den Charakter einer zwingend gebotenen Rechtsfolge, sondern den einer verfassungsnormativ vorzugswürdigen Lösung, die den Funktionserfordernissen des parlamentarischen Regierungssystems des Grundgesetzes nach Auffassung des Verf. am besten entspricht.

I. CDU/CSU-Fraktion

Frage 2: Es gibt, im Gegensatz zu einzelnen Landesverfassungen, keine explizite Regelung des Grundgesetzes über die Rolle der Opposition (wohl aber über die der Regierung). Implizit ergibt sich die Verfassungseinrichtung der Opposition im Grundgesetz aus der Konstitutionalisierung des parlamentarischen Regierungssystems.

Frage 3: In den Funktionsbereichen der parl. Wahlen, der Gesetzgebung und der sachpolitischen Willensbildung bildet das Mehrheitsprinzip des Art. 42 Abs. 2 GG die Schranke der Minderheitsrechte. Hier bildet sich die Verteilung von Mehrheit und Minderheit gemäß dem Prinzip der demokratischen Repräsentation ab. Im Funktionsbereich der parlamentarischen Kontrolle ist eine konstitutionelle Prämie auf die Minderheitsstellung erforderlich, vgl. dazu oben Teil A. Rdnrn. 3, 4, 6, 11.

Frage 6: Oppositionsfraktionen haben auch außerhalb des Parlaments viele Möglichkeiten, ihre jeweiligen politischen Ziele der Öffentlichkeit zu unterbreiten. Allerdings können die Funktionen, die sie im Rahmen des parlamentarischen Regierungssystems zu erbringen haben, nur innerhalb des Parlaments erfüllt werden. Insofern sind die zur Erfüllung dieser Funktionen erforderlichen Rechte auch nur innerparlamentarisch zu gewährleisten.

II. SPD-Fraktion

Frage 1: Die Möglichkeiten für die Wahrnehmung ihrer Funktion der parlamentarischen Kontrolle könnten effektiver gestaltet werden.

Frage 2: s. Antwort zu Frage 3 CDU/CSU-Fraktion.

Frage 3: s. oben Teil A. Rdnrn. 4, 15, 16, 17.

Frage 6: Die Existenz einer parlamentarischen Opposition von ca. 10% der Abgeordneten gegenüber der damaligen großen Koalition dürfte eine Ursache für die Auswanderung von Opposition in den außerparlamentarischen Raum gewesen sein.

Frage 8:

Die objektive Wirkung einer solchen Veränderung des Quorums der Antragsbefugnis wäre die einer Umwandlung der Normenkontrolle aus einem objektiven Verfahren der Rechtskontrolle zu einem Kontrollinstrument im Rahmen der Kontrollfunktion des Parlaments.

Vorteil: das Instrument der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen würde die Aufmerksamkeit der Regierungsmehrheit in Bezug auf die rechtliche Unbedenklichkeit ihrer Gesetzesvorhaben steigern, da die Hürden des Zugangs zum Bundesverfassungsgericht erheblich abgesenkt würden. Mittelbar würde das Kontrollpotential der Minderheiten auch ohne aktuelle Inanspruchnahme des erleichterten Zugangsrechts zum BVerfG gesteigert. Im Ergebnis könnte das ein Instrument zur Steigerung der Effektivität des pol. Systems führen.

Nachteil: Gefahr einer noch stärkeren Auslagerung genuin parlamentarischer Funktionen auf das Bundesverfassungsgericht mit der Tendenz zur Entpolitisierung und Judifizierung der Politik.

III. FDP-Fraktion

Fragen 1 und 2: Auch in der jetzigen Fassung dient das Antragsquorum des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG dem Schutz der überstimmten Minderheit. Doch ist seine Effektivität angesichts des relativ hohen Quorums nur sehr begrenzt. Das Verfahren ist in der jetzigen Ausgestaltung ein objektives Verfahren, nach der Rspr. Des BVerfG geben die Antragsteller nur den Anstoß zu dem Normenkontrollverfahren, das das Gericht auch nach Rücknahme des Antrags kraft Amtes fortführen kann. Es ist m.a.W. kein Instrument der Opposition zur Kontrolle der Regierungstätigkeit. Eine Umwandlung in ein solches Instrument mag wünschenswert sein, vgl. Frage 8 SPD-Fraktion. Unter Bedingungen einer großen Koalition erscheint ein solcher Funktionswandel vom Instrument objektiver Verfassungskontrolle zu einem Mittel der Kontrolle der Regierung besonders plausibel.

Frage 3: Im Wege der Interpretation kommt man an dem eindeutigen Wortlaut des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 nicht vorbei.

Frage 4: S. hierzu oben Teil A. Rdnrn. 23, 24.

Frage 8: Denkbar wäre eine Änderung des BverfGG und Einführung eines Annahmeverfahrens nach dem Grundgedanken der Verfassungsbeschwerde (§§ 93a ff. BverfGG).

IV. Fraktion DIE LINKE

Frage 2: Da die Oppositionsfunktion im modernen Parlamentarismus generell auf die (die Regierung nicht tragenden oder stützenden) Minderheitsfraktionen übergegangen ist, müssen diese als Fraktionen mit genuinen Kontrollrechten ausgestattet werden, vgl. oben Teil A. Rdnr. 15, 16.

Frage 4: Nach der gegenwärtigen Rechtslage kann man das Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 nicht als genuines Oppositionsrecht ansehen. Allerdings erscheint eine Umwandlung in ein solches Instrument nicht unplausibel, vgl. Frage 8 SPD-Fraktion und Fragen 1 u. 2 FDP-Fraktion.

Frage 5: Aus den oben [Teil A. Rdnrn. 19-23] dargelegten Gründen erscheint eine Einräumung von Rechten an die Fraktionen im Funktionsbereich der parlamentarischen Kontrolle sinnvoll.

V. Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Fragen 2 und 3: Aus den oben [Teil A. Rdnrn. 11, 15,] dargelegten Gründen ergibt sich die Notwendigkeit einer überproportionalen Ausstattung der Rechte von Oppositionsfraktionen. Als Grundsatz folgt daraus, daß im Funktionsbereich der parlamentarischen Kontrolle jede Oppositionsfraktion wie „die Opposition“ zu behandeln ist und die dieser zustehenden Rechte haben muß.

Fragen 6 und 7: s. Antwort auf Frage 3 der CDU/CSU-Fraktion. Einer Absenkung von Minderheitenrechten auf das Quorum der Fraktionsstärke im Bereich der parl. Kontrolle ist verfassungsrechtlich unbedenklich, nach den oben [Teil A. Rdnr. 19] gegebenen Gründen verfassungspolitisch auch wünschenswert.

Frage 9: Wie oben [Teil A. Rdnr. 17 u. Fußn. 2] dargelegt, enthalten die Verfassungen von mehr als der Hälfte der Bundesländer Regelungen über die Verfassungseinrichtung der parl. Opposition und ihrer Rechte. Mehrere von ihnen legen ausdrücklich die Funktion der Kritik und Kontrolle der Regierung fest, alle garantieren das Recht der Chancengleichheit.

Frage 12: Es gibt einen Zusammenhang zwischen der zahlenmäßigen Stärke der Regierungsfaktionen und der der oppositionellen Minderheitsfraktionen. Im Hinblick auf die Kontrollfunktion, die vom Gesamtparlament auf jene Minderheitsfraktionen übergegangen ist, müssen deren Rechte so ausgestaltet sein, daß die Opposition als Alternative zur bestehenden Regierung sichtbar bleibt. Daraus leitet sich das Desiderat einer überproportionalen Rechteeausstattung ab, vgl. oben Teil A. Rdnr. 11.