

Kein Gebot zur Schaffung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte: Anmerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3.5.2016 [Urteilsanmerkung]

Matthias Rossi

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Rossi, Matthias. 2016. "Kein Gebot zur Schaffung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte: Anmerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3.5.2016 [Urteilsanmerkung]." *JuristenZeitung (JZ)*, 1169–72.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:

Deutsches Urheberrecht

Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:

<https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/>



[126] bb) Die in der Oppositionsspezifität des begehrten zusätzlichen Fraktionsrechts liegende Ungleichbehandlung der (Mitglieder der) Fraktionen, die die Bundesregierung tragen, ist nach den oben genannten Maßstäben (vgl. Rn. 98) verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen. Ein zwingender Grund für die Benachteiligung der die Regierung tragenden (Abgeordneten und) Fraktionen ist vorliegend weder vorgetragen noch ersichtlich (vgl. oben Rn. 99 ff.).

[127] Dass die regierungstragenden (Abgeordneten und) Fraktionen nicht von der Beteiligung am Minderheitenrecht nach § 5 Abs. 4 ESMFinG ausgeschlossen, sondern lediglich partiell beschränkt wären, ist auch regelungstechnisch nicht zwingend: Wäre – in Ergänzung zu oder anstelle der Berechtigung eines Viertels der Mitglieder des Haushaltsausschusses – eine Gruppierung mit einer Anzahl vorgesehen, welche die Abgeordneten der Oppositionsfraktionen (im Ausschuss) erreichen können, läge keine Spezifität der Berechtigung vor. Beispielhaft sei auf den eingefügten § 126a Abs. 1 GO-BT verwiesen, der in der Mehrzahl der Fälle (Nr. 1, 3 bis 6 und 11) mit der Berechtigung einer bestimmten – auch von der gegenwärtigen Opposition erreichbaren – absoluten Zahl an Mitgliedern des Bundestages operiert („120 Abgeordnete“; vgl. oben, Rn. 28).

[128] b) Die begehrte Einfügung spezifischer Oppositionsrechte durch eine befristete Anfügung des vorgeschlagenen § 12 Abs. 1 Satz 3 IntVG für die Dauer der 18. Legislaturperiode und damit die Erweiterung um berechnete zwei Oppositionsfraktionen (Art. 6 [i. V. mit Art. 7 Abs. 2] des Gesetzentwurfs BTDrucks 18/380) stellt ebenfalls eine verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende Beeinträchtigung der Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG dar (vgl. Rn. 99 ff., 123 ff.).

[129] III. Der Antrag zu 3 ist unbegründet, da eine Pflicht des Antragsgegners zur Einräumung der von der Antragstellerin begehrten Oppositionsrechte auf Ebene der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages nicht besteht.

[130] 1. Soweit sich das im Antrag zu 3 zum Ausdruck kommende Begehren mit demjenigen der Anträge zu 1 und zu 2 überschneidet und nur hinsichtlich der Zuordnung der begehrten Rechte davon abhebt (betrifft § 126a Abs. 1 Nr. 1 bis 8 GO-BT), ist entsprechend auch der Antrag zu 3 unbegründet.

[131] 2. Im Übrigen begehrt die Antragstellerin mit ihrem Antrag zu 3 noch die Feststellung der Rechtsverletzung durch Unterlassen

[132] erstens – der Zuweisung des in § 126a Abs. 1 Nr. 9 GO-BT enthaltenen Antragsrechts auf öffentliche Anhörung durch den federführenden Ausschuss bei überwiesenen Vorlagen nach § 70 Abs. 1 Satz 2 GO-BT an sie als eigenes Oppositionsfraktionsrecht (anstelle des Rechts aller oppositionellen Ausschussmitglieder),

[133] zweitens – [der] Zuweisung des in § 126 Abs. 1 Nr. 10 GO-BT enthaltenen Antragsrechts auf Durchführung einer Plenarberatung statt einer erweiterten öffentlichen Ausschusssitzung nach § 69a Abs. 5 GO-BT an sie als eigenes Oppositionsfraktionsrecht (anstelle des Rechts aller oppositionellen Ausschussmitglieder) sowie

[134] drittens – der Zuweisung des in § 126a Abs. 1 Nr. 11 GO-BT enthaltenen Antragsrechts auf Einsetzung einer Enquete-Kommission nach § 56 Abs. 1 GO-BT an sie als eigenes Oppositionsfraktionsrecht (anstelle des Rechts von 120 Mitgliedern des Bundestages).

[135] Um dem Begehrt der Antragstellerin zu entsprechen, muss der Antrag zu 3 in dem Sinne ausgelegt werden, dass im Hauptantrag (Buchstabe a) „Rechte der Fraktionen (im Ausschuss), die nicht die Bundesregierung tragen“ oder „Oppositionsfraktionsrechte“ und nicht „Fraktionsrechte“ begehrt werden. [...]

[136] Die Erweiterung des Kreises der Berechtigten um die Oppositionsfraktionen im Plenum oder im Ausschuss stellte jedoch jeweils ein spezifisches Oppositionsrecht und damit entsprechend dem oben Gesagten eine nicht gerechtfertigte Beeinträchtigung der Gleichheit der Fraktionen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG dar (vgl. Rn. 99 ff., 123 ff.).

[137] 3. Der Hilfsantrag (Buchstabe b) des Antrags zu 3 muss [...] ebenfalls in dem Sinne ausgelegt werden, dass das Begehrt dahin geht, die

Antragsrechte „als Rechte aller Mitglieder der Fraktionen (im Ausschuss), die nicht die Bundesregierung tragen“, zuzuweisen.

[138] Die Erweiterung des Kreises der Berechtigten um die Oppositionsfraktionen im Plenum oder im Ausschuss stellte jedoch wiederum jeweils ein spezifisches Oppositionsrecht und damit eine nicht gerechtfertigte Beeinträchtigung der Gleichheit der Fraktionen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG dar (vgl. Rn. 99 ff., 123 ff.).

Anmerkung

Professor Dr. Matthias Rossi, Augsburg*

Selten war das grundsätzliche Ergebnis einer Entscheidung des *BVerfG* erwartbarer als im Falle des von der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag initiierten Organstreitverfahrens, das der Sache nach auf die verfassungsrechtliche Zuerkennung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte gerichtet war und das nun mit einem explizit formulierten Verbot der Einführung solcher Rechte endete: Ja, das Grundgesetz enthält einen allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition, aber nein, es begründet selbst keine spezifischen Oppositionsfraktionsrechte und verlangt auch nicht deren Schaffung, sondern steht ihnen sogar ebenso entgegen wie einer verfassungsgerichtlich angeordneten Absenkung der für die Ausübung von Minderheitenrechten erforderlichen Quoren von einem Drittel bzw. einem Viertel – so fasst der Zweite Senat des *BVerfG* sein Urteil vom 3. Mai 2016 in den vier Leitsätzen zusammen.

I. Große Koalitionen und andere Konstellationen

Selten auch wird angesichts der Erwartbarkeit der Entscheidung rätselhafter bleiben, was die Antragstellerin zur Anrufung des *BVerfG* bewogen hat. Die Sorge, sich in einer übermächtig erscheinenden Großen Koalition trotz der parlamentsinternen Verständigung in § 126a GOBT auf die zeitlich befristete besondere Anwendung von Minderheitenrechten nicht genug Stimme verschaffen zu können, war wohl so groß, dass jede Auseinandersetzung mit den durchaus weitreichenderen Folgen einer möglichen Niederlage unterblieb. Übersehen oder unterschätzt wurde dabei möglicherweise, dass das *BVerfG* als verbindlicher Interpret der Verfassung über den konkret-gegenwärtigen Sachverhalt hinaus stets auch die möglichen Wirkungen seiner Entscheidungen für die Zukunft zu berücksichtigen hat und dementsprechend im vorliegenden Fall auch andere parteipolitische Konstellationen im Blick behalten musste – Konstellationen, die in vielleicht gar nicht allzu ferner Zukunft mit noch mehr Farben auch Unsicherheiten in den Bundestag und die anderen Staatsorgane tragen, die vielleicht Minderheitsregierungen erfordern, die aber möglicherweise auch die rein parteipolitisch geprägte Dichotomie von Regierungs- und Oppositionsfraktionen durch sach- und situationsspezifisch wechselnde Mehrheiten auf- und ablösen. Es wäre deshalb falsch, die Entscheidung des *BVerfG* nur vor dem Hintergrund großer Koalitionen im Allgemeinen oder der konkreten großen Koalition der 18. Legislaturperiode im Besonderen zu lesen.

Wie große Koalitionen im Sinne der bisherigen bundesdeutschen politischen Praxis bewertet werden, hängt nicht nur von individuellen politischen Überzeugungen, sondern auch von den jeweiligen allgemeinen Rahmenbedingungen ab. Große Koalitionen werden regelmäßig begrüßt, wenn

* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht sowie Gesetzgebungslehre an der Universität Augsburg.

sich (für erforderlich gehaltene) Reformen durch ein parteipolitisches Patt zwischen Bundestag und Bundesrat über Legislaturperioden aufgestaut haben, wenn Verfassungsänderungen, insbesondere Änderungen der föderalen Kompetenzverteilung, für notwendig erachtet werden oder wenn angesichts größerer „Krisen“, seien sie exogen oder endogen verursacht, der Wunsch nach einer breiten Mehrheit besonders ausgeprägt ist. Umgekehrt werden große Koalitionen vor allem aus struktureller Perspektive kritisch betrachtet, weil sie die Entwicklung einer Demokratie zu einer „Diktatur der Mehrheit“ forcieren, die in einer Stärkung exekutiven Entscheidens und einer Schwächung parlamentarischer Diskurse beobachtbar wird.

Die aktuelle „GroKo“ ist auch seitens der Verfassungswissenschaft besonders beäugt worden,¹ weil ihre parteipolitischen Repräsentanten im Bundestag nicht nur mühelos die für Verfassungsänderungen notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit erreichen, sondern auch die Drei-Viertel-Marke deutlich überschreiten und somit – ein fraktionsdiszipliniertes Stimmverhalten aller Abgeordneten unterstellt – verhindern, dass die Abgeordneten der verbleibenden Fraktionen das für zahlreiche Kontrollinstrumente notwendige Ein-Viertel-Quorum erfüllen können.

Das Verfassungsrecht selbst ist indes blind für die Besonderheiten einer großen Koalition. Es schaut mit Objektivitätssichernder Binde auf Große Koalitionen, und der Zweite Senat des *BVerfG* verdient Lob dafür, dass er diesen Schleier in der konkreten Entscheidung nicht abgenommen, sondern allenfalls gelupft hat, um „die Wirklichkeit des politischen Kräftespiels“ zur Kenntnis zu nehmen.² Diese Wirklichkeit ist in einem freiheitlich, demokratisch, rechtsstaatlich und vor allem auch föderal verfassten Gemeinwesen indes so komplex, dass der simple Ruf nach institutionalisierten Oppositionsrechten verhallen musste.³

II. Prämisse: Politischer Wettbewerb statt Vergabe von Rollen

In Anknüpfung an seine bisherige Rechtsprechung erinnert das *BVerfG* zunächst daran, dass der verfassungsrechtliche Schutz der Opposition vor allem im Demokratieprinzip wurzelt. Nur sehr knapp hebt es sodann hervor, dass die grundgesetzliche Demokratie mit Mehrheitsprinzip bei gleichzeitigem Minderheitenschutz auf dem Gedanken des politischen Wettbewerbs beruht. Dies aber ist die zentrale Prämisse der gesamten Entscheidung – Demokratie basiert auf Wettbewerb um die politische Macht, und diese Macht ist um so größer, je mehr eine politische Partei diesen Wettbewerb für sich entscheiden kann. Die Verfassung schützt die Funktionsbedingungen dieses Wettbewerbs auch im innerparlamentarischen Raum und muss sie auch schützen, wie das Gericht explizit hervorhebt.⁴ Doch trotz dieser durchaus konstitutiven Bedeutung der Möglichkeit von Opposition für die grundgesetzlich verfasste Demokratie hält das Grundgesetz eben keine feste Rolle als Opposition bereit, in die all jene schlüpfen könnten, denen an der Regierung

mitzuwirken versagt bleibt, und die Rechte verleihen würde, die unabhängig von der jeweiligen politischen Größe wären. Der Einfluss auf das politische Geschehen, der Einfluss auch auf das Regieren gar wächst eben nur in dem Maße, in dem man sich im politischen Wettbewerb hervorgetan hat.

III. Individuelle Oppositionsmöglichkeit statt institutioneller Oppositionsgarantie

Denn der verfassungsrechtliche Grundsatz effektiver Opposition beruht auf den individuellen Oppositionsmöglichkeiten der Abgeordneten und nicht auf einer institutionellen Oppositionsgarantie, die Fraktionen für sich in Anspruch nehmen könnten. Dies macht das *BVerfG* deutlich, wenn es das Recht zum parlamentarischen Opponieren in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verortet.

Dass allein Abgeordnete, nicht Fraktionen Träger von Oppositionsrechten sind, ist ebenso zwingend wie von weitreichender Konsequenz. Zwingend ist es, weil die individuell gewählten Abgeordneten und nicht etwa eine Gruppe von Mitgliedern einer bestimmten Partei die Repräsentanten des Volkes sind. Zwingend ist es, weil die gewählten Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG Vertreter des ganzen Volkes und nicht nur ihrer konkreten Wähler sind, und zwingend ist es schließlich, weil die Abgeordneten, einmal gewählt, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sind, auch nicht an die ihrer jeweiligen Partei oder gar der Wähler sind, sondern allein ihrem Gewissen unterworfen sind. Dieser verfassungsrechtliche Status der Abgeordneten gibt ihnen – flankiert durch die Indemnitäts- und Immunitätsregelungen der Art. 46 und Art. 47 GG sowie durch entsprechende Entschädigungsregelungen nach Art. 48 GG – die Freiheit, sich sowohl grundsätzlich und permanent für oder gegen die Regierung auszusprechen als auch punktuell und sachbezogen im Einzelfall eine gewissensorientierte Entscheidung zu treffen. Die Freiheit der Abgeordneten impliziert insoweit die Freiheit zum Opponieren, eine Freiheit, die stets individueller Natur ist und die auch innerhalb einer Fraktion verfassungsrechtlich weder ausgeschlossen werden noch zur Pflicht avancieren kann. Fraktionen sind demgegenüber keine verfassungsrechtlichen Institutionen, sondern aus der Parlamentsautonomie hervorgegangene Formen der Selbstorganisation. Ihre Gründung beruht auf einer Entscheidung der Abgeordneten, beruht letztlich auf deren von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Freiheit. Schon deshalb hätte das *BVerfG* die Absage an spezifische Oppositionsfraktionsrechte nicht nur mit dem Grundsatz der Gleichheit der Abgeordneten, sondern auch mit ihrer Freiheit begründen können und müssen. Denn die Anerkennung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte nähme dem einzelnen Abgeordneten die Möglichkeit, sich allein gewissensorientiert und deshalb möglicherweise auch gegen die Fraktion zu einer bestimmten Sachfrage zu verhalten, und führte somit zu einer verfassungsrechtlichen Anerkennung eines bislang doch stets für verfassungswidrig gehaltenen Fraktionszwangs.

Von weitreichender Konsequenz ist die normative Verortung individueller Oppositionsmöglichkeiten in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, weil damit nicht nur der Ableitung von spezifischen Oppositionsfraktionsrechten aus der geltenden Verfassung, sondern auch ihrer (gesetzlichen) Einführung eine Absage erteilt wird. Das *BVerfG* hebt deutlich hervor, dass ein durchgreifender, von der Verfassung legitimerter Rechtfertigungsgrund von einem der Gleichheit der Abgeordneten die Waage haltenden Gewicht nicht ersichtlich ist.⁵ In ihrer Stringenz wird diese Aussage zwar bereits bestrit-

¹ Siehe Beckermann/Weidemann *Der Staat* 53 (2014), 313; Cancik *NVwZ* 2014, 18; Ennuschat *VR* 2015, 1; Hölscheidt *ZG* 2015, 246; Leisner *DÖV* 2014, 880; K.-A. Schwarz *ZRP* 2013, 226; Schuster *DÖV* 2014, 516; vgl. auch Korte *APuZ* 2014, 8.

² So in Bezug auf die Möglichkeit von Fraktionen, Rechte des Bundestages prozessstandschaftlich auch gegenüber dem Bundestag selbst geltend zu machen, *BVerfG* *JZ* 2016, 1161, 1163 f. Rn. 67.

³ Sehr differenziert dagegen die grundlegende Untersuchung von Ingold, *Das Recht der Opposition*, 2015, passim.

⁴ *BVerfG* *JZ* 2016, 1161, 1164 Rn. 86.

ten.⁶ Sie ist gleichwohl zutreffend, wie das Gericht noch deutlicher hätte hervorheben können, wenn es eben neben der Gleichheit auch die Freiheit der Abgeordneten thematisiert und den Grundgedanken des politischen Wettbewerbs noch deutlicher betont hätte: Der politische Wettbewerb wird verfälscht, wenn einer Fraktion unabhängig von ihrer Größe spezifische Rechte zuerkannt werden.

IV. Voraussetzungs- statt Institutionenschutz

Die Absage an die Zulässigkeit (selbst der Einführung) spezifischer Oppositionsfraktionsrechte ist keine Absage an eine wirkmächtige Opposition. Vielmehr wird der – vom *BVerfG* erneut betonte – Grundsatz effektiver Opposition nur nicht durch die Bereitstellung spezifischer Institutionen, sondern allein und ausreichend durch die Bereitstellung parlamentarischer Minderheitenrechte sowie vor allem durch einen Voraussetzungsschutz effektiviert. Namentlich die Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 GG, darüber hinaus aber auch die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, im politischen Bereich flankiert durch die Gründungs- und Betätigungsfreiheit von politischen Parteien, sichern die Möglichkeiten einer (auch parlamentarischen) Opposition, neben denen es eines Institutionenschutzes nicht bedarf.

V. Plurale Erscheinungsformen von Opposition

Zudem ist mit Blick auf den rechtsstaatlich fundierten Grundsatz der Gewaltenteilung, der auch vom *BVerfG* als zusätzliche Absicherung des „Rechts auf organisierte politische Opposition“ hervorgehoben wird,⁷ zu berücksichtigen, dass im Streit allein die innerparlamentarische Opposition stand. Wenn das *BVerfG* nun mit überzeugenden Gründen der Ausgestaltung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte eine Absage erteilt, darf dies nicht als Abgesang jeglicher Opposition begriffen werden. Jenseits der vom *BVerfG* betonten Oppositionsmöglichkeit der einzelnen Abgeordneten bietet das bundesdeutsche Verfassungsrecht zahlreiche weitere Möglichkeiten einer effektiven Opposition.⁸ Neben den kaum zu überblickenden Möglichkeiten des gesellschaftlichen Opponierens, die maßgeblich auch auf den grundrechtlichen Freiheiten beruhen, und den vielfältigen Formen administrativer Opposition ist auf Bundesebene vor allem auch die interföderale Opposition in Erinnerung zu rufen, die namentlich durch den Bundesrat, darüber hinaus aber mit vielen weiteren Einwirkungsmöglichkeiten der Landesregierungen – darunter die von der Antragstellerin im konkreten Verfahren für so wichtig erachtete Befugnis zur Initiierung einer abstrakten Normenkontrolle – von erheblichem Einfluss auf die Politik und die Gesetzgebung des Bundes ist. Ins Bewusstsein zu rücken ist vor allen Dingen aber auch die intergouvernementale Opposition. In einer Koalitionsregierung, gerade auch der einer Großen Koalition, ist die intergouvernementale Opposition zwischen verschiedenen Ministerien die wohl wirksamste, vielleicht auch lähmendste Form der Gewaltenteilung. Hier schlägt sich letztlich das Wahlsystem einer mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl durch, denn die Bedingungen der Verhältniswahl tragen den Pluralismus der Parteien eben auch in die inneren Strukturen von Regierung und Opposition.⁹ Opposition findet insofern auch außerhalb des Parlaments, findet in guber-

nativen und administrativen Strukturen statt und kann dort doch ebenso parteipolitisch beeinflusst werden wie sich dies die Antragsteller von spezifischen Oppositionsfraktionsrechten erhofft haben.

VI. Selbstbeschränkung des Bundesverfassungsgerichts

Mit Blick auf die verfassungsrechtliche Gewaltenteilung sei schließlich auch hervorgehoben, dass die Entscheidung – jedenfalls im Ergebnis – als Selbstbeschränkung des *BVerfG* begriffen werden kann.

Das Gericht, das mit der Zulässigkeit von Klagen und Anträgen zugleich auch über seine eigene Machtposition entscheidet, hat zwar erneut die durchaus umstrittene Möglichkeit untermauert, Rechte des Bundestages in Prozessstandschaft durch Fraktionen im Organstreitverfahren geltend machen zu können, was dem Organstreitverfahren insofern den Charakter eines Insichprozesses verleiht. Erkennbar ist diese Zulassung aber nicht der Erweiterung eigener Entscheidungsbefugnisse, sondern der Effektivierung parlamentarischer Minderheitenrechte geschuldet. Die verfassungsgerichtlich anerkannte Möglichkeit der prozessstandschaftlichen Geltendmachung von Rechten des Bundestages lässt sich funktional insofern mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes begründen und ist als notwendige prozessuale Ergänzung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes effektiver Opposition zu verstehen, als sein Schlussstein gar. Die Zulässigkeit der (meisten) Anträge ist insofern besonderer Ausdruck des Grundsatzes effektiver parlamentarischer Opposition.

Im Ergebnis aber nimmt sich das *BVerfG* mit der Absage an spezifische Oppositionsfraktionsrechte aus dem Spiel. Denn das inhaltliche Ergebnis der Entscheidung lässt keinen Raum für weitere Anträge oder Klagen – sie würden nur zu inhaltsgleichen Entscheidungen und bei ständigen Wiederholungen zu einer aus dem Bananenmarktbeschluss bekannten Verschärfung der Zulässigkeitsanforderungen führen.¹⁰ Insofern hat das *BVerfG* nun einmal eine Grenze markiert, die es künftig nicht wieder wird ausloten müssen.

Dies ist nicht nur aus rechtsstaatlicher Perspektive der Gewaltenteilung, sondern auch aus praktischen Erwägungen klug. Wie sollte auch das *BVerfG* im Einzelfall entscheiden, welche Fraktion als Oppositionsfraktion spezifische Rechte für sich in Anspruch nehmen dürfte? Im Falle stabiler und „normaler“ Regierungsverhältnisse mag dies zwar noch vermeintlich leicht feststellbar sein, doch schon grundsätzlich ist diese Dichotomie zwischen regierungstragenden (Koalitions-)Fraktionen und Oppositionsfraktionen mit dem Leitbild des nur seinem Gewissen gegenüber verantwortlichen, einem Fraktionszwang nicht erliegenden Abgeordneten nicht aufrecht zu erhalten. Zudem: Wie beurteilte sich die Zuordnung zu bzw. der Charakter von Fraktionen bei Abstimmungen, die in bester parlamentarischer Manier von den Fraktionen „freigegeben“ werden? Wie beurteilten sich punktuelle Zustimmung zu Regierungsinitiativen, etwa zu Haushaltsgesetzen, während Minderheitsregierungen? Welche Folgen hätte die erfolgreiche Unterstützung eines Misstrauensantrags nach Art. 67 GG, welche Folgen die Enthaltung zu (vielleicht unechten) Vertrauensfragen nach Art. 68 GG? Und auch unabhängig von solchen Spezialfra-

⁵ *BVerfG* JZ 2016, 1161, 1166 Rn. 98 ff.

⁶ Vgl. zum Beispiel *Starski* DÖV 2016, 750, 755 f.

⁷ *BVerfG* JZ 2016, 1161, 1164 f. Rn. 87.

⁸ Erneut sei auf die grundlegende Schrift von Ingold (Fn. 3) verwiesen.

⁹ So Kropp ZParl 1997, 373, 374, unter Verweis auf ein Gutachten von Bernhard Schlink.

¹⁰ *BVerfGE* 102, 147 = JZ 2000, 1155 mit Anm. Classen.

gen – wie wirkte sich das sicherlich nicht immer einheitliche Stimmverhalten innerhalb von Fraktionen auf deren Charakterisierung aus? All diese offenen Fragen zeigen, dass das *BVerfG* Oppositionsrechte zutreffend ausschließlich Abgeordneten, nicht aber Fraktionen zuweist.

Anmerkung

Professor Dr. Karl-Eberhard Hain, Köln*

Die nachfolgenden Überlegungen beziehen sich ausschließlich auf den materiellen Kern des von der Bundestagsfraktion DIE LINKE angestrebten Organstreitverfahrens um Kontrollrechte des Parlaments, nämlich die sich aus dem Antrag zu 1. ergebende Frage, ob der Bundestag als Teil der verfassungsändernden Legislative verfassungsrechtlich verpflichtet gewesen wäre, einen Beschluss für ein verfassungsänderndes Gesetz zur Statuierung der von der Fraktion DIE LINKE erstrebten Oppositions(fraktions)rechte zu fassen.

Angesichts der Tatsache, dass der Antrag zu 1. nur begründet sein kann, wenn die Antragstellerin ein Recht auf die Änderung der Verfassung hat, ist es erstaunlich, welchen Begründungsansatz der Zweite Senat gewählt hat. Zwar hat die Antragstellerin nicht verfassungsändernde Gesetze angegriffen, so dass in diesem Sinne in der Tat keine Berührung der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Grundsätze vorliegen kann (Rn. 112 – im Text genannte Rn. beziehen sich auf *BVerfG* JZ 2016, 1161 ff.). Wenn aber Art. 79 Abs. 3 GG die inhaltlichen Grenzen der Verfassungsänderung abschließend festlegt¹, stellt die Revisionssperrklausel zugleich klar, welche Normen als Kontrollnormen im Hinblick auf Verfassungsänderungen überhaupt in Betracht kommen, nämlich ausschließlich die durch diese Norm geschützten, zu denen im Übrigen das demokratische und das Gewaltenteilungsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 2 GG) gehören, auf die das Gericht den Grundsatz effektiver Opposition wesentlich stützt, wenngleich es – in der Sache wenig überzeugend – offenlässt, ob der Grundsatz effektiver Opposition vom Schutz des Art. 79 Abs. 3 GG überhaupt umfasst ist (Rn. 112). Der genannte Kontrollmaßstab gilt nicht nur bezüglich anzugreifender vorgenommener Verfassungsänderungen, sondern auch hinsichtlich der Frage, ob eine Pflicht zum Erlass verfassungsändernder Gesetze besteht. Wenn diese Frage überhaupt sinnvoll gestellt werden kann, ist sie genau und nur anhand der Art. 1, 20 und 79 Abs. 3 GG zu beantworten – und damit nicht anhand eines „Regelungskonzeptes“ (Rn. 93) des Grundgesetzes, welches Bestimmungen außerhalb dieser Normen einbezieht, oder, wie im Hinblick auf eine „teleologische Reduktion der Quoren“ (Rn. 109) angeführt, auf der Basis von Konkretisierungen der revisionsfesten Regelungen, seien sie auch vom Verfassungsgeber und/oder vom verfassungsändernden Gesetzgeber gewollt (vgl. Rn. 114). Wird dies anerkannt, kann der Begründungsansatz des Zweiten Senats nicht überzeugen. So sehr es plausibel erscheinen mag, dass die Gewährung von Oppositionsrechten dem bisherigen Regelungskonzept, welches auf Rechte qualifizierter Minderheiten baut, widerstreitet, so wenig kommt es vor dem Hintergrund des hier als einschlägig postulierten normativen Maßstabs darauf an. Mit den Erwägun-

gen zur interpretativen Absenkung bestehender Quoren, die von vornherein nicht gelingen kann, weil das Gericht dabei an die bestehenden, bezüglich der Quoren definiten und damit gar nicht auslegungsfähigen Konkretisierungen im Grundgesetz gebunden bleibt, wird die eigentliche Pointe des Antrages zu 1. ohnehin verfehlt.

Es geht nämlich bezüglich dieses Antrages um die Frage, ob die Pflicht bestanden hätte, die Verfassungsänderungen vorzunehmen, die Gegenstand des von der Fraktion DIE LINKE eingebrachten Gesetzentwurfs vom 18. 3. 2014 (BT Drs. 18/838) sind. Dies setzt voraus, dass die verfassungsmäßigen Minderheitenrechte in ihrer derzeitigen Form verfassungswidrig sind. Damit ist die Frage nach der Möglichkeit verfassungswidrigen Verfassungsrechts aufgeworfen. Der Zweite Senat hält diese Rechtsfigur für problematisch, weil die Verfassung als Einheit zu begreifen sei, woraus folge, dass auf dieser Normebene ranghöhere und rangniedere Normen in dem Sinne, dass sie aneinander gemessen werden könnten, grundsätzlich nicht denkbar seien (Rn. 111²). Soweit diese Auffassung auf die Südweststaat-Entscheidung gestützt wird, ist zunächst zu bemerken, dass das *BVerfG* in diesem Urteil die Vorstellung von einer Sinnlichkeit der Verfassung (noch) nicht im Widerspruch zu einer Hierarchie innerhalb der Verfassung sieht und sich insoweit explizit (auch) auf Art. 79 Abs. 3 GG stützt³. Und in der Tat: Sinnlichkeit in einer Verfassung kann gerade dadurch gestiftet werden, dass eine Gruppe elementarer Grundsätze höher-rangig gegenüber den übrigen Verfassungsnormen ist und Letztere im Sinne der höherrangigen Grundsätze auszulegen und gegebenenfalls wegen Verstoßes gegen diese Grundsätze nichtig sind (oder werden). Der Gedanke der Einheit der Verfassung schließt also Hierarchien innerhalb der Verfassung nicht per se aus. In seiner Entscheidung zu Art. 117 Abs. 1 GG formuliert das *BVerfG* indes eine gegenteilige Aussage, allerdings nur im Zusammenhang mit der These, der *pouvoir constituant* könne (unter Vermeidung extremer Verstöße gegen die materiale Gerechtigkeit) Ausnahmen von seinen eigenen Grundsatznormen statuieren⁴. Dass der Verfassungsgeber solche Ausnahmen statuieren kann, ist zutreffend⁵, folgt indes nicht aus der Annahme einer Einheit der Verfassung. Im Gegenteil: In dieser Möglichkeit finden diese Annahme und die darauf gestützte grundsatzkonforme Interpretation übriger Verfassungsnormen⁶ ihre Grenze⁷.

Allerdings besteht – von erkennbaren Ausnahmen des Verfassungsgebers von seinen eigenen Grundentscheidungen abgesehen – zum einen eine Vermutung für einen konsistenten Zusammenhang der Normen des Grundgesetzes in ihrer Erstfassung. Das heißt, die durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Normen sind grundsätzlich so auszulegen, dass sie die ihnen sachlich zuzuordnenden Erst-Konkretisierungen als prinzipienkonform erfassen⁸ bzw. jedenfalls zum Erlasszeitpunkt erfasst haben. Daraus erwächst ein starkes – wenn auch nicht vollständig unwiderlegbares – Argument gegen die Annahme einer Verfassungswidrigkeit von als Konkretisierung des demokratischen Prinzips (und des Gewaltenteilungsprinzips) in der ursprünglichen Verfassung

2 Unter Rekurs auf *BVerfGE* 1, 14 (32); 3, 225 (231 f.).

3 *BVerfGE* 1, 14 (32).

4 *BVerfGE* 3, 225 (231 ff.).

5 Hain, Die Grundsätze des Grundgesetzes, 1999, S. 275 f.

6 Vgl. *BVerfGE* 1, 14 (32).

7 Hain, in: Starck [Hrsg.], Die Rolle der Verfassungsrechtswissenschaft im demokratischen Verfassungsstaat, 2004, S. 45 (48): „Brüche im Werk des Verfassungsgebers hat der Dogmatiker hinzunehmen; hier liegt eine Grenze dogmatischer Systembildung.“

8 Hain, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 1), Art. 79 Rn. 57.

* Der Autor ist Direktor des Instituts für Medienrecht und Kommunikationsrecht der Universität zu Köln.

1 Hain, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 79 Rn. 37.