

Die Verletzung von Rechten der Oppositionsfractionen im Spiegel der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung

Lechleitner, Marc

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lechleitner, M. (2020). *Die Verletzung von Rechten der Oppositionsfractionen im Spiegel der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/12). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-69712-5>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die Verletzung von Rechten der Oppositionsfractionen im Spiegel der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung

Bearbeiter: Marc Lechleitner

Datum: 19. August 2020

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	3
B.	Stellungnahme	3
I.	Einleitende Überlegungen.....	3
1.	Oppositionsrechte, Minderheitenrechte, Fraktionsrechte	3
2.	Erfordernis einer verfassungsgerichtlichen Feststellung einer Rechtsverletzung.....	7
II.	Beispiele aus Brandenburg.....	8
1.	Aufnahme eines Antrags auf die Tagesordnung – „Eurofighter 2000“	8
2.	Beweiserhebung im Untersuchungsausschuss – „LEG-Ausschuss“	9
3.	Rechte parlamentarischer Gruppen – „BVB/Freie Wähler“.....	10
III.	Beispiele aus anderen Ländern und dem Bund	12
1.	Besetzung von Gremien und Ähnlichem	12
a)	Reisedelegation des Sächsischen Landtages.....	12
b)	Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss.....	13
c)	Parlamentarische Kontrollkommission des Sächsischen Landtages	14
d)	Vizepräsidenten des Berliner Abgeordnetenhauses	15
e)	Mitgliedschaft in Unterausschüssen des Bundestages	16
f)	Größe der Ausschüsse des Bayerischen Landtages	16
g)	Mitgliedschaft eines fraktionslosen Abgeordneten in einem Bundestagsausschuss – „Wüppesahl“	18
h)	Nicht erfolgreiche Organstreitverfahren zur Gremienbesetzung.....	19
2.	Untersuchungsausschüsse	23
a)	Allgemeines	23
b)	Entscheidungsübersicht.....	23
3.	Antrags-, Frage- und Rederechte	25
a)	Allgemeines	25
b)	Entscheidungsübersicht.....	26
4.	Andere Fallgestaltungen.....	27
a)	Verwendung von Fraktionsmitteln.....	27
b)	Übertragung von Geschäftsordnungsbefugnissen auf eine Enquete-Kommission.....	27
IV.	Schlussbemerkungen	28

A. Auftrag

Dem Parlamentarische Beratungsdienst wurde folgende Frage vorgelegt:

„Welche historischen Beispiele sind seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis einschließlich jetzt bekannt, innerhalb welchen Oppositionsfraktionen an der Ausübung ihrer parlamentarischen Rechte beispielsweise durch Nichtwahl in Ausschüsse und Gremien behindert worden sind?“

B. Stellungnahme

I. Einleitende Überlegungen

1. Oppositionsrechte, Minderheitenrechte, Fraktionsrechte

Untersucht man die Verletzung von parlamentarischen Rechten der Oppositionsfraktionen, stellt sich zunächst die Frage, welche Rechte hiervon umfasst sind. Denn im Regelfall weist das Parlamentsrecht den Fraktionen bestimmte Rechte unabhängig davon zu, ob es sich um Oppositionsfraktionen handelt oder nicht, beispielsweise das Recht, zu einer aktuellen Frage der Landespolitik eine Aussprache zu beantragen (Aktuelle Stunde, § 60 Abs. 2 GOLT).

Oftmals knüpfen parlamentarische Rechte auch nicht an den Fraktionsstatus, sondern an ein (Minderheiten-)Quorum. So muss der Landtag nach Art. 72 Abs. 1 LV auf Antrag eines Fünftels seiner Mitglieder einen Untersuchungsausschuss einsetzen. Wie sich dieses Fünftel zusammensetzt, ist nicht maßgeblich. Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses kann also auch von der Landtagsmehrheit oder einer ausreichend großen Zahl von einzelnen Angeordneten aus verschiedenen Fraktionen durchgesetzt werden.

Auch eine Kombination aus Fraktions- und Minderheitenrecht ist denkbar. Große Anfrage etwa können gem. § 56 Satz 2 GOLT von einer Fraktion *oder* mindestens einem Fünftel der Mitglieder des Landtages eingebracht werden.

Dass das Parlamentsrecht in der Regel keine spezifischen Oppositionsrechte kennt, erklärt sich aus dem Grundsatz der Gleichheit aller Abgeordneten. Das Bundesverfassungsgericht¹ hat dazu ausgeführt:

„Damit die Opposition ihre parlamentarische Kontrollfunktion erfüllen kann, müssen die im Grundgesetz vorgesehenen Minderheitenrechte auf Wirksamkeit hin ausgelegt werden ... Es gilt der Grundsatz effektiver Opposition. Sie darf bei der Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse nicht auf das Wohlwollen der Parlamentsmehrheit angewiesen sein ... Das Grundgesetz begründet jedoch weder explizit spezifische Oppositions(fraktions)rechte, noch lässt sich ein Gebot der Schaffung solcher Rechte aus dem Grundgesetz ableiten. ... Die Ausgestaltung von Rechten der parlamentarischen Opposition vollzieht sich innerhalb der Ordnung des Grundgesetzes vielmehr über die Rechte der parlamentarischen Minderheiten ... Die Qualifizierung der mit diesen besonderen Rechten ausgestatteten Minderheiten besteht in der Erreichung eines bestimmten Quorums an Mitgliedern des Bundestages ... Dieses Regelungskonzept orientiert sich an den politischen Kräfteverhältnissen im parlamentarischen Regierungssystem, da die parlamentarische Opposition in der Regel die parlamentarische Minderheit verkörpert ... Das Grundgesetz hat sich dafür entschieden, die parlamentarischen Minderheitenrechte Abgeordneten, die bestimmte Quoren erfüllen, ohne Ansehung ihrer Zusammensetzung zur Verfügung zu stellen ..., mithin die Ausübbarkeit parlamentarischer Minderheitenrechte nicht auf oppositionelle Akteure – wie etwa die Oppositionsfraktionen – zu beschränken ...

Einer Einführung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte steht zudem Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG entgegen ... Alle Mitglieder des Bundestages verfügen grundsätzlich über die gleichen Rechte und Pflichten. Dies folgt vor allem daraus, dass der Deutsche Bundestag seine Repräsentationsfunktion grundsätzlich in seiner Gesamtheit wahrnimmt, durch die Mitwirkung aller seiner Mitglieder, nicht durch einzelne Abgeordnete, eine Gruppe von Abgeordneten oder die parlamentarische Mehrheit ... Demzufolge ist auch den Abgeordneten, die strukturell die Regierung stützen, die Möglichkeit eines Opponierens im Einzelfall eröffnet. Diese Maßstäbe gelten auch für Fraktionen, ... da Fraktionen Zusammenschlüsse von Abgeordneten sind ... Eine Durchbrechung des Grundsatzes der Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse ist nur bei Vorliegen besonderer Gründe verfassungsrechtlich gerechtfertigt ...“

Dementsprechend knüpft das Brandenburger Parlamentsrecht nur an wenigen Stellen an den Oppositionsstatus an. Grundgedanke dieser Bestimmungen ist, die in Art. 55 Abs. 2 Satz 2 LV garantierte Chancengleichheit sicherzustellen, nicht aber, die Opposition bzw. Oppositionsfraktionen gegenüber den anderen Fraktionen durch Gewährung besonderer Rechte zu privilegieren. Zu nennen sind beispielsweise der Oppositionszuschlag (§ 6 Abs. 1 FraktG), die Verpflichtung zur angemessenen Vertretung der Opposition in der Par-

¹ BVerfG, Urt. vom 3. Mai 2016, Az. 2 BvE 4/14, juris, Rn. 90 ff.

lamentarischen Kontrollkommission (§ 24 Abs. 1 Satz 3 BbgVerfSchG) sowie die Regelung über die Besetzung des Vorsitzes oder des stellvertretenden Vorsitzes der Untersuchungsausschüsse und Enquete-Kommissionen durch eine Oppositionsfraktion (§ 4 Abs. 3 UAG, § 2 Abs. 6 EnKoG).

Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Opposition nicht unbedingt allein aus Fraktionen bestehen muss, sondern dass es in den Parlamenten auch Zusammenschlüsse von Oppositionsabgeordneten, die keine Fraktionsstärke erreichen (Gruppen), bzw. oppositionelle fraktionslose Abgeordnete gibt, die ebenfalls Träger von parlamentarischen Rechten sein können. So weist Art. 56 Abs. 2 LV das Rede-, Frage- oder Antragsrecht jedem einzelnen Abgeordneten zu und die Geschäftsordnung des Landtages gewährt den parlamentarischen Gruppen vielfach an die Fraktionsrechte angelehnte Rechte.

Die Gewährleistung der Effektivität und Chancengleichheit der Opposition erfordert die Beachtung *aller* der Opposition zustehenden Rechte durch die Parlamentsmehrheit und andere parlamentarische Beteiligte wie den Parlamentspräsidenten oder das Präsidium bzw. durch die Landesregierung oder andere Verfassungsorgane. Daher wird in der folgenden Darstellung nicht danach unterschieden, ob es um die Verletzung spezifischer Oppositionsrechte geht oder ob die Verletzung von allgemeinen Fraktions- bzw. Minderheitenrechten im Raum steht. Unmaßgeblich ist auch, ob das Recht nur den Fraktionen oder (auch) einer bestimmten Minderheit von Abgeordneten zusteht. Einbezogen wird auch die Verletzung der Rechte parlamentarischer Gruppen. Nur exemplarisch wird hingegen die Verletzung von Rechten einzelner (Oppositions-)Abgeordneter behandelt. Hier handelt es sich in den meisten Fällen um Probleme der verfassungskonformen Beantwortung von Kleinen Anfragen, der Gewährung von Akteneinsicht durch die Landesregierung oder der Zulässigkeit von Ordnungsmaßnahmen der Sitzungsleitung, die stark vom jeweiligen konkreten Einzelfall geprägt sind.²

² Beispiele für (teilweise) stattgebende Entscheidungen des VerfG Bbg zu Anträgen einzelner Abgeordneter in Organstreitverfahren: Urt. vom 20. Juni 1996, Az 3/96, juris (Aktenvorlage Landesregierung); Beschl. vom 20. Nov. 1997, Az. 12/97, juris (Aktenvorlage Landesrechnungshof); Beschl. vom 16. Nov. 2000, Az. 31/00, juris (Beantwortung Kleine und Mündliche Anfrage); Urt. vom 9. Dez. 2004, Az. 6/04, DÖV 2005, S. 473 ff. (Akteneinsicht Landesregierung); Urt. vom 15. März 2007, Az. 42/06 (Akteneinsicht Landesregierung); Urt. vom 28. Juli 2007, Az. 53/06 (Besuchsrecht JVA); Urt. vom 17. Sept. 2009, Az. 45/08 (Sitzungsausschluss durch Vizepräsidentin); Urt. vom 21. April 2017, Az. 21/16, juris (Akteneinsicht Landesregierung).

Die Beschränkung auf die parlamentarische Opposition bedingt, dass auch Verletzungen der Rechte von (Oppositions-)Parteien nicht einbezogen werden, insbesondere also Rechtsverletzungen aufgrund unzulässiger Ausgestaltungen des Wahlrechts³ und Verstöße gegen das Gebot parteipolitischer Neutralität⁴. Ausgeklammert werden zudem die (wahrscheinlich wenigen) Fälle, in denen eine Mehrheitsfraktion in ihren Rechten verletzt wurde.⁵ Schließlich wird auch nicht auf die Verletzung von Oppositionsrechten in parlamentsähnlichen (Verwaltungs-)Gremien, insbesondere den kommunalen Vertretungen (Gemeindevertretungen, Stadtverordnetenversammlungen, Kreistagen), eingegangen.⁶

Oftmals machen Oppositionsfraktionen keine eigenen Rechte geltend, sondern sie wenden sich gegen die Verletzung der Rechte des Gesamtparlaments durch ein anderes Verfassungsorgan, insbesondere durch die Regierung. Da die Mehrheitsfraktionen nicht dazu geneigt sein werden, etwaige Rechtsverletzungen der von ihnen getragenen Regierung (jedenfalls öffentlich) anzuprangern, kommt vor allem der Opposition die Rolle zu, die Rechte des Parlaments gegenüber der Regierung einzufordern. Daher ist gesetzlich geregelt und in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannt, dass eine Fraktion befugt ist, die Verletzung der Rechte des Gesamtparlaments vom Verfassungsgericht feststellen zu lassen (sog. Prozessstandschaft, siehe § 36 Abs. 1 VerfGG Bbg, § 64 Abs. 1 BVerfGG).⁷ Da es hier nicht um die Rechte der Oppositionsfraktion selbst geht, werden auch diese Fallgestaltungen im Folgenden ausgeklammert.

³ Z.B. BVerfG, Urt. vom 29. Sept. 1990, Az. 2 BvE 1/90, juris (5-%-Quorum im gesamten Wahlgebiet nach der Wiedervereinigung); BVerfG, Urt. vom 25. Juli 2012, Az. 2 BvE 9/11 (negatives Stimmgewicht).

⁴ Siehe z.B. zuletzt BVerfG, Urt. vom 9. Juni 2020, Az. 2 BvE 1/19, juris (negative Äußerungen des Bundesinnenministers zur AfD); grundlegend zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76, juris.

⁵ Vgl. beispielsweise VerfG Bbg, Beschl. vom 25. Feb. 2020, Az. 1/20 EA, juris (Nichtzulassung eines Antrags einer Mehrheitsfraktion zur Durchführung einer Aktuellen Stunde durch Präsidentin und Vizepräsidenten).

⁶ Siehe zu den Kommunalverfassungsstreitverfahren *Lechleitner*, in: Potsdamer Kommentar, 45. EL 2013, Vorbem. zu §§ 27 – 62, Rn. 5 ff.

⁷ Z.B. ThürVerfGH, Urt. vom 10. Juli 2013, Az. 10/11, juris (Verletzung des Budgetrechts des Landtages durch Finanzminister und Landesregierung); BVerfG, Urt. vom 19. Juni 2012, Az. 2 BvE 4/11 (Unterrichtung des Bundestags durch die Bundesregierung in Angelegenheiten der EU); VerfGH Sachsen, Urt. vom 23. April 2008, Az. Vf. 87-I-06 (Unterrichtung des Landtages durch die Staatsregierung in Angelegenheiten der EU); VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Okt. 2003, Az. 95/02, juris, Rn. 41 (Ordnungsgemäße Durchführung des Untersuchungsverfahrens durch einen Untersuchungsausschuss).

2. Erfordernis einer verfassungsgerichtlichen Feststellung einer Rechtsverletzung

In welchen Fällen in der Vergangenheit Oppositionsfraktionen an der Ausübung ihrer parlamentarischen Rechte unzulässig behindert wurden, lässt sich nur in genauer Kenntnis des zugrundeliegenden Sachverhalts und der zum maßgeblichen Zeitpunkt geltenden Rechtslage beurteilen. Eine solche Rekonstruktion historischer Sachverhalte kann im Rahmen der Rechtsgutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes nicht erfolgen. Da aber in einer rechtsstaatlichen Demokratie eine Verletzung von Oppositionsrechten nicht klaglos hingenommen werden muss, können Oppositionsfraktionen bei Meinungsverschiedenheiten mit der Parlamentsmehrheit oder anderen Beteiligten (Landesregierung, Präsidium ...) über die Reichweite der verfassungsrechtlich gewährten Oppositionsrechte die Verfassungsgerichte anrufen. Im Wege des sog. Organstreitverfahrens⁸ haben die Oppositionsfraktionen die Möglichkeit, eine Verletzung ihrer Rechte verfassungsgerichtlich feststellen zu lassen.⁹ Erst und nur mit einer solchen verfassungsgerichtlichen Feststellung steht die Rechtsverletzung abschließend fest.¹⁰ Daher greift die folgende Darstellung auf die seit 1949 ergangenen Entscheidungen¹¹ der Verfassungsgerichte in solchen Organstreitverfahren zurück. Aus dieser Begrenzung auf verfassungsgerichtliche Feststellungen einer Rechtsverletzung ergibt sich zugleich, dass nicht alle Verletzungen von Oppositionsrechten, die in der Vergangenheit geschehen sein mögen, abgedeckt werden. So ist denkbar, dass eine Oppositionsfraktion auf eine gerichtliche Klage verzich-

⁸ Auch Organklage, Organstreit, Verfassungsverfahren) genannt.

⁹ Erfolgt eine Rechtsverletzung durch eine Rechtsnorm, ist auch eine abstrakte Normenkontrolle denkbar, wenn das verfassungsprozessual vorgesehene Einleitungsquorum erreicht wird (in Brandenburg ein Fünftel der Landtagsmitglieder, Art. 113 Nr. 2 LV; auf Bundesebene ein Viertel der Bundestagsmitglieder, Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG). Da hier jedoch keine Rechtsverletzung einer bestimmten Oppositionsfraktion festgestellt wird, sondern allgemein die Vereinbarkeit einer Norm mit höherrangigem Recht, werden diese Verfahren hier nicht im Einzelnen betrachtet; zu Regelungen über Gremienbesetzungen siehe z.B. VerfGH Sachsen, Urt. vom 10. Juli 1997, Az. Vf. 13-II-96, juris (Medienrat der Landesmedienanstalt); StGH BW, Urt. vom 24. Jan. 2005, Az. 2/04, juris (Vorstand der Landesanstalt für Kommunikation). Ggf. sind auch Verfahren vor den Verwaltungsgerichten denkbar, etwa wegen Kürzung der Fraktionsmittel (z.B. Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, Gerichtsbescheid vom 24. Mai 1995, Az. 6 A 286/94, juris), oder vor den ordentlichen Gerichten, etwa zu Beweiserhebungen im Untersuchungsverfahren (z.B. BGH, Beschl. vom 6. Feb. 2019, Az. 3 ARs 10/18, juris). Da es in diesen Fällen nicht um die Verletzung spezifischen Verfassungsrechts geht, sondern um die Auslegung einfachen Rechts, werden auch diese Fallgestaltungen ausgeklammert.

¹⁰ Die Bindungswirkung der rechtskräftigen Entscheidung für die Beteiligten verbietet weder eine rechtliche noch eine politische Kritik an der Entscheidung. Gleichwohl müssen die Beteiligten die Entscheidung beachten, dürfen also insbesondere die festgestellte Rechtsverletzung nicht aufrechterhalten.

¹¹ Dabei wird im Wesentlichen auf Hauptsacheentscheidungen zurückgegriffen, da Eilentscheidungen über die Rechtsverletzung nicht abschließend befinden, sondern – wenn überhaupt – im Rahmen einer Folgenabwägung eine vorläufige Prognose über den Prozessausgang vornehmen.

tet hat, dass die Klage unzulässig war, etwa weil eine Frist versäumt wurde,¹² oder dass die Begründetheit der Klage vom Verfassungsgericht verneint wurde, weil die maßgeblichen Rechte im Verfahren nicht oder nicht ausreichend geltend gemacht wurden.¹³

II. Beispiele aus Brandenburg

Beim Verfassungsgericht des Landes Brandenburg waren bislang nur wenige Organklagen erfolgreich. Neben erfolgreichen Klagen einzelner Abgeordneter¹⁴ und einem erfolgreichen Eilverfahren einer Mehrheitsfraktion¹⁵ wurden, soweit ersichtlich, erst drei begründete¹⁶ Anträge von Oppositionsfraktionen eingereicht:

1. Aufnahme eines Antrags auf die Tagesordnung – „Eurofighter 2000“

Das Organstreitverfahren, das 1999 vom Verfassungsgericht entschieden wurde,¹⁷ betraf einen Plenarantrag der oppositionellen PDS-Fraktion aus dem Jahr 1997, der einen Appell an die Mitglieder des Bundestages, das Rüstungsprojekt Eurofighter 2000 zu stoppen, zum Gegenstand hatte. Der Präsident des Landtages hatte verfassungsrechtliche Bedenken, weil der Beratungsgegenstand nicht in die Kompetenz des Landtages falle. Das Präsidium beschloss daher, den Antrag nicht auf die Tagesordnung zu setzen. Vor Eintritt in die Tagesordnung beantragte die Fraktion in der Landtagssitzung, den Antrag auf die Tagesordnung dieser Sitzung zu setzen, was der Landtag mehrheitlich ablehnte. Die Organklage der Fraktion richtete sich sowohl gegen den Präsidenten und das Präsidium als

¹² Z.B. BVerfG, Beschl. vom 17. Dez. 1985, Az. 2 BvE 1/85, juris (Beweiserhebung in einem Untersuchungsverfahren); vgl. auch VerfG Bbg, Beschl. vom 25. Jan. 2013, Az. 21/12, juris.

¹³ Z.B. VerfG Bbg, Urt. vom 19. Feb. 2016, Az. 57/15, juris (Geltendmachung der Rechte zur Ausschussbesetzung iHa die PKK, obwohl diese kein Ausschuss ist); dazu ausführlich Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 17. Juni 2020 (Bearbeiter: *Lechleitner/Lehmann*), Die Wahl der Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission: Das Verständigungsverfahren durch Anhörung und Aussprache, S. 6 ff., hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/gu/10.pdf>.

¹⁴ Siehe Fn. 2.

¹⁵ Siehe Fn. 5.

¹⁶ Beispiele für nicht erfolgreiche Organklagen von Oppositionsfraktionen vor dem Verfassungsgericht des Landes Brandenburg: Beschl. vom 28. März 2001, Az. 46/00, juris (Absetzung eines Antrags zur Parteienfinanzierung von der Tagesordnung); Beschl. vom 20. Feb. 2003, Az. 112/02, juris (Zurückweisung eines Fraktionsvorschlags für die Wahl des Ministerpräsidenten); Urt. vom 19. Juni 2003, Az. 98/02, juris (Absetzung eines Antrags zur Arbeit der PKK von der Tagesordnung); Beschl. vom 19. Feb. 2009, Az. 44/08, juris (Beweisantrag einer nichtqualifizierten Minderheit im Untersuchungsausschuss); Beschl. vom 17. Sept. 2009, Az. 25/08, juris (Behandlung eines Antrags als GO-Antrag statt als materiellen Antrag); VerfG Bbg, Urt. vom 19. Feb. 2016, Az. 57/15, juris (Ablehnung eines Wahlvorschlags für die PKK), siehe dazu auch Fn. 13.

¹⁷ VerfG Bbg, Urt. vom 28. Jan. 1999, Az. 2/98, juris.

auch gegen den Landtag. Das Verfassungsgericht hat dem gegen das Präsidium gerichteten Antrag stattgegeben, da nicht das Präsidium über die Zuständigkeit des Landtages befinden dürfe, sondern nur dieser selbst.¹⁸ Daher habe das Präsidium die Antragsrechte der Fraktion aus Art. 56 Abs. 2 Satz 1, 67 Abs. 1 Satz 2 LV verletzt. Der Antrag gegen den Landtag¹⁹ war hingegen unbegründet, da dieser nach Auffassung des Verfassungsgerichts die Aufnahme des in die Zuständigkeit des Bundes fallenden Beratungsgegenstandes auf die Tagesordnung zu Recht abgelehnt hat.²⁰

2. Beweiserhebung im Untersuchungsausschuss – „LEG-Ausschuss“

Ein weiteres erfolgreiches Organstreitverfahren der PDS-Fraktion betraf einen Beweis(ermittlungs)antrag aus dem Jahr 2002, den die beiden Vertreter der Fraktion im Untersuchungsausschuss zur Landesentwicklungsgesellschaft für Städtebau, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (LEG) gestellt hatten. Dieser Antrag zielte auf die Herausgabe aller Vorlagen für die Gremiensitzungen der LEG und ihrer Beteiligungsunternehmen, die im Protokoll der jeweiligen Sitzung erwähnt wurden. Dieser Antrag wurde vom Untersuchungsausschuss als unzulässig abgelehnt. Das Verfassungsgericht entschied, dass diese Ablehnung die Rechte der Vertreter der PDS-Fraktion im Untersuchungsausschuss als antragsberechtigter Ausschussminderheit verletzt hat.²¹ Klageberechtigt sei auch die Fraktion. Zwar stehe dieser kein eigenes Beweisantragsrecht im Untersuchungsausschuss zu. Jedoch könne sie als ständige Gliederung des Landtages die diesem gegenüber dem Ausschuss zustehenden Kontrollrechte prozessstandschaftlich wahrnehmen.

Nach Auffassung des Gerichts hätte der Ausschuss den Antrag der Ausschussminderheit nicht ablehnen dürfen. Zwar ziele der „Beweisantrag“ nicht, jedenfalls nicht unmittelbar, auf die Klärung bestimmter Beweistatsachen, sondern auf die Einsichtnahme in weitere

¹⁸ Nach der damaligen Rechtslage war das Präsidium für die Festlegung der Tagesordnung zuständig (§ 15 Abs. 1 Satz 2 GOLT vom 11. Okt. 1994, GVBl. I S. 414). Nach § 15 Abs. 1 Satz 2 der aktuellen Geschäftsordnung ist das Präsidium nur für den Entwurf der Tagesordnung zuständig, die Entscheidung über die Tagesordnung erfolgt durch den Landtag zu Beginn der Sitzung (§ 18 Abs. 4 GOLT).

¹⁹ Der Antrag gegen den Präsidenten war unzulässig, da diesem die Ablehnungsentscheidungen des Präsidiums bzw. des Landtages nicht zuzurechnen waren.

²⁰ Der Appell sollte unmittelbar an die Bundestagsabgeordneten gerichtet werden, nicht etwa an die Landesregierung, ihren Einfluss im Bundesrat oder in anderen Gremien geltend zu machen. Daher konnte das Verfassungsgericht offenlassen, unter welchen Voraussetzungen eine Befassung des Landtages mit bundespolitischen Themen zulässig ist.

²¹ VerfG Bbg, Beschl. vom 16. Okt. 2003, Az. 95/02, juris.

Unterlagen zur Überprüfung darauf, ob sich daraus etwas Be- oder Entlastendes ergibt. Insofern handele es sich bei strafprozessualer Betrachtungsweise um eine Art Beweisermittlungsantrag. Für das Beweiserzwingungsrecht im Untersuchungsausschuss seien die Differenzierungen des Strafprozessrechts jedoch unergiebig. Während im Strafverfahren die Verwirklichung eines bestimmten fest umrissenen Tatbestandes im Hinblick auf die persönliche Schuld eines Menschen geprüft werde, gehe es im Untersuchungsausschuss um die Aufklärung eines Sachverhalts unter politischen Gesichtspunkten. Was zur Beweiserhebung im Sinne von Art. 72 Abs. 3 LV gehört, sei an dem durch Beschluss des Landtages festzulegenden Untersuchungsauftrag zu messen. Dieser brauche nicht (bloß) auf bestimmte Tatsachen bezogen zu sein, sondern könne auch darauf abzielen, Licht ins Dunkel zu bringen, und auf die Aufklärung – Ermittlung oder Ausräumung – eines politisch interessierenden und politisch zu bewertenden Sachverhalts bzw. von politischen Verantwortlichkeiten gerichtet sein. In solchen Fällen könne es – wie im zu entscheidenden Fall – zum Gegenstand der Untersuchungen gehören, Einblick in Unterlagen zu nehmen, um Material für die politische Bewertung oder zur Einschätzung der Verantwortlichkeiten erst zu gewinnen.

3. Rechte parlamentarischer Gruppen – „BVB/Freie Wähler“

Mit der Wahl zum 6. Landtag wurden drei Kandidaten der Liste „BVB/Freie Wähler“ in den Landtag gewählt. Da sie die Mindestzahl für die Bildung einer Fraktion nicht erreichten, bildeten diese drei Abgeordneten eine parlamentarische Gruppe. Der Landtag regelte daraufhin den Status der Gruppen und ihre Rechte im Fraktionsgesetz und in der Geschäftsordnung des Landtages. Die Gruppe war der Auffassung, dass diese Rechte teilweise unzureichend waren und wandte sich im Wege der Organklage gegen die Entscheidungen des Landtages.

Das Verfassungsrecht gab dem Antrag teilweise statt.²² Aus dem freien Mandat folge auch die Befugnis des Abgeordneten, sich mit anderen Abgeordneten zur gemeinsamen Arbeit zusammenzuschließen. Werde die Mindestmitgliederzahl einer Fraktion nicht erreicht, sei ein Zusammenschluss zu einer parlamentarischen Gruppe möglich. Auch die Bildung einer Gruppe als eines auf Dauer angelegten Zusammenschlusses von Abgeordneten trage im Interesse der Funktionsfähigkeit des Landtages zur Steuerung des parlamentarischen

²² VerfG Bbg, Urt. vom 22. Juli 2016, Az. 70/15, juris.

Geschehens bei. Im Unterschied zu den Fraktionen werde eine Gruppe zwar nicht durch Art. 67 LV eigenständig verfassungsrechtlich anerkannt, sodass der Landtag bei der Ausgestaltung ihrer parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse nicht verpflichtet sei, einer Gruppe dieselben Rechte wie den Fraktionen zu gewähren. Gleichwohl müsse der Landtag dafür Sorge tragen, dass eine Gruppe den mit ihrer Gründung verfolgten Zwecken so weit wie möglich gerecht werden kann.

So habe eine Gruppe Anspruch auf eine ihren Aufgaben angemessene Ausstattung mit sachlichen und personellen Mitteln. Dabei müsse der Landtag der Bemessung der Zuschüsse zugrunde legen, dass Fraktionen und Gruppen prinzipiell demselben Zweck dienen, nämlich der gemeinsamen Verfolgung politischer Ziele und der arbeitsteiligen Bewältigung der vielfältigen Aufgaben des Landtages. Indem der Landtag die Zuschüsse nur an der Aufgabe der Koordinierung der Zusammenarbeit der Gruppenmitglieder ausgerichtet habe, habe er die Bedeutung etwa der sachkundigen, allgemeinen Vorbereitung parlamentarischer Initiativen, der fachlichen Unterstützung im Rahmen der Ausschussarbeit, der Informationsbeschaffung und -aufbereitung oder auch allgemein der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit verkannt, die im Zuge der Gruppenarbeit im Grundsatz keineswegs anders als bei einer Fraktion aufträten.

Unzulässig sei es auch, der Gruppe die Anmeldung von Aktuellen Stunden gänzlich zu verwehren. Denn auch die Gruppe sei in verschiedenen Landesteilen verankert und insofern im Unterschied zu einem fraktionslosen Abgeordneten in der Lage, politische Ansichten zu integrieren und die landespolitische Relevanz eines Themas einschätzen und „auf den Punkt“ zu bringen.

Zudem sei das durch Art. 56 Abs. 2 LV geschützte Rederecht der Gruppe durch die Festlegung der Redezeit teilweise verletzt worden. Die Gruppe erhielt neben einem Einbringendenbonus ein pauschales mitgliederbezogenes Redezeitkontingent von 30 Minuten je Sitzungstag, das sie auf die Beratungsgegenstände mit der Maßgabe verteilen konnte, dass ein Redebeitrag nicht länger als fünf Minuten dauern sollte. Diese Pauschalierung sei im Grundsatz verfassungskonform, da der Landtag nicht gezwungen sei, die Gruppe in die für die Fraktionen zur Anwendung kommenden Redezeitmodelle einzubeziehen. Das Konzept müsse jedoch der Gruppe eine angemessene Darstellung ihrer politischen Positionen ermöglichen. Dem genüge die vorgesehene pauschale Redezeit für die durchschnittliche Plenarsitzung. Dies gelte aber nicht, wenn die Sitzung unterbrochen und am folgenden

Tag fortgesetzt werden muss. In diesem Fall sei ein angemessener Zuschlag verfassungsrechtlich geboten.

III. Beispiele aus anderen Ländern und dem Bund

Da der Gutachtenauftrag insbesondere nach der Verletzung von Oppositionsrechten bei der Gremienbesetzung fragt, wird im Folgenden auf diesen Punkt ausführlich eingegangen (1.). Die Vielzahl der erfolgreichen Organklagen von Oppositionsfraktionen betreffen jedoch die Bereiche des Untersuchungsausschussrechts (2.) und der klassischen Statusrechte, also der Antrags-, Frage- und Rederechte (3.). Nur wenige Fälle lassen sich keiner dieser Kategorien zuordnen (4.). Die nachfolgenden Darstellungen beschränken sich auf die in den juristischen Datenbanken abrufbaren Verfassungsgerichtsentscheidungen und erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

1. Besetzung von Gremien und Ähnlichem

a) Reisedelegation des Sächsischen Landtages

Im Jahr 2013 hat der Sächsische Verfassungsgerichtshof²³ festgestellt, dass das Präsidium des Sächsischen Landtages die NPD-Fraktion in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt hat, indem es die Fraktion bei der Zusammenstellung einer Delegation des Sächsischen Landtages für eine Reise zum Grossen Rat des Kantons Bern nicht berücksichtigt hat. Aufgrund der vom Präsidium festgelegten Delegationsgröße von zwölf Personen und des gewählten Zuteilungsverfahrens nach d'Hondt war diese Fraktion die einzige, die keinen Teilnehmer stellen durfte. Dies verstieß nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs gegen das Recht der Fraktion auf formale Gleichbehandlung bei der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben. Dieses Recht gelte auch für Veranstaltungen des Landtages, die zwar nicht zu den Parlamentssitzungen zählen, aber im weiteren Sinne der politischen Willensbildung dienen. Der Landtag habe für die Aktivitäten und Betätigungsformen, die er in diesem weiten Rahmen der politischen Willensbildung entfalten möchte, aufgrund seiner Autonomie als Verfassungsorgan einen breiten Ausgestaltungsspielraum. Wird der Landtag bei derartigen parlamentarischen Angelegenheiten im weiteren Sinne durch eine Personenmehrheit repräsentiert, müsse daher grundsätzlich jede Fraktion an dieser Personenmehrheit beteiligt werden. Allerdings sei es regelmäßig nicht erforderlich, darüber hin-

²³ VerFGH Sachsen, Urt. vom 21. März 2013, Az. Vf. 95-I-12, juris.

aus zu gewährleisten, dass sich auch hier die Mehrheitsverhältnisse im Plenum in der Auswahl der Abgeordneten widerspiegeln. Denn dieses Gebot der Spiegelbildlichkeit gelte nur für Gremien, die wesentliche Aufgaben des Parlaments wahrnehmen. Wie im Kernbereich der Parlamentstätigkeit gelte das Prinzip der Berücksichtigung aller im Parlament vertretenen Fraktionen auch bei der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten im weiteren Sinne allerdings nicht uneingeschränkt. Vielmehr seien aus sachlichem, jedenfalls willkürfreiem Grund Abweichungen statthaft. Im Randbereich der parlamentarischen Aufgaben reiche jeder tragfähige Grund, der nach Art und Gewicht eine Beschränkung des Gebots der chancengleichen Teilhabe aller Fraktionen rechtfertigt. Eine Beschränkung auf verfassungsrechtlich verankerte Differenzierungsgründe bestehe anders als im Kernbereich der Parlamentstätigkeit nicht. Tragfähige Gründe für den Ausschluss von der Delegation seien im zu entscheidenden Fall aber nicht gegeben.

b) Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss

Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 2004 in einer Entscheidung über eine Organklage der CDU/CSU-Fraktion den Bundestag verpflichtet, über die Grundsätze der Entsendung von Bundestagsabgeordneten in den Vermittlungsausschuss neu zu beschließen.²⁴ Nach der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses entsenden der Bundestag und der Bundesrat jeweils 16 Mitglieder in diesen Ausschuss. Die Anwendung jedes der drei üblichen Zuteilungsverfahren (Hare/Niemeyer, d'Hondt und St. Lague/Schepers) hätte zu einer Verteilung der Sitzanteile von sieben Sitzen für die SPD-Fraktion, sieben Sitzen für die CDU/CSU-Fraktion, einem Sitz für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und einem Sitz für die FDP-Fraktion (7:7:1:1) geführt. Diese Verteilung hätte zur Folge gehabt, dass die auf die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen gegründete politische Parlamentsmehrheit auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses keine Mehrheit gehabt hätte. Aus diesem Grund beschloss der Bundestag, dass lediglich 15 Sitze nach St. Lague/Schepers verteilt werden und der 16. Sitz der SPD-Fraktion als größter Fraktion zugewiesen wird. Dieser zusätzliche achte Sitz für die SPD-Fraktion ging zulasten der CDU/CSU-Fraktion.

Das Bundesverfassungsgericht stellte zunächst fest, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht nur für die Bundestagsausschüsse, sondern auch für die Bundestagsbank

²⁴ BVerfG, Urt. vom 8. Dez. 2004, Az. 2 BvE 3/02, juris.

des Vermittlungsausschusses gilt. Der Vermittlungsausschuss sei ein in der Verfassung vorgesehenes ständiges und gemeinsames Unterorgan von Bundestag und Bundesrat, dessen Ziel es sei, ein konkretes Gesetzgebungsverfahren zu einem positiven Abschluss zu bringen. Dies solle dadurch erreicht werden, dass auf höherer politischer Ebene und unter übergeordneten Gesichtspunkten ein Interessenausgleich gesucht wird. Die Bedeutung des Vermittlungsausschusses im Gesetzgebungsverfahren stehe der Aufgabenwahrnehmung durch Ausschüsse des Bundestages nicht nach. Denn die gestaltende Vorbereitung eines Gesetzesbeschlusses betreffe die zentrale Aufgabe des Bundestages und der Vermittlungsausschuss habe im Gesetzgebungsverfahren eine herausgehobene und in gewissem Umfang verselbständigte Stellung.

Jedoch gelte der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht uneingeschränkt. Er werde durch das Verfassungsgebot der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments und den demokratischen Grundsatz der Mehrheitsentscheidung begrenzt. Kollidieren der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und der Grundsatz, dass bei Sachentscheidungen die die Regierung tragende parlamentarische Mehrheit sich auch in verkleinerten Abbildungen des Bundestages durchsetzen können, so sind beide Grundsätze zu einem schonenden Ausgleich zu bringen. Funktion und Aufgaben des Vermittlungsausschusses forderten allerdings keine zwingende Ausrichtung der Besetzung des Ausschusses am Mehrheitsprinzip in einem Umfang, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit im Zweifel zu weichen hätte. Deshalb habe der Bundestag die Abweichung von der Spiegelbildlichkeit nicht unabhängig von den Regelungen seiner Geschäftsordnung über Besetzung parlamentarischer Gremien beschließen dürfen. Der Bundestag sei daher verpflichtet, die Besetzung nach Maßgabe der geltenden Geschäftsordnung und damit ohne Korrektur der Sitzverteilung zugunsten der größten Fraktion vorzunehmen oder die Geschäftsordnung unter Beachtung der vom Gericht aufgestellten Grundsätze insoweit zu ändern.

c) Parlamentarische Kontrollkommission des Sächsischen Landtages

Im Jahr 2002 hat der Sächsische Verfassungsgerichtshof festgestellt, dass der Landtag die Rechte der PDS-Fraktion verletzt hat, indem er alle von der Fraktion vorgeschlagenen Abgeordneten für die Wahl eines Mitglieds in die Parlamentarische Kontrollkommission (PKK) des Sächsischen Landtages mehrheitlich abgelehnt hat, ohne durch geeignete ver-

fahrensmäßige Vorkehrungen sicherzustellen, dass solche Ablehnungen nicht von sachwidrigen Gründen bestimmt werden.²⁵

Für die Besetzung der PKK gelte der Grundsatz formaler Chancengleichheit der Fraktionen, weil dieses Gremium von der Verfassung vorgesehene Kontrollaufgaben des Parlaments über den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel erfülle. Dies schließe eine Wahl der Mitglieder nach dem Mehrheitsprinzip nicht aus, da dieses Wahlsystem die hinreichende sachliche Kompetenz der Mitglieder und deren im Hinblick auf die Geheimhaltungsnotwendigkeiten gebotene Vertrauenswürdigkeit gewährleiste. Daraus folge, dass der Landtag einen Abgeordneten, der von einer bei der Besetzung zu berücksichtigenden Fraktion vorgeschlagen wurde, nur wegen mangelnder Eignung oder fehlender Vertrauenswürdigkeit ablehnen darf. Der Landtag habe dabei gegebenenfalls durch geeignete Vorkehrungen sicherzustellen, dass eine Beeinträchtigung des Rechts auf Chancengleichheit unterbleibt. Verfassungswidrigen Blockaden durch eine oder mehrere Fraktionen oder eine Mehrheit von Abgeordneten müsse er mit verfahrensmäßigen Vorkehrungen entgegenwirken. Zeigten sich Schwierigkeiten bei der Besetzung eines Gremiums, etwa weil eine Fraktion keine Abgeordneten vorschlägt oder aber die vorgeschlagenen Abgeordneten ohne nachvollziehbare Gründe keine Mehrheit finden, so habe der Landtag durch ein formelles oder informelles Verfahren auf eine Präsentation geeigneter und mehrheitsfähiger Abgeordneter hinzuwirken. Dies sei im zu entscheidenden Fall nicht ausreichend geschehen.

d) Vizepräsidenten des Berliner Abgeordnetenhauses

Nach einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Berlin aus dem Jahr 1998²⁶ hat das Abgeordnetenhaus gegen das Vorschlagsrecht der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen verstoßen, indem es die Kandidatur eines Fraktionsmitgliedes für die Wahl einer (dritten) Vizepräsidentin des Abgeordnetenhauses abgelehnt hat, weil nach dem in der Geschäftsordnung vorgesehenen Verfahren für die Verteilung der Präsidiumssitze der Zugriff auf das Amt der dritten Vizepräsidentin bei der PDS-Fraktion gelegen hat. Die Verfassung von Berlin gewährleiste nicht nur dem einzelnen Abgeordneten, sondern auch den Fraktionen ein eigenes Recht zur Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung im Abgeordne-

²⁵ SächsVerfGH, Urt. vom 26. Jan. 1996, Az. Vf. 15-I-95, LKV 1996, S. 295 ff.; siehe dazu auch das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes (Fn. 13).

²⁶ VerfGH Bln, Beschl. vom 2. Feb. 1996, Az. 91/95, juris.

tenhaus. Den Fraktionen stehe mithin ein verfassungsrechtlich verbürgtes Recht zu, bei vom Parlament vorzunehmenden Wahlen einschließlich der Wahl des Vizepräsidenten einen Vorschlag zu machen. Einschränkungen seien entsprechend Art. 45 Satz 2 VvB nur gerechtfertigt, wenn dies für die gemeinschaftliche Ausübung der Mitgliedschaft im Parlament notwendig ist. Davon könne bei der Wahl der Vizepräsidenten nicht die Rede sein.

e) Mitgliedschaft in Unterausschüssen des Bundestages

Im Jahr 1991 hat die Gruppe der Abgeordneten der Linken Liste/PDS im Bundestag ein Organstreitverfahren beim Bundesverfassungsgericht eingeleitet mit dem Ziel, eine Verletzung ihres Rechts auf Anerkennung als Fraktion, hilfsweise auf Gewährung der den Fraktionen zustehenden Rechte feststellen zu lassen. Das Bundesverfassungsgericht²⁷ hat die Anträge zum größten Teil abgewiesen, insbesondere bestehe mangels ausreichender Größe kein Anspruch auf den Fraktionsstatus. Auch gebe es kein Recht auf ein Grundmandat in den Ausschüssen oder Enquete-Kommissionen, vielmehr komme es darauf an, ob der Gruppe nach dem verwendeten Zuteilungsverfahren rechnerisch ein Sitz zustehe. Wenn die Gruppe allerdings einen Sitz in den Ausschüssen erhält, ergebe sich aus dem Prinzip gleicher Mitwirkung aller Abgeordneter, dass die Mitglieder der Gruppe nicht schlechter gestellt werden dürfen als die Fraktionsmitglieder. Deshalb müsse die Gruppe auf ihr Verlangen in den Unterausschüssen vertreten sein, ebenso stünden den Ausschussmitgliedern der Gruppe die einer "Fraktion im Ausschuss" in der Geschäftsordnung eingeräumten Rechte zu.

f) Größe der Ausschüsse des Bayerischen Landtages

Im Jahr 1988 hatte der Bayerische Verfassungsgerichtshof auf Antrag der Fraktion der Grünen über Fragen der verfassungsrechtlich gebotenen Mitgliederzahl parlamentarischer Gremien zu entscheiden.²⁸ Der Gerichtshof befand, dass alle Fraktionen ein grundsätzlich gleiches Recht auf Zugang zur Beratung in den Ausschüssen des Landtages hätten. Auch soweit die Ausschüsse nicht selbst entscheiden, sondern nur Beratungen und Entscheidungen im Plenum vorbereiten, müsse es einer Fraktion grundsätzlich gewährleistet sein, Zugang zu den in den Ausschüssen erteilten Informationen zu erhalten und ihren Standpunkt bereits im Ausschuss vertreten zu können.

²⁷ BVerfG, Urt. vom 16. Juli 1991, Az. 2 BvE 1/91, juris.

²⁸ BayVerfGH, Entsch. vom 14. Dez. 1988, Az. Vf. 118-IV-87, NJW 1989, S. 1918 ff.

Die Geschäftsordnung des Landtages müsse nicht von vornherein genau festlegen, aus wie vielen Mitgliedern die einzelnen Ausschüsse bestehen. Insoweit habe der Landtag bei Beginn oder gegebenenfalls auch während einer Wahlperiode jeweils eine Reihe von Gesichtspunkten gegeneinander abzuwägen. So könne sich z. B. die Arbeitsbelastung der verschiedenen Ausschüsse unterschiedlich entwickeln je nachdem, welche Sachbereiche den Landtag zu einer bestimmten Zeit vorrangig beschäftigen. Von Bedeutung sei auch die Frage, wie viele Fraktionen oder kleinere Gruppierungen im Landtag vertreten sind und welche Größe sie haben; auch insoweit könne es während einer Wahlperiode zu Veränderungen kommen. Einerseits müsse gewährleistet sein, dass ein Ausschuss nicht wegen einer allzu großen Mitgliederzahl seine Arbeitsfähigkeit verliert; andererseits sei zu berücksichtigen, dass jede Fraktion grundsätzlich die Möglichkeit zur Mitwirkung in jedem Ausschuss haben muss. Dem Parlament sei es mithin jedenfalls in sachlich begründeten Ausnahmefällen verfassungsrechtlich unbenommen, für Ausschüsse oder ähnliche Gremien eine Mitgliederzahl vorzusehen, die bei Anwendung der üblichen Regeln für die Sitzverteilung eine Berücksichtigung aller parlamentarischen Gruppierungen nicht ermöglicht.

Nicht ausreichend sei aber, wenn lediglich Gründe der Arbeitsökonomie für ein kleineres Gremium sprechen. Daher sei es nicht gerechtfertigt, einem Ausschuss nur deshalb sehr wenige Sitze zuzuweisen und dadurch kleinere Fraktionen auszuschließen, weil ein kleiner Personenkreis rationeller und einfacher arbeiten kann. Belange des Geheimnisses könnten eine Begrenzung der Mitgliederzahl hingegen rechtfertigen. Die Erwägung, durch eine möglichst geringe Zahl von Geheimnisträgern die Risiken einer Offenbarung zu vermindern, sei nicht sachwidrig.

Aus diesen Maßstäben folgte der Verfassungsgerichtshof für den zu entscheidenden Fall, dass die Festsetzung der Stärke des Ausschusses für Bundesangelegenheiten und Europafragen auf elf Mitglieder und die Verweigerung der nach der Geschäftsordnung möglichen Zuteilung eines Grundmandats verfassungswidrig war, weil die Erhöhung um zwei Sitze für eine Zuteilung eines Sitzes an die Grünen-Fraktion nach d'Hondt genügt hätte bzw. bei Zuteilung eines Grundmandats die Erhöhung um lediglich einen Sitz genügt hätte und dieser Ausschuss auch bei zwölf oder dreizehn Mitgliedern arbeitsfähig geblieben wäre. Aus Gründen des Geheimnisses sei es dagegen verfassungsrechtlich zulässig gewesen, die Zahl der Mitglieder des Ausschusses für Sicherheitsfragen auf nur elf festzusetzen, selbst wenn dabei nicht alle Fraktionen einen Sitz erhalten haben. Allerdings müsse im praktischen Vollzug gewährleistet sein, dass der Aufgabenbereich dieses Aus-

schusses verfassungskonform eng begrenzt ist und nicht auf Gebiete ausgedehnt wird, für die Gründe des Geheimschutzes eine so kleine Mitgliederzahl nicht rechtfertigen können.

g) Mitgliedschaft eines fraktionslosen Abgeordneten in einem Bundestagsausschuss – „Wüppesahl“

Abschließend sei auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1989²⁹ über die Organklage des Abgeordneten Wüppesahl hingewiesen, die wesentlich zur Klärung der Rechtsstellung fraktionsloser (Oppositions-)Abgeordneter beigetragen hat. Der Abgeordnete wurde aus der Fraktion der Grünen ausgeschlossen und verlor darauf die Mitgliedschaft in verschiedenen Ausschüssen. Mit seiner Klage beim Bundesverfassungsgericht machte er zahlreiche Rechtsverletzungen geltend. Nur im Hinblick auf das Recht auf Mitgliedschaft in einem Ausschuss war die Klage erfolgreich. Zwar sei eine Benennung der Ausschussmitglieder durch die Fraktionen nach dem Verhältnis ihrer Stärke grundsätzlich zulässig. Dies habe allerdings zur Folge, dass fraktionslosen Abgeordneten die Mitarbeit in einem Ausschuss und damit der Zugang zu einem wesentlichen Teil der parlamentarischen Arbeit fast stets verwehrt bleibe. Dies könne jedenfalls dann nicht hingenommen werden, wenn der Zahl der Bundestagsabgeordneten eine entsprechend große Zahl von Ausschusssitzen gegenübersteht. Weder mit Blick auf die Notwendigkeit sachgemäßer Erfüllung der dem Bundestag obliegenden Aufgaben noch auf Rechtsstellung und Funktion der Fraktionen könne dann eine so weitgehende Einschränkung des Rechts eines Abgeordneten auf gleichen Zugang zur Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung in den Ausschüssen gerechtfertigt sein. Jeder einzelne Abgeordnete habe mithin Anspruch darauf, jedenfalls in einem Ausschuss mit Rede- und Antragsrecht mitzuwirken. Hingegen sei es nicht geboten, dem nichtfraktionsangehörigen Abgeordneten im Ausschuss ein – notwendigerweise überproportional wirkendes – Stimmrecht³⁰ zu geben. Welchem Ausschuss ein fraktionsloser Abgeordneter angehört, entscheide der Bundestag oder eines seiner Organe, etwa das Präsidium oder der Ältestenrat, in einem geregelten Verfahren. Dabei müsse das zuständige Organ dem Abgeordneten Gehör gewähren, seine Interessen und sachlichen Qualifikationen zur Kenntnis nehmen und diese nach Möglichkeit berücksichtigen.

²⁹ BVerfG, Urt. vom 13. Juni 1989, Az. 2 BvE 1/88, juris.

³⁰ Dagegen weist Art. 70 Abs. 2 Satz 3 LV den fraktionslosen Abgeordneten ausdrücklich auch ein Stimmrecht zu.

h) Nicht erfolgreiche Organstreitverfahren zur Gremienbesetzung

Wegen des Schwerpunkts des Auftrags bei der Gremienbesetzung soll im Folgenden auch ein Überblick über nicht erfolgreiche Organklagen von Oppositionsfraktionen zu dieser Problematik gegeben werden, da die Entscheidungen der Verfassungsgerichte³¹ wesentliche Aussagen zur Reichweite der Oppositionsrechte im Rahmen der Gremienbesetzung enthalten.

³¹ Die nachfolgend zitierten Entscheidungen sind in juris veröffentlicht.

Entscheidung	Gegenstand	Wesentliche Aussagen zur Gremienbesetzung
BVerfG 4.5.2020 2 BvE 1/20	Abwahl eines Ausschussvorsitzenden	Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass den Fraktionen – ggf. unter Rekurs auf den Gedanken der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung – ein verfassungsrechtliches Teilhaberecht zusteht, das durch die Abberufung eines Ausschussvorsitzenden beeinträchtigt sein könnte.
LVerfG MV 27.2.2020 6/19	Ausschluss von der Teilnahme an einem Trauerakt	Das Recht der Opposition auf Chancengleichheit erfasst nicht die Teilnahme an rein repräsentativen Akten.
NdsStGH 15.1.2019 1/18	Mitgliedschaft im Stiftungsrat einer Stiftung des öffentlichen Rechts	Einer Beachtung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit bedarf es nicht bei Gremien, die außerparlamentarisch tätig sind.
VerfGH Bln 11.4.2018 153/17	Verkleinerung eines Untersuchungsausschusses	Die Verkleinerung eines Untersuchungsausschusses auf die gesetzlich vorgesehene Regelgröße ist im laufenden Untersuchungsverfahren zulässig, wenn die verringerte Mitgliederzahl infolge einer Veränderung des Stärkeverhältnisses der Fraktionen ausreicht, um alle Fraktionen zu beteiligen.
VerfGH RhPf 23.1.2018 VGH O 17/17	Ausschussgröße und Ausschussbesetzung	Die GO darf kleinen Fraktionen ein Grundmandat in den Fachausschüssen trotz Verzerrung des spiegelbildlichen Abbildes des Stärkeverhältnisses einräumen, weil dies dem aus dem Repräsentationsprinzip abgeleiteten Grundsatz der Beteiligung aller Fraktionen an der Ausschussarbeit dient. Ein Parlament kann in der GO aus mehreren verfassungsrechtlich zulässigen Möglichkeiten diejenige Regelungsvariante auswählen, die sich bei objektiver Betrachtung rechnerisch zum Vorteil der Mehrheit und damit zugleich zum Nachteil der Minderheit auswirkt.
VerfGH NRW 25.10.2016 6/16	Wahl zum Vizepräsidenten des Landtages	Fraktionen haben keinen Anspruch, aus ihren Reihen eine Vizepräsidentin bzw. einen Vizepräsidenten zu stellen.
HmbVerfG 19.7.2016 9/15	Mitgliedschaft in der Härtefallkommission nach § 23a AufenthG	Die Härtefallkommission nimmt keine parlamentarischen Funktionen wahr, die die Anwendung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit gebieten.
BVerfG 22.9.2015 2 BvE 1/11	Mitwirkung in Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses	Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Parlament und Ausschüssen gilt nicht für Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses.

Entscheidung	Gegenstand	Wesentliche Aussagen zur Gremienbesetzung
VerfGH Bln 25.1.2014 67/12	Mitgliedschaft fraktionsangehöriger Abgeordneter in Ausschüssen	Fraktionsangehörigen Abgeordneten haben keinen Anspruch, unabhängig von einer Entsendung durch seine Fraktion in mindestens einem ständigen Ausschuss mit Rede- und Antragsrecht und in einem Ausschuss auch mit Stimmrecht vertreten zu sein.
VerfGH Sachsen 5.11.2010 Vf. 28-I-10	Wahl zum Vizepräsidenten des Landtages	Es ist verfassungsgemäß, das Vorschlagsrecht für die Wahl des Ersten Vizepräsidenten der stärksten Fraktion zuzuweisen, auch wenn dieser bereits das Vorschlagsrecht zur Wahl des Präsidenten gebührt. Das Gebot formaler Chancengleichheit gilt nur, soweit Einfluss auf die parlamentarische Willensbildung ausgeübt wird. Die sitzungsbezogenen Befugnisse des (Vize)Präsidenten sind zwar parlamentarischen Charakters, betreffen jedoch nicht unmittelbar den Inhalt der parlamentarischen Willensbildung, sondern die Sicherstellung eines geordneten Ablaufs, zumal der Präsident zu einer unparteiischen Amtsausübung verpflichtet ist.
BayVerfGH 26.11.2009 Vf. 32-IVa-09	Mitgliederzahl der Ausschüsse	Bei der Entscheidung über die Größe der Ausschüsse hat das Parlament zwischen den Bedürfnissen der Arbeitsfähigkeit dieser Gremien und ihrer möglichst repräsentativen Zusammensetzung abzuwägen. Im Rahmen des weiten Gestaltungsspielraums des Parlaments können über das Stärkeverhältnis der einzelnen Fraktionen hinaus auch die konkreten Mehrheitsverhältnisse im Landtag berücksichtigt werden.
VerfGH Sachsen 28.2.2008 Vf. 110-I-07	Teilnahme an einer Sitzung in der Staatskanzler	Aus dem Recht auf Chancengleichheit der Opposition in Parlament und Öffentlichkeit folgt kein Recht der Opposition, an außerparlamentarischen, der politischen Willensbildung oder Willensbekundung der Staatsregierung dienenden Veranstaltungen teilzunehmen. Das gilt selbst dann, wenn andere im Landtag vertretene Fraktionen einbezogen werden.
VerfGH Sachsen 24.2.2005 Vf. 121-I-04	Mitgliedschaft in der PKK	Bei der Besetzung der PKK sind die Fraktionen gem. ihrem Stärkeverhältnis zu berücksichtigen. Es ist aus Gründen der Effektivität und der Sensibilität der Themen zulässig, für die PKK eine Mitgliederzahl vorzusehen, die bei Zuteilung nach d'Hondt nicht die Berücksichtigung aller Fraktionen ermöglicht.

Entscheidung	Gegenstand	Wesentliche Aussagen zur Gremienbesetzung
BVerfG 17.9.1997 2 BvE 4/95	Rechte parlamentarischer Gruppen	Eine Gruppe hat kein Recht auf einen Ausschussvorsitz und auf Mitwirkung im Ältestenrat wie eine Fraktion, da weder die Ausschussvorsitzenden noch der Ältestenrat die Aufgabe haben, die parlamentarische Willensbildung inhaltlich vorzuformen.
BVerfG 14.1.1986 2 BvE 14/83	Mitgliedschaft in einem Gremium zur Haushaltskontrolle der Geheimdienste	In sachlich begründeten Fällen darf der Bundestag für Ausschüsse oder ähnliche Gremien eine Mitgliederzahl vorzusehen, die bei Anwendung der üblichen Regeln für die Sitzverteilung eine Berücksichtigung aller parlamentarischen Gruppierungen nicht ermöglicht. Es ist zulässig, nur ein sehr kleines parlamentarisches Gremium mit Beratungsgegenständen aus dem Bereich der Haushaltskontrolle der Geheimdienste zu befassen. Die Besetzung eines Parlamentsgremiums durch Wahl ist nur in engen Grenzen zulässig, weil die Möglichkeit besteht, dass die Mehrheit nur ihr politisch genehme Abgeordnete der Minderheit wählt oder die Minderheit ganz übergeht. Eine Wahl der Mitglieder des Gremiums zur Haushaltskontrolle der Geheimdienste ist zulässig, da sie sicherstellen soll, dass die fachliche Kompetenz wie die Verschwiegenheit der Gewählten zur Überzeugung der Mehrheit feststehen. Eine einseitige Besetzung dieses Gremiums durch die Mehrheit ist aber im Zweifel missbräuchlich.
NdsStGH 19.1.1963 3/62	Mitgliedschaft einer Vereinigung von zwei Abgeordneten in Ausschüssen	Die Auslegung der Geschäftsordnung ist nicht zulässiger Gegenstand einer Organstreitigkeit vor dem Staatsgerichtshof.
NdsStGH 13.8.1962 1/62	Wahl zum Parlamentspräsidenten	Sieht die GO vor, dass die stärkste Fraktion den Präsidenten stellt und wird später eine andere Fraktion zur stärksten Fraktion, besteht kein Recht, die Neuwahl des Präsidenten zu verlangen.

2. Untersuchungsausschüsse

a) Allgemeines

Das Untersuchungsrecht ist ein scharfes Schwert im Instrumentarium der Kontrollrechte des Parlaments. Es dient insbesondere der Untersuchung von Tätigkeiten der Exekutive. Das Untersuchungsrecht wird daher vor allem von der Opposition genutzt, jedoch ist auch eine Mehrheitsenquete zulässig. Typische Fallgestaltungen in verfassungsgerichtlichen Organstreitverfahren sind die unzureichende Umsetzung von Beweisbeschlüssen eines Untersuchungsausschusses durch die Regierung, die Abweichung des Einsetzungsbeschlusses des Parlaments vom Einsetzungsantrag der Minderheit und die Ablehnung von Beweisanträgen der Ausschussminderheit durch den Untersuchungsausschuss. Oftmals handelt es sich um Einzelfallentscheidungen oder es geht um landesspezifische Besonderheiten. Daher wird im Folgenden als Darstellungsform der erfolgreichen Organklagen³² ein tabellarischer Überblick gewählt, aus dem sich neben der verfassungsgerichtlich festgestellten Verletzung von Oppositionsrechten auch die politische Herkunft der Antragsteller ergibt. Wegen der im Detail unterschiedlichen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Antragsberechtigung und Antragsbefugnis im Organstreitverfahren wird dabei nicht im Einzelnen unterschieden, ob die jeweilige Fraktion bzw. „Fraktion im Ausschuss“ Antragstellerin war oder ob der Antrag von den einzelnen Fraktionsmitgliedern als Einsetzungs-minderheit bzw. als beweis-antragsberechtigter Ausschussminderheit gestellt wurde.

b) Entscheidungsübersicht

Entscheidung	Antragsteller	Rechtsverletzung
VerfGH NRW 14.7.2020 6/20	SPD, Grüne	Ablehnung von Beweisanträgen
StGH Nds 10.2.2017 1/16	CDU, FDP	Erweiterung des Einsetzungsbeschlusses abweichend vom Einsetzungsantrag
VerfG MV 25.2.16 9/15	Linke, Grüne	Ablehnung eines Beweisantrags

³² Die Entscheidungen finden sich, soweit nicht anders erwähnt, in der Datenbank juris. Wenn das Bundesverfassungsgericht als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein bzw. über Organstreitigkeiten zur Hamburger Verfassung entschieden hat, ist dies ausgewiesen.

Entscheidung	Antragsteller	Rechtsverletzung
StGH Nds 24.10.2014 7/13	CDU	Verweigerung der Aktenvorlage durch Landesregierung
StGH Hessen 16.11.2011 P.St. 2323	SPD, Grüne	Ablehnung von Beweisanträgen
StGH Hessen 13.4.2011 P.St.2290	SPD, Grüne	Erweiterung des Einsetzungsbeschlusses, Beweisbeschluss außerhalb des Untersuchungsauftrags
VerfGH RhPf 11.10.2010 VGH O 24/10	CDU	Teilweise Unzulässigkeit der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses durch die Landtagsmehrheit zur Untersuchung der Verwendung von Fraktionsmitteln einer Oppositionsfraktion
BVerfG 17.6.2009 2 BvE 3/07	FDP, Linke, Grüne	Verweigerung der Herausgabe von Unterlagen und Einschränkung der Aussagegenehmigung für einen Zeugen durch die Bundesregierung
VerfGH Sachsen 30.1.2009 Vf. 99-I-08	Linke, Grüne	Ablehnung eines Beweisantrags
VerfGH Sachsen 29.8.2008 Vf. 154-I-07	Untersuchungsausschuss	Ablehnung der Umsetzung eines Beweisbeschlusses zur Aktenvorlage durch die Landesregierung
BVerfG 15.6.2005 2 BvQ 18/05	CDU/CSU, FDP	Einstweilige Anordnung des BVerfG zur Fortsetzung des Beweiserhebung
BVerfG 8.4.2002 2 BvE 2/01	CDU/CSU	Nichtvollzug bereits beschlossener Beweisanträge sowie Ablehnung von Beweisanträgen
VerfGH NRW 17.10.2000 16/98	CDU	Einsetzungsbeschluss unter Streichung wesentlicher Teile des Einsetzungsantrags
StGH Hessen 9.12.1998 P.St.1297	CDU, evtl. FDP	Ablehnung der Vereidigung eines Zeugen
BVerfG 17.7.95 2 BvH 1/95 (für HH)	GAL	Ausschluss eines Fraktionsmitarbeiters von der Mitarbeit im Untersuchungsausschuss

Entscheidung	Antragsteller	Rechtsverletzung
VerfGH NW 7.3.1995 3/95	CDU, FDP, Grüne	Einstweilige Anordnung des VerfGH zur Fortsetzung der Beweis- erhebung
BayVerfGH 19.4.1994 Vf. 71-IVa-93	SPD, Grüne, FDP	Einsetzungsbeschluss unter Änderung des Einsetzungsantrags
StGH BW 13.8.1991 1/91	SPD, Grüne	Beschränkung der Zahl der zu untersuchenden Personen im Ein- setzungsbeschluss
BVerfG 17.7.84 2 BvE 11/83	SPD, Grüne	Verweigerung der Aktenherausgabe durch Bundesregierung
BVerfG 2.8.1978 2 BvK 1/77 (für SH)	SPD	Einsetzungsbeschluss unter Erweiterung des Einsetzungsantrags
BayVerfGH 27.6.1977 Vf. 31-IV-77	SPD	Einsetzungsbeschluss unter Änderung des Einsetzungsantrags
StGH BW 16.4.1977 GR 2/76 BeckRS 9998, 59702	SPD, evtl. FDP/DVP	Teilweise unzulässige Ablehnung des Einsetzungsantrag

3. Antrags-, Frage- und Rederechte

a) Allgemeines

Auch die Organstreitigkeiten um Antrags-, Frage- und Rederechte der Fraktionen betreffen vielfach Einzelfälle und landesspezifische Ausgestaltungen. Daher werden die erfolgreichen Organklagen auch hier in einer Entscheidungsübersicht dargestellt. Besonders hingewiesen sei auf die Entscheidung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs³³ zu der

³³ VerfGH Sachsen, Urt. vom 27. Okt. 2016, Az. Vf. 134-I-15, juris; siehe aber BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Mai 2016, AZ. Vf. 14-VII-14, Vf. 3-VIII-15, Vf. 4-VIII-15, juris, Rn. 112 ff.; offengelassen von BVerfG, Beschl. vom 4. Mai 2020, Az. 2 BvE 1/20, juris, Rn. 29.

rechtlich und praktisch bedeutsamen Frage, ob Minderheitenrechte, die nur in der Geschäftsordnung geregelt sind, sich also nicht unmittelbar aus der Verfassung ergeben, im Organstreitverfahren geltend gemacht werden können. Dies hat der Verfassungsgerichtshof unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit der Fraktionen bejaht.

b) Entscheidungsübersicht

Entscheidung	Antragsteller	Rechtsverletzung
BVerfG 7.11.2017 2 BvE 2/11	Grüne	Verweigerte und unzureichende Beantwortung von Anfragen durch die Bundesregierung
BVerfG 13.6.2017 2 BvE 1/15	Grüne, Linke	Unzureichende Beantwortung von Anfragen durch die Bundesregierung
VerfGH Sachsen 27.10.2016 Vf. 134-I-15	Linke	geschäftswidrige Ablehnung eines Antrags auf Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen durch einen Ausschuss
BayVerfGH 26.7.2006 Vf. 11-IVa-05	Grüne	Unzureichende Beantwortung von Anfragen
VerfGH NRW 15.6.1999 6/97	CDU	Abstimmung des Landtages über Anträge in einer aufgrund von Änderungsanträgen der Mehrheitsfraktionen abgewandelten Fassung, Durchführung dieser Abstimmung durch Präsidenten
BayVerfGH 17.2.1998 Vf. 81-IVa-96	SPD	Rederechtsbeschränkung in einem Ausschuss
VerfGH Sachsen 17.2.1995 Vf. 4-I-93	Grüne	Absetzung eines Antrags auf Aktuelle Debatte durch den Landtag
BayVerfGH 30.9.1994 Vf. 146-IVa-93	Grüne	Zurückweisung eines Dringlichkeitsantrag durch Präsidenten und Ältestenrat
BayVerfGH 17.6.1993 Vf. 85-IV-91	Grüne	Zurückweisung eines Dringlichkeitsantrag durch Präsidenten und Ältestenrat
BVerfG 6.3.1952 2 BvE 1/51	SPD	Geschäftsordnungsregelung, die eine Beratung von Anträgen zu Finanzvorlagen nur bei Verbindung mit einem Antrag mit einem Deckungsvorschlags vorsieht

4. Andere Fallgestaltungen

a) Verwendung von Fraktionsmitteln

Im Jahr 2002 entschied der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz³⁴ über die Organklage der CDU-Fraktion des Landtages zur der Frage, ob die Ausgaben für die Erstellung von Werbemitteln eine bestimmungsgemäße Verwendung staatlicher Fraktionszuschüsse darstellen und ob der Landtag aufgrund von staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen verpflichtet war, seine Rechtsauffassung hierzu mitzuteilen. Dies bejahte der Gerichtshof. Grundlage für diese Pflicht sei die dem Landtag zustehende Organisationsgewalt in Verbindung mit der auch ihn treffenden Verantwortung für die Wirkungsmöglichkeiten der (oppositionellen) Fraktionen im Parlament und in der Öffentlichkeit. Ein Instrument zur Gewährleistung einer effektiven Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben könne die Beratung von Abgeordneten oder Fraktionen in statusrechtlichen Fragen sein. Zwar sei nicht alles, was zur Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben förderlich ist, auch von Verfassungs wegen zwingend geboten. Eine Pflicht des Landtages, an der Klärung einer an ihn herangebrachten Frage mitzuwirken, sei jedoch dann anzunehmen, wenn eine erhebliche Behinderung in der parlamentarischen Arbeit durch einen Eingriff in verfassungsrechtlich garantierte Wirkungsmöglichkeiten in substantiierter Art und Weise geltend gemacht wird. Im zu entscheidenden Fall sah der Gerichtshof eine solche Behinderung wegen der strafrechtlichen Ermittlungen und eines von der betroffenen Fraktion vorgelegten entlastenden Gutachtens als gegeben an.

b) Übertragung von Geschäftsordnungsbefugnissen auf eine Enquete-Kommission

In einem Organstreitverfahren vor dem Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 2001³⁵ ging es um die Frage, ob der Landtag mit der Übertragung von Geschäftsordnungsbefugnissen auf eine Enquete-Kommission die Rechte der oppositionellen CDU-Fraktion verletzt hat. Der Landtag setzte die Enquete-Kommission "Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern" durch Beschluss ein und legte dabei fest, dass als Geschäftsordnung der Enquete-Kommission die Geschäftsordnungsregelungen der ständigen Ausschüsse des Landtages mit näher bestimmten Veränderungen gelten sollten und dass die Enquete-Kommission das Recht erhält, ihre

³⁴ VerfGH RhPf, Urt. vom 19. Aug. 2002, Az. VGH O 3/02, juris.

³⁵ VerfG MV, Urt. vom 31. Mai 2001, Az. 2/00, juris.

Geschäftsordnung ohne Zustimmung des Landtages selbst zu verändern. Auf dieser Grundlage beschloss die Kommission ein Verfahren zur Wahl des Vorsitzes, in dessen Folge der Vorsitz und der stellvertretende Vorsitz durch Mitglieder der Regierungsfraktionen besetzt wurde. Das Verfassungsgericht gab der klagenden Fraktion recht. Zwar seien Sondergeschäftsordnungen für bestimmte parlamentarische Gremien mit spezifischem oder begrenztem Arbeitsauftrag dem Parlamentsrecht nicht fremd. Auch bei Enquete-Kommissionen stelle sich die Frage, ob ihr Verfahrensrecht wegen der Besonderheit der Aufgaben nicht Eigenständigkeit gegenüber dem sonstigen parlamentarischen Geschäftsgang gewinnen sollte. Das Parlament dürfe dem Bedürfnis nach speziellen Sondergeschäftsordnungen für bestimmte parlamentarische Gremien aber nur im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen entsprechen. Diese Grenzen ergäben sich hier daraus, dass ausschließlich der Landtag selbst über seine Geschäftsordnung befinde und die Fraktionen an der Wahrnehmung dieser verfassungsmäßigen Kompetenz des Landtages mit eigenen Rechten mitwirkten. Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben schlossen es aus, dass der Landtag einem parlamentarischen Gremium unbestimmt und unbegrenzt die Befugnis einräumt, für seinen Bereich die Geschäftsordnung des Landtages zu ändern. In einem solchen Fall könne der Geschäftsordnungsautonomie des Landtages nur Genüge getan sein, wenn die von einem Gremium beschlossene Geschäftsordnung unter dem Zustimmungsvorbehalt des Plenums steht. Andernfalls müssten an die Ermächtigung für den Ausschuss, die Geschäftsordnung zu verändern, inhaltlich hohe Anforderungen gestellt werden, damit die Zurechenbarkeit an das Plenum erhalten bleibt. Ein Parlamentsbeschluss, der einem parlamentarischen Gremium die Möglichkeit eröffnet, eigene Geschäftsordnungsregelungen zu erlassen und dabei für seinen Bereich die Geschäftsordnung des Landtages ohne dessen Zustimmung zu ändern, entspreche nur dann der aus der Parlamentsautonomie fließenden Gesamtverantwortung des Landtages, wenn zumindest der Rahmen, in dem das parlamentarische Gremium sich bewegen darf, für die Beteiligten erkennbar ist. Je elementarer eine Frage ist, desto höher seien die Anforderungen an die inhaltliche Bestimmtheit.

IV. Schlussbemerkungen

Der Schwerpunkt der verfassungsgerichtlich festgestellten Verletzungen von Rechten der Oppositionsfraktionen betrifft die parlamentarischen Kontrollrechte (Fragerecht, Untersuchungsrecht), die von der Regierung oder der Parlamentsmehrheit nicht oder nicht ausreichend beachtet wurden. Auch was die Gremienbesetzung betrifft, wurden die Oppositions-

rechte in mehreren Fällen verletzt. Nicht selten jedoch waren Organklagen zu dieser Problematik erfolglos. Hier stehen sich Mehrheitsprinzip einerseits und der Grundsatz der effektiven Opposition und der Chancengleichheit der Fraktionen andererseits gegenüber, die jeweils im Demokratieprinzip wurzeln. Es ist daher das gute Recht der Mehrheit, ihre Entscheidungsmacht nicht nur in Sachfragen, sondern auch in Verfahrensfragen auszureizen, ebenso wie es das Recht der Minderheit ist, ihre verbürgten Mitwirkungsrechte geltend zu machen. Dabei kommt es insbesondere dann zu unterschiedlichen Interpretationen der Reichweite dieser Prinzipien, wenn neue Phänomene zu bewerten sind wie fraktionslose Abgeordnete, parlamentarische Gruppen oder neue politische Konstellationen, etwa wenn Parteien neu im Parlament vertreten sind³⁶.

Die erfolgreichen Organklagen von Oppositionsfraktionen reichen vom Jahr 1952 bis ins Jahr 2020 und betreffen das gesamte politische Spektrum. Rechtsverletzungen der Opposition erfolgten in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland also unabhängig von der politischen Konstellation der jeweiligen parlamentarischen Mehrheit.

Das „Tauziehen“ zwischen Mehrheit und Opposition ist im demokratischen System angelegt. Wenn es dabei gelegentlich zu einem Überreizen des Mehrheitsprinzips kommt, stellt dies das Funktionieren des parlamentarischen Rechtsstaats nicht grundsätzlich in Frage. Entscheidend ist aber zum einen, dass Rechtsverletzungen nicht bewusst und gewollt vorgenommen werden, und zum anderen, dass die Opposition ihre Rechte vor neutralen und unabhängigen Gerichten geltend machen kann und die Mehrheit die Entscheidung der Gerichte uneingeschränkt beachtet.

³⁶ Zum Umgang mit neuen Fraktionen im Bundestag siehe *Schönberger/Schönberger*, Die AfD im Bundestag – Zum rechtlichen Umgang mit einem parlamentarischen Neuling, JZ 2018, S. 105, 107.