



Dokumentation

Rechte der Opposition im Deutschen Bundestag

Rechte der Opposition im Deutschen Bundestag

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 096/22
Abschluss der Arbeit: 22.06.2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Übersicht zu den Rechten der Opposition im Deutschen Bundestag	4
3.	Ämter und Funktionen im Deutschen Bundestag	5
3.1.	Präsidium des Deutschen Bundestages	5
3.2.	Mitglieder des Ausschusses und Ausschussvorsitzende	6
3.3.	Weitere Ämter und Funktionen	7
4.	Verfassungsrechtliches Repräsentationsprinzip	7
5.	Parteienbegriff	9

1. Einführung

Die Opposition (einzelne Abgeordnete und Fraktionen) spielt in der demokratischen Willensbildung eine besondere Rolle. Diese ist durch zahlreiche Rechte, die dem einzelnen Abgeordneten, einer Fraktion oder einer bestimmten Anzahl an Abgeordneten im Parlament zukommen, näher ausgestaltet. Die Rechte der Opposition waren bereits Gegenstand mehrerer Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages sowie verschiedener bundesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen. Diese Publikationen werden im Folgenden aufgezeigt und eingeordnet.

Hinzuweisen ist zudem darauf, dass innerhalb der inneren Organisation des Deutschen Bundestages nicht den Parteien als solche Rechte zugewiesen werden, sondern den Fraktionen, Abgeordneten oder einer Gruppe mit einer bestimmten Anzahl an Abgeordneten. Die in § 1 Abs. 2 Parteiengesetz aufgezählten Aufgaben einer Partei – wie etwa die Einflussnahme auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung – hat nur deklaratorische Bedeutung, die Aufgaben sind nicht rechtlich verpflichtend.¹ Es handelt sich vielmehr um Beispiele für die in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz (GG) verfassungsrechtlich verankerte Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes, wobei diese auch nicht ausschließlich den Parteien zukommt.² Im Parlament werden die Rechte der Fraktion als Kollektivierung der Abgeordnetenrechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleitet (und weniger aus dem Recht der Parteien nach Art. 21 Abs. 1 GG).³

2. Übersicht zu den Rechten der Opposition im Deutschen Bundestag

In einem ausführlichen Infobrief wurden die **Rechte von Abgeordneten** und **sogenannten qualifizierten Minderheiten** dargestellt, die allen Mitgliedern des Bundestages offen stehen, unabhängig davon, ob sie die Regierung tragen oder nicht. Dabei werden zunächst die Rechte jedes einzelnen Abgeordneten erläutert und danach die Rechte der Fraktionen oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages. Zudem werden quorumabhängige Rechte einschließlich bestimmter „Sperrminoritäten“ betrachtet sowie kurz die Möglichkeiten dargestellt, diese Rechte mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichts durchzusetzen.

- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Franziska Stamm, Rechte der parlamentarischen Minderheiten im Deutschen Bundestag, Infobrief vom 25. Januar 2022, [WD 3 - 3010 - 185/21](#).

1 Morlok, Parteiengesetz, 2. Auflage 2013, § 1 Rn. 3; Ipsen, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2. Auflage 2018, § 1 Rn. 7 f.

2 Morlok, Parteiengesetz, 2. Auflage 2013, § 1 Rn. 2; Ipsen, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2. Auflage 2018, § 1 Rn. 7.

3 Siehe exemplarisch BVerfGE 84, 303, 324; BVerfG, [Beschluss vom 22. März 2022 - 2 BvE 9/20](#), Rn. 28. Vgl. auch Müller, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 38 Rn. 108.

Ferner wurde in einer Ausarbeitung dargestellt, wie sich die Rechte der Opposition seit der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland geändert haben.

- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Rechte parlamentarischer Minderheiten in Deutschland – Bestand und Veränderung seit 1949, Ausarbeitung vom 19. Dezember 2013, [WD 3 - 3000 - 234/13](#).

Darüber hinaus wurde auch bereits zur Behandlung von Anträgen der Opposition im Deutschen Bundestag informiert. Diese müssen die gleichen Anforderungen an die erforderliche Mehrheit erfüllen wie Anträge aus den Regierungsfractionen.

- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Behandlung von Anträgen der Opposition, Kurzinformation vom 21. April 2017, [WD 3 - 3000 - 092/17](#).

3. Ämter und Funktionen im Deutschen Bundestag

Im Bundestag bestehen verschiedene Gremien, deren Besetzung aufgrund von Vorschlägen durch die Fraktionen erfolgt. Der tatsächliche Besetzungsakt, zum Beispiel durch Beschluss, Wahl oder durch Benennung, ist unterschiedlich geregelt. Dies ist in der **Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages** (GO-BT)⁴ näher geregelt. Zur Anwendung und Auslegung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages hat das Bundesverfassungsgericht bereits mehrfach geurteilt, dass diese nur einer eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Prüfung unterliegen. „Insoweit findet lediglich eine am Grundsatz der **fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung** orientierte Kontrolle evidenter Sachwidrigkeit statt.“⁵

3.1. Präsidium des Deutschen Bundestages

Für das **Präsidium** ist in § 2 Abs. 1 GO-BT geregelt: „Der Bundestag wählt mit verdeckten Stimmzetteln (§ 49) in besonderen **Wahlhandlungen** den Präsidenten und seine Stellvertreter für die Dauer der Wahlperiode. Jede Fraktion des Deutschen Bundestages ist durch mindestens einen Vizepräsidenten oder eine Vizepräsidentin im Präsidium vertreten.“

Zur Wahl der **Vizepräsidenten** im Deutschen Bundestag hat das Bundesverfassungsgericht kürzlich entschieden, dass eine Fraktion durch die Nichtwahl ihrer Mitglieder nicht in ihrem Recht auf formal gleiche Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt ist. Die Regelung für die Besetzung des Präsidiums ist nur in der GO-BT erfolgt und nicht verfassungsrechtlich näher unterlegt. Auch eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Deutschen Bundestages, die in Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG vorgesehene Wahl des Bundestagspräsidenten und der Vizepräsidenten mit prozeduralen Vorkehrungen zu versehen, um ein Wahlergebnis zugunsten aller im Bundestag vertretenen Fraktionen zu fördern, bestehe nicht.

4 [Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages](#), in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237) zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 25. März 2022 (BGBl. I S. 562).

5 BVerfG, [Urteil vom 22. März 2022 - 2 BvE 2/20](#), 4. LS, Rn. 61, 92, Hervorhebung nur hier. Vgl. auch BVerfG, [Beschluss vom 22. März 2022 - 2 BvE 9/20](#), Rn. 45.

- Bundesverfassungsgericht, [Beschluss vom 22. März 2022 - 2 BvE 9/20](#), zusammenfassende [Pressemitteilung](#).

Zudem hat das Bundesverfassungsgericht kürzlich entschieden, dass es mit dem Grundgesetz (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) vereinbar ist, dass das **Vorschlagsrecht** für die Wahl eines Vizepräsidenten einer Fraktion zukommt, nicht jedoch einem einzelnen Abgeordneten.

- Bundesverfassungsgericht, [Urteil vom 22. März 2022 - 2 BvE 2/20](#); zusammenfassende [Pressemitteilung](#).

3.2. Mitglieder des Ausschusses und Ausschussvorsitzende

Zur Bestimmung der **Mitgliedern eines Ausschusses** regelt § 57 Abs. 1 und 2 GO-BT:

„(1) Das System für eine dem § 12 entsprechende Zusammensetzung der Ausschüsse und die Zahl der Mitglieder bestimmt der Bundestag. Jedes Mitglied des Bundestages soll grundsätzlich einem Ausschuß angehören.

(2) Die **Fraktionen benennen** die Ausschußmitglieder und deren Stellvertreter. Der Präsident benennt fraktionslose Mitglieder des Bundestages als beratende Ausschußmitglieder.“

§ 12 GO-BT erklärt weiter:

„Die Zusammensetzung des Ältestenrates und der Ausschüsse sowie die Regelung des Vorsitzes in den Ausschüssen ist im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen vorzunehmen. Derselbe Grundsatz wird bei Wahlen, die der Bundestag vorzunehmen hat, angewandt.“

In § 12 GO-BT konkretisiert sich insofern der sog. Grundsatz der **Spiegelbildlichkeit** bestimmter Gremien anhand der Zusammensetzung des Parlaments.⁶

Für den **Ausschussvorsitz** besagt § 58 GO-BT: „Die Ausschüsse bestimmen ihre Vorsitzenden und deren Stellvertreter nach den Vereinbarungen im Ältestenrat.“ Das Verfahren zur Besetzung von Ausschussvorsitzenden, und inwieweit die Oppositionsfraktionen dabei beteiligt werden, ist in dem folgenden Sachstand beschrieben. Er geht auch darauf ein, dass traditionell die größte Oppositionsfraktion den Vorsitz im Haushaltsausschuss stellt.

- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Besetzung der Ausschussvorsitze, Sachstand vom 18. September 2017, [WD 3 - 3000 - 172/17](#).

Zur **Abberufung eines Ausschussvorsitzenden** hat das Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes entschieden, dass in Folge der strengen Maßstäbe des Organstreitverfahrens, der Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Wiedereinsetzung des abberufenen Ausschussvorsitzenden nicht geboten ist. Dabei erscheint es dem Bundesverfassungsgericht

⁶ BVerfGE 84, 303, 323 f.; BVerfG, [Beschluss vom 17. September 1997- 2 BvE 4/95](#), Rn. 78; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Stand Juni 2021, § 12 GO-BT, S. 2.

aber nicht ausgeschlossen, dass Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, der unter anderem der Fraktion ein verfassungsrechtliches Recht auf gleiche Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung verleiht, durch die Abberufung beeinträchtigt sein könnte. Zudem könnte auch der Grundsatz der effektiven Opposition berührt sein, wonach die Opposition nicht in ihrer Arbeit durch die Mehrheit behindert werden darf. Ebenso könnte der Grundsatz der Gewaltenteilung im parlamentarischen Regierungssystem beeinträchtigt sein, der auch die praktische Ausübbarkeit der parlamentarischen Kontrolle durch die parlamentarische Opposition gewährleistet. Die im Verfahren der einstweiligen Anordnung vorzunehmende Interessenabwägung führte jedoch zur Ablehnung des Antrages, insbesondere weil die Oppositionsfraktion durch Vorschlag einer anderen Person als Ausschussvorsitzenden ihre Rechtsstellung hätte zurückerlangen können. Eine Entscheidung im Hauptsacheverfahren ist bislang nicht ergangen.

Bundesverfassungsgericht, [Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvE 1/20](#), zusammenfassende [Pressemitteilung](#).

3.3. Weitere Ämter und Funktionen

Für die Besetzung des **Ältestenrats** lautet die Bestimmung in § 6 Abs. 1 Satz 1 GO-BT:

„Der Ältestenrat besteht aus dem Präsidenten, seinen Stellvertretern und dreiundzwanzig weiteren von den Fraktionen gemäß § 12 zu **benennenden** Mitgliedern.“

Für die **Schriftführer** ist in § 3 GO-BT geregelt:

„Der Bundestag beschließt die Zahl der Schriftführer. Sie können gemeinsam auf Grund eines Vorschlages der Fraktionen **gewählt** werden. Bei der Festlegung der Zahl der Schriftführer und ihrer Verteilung auf die Fraktionen ist § 12 zu beachten.“

Für die **Mitglieder einer Enquete-Kommission** ist in § 56 Abs. 2 und 3 GO-BT geregelt:

„(2) Die Mitglieder der Kommission werden im Einvernehmen der Fraktionen **benannt** und vom Präsidenten berufen. Kann ein Einvernehmen nicht hergestellt werden, so benennen die Fraktionen die Mitglieder im Verhältnis ihrer Stärke.

(3) Jede Fraktion kann ein Mitglied, auf Beschluß des Bundestages auch mehrere Mitglieder, in die Kommission entsenden.“

4. Verfassungsrechtliches Repräsentationsprinzip

Hinsichtlich der allen Abgeordneten zukommenden Rechte hat das Bundesverfassungsgericht bereits mehrfach Ausführungen gemacht, die auch explizit das Verhältnis von Opposition und Mehrheit im Parlament beschreiben. Es führte in seiner grundlegenden Entscheidung zu den Rechten der Abgeordneten aus:

„Alle Mitglieder des Bundestages haben [...] gleiche Rechte und Pflichten. Dies folgt vor allem daraus, dass die Repräsentation des Volkes sich im Parlament darstellt, daher nicht von einzelnen oder einer Gruppe von Abgeordneten, auch nicht von der parlamentarischen Mehrheit, sondern

vom Parlament als Ganzem, d.h. in der Gesamtheit seiner Mitglieder als Repräsentanten, bewirkt wird. [...] [Die Geschäftsordnung] setzt grundlegende Bedingungen für die Wahrnehmung dieser Rechte, die nur als Mitgliedschaftsrechte bestehen und verwirklicht werden können und daher einander zugeordnet und auf einander abgestimmt werden müssen; nur so wird dem Parlament eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben möglich.“⁷

Ergänzend erläutert das Bundesverfassungsgericht in einer anderen Entscheidung:

„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 Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren (Art. 42 Abs. 2 GG), wohl aber dahin, der Minderheit zu ermöglichen, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen.“⁸

Darüber hinaus erklärt das Bundesverfassungsgericht in einer weiteren Entscheidung exemplarisch zu den Gremien im Deutschen Bundestag:

„Die Fraktionen im Deutschen Bundestag haben ein aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleitetes Recht auf gleiche Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung [...]. Es gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen [...], der sich auf die Mitwirkungsbefugnis der Abgeordneten in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages erstreckt.“⁹

Aus diesen Entscheidungen wird deutlich, dass aus dem verfassungsrechtlichen **Repräsentationsprinzip** allein keine Verpflichtung folgt, allen im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen oder Gruppen sämtliche (unter Punkt 3) genannten Ämter und Funktionen zuzuweisen. Aus der unter anderem in § 12 GO-BT erfolgten Konkretisierung im Grundsatz der Spiegelbildlichkeit wird dies jedoch für bestimmte Ämter, wie einen Sitz im Ausschuss vorgenommen. Inwieweit eine solche Verpflichtung aus den oben (unter Punkt 3.2.) genannten **weiteren Grundsätzen** folgen könnte, bleibt bis zur Klärung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts **offen**.

Die verfassungsrechtlich verbürgten Rechte der Abgeordneten im Deutschen Bundestag (vgl. oben Punkt 2.) werden praktisch in zahlreichen Regelungen der GO-BT ausgeformt. Neben den bereits genannten Rechten der Verteilung von Ämtern und Funktionen (vgl. oben Punkt 3.) wird dies unter anderem in der Gestaltung von Parlamentsdebatten deutlich. Nach § 28 Abs. 1 Satz 2 GO-BT sollen bei der **Reihenfolge der Redner** innerhalb einer Debatte folgende Aspekte berücksichtigt werden: die Sorge für sachgemäße Erledigung und zweckmäßige Gestaltung der Beratung, die Rücksicht auf die verschiedenen Parteirichtungen, Rede und Gegenrede sowie die Stärke der Fraktionen. Insbesondere soll nach der Rede eines Mitgliedes oder Beauftragten der Bundesregierung eine abweichende Meinung zu Wort kommen. Diese Regelung verdeutlicht, dass eine Debatte, in der die Vielfalt der im Parlament vertretenen Meinungen repräsentiert wird, angestrebt wird. Ein weiteres Beispiel ist,

7 BVerfGE 80, 188 (218, 219).

8 BVerfGE 70, 324 (363).

9 BVerfG, [Beschluss vom 4. Mai 2020 - 2 BvE 1/20](#), Rn. 29 m.w.N.

dass nach § 29 Abs. 2 GO-BT jede Fraktion das Recht hat, mindestens mit einem Sprecher zu einem Geschäftsordnungsantrag zu sprechen.

5. Parteienbegriff

Der Parteienbegriff von Grundgesetz und Parteiengesetz und die verschiedenen Kriterien für dessen Erfüllung einschließlich zahlreicher Beispiele aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung wurden jüngst in einem Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages dargestellt. Insbesondere werden darin Praxisbeispiele zur Anschauung gebracht, welche konkreten Ausprägungen aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts für oder gegen die Ernsthaftigkeit der Zielverfolgung als gewichtiges Element der Parteieneigenschaft sprechen können.

- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Der Begriff der politischen Partei, Sachstand vom 9. Juni 2022, [WD 3 - 3000 - 081/22](#).

* * *