

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Band 55

Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen

**Eine verfassungsrechtliche Analyse
der neuen Oppositionsregelungen**

Von

Pascale Cancik



Duncker & Humblot · Berlin

PASCALE CANCIK

**Parlamentarische Opposition
in den Landesverfassungen**

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Herausgegeben von
Wolfgang Graf Vitzthum
in Gemeinschaft mit
Martin Heckel, Karl-Hermann Kästner
Ferdinand Kirchhof, Hans von Mangoldt
Thomas Oppermann, Günter Püttner
Michael Ronellenfitsch
sämtlich in Tübingen

Band 55

Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen

Eine verfassungsrechtliche Analyse
der neuen Oppositionsregelungen

Von
Pascale Cancik



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Cancik, Pascale:

Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen : eine
verfassungsrechtliche Analyse der neuen Oppositionsregelungen /
von Pascale Cancik. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000
(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht ; Bd. 55)
Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1997/98
ISBN 3-428-09857-9

D 21

Alle Rechte vorbehalten
© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0935-6061
ISBN 3-428-09857-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☞

Vorwort

Der Plan, die landesverfassungsrechtlichen Oppositionsregelungen zum Gegenstand einer Dissertation zu machen, entstand während eines Seminars zu den neuen Landesverfassungen bei Professor Hans von Mangoldt. Die Arbeit wurde im Oktober 1997 der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen vorgelegt und für die Veröffentlichung auf den Stand von Januar 1998 gebracht.

Am Ende einer solchen Arbeit bleibt der Dank für Hilfe vielfältiger Art: Professor Hans von Mangoldt für Anregungen und spätere Begutachtung der Arbeit; den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Landtage für die Hilfe bei der Materialbeschaffung und den Archivrecherchen, die 1993 zum Teil noch unter recht abenteuerlichen Bedingungen stattfanden; der Studienstiftung des Deutschen Volkes für die großzügige Unterstützung des Vorhabens; Professor Wolfgang Graf Vitzthum für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens und die Aufnahme der Arbeit in die Reihe der „Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht“; dem Deutschen Bundestag für die Gewährung eines Druckkostenzuschusses.

Besonders danke ich E.C., H.C., H.C.L. und T.M., die mich während der langen Zeit unterstützt haben. Ich widme die Arbeit allen, die Dr. Wendel verbunden waren.

Düsseldorf, im Juni 1999

Pascale Cancik

Inhaltsverzeichnis

A. Die Grundlagen	17
I. Gegenstand und normativer Rahmen der Untersuchung	17
1. Die Bestimmung des Themas	17
a) Einführung	17
b) Die Begrenzung des Themas	18
c) Kategorien der Analyse – Idealtypen von Opposition	19
aa) Organisatorisches Verständnis von Opposition	20
bb) Funktionales Verständnis von Opposition	20
2. Der normative Rahmen der Untersuchung	22
a) Die Vorgaben des Grundgesetzes für die Landesverfassungen	22
aa) Art. 28 Abs. 1 GG	22
bb) Art. 21 GG	24
b) Die jeweilige landesverfassungsrechtliche Ebene	24
aa) Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern	25
bb) Verfassungsänderung in den übrigen Landesverfassungen	25
c) Der normative Rahmen im einzelnen	26
3. Vorgehensweise	29
II. Der Forschungsstand: Die Ausdifferenzierung der Idealtypen von Opposition	29
1. Parlamentarismus und „Parlamentarismusdebatte“	30
a) Herkunft der Begriffe	30
b) Rezeption in Deutschland	31
aa) Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts	31
bb) Weimarer Republik	33
cc) Die Verfassungsberatungen zum Grundgesetz	36
2. Parlamentarismusforschung und parlamentarische Opposition unter dem Grundgesetz bis in die siebziger Jahre	37
a) Die Fortsetzung der Parlamentarismuskritik	37
b) Vorbild oder Trugbild: Die Diskussion um das britische Modell	41
c) Die ‚Oppositions‘-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (bis zur Mitte der 70er Jahre)	42
d) Die ersten rechtswissenschaftlichen Untersuchungen	44

3. Neuere Oppositionsforschung und ‚zweite Rezeption‘?	48
a) ‚Organisatorisches‘ Verständnis	51
b) ‚Funktionales‘ Verständnis	52
c) Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: Präferenz des funktionalen Verständnisses?	53
d) Neueste rechtswissenschaftliche Oppositionsforschung	56
e) Zusammenfassung des juristischen Forschungsstandes	57
III. Herrschende Begrifflichkeit: Analyse und Kritik	58
1. Akteure, Verhalten: Die politikwissenschaftliche und die juristische Ebene	58
a) ‚Politische Gruppe‘ – ‚ad-hoc-Gruppierung‘	59
b) Im Oppositionskontext	60
aa) Parlamentarische Opposition als ‚politische Gruppe‘	60
bb) Parlamentarische Opposition als Verhalten und ‚ad-hoc-Opposition‘	60
c) Der Ausdruck ‚Regierungsmehrheit‘	61
2. Verfassungsinstitution – Verfassungsorgan – Verfassungsfunktion: Zur rechtstheoretischen Begrifflichkeit der ‚Oppositions-Analyse‘	63
a) Problemstellung	63
b) Organisation – Staatsorganisation	66
aa) ‚Institution‘ – ‚Verfassungsinstitution‘	66
bb) ‚Organ‘ – ‚Staatsorgan‘ – ‚Verfassungsorgan‘	69
cc) ‚Funktion‘ – ‚Verfassungsfunktion‘	72
3. ‚Exklusive Oppositionsrechte‘	74
4. Folgerungen	74
IV. Die Entstehung der Regelungen in den Landesverfassungen	76
1. Einführung	76
a) Die Bedeutung der genetischen oder historischen Auslegung	76
b) Die ‚Oppositionsregelungen‘- Ost und West	78
2. Die Genese der Regelungen im einzelnen	80
a) Hamburg	80
b) Schleswig-Holstein	82
c) Berlin	84
d) Niedersachsen	86
e) Bremen	88
f) Sachsen	89
g) Sachsen-Anhalt	91

h) Brandenburg	94
i) Mecklenburg-Vorpommern	96
j) Thüringen	98
3. Der Stand in den anderen Bundesländern	100
4. Exkurs: Die Grundgesetz-Reform	100
a) Die Anhörung „Parlamentsrecht“	101
b) Der Beschluß der Gemeinsamen Verfassungskommission	102
B. Die verfassungsrechtliche Analyse	104
I. Definitionen von Opposition	104
1. Einführung	104
2. Die angebotenen Oppositionsdefinitionen	105
a) Der Ansatz von Hans-Peter Schneider	107
b) Die Entscheidung des Landesverfassungsgerichtes Sachsen-Anhalt: Materialer Ansatz	108
aa) ‚Beteiligung‘ – ‚Stützen/ Tragen‘ – ‚Tolerieren‘	109
bb) Der Aspekt der Dauer	109
cc) Gegenseitiges Vertrauen als wesentliches Kriterium	110
dd) Die Feststellung der Vertrauensbeziehung: Das Problem der Be- weiswürdigung	111
(1) Wahlverhalten (Regierungsbildung)	111
(2) Gesetzgebung, Haushalt	113
(3) Ausübung parlamentarischer Kontrolle	113
(4) Vertrauensfrage – Mißtrauensantrag	114
c) Formaler Ansatz: Keine Beteiligung an der Regierung	114
3. Verfassungssystematische Zulässigkeit der Definitionsansätze	115
a) Der formale Ansatz	115
b) Der materiale Ansatz	117
aa) Das Kriterium des Wahlverhaltens	117
bb) Die Kriterien Gesetzgebungsverhalten und Kontrollverhalten	119
cc) Positive Beantwortung der Vertrauensfrage	119
dd) Das Gegenseitigkeitserfordernis	119
4. Ergebnis: Zur Definition von Opposition im organisatorischen Sinne	120
a) Materialer Ansatz ausgefüllt durch Selbsteinschätzung als Entspre- chung der Abgeordnetenfreiheit	120
b) Zulässigkeit verschiedener Oppositionsstrategien	121
c) Auswirkungen auf die Konstruktion der Regierungsmehrheit	122
d) Die Folgen für die Sonderkonstellation einer Minderheitsregierung	123

5. Verbleibende Fragen	123
a) Das Problem der Rechtssicherheit	123
b) ‚Ad-hoc-Opposition‘ als weitere Ausprägung des funktionalen Typus ..	124
II. Vereinheitlichung von ‚Opposition‘	125
1. Einführung: Das Problem der heterogenen Zusammensetzung von ‚Opposition‘	125
2. Die Oppositionsregelungen in den Landesverfassungen	126
a) „Die Opposition als wesentlicher oder notwendiger Bestandteil“	126
aa) Hamburg	126
bb) Schleswig-Holstein	127
cc) Berlin	128
dd) Brandenburg	128
b) Die Regelung Thüringens	128
c) Legaldefinitionen von Opposition	129
d) Kein vereinheitlichender Ansatz	130
3. Sonstige Regelungen mit vereinheitlichender Oppositionsvorstellung	130
a) Im Verfassungsrecht	130
b) Im Gesetzes- oder Geschäftsordnungsrecht	131
c) Nicht umgesetzte Vorschläge	132
4. Verfassungssystematische Zulässigkeit	132
a) Mögliche praktische Probleme: Fiktive Fallkonstellationen	132
b) Verfassungssystematische Erwägungen	133
III. Verbot bestimmter Formen der Regierungsbildung – Pflicht zur Opposition? ..	135
1. Einführung	135
a) Verbot einer Allparteienregierung?	135
b) Verbot einer (bestimmten) Großen Koalition?	136
aa) Die Position Schachtschneiders	136
bb) Die politikwissenschaftlichen Vorbilder	137
2. Pflicht zur Opposition? Ein Problem des organisatorischen Modells	138
a) Die funktionalen Aspekte der Regelungen in Sachsen und Thüringen ...	139
b) Das organisatorische Modell	139
3. Der Umkehrschluß: Darf ein „wesentlicher“ oder „notwendiger Bestandteil“ fehlen?	140
a) Entstehungsgeschichtliche Hinweise	140
b) Auslegung des Wortlauts	141
c) Verfassungssystematisches Problem	142

Inhaltsverzeichnis	11
4. Gibt es eine ‚Oppositionspflicht‘?	142
a) Die Konstruktion der Oppositionspflicht	143
b) Verfassungssystematische Zulässigkeit dieser Konstruktion	144
5. Ergebnis	145
IV. Die Funktionen von Opposition	146
1. Einführung	146
a) ‚Oppositions-Funktionen‘	146
b) Die Regelungen	148
aa) Explizite Aufgabenzuweisung	148
bb) Indirekte Bezugnahme	148
2. Problemstellung der normativen Funktionenzuweisung	148
a) Beschränkung oppositionsangehöriger oder anderer Parlamentsteile?	148
b) Pflichten der Opposition als Folge der Funktionenzuweisung	149
3. Verfassungssystematische Zulässigkeit der Funktionenzuweisungen	150
a) Wortlautauslegung der Regelungen	150
aa) Kontrolle	150
bb) Kritik	153
cc) Alternative	154
b) Verfassungssystematische Auslegung	155
aa) Kontrollfunktion	156
bb) Kritikfunktion	156
cc) Konkrete inhaltsbezogene Pflichten?	156
4. Ergebnis	158
a) Die expliziten Aufgabenzuweisungen	158
b) Die implizierten Aufgabenzuweisungen	159
V. Chancengleichheit	160
1. Einführung	160
a) Problemstellung	161
b) Der normative Rahmen	162
c) Vorgehensweise	163
2. Die Strukturen von ‚Chancengleichheit‘	164
a) Gleichheit als Verhältnisbegriff	164
b) Rechtliche Gleichheit	164
c) Konkretisierungsstufen	165
d) Das Normprogramm	165

3. Der Forschungsstand zur Chancengleichheit	167
a) ‚Formale Gleichheit‘: Zur Chancengleichheit der Parteien	168
b) Chancengleichheit der Fraktionen	170
c) Auswertung	173
4. Motive für die Verankerung eines Rechts auf Chancengleichheit: Das Kom- pensionsargument	174
a) Entstehungsgeschichtliche Hinweise	175
b) Vorgänger der These vom Kompensationsbedarf	175
c) Stellungnahme: Untersuchung ‚informaler Regeln‘	176
5. Chancengleichheit von Opposition	178
a) Vergleichspartner der ‚Oppositionschancengleichheit‘	178
aa) Die Regierung als Gegenüber ‚der Opposition‘	179
bb) Die Aktionseinheit von Regierung und Regierungsmehrheit	180
cc) Die Regierungsmehrheit	180
dd) Regierungsstützende Fraktionen oder Teile des Parlamentes	180
b) Der Bezugspunkt: Gemeinsame Funktionen der Vergleichspartner	181
aa) Chancengleichheit der Opposition mit der Regierung	182
bb) Chancengleichheit mit der ‚Aktionseinheit‘	183
cc) Chancengleichheit mit der Regierungsmehrheit	184
dd) Mit regierungsstützenden Fraktionen oder Teilen des Parlamentes	185
c) ‚Chancengleichheit in der Öffentlichkeit‘ als Neubestimmung?	185
aa) Die Entstehungsgeschichte	185
bb) Die Auslegung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt	187
cc) Zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen?	188
dd) Öffentlichkeitsarbeit von Oppositionsfraktionen?	190
6. Ergebnis	190
a) Chancengleichheit schon garantiert	191
b) Besondere Funktionen – besondere Ausstattung: Legitimation für Un- gleichbehandlung	191
c) Kompensation für schon festgestellte Diskriminierungen ‚der Oppo- sition‘	192
d) Was bleibt?	193
VI. Das Recht auf Ausstattung: Der Oppositionsbonus	194
1. Einführung	194
a) Einfachgesetzliche Regelungen	194

b) Verfassungsrechtliche Verankerung	197
aa) Besonderer Ausstattungsanspruch	197
bb) Bestandteil des Rechts auf Chancengleichheit	197
(1) Entstehungsgeschichte	198
(2) Vereinbarkeit mit dem hier vorgelegten Konzept von Chancen- gleichheit	199
2. Verfassungssystematische Zulässigkeit der besonderen Ausstattung	199
a) Die Berechtigten	199
aa) Nichtberücksichtigung stabiler Gruppen unterhalb Fraktionsstärke	200
bb) Nichtberücksichtigung fraktionsloser, oppositionsangehöriger Abgeordneter	201
cc) Finanzierungsanspruch von ad-hoc-Opposition?	202
b) Kollision mit den allgemeinen Grundsätzen der Fraktionenfinanzierung	203
aa) Die Zweckbindung der Fraktionszuschüsse: Problem Öffentlichkeitsarbeit	203
bb) Neue Zweckbindung durch Oppositionsregelungen?	204
c) Formale Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse	207
aa) Das Kompensationsargument	207
bb) Zwingender Grund: Besondere Funktionen	208
VII. Das Amt der ‚Oppositionsführung‘	209
1. Einführung	209
a) ‚Leader of the Opposition‘ in England	209
b) ‚Oppositionsführer‘ in Deutschland	210
aa) In den Verfassungen	210
bb) In Parlamentsgeschäftsordnungen	212
2. Rechtsfragen	213
a) Die besondere Entschädigung	213
aa) Das Problem: Formale Gleichheit der Abgeordneten	213
bb) Grundsätze der Abgeordnetenentschädigung	214
(1) Alimentative Entschädigung	215
(2) Aufwandsentschädigung	215
cc) Art der Regelung einer ‚Oppositionsführerentschädigung‘	215
(1) Als Aufwandsentschädigung	216
(2) Als alimentative Entschädigung	217

b) Das Recht zur ‚Gegenrede‘	219
aa) Art. 49 Abs. 4 BerlVerf	219
bb) Die Rechtslage in den Geschäftsordnungen	220
(1) Erwähnung des Oppositionsführers	220
(2) Anderweitige Zuweisung	221
cc) Verletzung der Abgeordneten- oder Fraktionengleichheit?	223
c) Das Problem der ‚repräsentativen‘ Stellung des Oppositionsführers: ‚Mediatisierung‘?	224
d) Verletzung der Chancengleichheit der Parteien	227
VIII. Prozessuale Fragen: ‚Opposition‘ im Verfassungsgerichtsverfahren	228
1. Einführung: Organstreitverfahren	228
2. Das Organstreitverfahren in den Landesverfassungen	229
a) Synopse Organstreit: Beteiligtenfähigkeit	229
b) Auswertung	231
3. Rechtsträgerschaft und Beteiligtenfähigkeit in den Oppositionsmodellen ...	232
a) Ständige oppositionsangehörige Teile	232
aa) „Die Opposition“ als Rechtsträger?	233
bb) Oppositionsfraktionen	233
cc) Oppositionsabgeordnete	233
dd) Oppositions-Gruppierungen	234
b) Nicht-ständige oppositionsangehörige Teile – Ad-hoc-Opposition	234
aa) Problemstellung	234
bb) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zur Beteilig- tenfähigkeit „nicht-ständiger Gliederungen“	235
cc) Beteiligtenfähigkeit <i>nicht-ständiger oppositioneller</i> Gliederungen	236
c) Oppositionsführung und Organstreitverfahren	237
4. Die Antragsbefugnis	237
a) Die Entscheidung des SachsAnhVerfG	237
b) Stellungnahme: Das Problem der oppositions-internen Konkurrenten- klage	238
5. Streitgegenstände	240
6. Opposition in anderen öffentlichrechtlichen Streitigkeiten?	241

Inhaltsverzeichnis	15
C. Zusammenfassung	242
I. Die Kategorien der Analyse	242
II. Die verfassungssystematische Untersuchung	243
III. Offene Fragen	246
IV. Schluß	246
D. Anhänge	247
I. Zusammenstellung der Regelungen	247
II. Materialien	249
Literaturverzeichnis	255
Personen- und Sachwortverzeichnis	270

Abkürzungsverzeichnis

B' 90	Bündnis 90
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
BerlVerf	Verfassung von Berlin
BremVerf	Verfassung der Freien Hansestadt Bremen
BVerfG(E)	Bundesverfassungsgericht (-entscheidungen)
Drs.	Drucksache
GBD	Gesetzgebungs- und Beratungsdienst
HbgVerf	Verfassung der Freien Hansestadt Hamburg
KT	Klausurtagung
MVVerf	Verfassung Mecklenburg-Vorpommern
NdsVerf	Verfassung Niedersachsen
Pl.prot.	Plenarprotokoll
RT	Runder Tisch der DDR
S.	Schlußbericht
SachsAnhVerf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
SachsAnhVerfG	Verfassungsgericht Sachsen-Anhalt
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SächsVerfGH	Sächsischer Verfassungsgerichtshof
SchlHVerf	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
SoA	Sonderausschuß
Sten. Ber.	Stenographischer Bericht
ThürVerf	Verfassung des Landes Thüringen
UA	Urteilsabschrift, Unterausschuß

A. Die Grundlagen

I. Gegenstand und normativer Rahmen der Untersuchung

1. Die Bestimmung des Themas

a) Einführung

Die parlamentarische Opposition war lange Gegenstand politikwissenschaftlicher und parlamentspraktischer Analysen, bevor die Rechtswissenschaft sich des Themas annahm. Besondere Regierungskonstellationen, wie etwa große Koalitionen oder starke Einparteienregierungen, schienen zeitweise die parlamentarische Opposition im politischen Sinn derart zu gefährden, daß es zu Abgesängen auf das parlamentarische Regierungssystem kam. War früher die Krise des Parlamentarismus, so wurde nun die ‚Oppositionskrise‘ zu einem zentralen Thema.

Das BVerfG verwendet den Ausdruck ‚Opposition‘ in dem berühmt gewordenen Topos des „Recht[s] auf verfassungsgemäße Bildung und Ausübung einer Opposition“, welches es als Element der freiheitlichen, demokratischen Grundordnung ansieht. Die Fortsetzung in die Parlamente hinein, also ein ‚Recht auf Bildung und Ausübung einer *parlamentarischen* Opposition‘, wurde nicht ausdrücklich formuliert. Es ist im Grundgesetz garantiert durch die repräsentative und das bedeutet: gleiche und unabhängige Stellung der Abgeordneten. Das ist seit längerem verfassungsrechtliches ‚Allgemeingut‘, wurde jedoch wenig ausdifferenziert und nur selten praktisch.

Auf der parlamentspraktischen Ebene wurden in Parlamentsreformdiskussionen Modelle zur Verbesserung der Wirkungsweise des Parlamentes entworfen. Die Frage, wie die Möglichkeiten ‚der Opposition‘ verbessert werden könnten, ihren Beitrag zur Wirkungsweise des Parlamentes zu leisten, rückte dabei immer mehr ins Zentrum. Parlamentsreformen verwirklichten Ergebnisse dieser Diskussionen, insbesondere im Bereich des parlamentarischen Minderheitenschutzes.

Während die politische Verortung der „Opposition als eines wesentlichen und unerläßlichen Bestandteiles der parlamentarischen Demokratie“¹ selbstverständlich wurde, wuchs offensichtlich das Bedürfnis, die Erkenntnisse der Oppositionsforschung auch in geschriebenes Recht, und zwar auf Verfassungsebene, umzuformen.

¹ Erich Ollenhauer, 4. Sitzung v. 28. 10. 1953, II. Wahlperiode, Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages (BT-StB.II), 36 C.

Ein erster Versuch wurde mit der Hamburger Oppositionsregelung 1971 unternommen. Beginnend in Schleswig-Holstein 1990, folgten weitere Verfassungen. Auf dem Wege der Reform in einigen alten Bundesländern, auf dem Wege der Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern wurden ‚Oppositionsregelungen‘ aufgenommen.² Inzwischen enthalten zehn Landesverfassungen Regelungen zu „parlamentarischer Opposition“.³

Vorläufiger Schlußpunkt dieser Entwicklung ist eine Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt vom Mai 1997, worin das Gericht feststellt, daß eine im Landtag vertretene Fraktion, deren politische Richtung hier irrelevant ist, parlamentarische Opposition sei. Die Entscheidung wurde notwendig, weil eine andere im Landtag vertretene Fraktion die Oppositionseigenschaft vor dem Hintergrund der neuen Oppositionsregelung, die, wie einige andere Oppositionsregelungen auch, eine Definition parlamentarischer Opposition enthält, in Frage stellte.

Die Systemtauglichkeit der neuen Oppositionsregelungen steht noch nicht fest. These der vorgelegten Arbeit ist, daß ihre Anwendung Konflikte mit anderen Verfassungsregelungen, ja Widersprüche, verursachen kann. Die genannte Entscheidung ist ein erster Beleg für die Schwierigkeiten, die mit der Auslegung der Oppositionsregelungen verbunden sind. Der hier unternommene Versuch, die neuen Oppositionsregelungen systematisch zu untersuchen, entspricht somit nicht nur theoretischem Interesse, sondern auch praktischen Bedürfnissen.

b) Die Begrenzung des Themas

Das Thema der vorliegenden Arbeit ist begrenzt auf das Phänomen der parlamentarischen Opposition. Opposition außerhalb des Parlamentes, etwa Bürgerinitiativen oder die sogenannte „APO“ (Außerparlamentarische Opposition) der sechziger Jahre werden nicht behandelt.

Entsprechend wird in juristischer Hinsicht der staatsorganisationsrechtliche Rahmen relevant werden. Die grundrechtliche Perspektive hingegen, die mit der allgemeinen Oppositionsfreiheit unter anderem des Art. 5 Abs. 1 GG von entscheidender Bedeutung ist, bleibt außer Betracht.

Auch geht es nicht darum, ein – wie auch immer geartetes – Recht der Opposition oder ein Recht auf Opposition in allen Verfassungen nachzuweisen, wie das in anderen Arbeiten versucht wird.

² Mit dem verkürzenden Ausdruck ‚Oppositionsregelungen‘ sind nur die Verfassungsregelungen gemeint, die sich auf die parlamentarische Opposition beziehen, sie also im Text erwähnen, definieren, ihr Rechte zuweisen etc. Nicht gemeint sind hingegen Minderheitenrechte, die hauptsächlich von oppositionellen Entitäten im Parlament genutzt werden, der Opposition aber nicht tatbestandlich ausschließlich zugewiesen sind.

³ Eine Zusammenstellung findet sich im Anhang. Nach Fertigstellung der Arbeit wurde auch in die Bayerische Verfassung eine Oppositionsregelung aufgenommen – vgl. Art 16a BayVerfG. Das Verfassungsreformgesetz tritt im wesentlichen am 1. März 1998 in Kraft.

Die Begrenzung der Arbeit auf die parlamentarische Opposition – und zwar im wesentlichen auf Länderebene – bringt es schließlich mit sich, daß auch der Komplex ‚Bundesrat als Instrument von und für Opposition‘ nicht bearbeitet wird.⁴ Unzweifelhaft sind Untersuchungen zu dieser „Rolle“ des Bundesrates für das Verständnis des generellen Phänomens Opposition in der Bundesrepublik Deutschland unerläßlich. Die Fragestellung greift aber weit über die parlamentarische Opposition und ihre Positivierung in den Landesverfassungen hinaus.⁵

Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind vielmehr die ‚Oppositionsregelungen‘ im Kontext der zugehörigen Verfassung und im Kontext des Grundgesetzes.

c) Kategorien der Analyse – Idealtypen von Opposition

Im folgenden wird der Versuch unternommen, die Oppositionsregelungen zu systematisieren und zu analysieren. Für diese Analyse werden entsprechend den vorzufindenden Oppositionsverständnissen zwei Idealtypen unterschieden: Opposition im funktionalen Sinne und Opposition im organisatorischen Sinne. Sie stellen zunächst Kategorien dar, mit deren Hilfe das vielschichtige Phänomen Opposition erfaßt werden kann. Sie sind keine Rechtsbegriffe, aus denen Rechtsfolgen hergeleitet werden könnten.

Entsprechend diesen Idealtypen kann man auf der rechtlichen Ebene Regelungsmodelle konstruieren. Auch sie dienen als Rahmen unterschiedlicher konkreter rechtlicher Ausformungen.

Die hier behandelten Regelungen selbst liegen in dem durch die Idealtypen bzw. Regelungsmodelle begrenzten Feld, decken sich aber nicht notwendig mit diesen. Vielmehr sind Kombinationen denkbar und in den Verfassungen positiviert worden.

Im folgenden sollen die Idealtypen und Regelungsmodelle thesenartig vorgestellt werden. Ihre Herleitung im einzelnen erfolgt in den Kapiteln Forschungsstand und Begrifflichkeit, auf die verwiesen sei.⁶

⁴ Vgl. dazu charakteristisch von politikwissenschaftlicher Seite: Martin Sebaldt, Innovation durch Opposition: Das Beispiel des Deutschen Bundestages 1949 – 1987, ZParl 23 (1992), 238 – 265, 247: „Aus dieser – statistischen – Perspektive muß die Frage, ob der Bundesrat ein „Instrument der Opposition“ sei, zumindest für Konstellationen mit unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Länderkammer eindeutig bejaht werden.“ Unter Hinweis auf Heinz Laufer, Der Bundesrat als Instrument der Opposition?, ZParl 1970, 318 ff.; Peter Schindler, Mißbrauch des Bundesrates?, ZParl 1974, 157 ff. Diese „Rolle“ scheint mir von juristischer Seite noch kaum untersucht zu sein.

⁵ Ja sie schließen sich in gewisser Weise aus. Die Definition parlamentarischer Opposition als die Regierung nicht tragende Entitäten im Parlament und die Bewertung des Bundesrates als von den Landesregierungen beschicktes Instrument der Opposition einschließlich der parlamentarischen Opposition auf Bundesebene weisen darauf hin, daß für die Perspektive auf die Ebenen Bund und Länder unter dem föderalistischen Aspekt terminologische Unklarheiten vorprogrammiert sind.