

Die Stellung der Opposition in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung

Die Enquete-Kommission 13/1 „Parlamentsreform“ hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, Leitsätze der Verfassungsgerichtsbarkeit zur Stellung der Opposition zusammenzustellen¹.

Das Grundgesetz kennt ebensowenig eine ausdrückliche Vorschrift über die Opposition wie die Verfassung für Rheinland-Pfalz. Deshalb wird im folgenden zunächst vor allem auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eingegangen² (I.); sie ist auf Rheinland-Pfalz übertragbar. Anschließend wird die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung derjenigen Länder dargestellt, deren Verfassung eine Bestimmung über die Opposition enthält (II.).

I. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Eine umfassende Konzeption der Stellung und der Rechte der Opposition kann sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht ergeben, da die Entscheidungen zu Einzelfällen ergangen sind und deshalb nur punktuelle Fragen beantworten können.

¹ S. 4. Sitzung am 10.03.1997, Beschlußprotokoll S. 1.

² Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hatte bislang noch keine Veranlassung, sich explizit mit der Stellung der Opposition auseinanderzusetzen.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

1. Grundsätzliche Stellung der Opposition

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in den 50er Jahren festgestellt, daß das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition eines der Strukturprinzipien des Grundgesetzes ist, die die freiheitlich demokratische Grundordnung von totalitären Staatsformen unterscheidet³.

Opposition ist innerhalb und außerhalb des Parlaments möglich. Beide Bereiche unterliegen unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Bestimmungen.

2. Opposition außerhalb des Parlaments

Für die Möglichkeit der Opposition außerhalb des Parlaments sind zum einen „politische“ Grundrechte wie die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit von Bedeutung (Artikel 5, 8 und 9 GG; Artikel 10, 12 und 13 LV). Zum anderen wird politische Opposition organisatorisch im wesentlichen von den politischen Parteien getragen; sie sind es, die bei den Wahlen um die (Regierungs-)Mehrheit konkurrieren. Die Bedeutung der Parteien für die parlamentarische Demokratie wird durch die Regelung in Artikel 21 GG unterstrichen. Nach Artikel 21 Abs. 1 Satz 2 ist die Gründung der Parteien frei; der Staat (dessen Spitze von den jeweiligen Regierungsparteien gestellt wird) darf die Bildung von (oppositionellen) Parteien nicht behindern. Diese Vorschrift schützt auch die Betätigung der Parteien vor staatlichen Eingriffen⁴.

Damit eng verbunden ist die Chancengleichheit der politischen Parteien, die sich aus der Wahlgleichheit, dem allgemeinen Gleichheitssatz und Artikel 21 GG ergibt. Der Staat darf den regierungstragenden Parteien nicht einseitig Vorteile zu Lasten der Oppositionsparteien einräumen, weil dies den freien Parteienwettbewerb um die Wähler und damit die Freiheit der Wahlen beeinträchtigen würde⁵. Die Chancengleichheit betrifft insbesondere die Wahlen, den Wahlkampf (z.B. Rundfunk-Sende-

³ S. BVerfGE 2, 1, 12 f.; 5, 85, 197; 69, 315, 345 f.

⁴ Vgl. BVerfGE 47, 130, 139 f.; 47, 198, 230 f.; 69, 257, 268 f.

⁵ S. BVerfGE 7, 99; 8, 51, 64 f.; 69, 527, 268; NJW 90, 3001; s.a. die Nachweise in Fn. 3. Die Entwicklung der Rspr. zur Chancengleichheit der Parteien dokumentiert Lipphardt, Die Gleichbehandlung der Parteien vor der Öffentlichen Gewalt, 1975, S. 163 ff.

zeiten, Stellflächen für Plakate und Räume für Veranstaltungen), die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung und die Parteienfinanzierung. Chancengleichheit bedeutet allerdings nicht, daß jede Partei exakt das gleiche erhalten muß. Denn dies liefe nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts darauf hinaus, daß der Staat bestehende Unterschiede zwischen den Parteien einebnet. Staatliche Leistungen dürfen deshalb nach Bedeutung der Parteien abgestuft werden, wofür insbesondere die letzten Wahlergebnisse Maßstab sind. Wenn der Staat den Parteien Leistungen gewährt, muß er allerdings allen Parteien - also auch z.B. neugegründeten oder solchen, die den Einzug ins Parlament nicht geschafft haben - ein gewisses Mindestmaß gewähren⁶. Diese Grundsätze haben u.a. in § 5 Abs. 1 des Parteiengesetzes ihren Niederschlag gefunden, der wie folgt lautet:

„Wenn ein Träger öffentlicher Gewalt den Parteien Einrichtungen zur Verfügung stellt oder andere öffentliche Leistungen gewährt, sollen alle Parteien gleichbehandelt werden. Der Umfang der Gewährung kann nach der Bedeutung der Parteien bis zu dem für die Erreichung ihres Zweckes erforderlichen Mindestmaß abgestuft werden. Die Bedeutung der Parteien bemißt sich insbesondere auch nach den Ergebnissen vorausgegangener Wahlen zu Volksvertretungen. Für eine Partei, die im Bundestag in Fraktionsstärke vertreten ist, muß der Umfang der Gewährung mindestens halb so groß wie für jede andere Partei sein.“

3. Opposition im Parlament

Die Verfassung gewährleistet nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts auch die Möglichkeit zur Bildung einer Opposition im Parlament⁷. Parlamentarische Opposition ist eine wichtige Voraussetzung für eine kontroverse öffentliche Debatte, für den Austausch von Argument und Gegenargument, welche wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus sind⁸.

⁶ Vgl. BVerfGE 24, 300, 355.

⁷ Vgl. BVerfGE 80, 188, 220; 84, 304, 324.

⁸ S. BVerfGE 70, 324, 355.

Spezifische Rechte der Opposition als solche hat das Gericht daraus allerdings nur sehr zurückhaltend abgeleitet⁹. In einer frühen Entscheidung hat es offen gelassen, ob „ein Recht der Opposition auf Chancengleichheit mit der Regierung“ besteht.¹⁰ Explizit angesprochen hat das Gericht das „verfassungsmäßige Recht auf Bildung und Ausübung der Opposition“ in der Entscheidung, die den Ausschluß der Bundestagsfraktion der Grünen aus dem Gremium zur Beratung der Geheimdienst-Haushalte betraf. Dort heißt es:

„Das Gebot, parlamentarische Minderheiten zu schützen, sowie das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung der Opposition wurzeln im demokratischen Prinzip. Dieser Schutz geht nicht dahin, die Minderheit vor der Sachentscheidung der Mehrheit zu bewahren, wohl aber dahin, der Minderheit zu ermöglichen, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozeß des Parlaments einzubringen.“¹¹

Daraus leitet das Gericht ab, daß grundsätzlich alle Fraktionen ihrem Stärkeverhältnis entsprechend in den parlamentarischen Gremien vertreten sein müssen, damit der verfassungsrechtlichen „Rechtsstellung einerseits der parlamentarischen Mehrheit, andererseits der parlamentarischen Opposition in einer grundsätzlich notwendigen Weise Rechnung getragen“ wird¹². Angesprochen wurde die Opposition auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Dieser hatte zu entscheiden, ob die Kontrolle von Abhörmaßnahmen durch das sog. G 10-Gremium mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar ist. Der Gerichtshof bejahte dies. Ausschlaggebend war unter anderem, daß die Opposition in dem Gremium vertreten ist, weil die Mitglieder vom Bundestag entsprechend der Fraktionsstärke bestimmt werden¹³.

Im übrigen ergeben sich die Rechte der Opposition aus dem Minderheitenschutz, den Rechten der einzelnen Abgeordneten und den Rechten der Fraktionen.

⁹ Vgl. auch Haberland, Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz, 1995, S. 149.

¹⁰ BVerfGE 10, 4, 16 (1959).

¹¹ BVerfGE 70, 324, 363.

¹² BVerfGE 70, 324, 363 und 365 f. Die Richter Mahrenholz und Böckenförde waren in ihren abweichenden Voten der Auffassung, daß den Fraktionen darüber hinaus grds. das Recht auf Vertretung in jedem parlamentarischen Gremium zusteht (Grundmandat), s. BVerfGE 70, 324, 366 ff. Zum Gebot, die Parlamentsgremien nach der Stärke der Fraktionen (und ggf. Gruppen) zusammenzusetzen, s.a. BVerfGE 80, 188, 221 f. („Wüppesahl“); BVerfGE 84, 304, 323 f. (PDS-Gruppe im Bundestag).

¹³ S. NJW 79, 1755, 1757.

a) Minderheitenschutz

Dem Minderheitenschutz dienen eine Reihe von Vorschriften in der Verfassung und der parlamentarischen Geschäftsordnung, nach denen bestimmte Rechte auch von parlamentarischen Minderheiten genutzt werden können¹⁴. Ein Beispiel dafür ist das Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (Artikel 44 GG, Artikel 91 LV).¹⁵ Für das Bundesverfassungsgericht hat insbesondere die parlamentarische Geschäftsordnung „von Verfassungs wegen wichtige Funktionen des Minderheitenschutzes zu erfüllen“¹⁶. Aus dem Minderheitenschutz ergibt sich, wie oben ausgeführt, das Erfordernis, parlamentarische Gremien nach der Fraktionsstärke zu besetzen. Werden die Mitglieder eines Gremiums mit Mehrheit gewählt, würde eine Fraktion oder Koalition, die ihre Mehrheit ausnutzt, um das Gremium einseitig zu besetzen, im Zweifel mißbräuchlich verfahren¹⁷.

b) einzelne Abgeordnete

Die einzelnen Abgeordneten haben insbesondere das Recht auf Gleichbehandlung. Alle Mitglieder des Parlaments sind einander formal gleichgestellt¹⁸, sie haben die gleichen Rechte. Denn das Volk wird vom Parlament insgesamt repräsentiert, nicht von einzelnen Abgeordneten, Fraktionen oder der Mehrheit. Dies setzt die gleiche Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten voraus¹⁹. Abgeordnete der Opposition haben somit nicht weniger Rechte als Abgeordnete der Regierungsmehrheit. Zu den einzelnen Mitwirkungsrechten der Abgeordneten hat das Bundesverfassungsgericht unter anderem gezählt²⁰: das Rede- und das Stimmrecht²¹, das Recht, sich an den vom Parlament vorzunehmenden Wahlen zu beteiligen und parlamentarische Initiativen zu ergreifen; das Recht, einem Ausschuß anzugehören²², das Recht auf gleiche Entschädigung²³ sowie das Recht, sich mit anderen Abgeordneten

¹⁴ S. die Übersicht über die Minderheitenrechte im Landtag Rheinland-Pfalz und im Bundestag, Vorlage EK 13/1-5.

¹⁵ Zur Bedeutung des Rechts, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, für die Opposition s. StGH BaWü, ESVGH 42, 7, 10 f.

¹⁶ BVerfGE 70, 324, 366.

¹⁷ BVerfGE 30, 1, 31.

¹⁸ S. BVerfGE 40, 296, 317 f.; 80, 188, 220 f.; 84, 304; 321, 325.

¹⁹ S. BVerfGE 80, 188, 218.

²⁰ S. BVerfGE 80, 188, 218.

²¹ S. BVerfGE 10, 4, 12; 60, 374, 379; 70, 324, 355.

²² Wenn auch nur mit beratender Stimme, s.. BVerfGE 80, 188, 221 ff.

²³ S. BVerfGE 40, 296, 317 f.; nur für den Parlamentspräsidenten und seine Stellvertreter sah das Gericht höhere Diäten als zulässig an.

zu einer Fraktion zusammenzuschließen²⁴. Zu den Abgeordnetenrechten gehört auch die Beteiligung an der Ausübung der Frage- und Informationsrechte des Parlaments²⁵. Hier betont das Gericht noch einmal den Zusammenhang mit dem Minderheitenschutz: Die parlamentarische Beratung „verfehlt ihren Zweck, wenn über Beratungsgegenstände keine oder nur unzureichende Informationen vorliegen. Abgeordnete bedürfen daher grundsätzlich einer umfassenden Information, um ihren Aufgaben genügen zu können; das gilt insbesondere für parlamentarische Minderheiten.“²⁶

c) Fraktionen

Was die Fraktionen betrifft, enthält die Verfassung für Rheinland-Pfalz - im Gegensatz zum Grundgesetz - eine Vorschrift, die ihre Rechtsstellung in Grundzügen ausdrücklich regelt. Der 1993 eingefügte Artikel 85 a²⁷ sieht in Absatz 1 das Recht der Abgeordneten vor, sich - nach näherer Maßgabe der Geschäftsordnung - zu Fraktionen zusammenzuschließen. Absatz 2 Satz 1 beschreibt ihre Funktion, an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mitzuwirken. Absatz 3 räumt ihnen einen Anspruch auf eine angemessene Ausstattung ein. Weitere Rechte ergeben sich aus Artikel 86 Abs. 2 LV (Antrag auf Ausschluß der Öffentlichkeit in einer Landtagssitzung), Artikel 91 Abs. 1 Satz 2 (Recht auf Vertretung im Untersuchungsausschuß) und Artikel 130 Abs. 1 (Anrufung des Verfassungsgerichtshofs).

Im übrigen haben die Fraktionen nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung „ein grundsätzlich gleiches Recht auf Zugang zur Beratung in den Ausschüssen“²⁸ und ein Recht auf Vertretung in den parlamentarischen Gremien gemäß ihrer Stärke²⁹. Außerdem sind die Fraktionen bei der sachlichen und finanziellen Ausstattung gleich zu behandeln³⁰. Dabei kann ganz oder teilweise nach der Fraktionsgröße abgestuft werden.

²⁴ S. BVerfGE 43, 142, 149; 70, 324, 354.

²⁵ S. BVerfGE 13, 123, 125; 57, 1, 5; 67, 100, 129;

²⁶ S. BVerfGE 70, 324, 355.

²⁷ Durch Gesetz vom 13.12.1993, GVBl. S. 591. S. dazu den Bericht der EK 12/1 „Verfassungsreform“, Drs. 12/5555, S. 58 ff.

²⁸ S. BayVerfGH, VGH n.F. 41, 124 ff.; s.a. BVerfGE 70, 324, 363.

²⁹ BVerfGE 70, 324, 363 und 365 f.; 80, 188, 221 f. und 84, 304, 323 f.

³⁰ BVerfGE 84, 204, 333 f.

II. Rechtsprechung auf der Grundlage von Verfassungsbestimmungen über die Opposition

Ausdrückliche Regelungen über die Opposition sind in zehn Landesverfassungen enthalten (sie sind im Anhang wiedergegeben). Bislang liegen nur wenige Entscheidungen vor, die auf diese Vorschriften Bezug nehmen.

Der Verfassungsgerichtshof Berlin hat ausgeführt, Artikel 25 Abs. 3 Satz 2 der Berliner Verfassung über die Chancengleichheit der Opposition solle deren Chancen sichern, „selbst parlamentarische Mehrheit zu werden. Die Oppositionsaufgaben liegen dabei in Kritik, Kontrolle und Darstellung als Alternative. Dazu gehört auch die Möglichkeit, die Parlamentsmehrheit zur Wahrnehmung ihrer Kontroll- oder Mitwirkungsmöglichkeiten zu drängen“³¹.

In einer weiteren Entscheidung kommt das Gericht zu dem Schluß, daß sich aus der Oppositionsklausel keine Rückschlüsse auf die zulässige Fraktionsmindeststärke ziehen lassen: „Eine bestimmte innerparteiliche Organisationsform ist mit dieser Gewährleistung nicht verbunden. Sie kommt gleichermaßen allen zugute, die in Opposition zur Regierung stehen, gleichgültig, ob es sich um einen einzelnen Abgeordneten oder eine in ihrer Größe der Parlamentsmehrheit nahekommende Gruppe handelt.“ Andererseits betreffe die Fraktionsmindeststärke parlamentarische Gruppen unabhängig davon, ob sie zur Regierungsmehrheit oder zur Opposition gehören. Auch wenn sich deshalb aus dem Oppositionsrecht kein Anspruch ableiten ließe, unter allen Umständen eine Fraktion bilden zu können, so sei es doch notwendig, daß die geschäftsordnungsmäßigen Rechte einer Gruppe oppositioneller Abgeordneter ausreichend seien, um ihnen Chancengleichheit zu gewähren. Jedoch gebe es Chancengleichheit „nur innerhalb der im Interesse der Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Parlaments allen Abgeordneten durch die Geschäftsordnung auferlegten Beschränkungen, sofern diese sachgerecht und nicht von der Absicht

³¹ LVerfGE 1, 160, 167.

getragen sind, die Opposition zu diskriminieren und zu beschränken.“ Die Chancengleichheit bedeute nicht, daß einer oppositionellen Gruppe von Abgeordneten mehr Rechte eingeräumt werden müßten als sonstigen Abgeordnetengruppen gleicher Größe³².

Auch der Verfassungsgerichtshof Brandenburg hat es abgelehnt, aus der Vorschrift des Artikel 55 Abs. 2 der Landesverfassung ein Recht oppositioneller Abgeordnetengruppen abzuleiten, in jedem Fall als Fraktion anerkannt zu werden. Es komme allein darauf an, daß eine Abgeordnetengruppe über diejenigen innerparlamentarischen Rechte verfügen kann, die der Chancengleichheit genügen³³. Zu ähnlichen Ergebnissen war auch das Bundesverfassungsgericht gelangt, ohne auf eine ausdrückliche Oppositionsvorschrift zurückgreifen zu können³⁴.

Im Ergebnis haben deshalb Verfassungsbestimmungen über die Opposition bislang nicht zu einer Ausweitung oppositioneller Rechte über das hinaus geführt, was die Verfassungsrechtsprechung bereits aus anderen Verfassungsprinzipien und -bestimmungen abgeleitet hat³⁵.

Wissenschaftlicher Dienst

Anlage:

Zusammenstellung der landesverfassungsrechtlichen Oppositionsnormen³⁶

³² LVerfGE 2, 43, 56 f., 61.

³³ LVerfGE 2, 201, 211.

³⁴ BVerfGE 84, 204.

³⁵ So auch Kunig, DÖV 1997, S. 260.

³⁶ Aus: Haberland, Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz, 1995.