

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1267

Die Opposition

Eine Funktion des Verfassungsrechts

Von

Daniel Mundil



Duncker & Humblot · Berlin

DANIEL MUNDIL

Die Opposition

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1267

Die Opposition

Eine Funktion des Verfassungsrechts

Von

Daniel Mundil



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Europa-Universität Viadrina
hat diese Arbeit im Jahre 2013
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Konrad Tritsch GmbH, Ochsenfurt
Druck: buchbuecher.de, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-14362-7 (Print)
ISBN 978-3-428-54362-5 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84362-6 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die parlamentarische Demokratie lebt von der stetigen Auseinandersetzung. In einem freiheitlich und demokratisch organisierten Gemeinwesen existieren unterschiedlichste politische wie auch gesellschaftliche Strömungen. Dieser Zustand führt zu einem entsprechend zusammengesetzten Parlament. Der Bundestag als Vertretung des Volkes repräsentiert nicht zuletzt auch die Konfliktlinien der Gesellschaft. Durch das vom Grundgesetz statuierte parlamentarische Regierungssystem spaltet sich das Gesamtparlament in ein Regierungs- und ein Oppositionslager auf. Zwischen diesen beiden politischen Kräften verlaufen beim parlamentarischen Regieren die tatsächlichen Grenzlinien.

Das Grundgesetz lässt dieses Spiel der politischen Kräfte zu. Es ermöglicht einen stetigen politischen Wettbewerb innerhalb wie außerhalb des Parlaments und schafft damit wie selbstverständlich die Existenz einer Opposition. Dieses Ergebnis wirkt eigentlich sonderbar. Die Verfassung kennt keine ausdrücklich verankerten Oppositionsstrukturen. Während die Machtstrukturen der regierenden Mehrheit klar geregelt sind, taucht die oppositionelle Minderheit im Verfassungstext nicht auf. Diese Arbeit hat sich daher zum Ziel gesetzt, der Opposition auch aus verfassungsrechtlicher Sicht die Rolle zukommen zu lassen, die sie im politischen Bereich längst eingenommen hat.

Die vorliegende Arbeit wurde im Oktober 2013 als Dissertation von der Juristischen Fakultät der Europa-Universität Viadrina angenommen. Danken möchte ich an dieser Stelle meinem Doktorvater und Erstgutachter Herrn Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff für die Betreuung der Arbeit. Mein Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. Franz-Joseph Peine für die zeitnahe Erstellung des Zweitgutachtens. Meine besondere Dankbarkeit möchte ich an dieser Stelle auch meiner Familie sowie meiner Frau Melanie gegenüber ausdrücken, die mich stets dabei unterstützt haben, diese Arbeit zu beenden.

Frankfurt (Oder), im April 2014

Daniel Mundil

Inhaltsverzeichnis

A. Rechtliche Begriffs- und Wesensbestimmung der parlamentarischen Opposition in Deutschland	15
I. Einführung	15
II. Historischer Hintergrund	16
1. Die Ursprünge	17
2. Opposition im Kaiserreich	18
3. Opposition in der Weimarer Reichsverfassung	20
4. Opposition nach dem Zweiten Weltkrieg und unter der Geltung des GG ...	22
III. Verschiedene Oppositionsmodelle und ihre Einordnung	22
1. Die parlamentarische Demokratie	23
2. Sonderfall Proporzdemokratie	25
3. Die präsidentiale Demokratie	26
4. Das Mischsystem	27
5. Politikwissenschaftliche Einordnung	28
a) Systemintention	28
b) Aktionskonsistenz	30
c) Wirkungsebene	32
6. Zusammenfassende Einordnung des deutschen Verfassungssystems	32
IV. Die Oppositionsfunktionen	33
1. Die Kontrollfunktion	36
2. Die Kritikfunktion	39
3. Die Alternativfunktion	41

4. Weitere Funktionen der parlamentarischen Opposition	44
a) Integrationsfunktion	44
b) Spezifische Funktionen im Sozialstaat	47
5. Zusammenfassende Bewertung der Oppositionsfunktionen	47
V. Der Rechtsbegriff „Opposition“	49
1. Der Rechtsbegriff im Bundesrecht	51
2. Der Oppositionsbegriff in der Rechtsprechung des BVerfG	53
a) BVerfGE 2,1 (SRP-Verbot) und BVerfGE 5, 85 (KPD-Verbot)	53
b) BVerfGE 10,4; BVerfGE 20,56 (Redezeitbegrenzung, Parteienfinanzierung I)	54
c) BVerfGE 44,125 (Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung)	55
d) BVerfGE 49,70 (Untersuchungsausschuss Schleswig-Holstein)	56
e) BVerfGE 24,300 (Parteienfinanzierung II); BVerfGE 102,224 (Funktionszulage)	57
f) BVerfGE 70,324 (Haushaltskontrolle der Geheimdienste)	57
g) BVerfGE 123,267 (Vertrag von Lissabon)	59
h) Zusammenfassende Bewertung	60
3. Der Oppositionsbegriff in der Literatur	61
4. Der Oppositionsbegriff in den Landesverfassungen	64
a) Art. 48 Verf-SA	65
aa) Gegenseitiges Vertrauen	66
bb) Koalitionsähnliche Abrede	67
cc) Bewertung	68
b) Art. 26 Verf-MV	69
c) Ergebnis	69
5. Demokratietheoretische Ansätze	69
6. Definition des Oppositionsbegriffes unter Zugrundelegung der gefundenen Ergebnisse	73

VI. Verfassungsrechtliche Verankerung der Opposition	76
1. Verankerung im Demokratieprinzip gem. Art. 20 Abs. 1 u. 2 GG	77
a) Ausprägungen des Demokratieprinzips	78
b) Verankerung im Mehrheitsprinzip	79
c) Verankerung im Prinzip der Herrschaft auf Zeit	81
d) Verankerung in der pluralen Gesellschafts- und Staatsstruktur	82
e) Ergebnis	84
2. Verankerung im Recht der Parteien gem. Art. 21 Abs. 1 GG	85
a) Umfang der Betätigungsfreiheit	86
b) Absicherung des außerparlamentarischen Betätigungsrahmens durch Art. 21 Abs. 1 GG	87
c) Absicherung der Oppositionsfreiheit im Parlament	87
d) Ergebnis	88
3. Verankerung im Fraktionsbildungsrecht gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG	89
a) Verortung in Art. 21 Abs. 1 GG	89
b) Verortung in Art. 38 Abs. 1 GG	91
4. Verankerung in Art. 67 Abs. 1 GG	95
5. Verankerung in Art. 79 Abs. 3 GG	97
6. Verankerung in den parlamentarischen Minderheitsrechten	98
7. Verankerung in den Grundrechten	98
8. Herleitung über die Verfassungshistorie und Verfassungspraxis	100
a) Verfassungsgewohnheitsrecht	101
b) Mitgesetztes Recht	103
c) Bedeutung der Verfassungspraxis für die Opposition	103
9. Folgewirkung aus der Verortung	104
10. Ergebnis	105

VII. Rechtsstatus der Opposition	105
1. Rechtsnatur der Opposition	105
a) Verfassungsorgan	105
b) Verfassungsrechtliche Institution	108
c) Verfassungsrechtliche Funktion	110
d) Ergebnis	111
2. Eigenständige Rechtsstellung der Oppositionskräfte	112
a) Eigene Rechtsstellung aus dem Staatsaufbau des Grundgesetzes	112
aa) Herleitung aus dem Gewaltenteilungsprinzip des Grundgesetzes	113
bb) Herleitung aus dem parlamentarischen Regierungssystem	115
b) Eigene Rechtsstellung aus den Minderheitsrechten	117
c) Eigene Rechtsstellung aus ungeschriebenem Recht	121
d) Ergebnis	122
3. Gesamtergebnis	122
B. Verfassungsrechtlicher Rahmen der oppositionellen Betätigung	123
I. Oppositioneller Wirkungsbereich im Deutschen Bundestag	123
1. Institutionelle Ausgestaltung der Oppositionsfunktion im Bundestag	124
a) Institutionelle Voraussetzung oppositioneller Kräfte über die Wahlen gem. Art. 38 Abs. 1 GG	125
aa) Allgemeinheit der Wahl	125
bb) Gleichheit der Wahlen	126
cc) Unmittelbare, freie und geheime Wahlen	131
dd) Ergebnis	132
b) Institutionelle Ausgestaltung als Fraktionen/Gruppen	133
aa) Grundlegende Bedeutung für die Wahrnehmung der Oppositions- funktionen	133
bb) Schlussfolgerung aus der Verortung	135
cc) Ausgestaltung des Fraktionsrechts durch die GOBT	135
dd) Bedeutung der Ausgestaltung für die Oppositionsfraktionen	136
ee) Ergebnis	137
c) Der einzelne Abgeordnete in der Oppositionsrolle	138

d) Beteiligungsrechte an Ausschüssen und parlamentarischen Gremien	139
aa) Besetzung der Ausschüsse	140
bb) Besetzung parlamentarischer Gremien	145
cc) Anwendung dieser Grundsätze auf Gruppen	148
dd) Zusammenfassung	151
e) Sonderfall Vermittlungsausschuss	151
aa) Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses	151
bb) Besetzung von Unterausschüssen gem. § 9 GO-VermAussch	155
cc) Ergebnis	158
f) Finanzierung von Oppositionsarbeit	158
aa) System der Parteienfinanzierung	158
bb) Finanzierung der Fraktionen im Bundestag	160
cc) Oppositionszuschlag gem. § 50 Abs. 2 AbgG	163
dd) Sonstige Finanzierungsquellen	164
ee) Ergebnis	164
g) Ergebnis zur institutionellen Verankerung der Oppositionsfunktion	164
2. Verfassungsrechtliche Gewährleistung der Kontrollfunktion	165
a) Allgemein	165
b) Mitwirkung der Oppositionsfraktionen in Untersuchungsausschüssen . .	166
aa) Einsetzung eines Untersuchungsausschusses	167
bb) Festlegung des Untersuchungsgegenstandes	168
cc) Einfluss auf das Untersuchungsverfahren	169
dd) Einfluss auf den Abschlussbericht	171
ee) Zusammenfassung	172
c) Parlamentarische Auskunfts- und Informationsrechte	173
aa) Zitierrecht gem. Art. 43 Abs. 1 GG	173
bb) Parlamentarische Fragerechte	175
(1) Die Fragerechte im Einzelnen	175
(2) Verfassungsrechtliche Antwortpflicht der Regierung	177
cc) Ergebnis	180
dd) Verfassungsrechtliche Garantie der Fragerechte	181

d) Mitwirkung im parlamentarischen Verfahren	182
aa) Die Rolle der Oppositionskräfte im Bereich der Budgethoheit des Parlaments	183
bb) Oppositionsarbeit im europäischen Integrationsprozess	185
e) Verfassungsgerichtliche Kontrollmöglichkeiten	189
aa) Abstrakte Normenkontrolle	190
bb) Organstreitverfahren	193
cc) Sonstige Verfahrensmöglichkeiten	196
dd) Ergebnis	196
f) Zusammenfassung zur Gewährleistung der Kontrollfunktion	196
3. Verfassungsrechtliche Gewährleistung der Kritikfunktion	197
a) Parlamentarisches Rederecht	199
aa) Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt	199
bb) Verteilung des Rederechts zwischen Oppositionsseite und Regierung	200
cc) Zwischenergebnis	202
b) Einflussnahme auf die öffentliche Meinung im System der Pluralität und Offenheit	202
c) Ergebnis	203
4. Verfassungsrechtliche Gewährleistung der Alternativfunktion	204
a) Wahlen als Grundvoraussetzung der Alternativfunktion	205
b) System der Offenheit und Pluralität als Grundvoraussetzung freier Wahlen	205
c) Konstruktives Misstrauensvotum gem. Art. 67 GG	206
5. Zusammenfassung zur oppositionellen Betätigung im Bundestag	208
II. Die Grenzen oppositioneller Betätigung unter dem Grundgesetz	210
1. Geschriebene Grenze des Art. 21 Abs. 2 GG	211
a) Schutzgut der freiheitlich demokratischen Grundordnung	211
b) Rechtsfolgen	214
c) Rechtliche Einordnung in Bezug auf Oppositionsparteien	216
2. Geschriebene Grenze des Art. 18 GG	217

3. Grenzen oppositioneller Betätigung im föderalen Staatsaufbau	220
a) Handlungsspielräume der Oppositionsparteien über den Bundesrat	220
b) Grenzen dieser Handlungsspielräume	222
aa) Begrenzung aus der verfassungsrechtlichen Rolle des Bundesrates ..	222
bb) Begrenzung durch die Verfassungsorganatreue	225
cc) Justizielle Durchsetzung eines Willkürverbotes	229
4. Ergebnis	231
C. Zusammenfassung der Ergebnisse	232
Literaturverzeichnis	237
Sachwortverzeichnis	248

A. Rechtliche Begriffs- und Wesensbestimmung der parlamentarischen Opposition in Deutschland

I. Einführung

Allgemein existiert eine gewisse Vorstellung darüber, was Opposition ist. Auf den ersten Blick zählen all diejenigen politischen Kräfte dazu, die der Regierung gegenüberstehen. Diese Schlussfolgerung legt bereits der Begriff Opposition nahe. Er stammt vom lateinischen „opponere“, was entgegenstellen oder einwenden heißt.

Trotz dieser einfachen Beschreibung fällt es schwer, den Oppositionsbegriff rechtlich zu bestimmen. Dabei sind zwei Problemlagen erkennbar. Einerseits muss der Rechtsbegriff „Opposition“ definiert werden. Andererseits bedarf es einer Klärung, ob die Opposition eine eigene Rechtsposition besitzt. Gemeint ist also die verfassungsrechtliche Einordnung dieser eigentlich nur politisch beschriebenen Kraft.

Das Gesetz selbst bietet hierzu wenig Hilfe an. Bis auf wenige Erwähnungen in § 52 AbgG sowie § 92 Abs. 2 Nr. 3 StGB ist die Opposition jedenfalls auf der Bundesebene gesetzlich nicht weiter verankert. Ein Blick in den derzeit bestehenden wissenschaftlichen Meinungsstand zeigt, dass dieses staatsrechtliche Gebiet in jüngerer Zeit wenig Beachtung fand. Neben einigen Entscheidungen des BVerfG¹, die die Opposition erwähnen, finden sich nur vereinzelt Aussagen des höchsten deutschen Gerichts zum genannten Problemkreis.² Eine Begriffs- oder Wesensbestimmung hat das BVerfG bisher nicht vorgenommen. Ausdrücklich offengelassen hat es die Frage, ob die Opposition ein eigenes Recht auf Chancengleichheit zur Regierung besitzt.³ Lediglich einige Verfassungsgerichte der Bundesländer⁴ haben sich wegen der landesverfassungsrechtlichen Verankerung⁵ der parlamentarischen Opposition mit diesem Thema befasst. Auch in der Literatur ist die Diskussion recht

¹ Vgl. etwa BVerfGE 2, 1; 5, 85.

² Ob die Opposition ein eigenes Recht auf Chancengleichheit habe, hat das BVerfG ausdrücklich offen gelassen: BVerfGE 10, 4 (16 f.).

³ So BVerfGE 10, 4 (16).

⁴ So etwa das SachsAnhVerfG Urteil vom 29.05.1997, Az. LVG 1/96, LKV 1998, 101 ff. sowie das VGH Rheinland-Pfalz Urt. v. 11.10.2010, Az. VGH O 24/10, DvBl 2010, 1504.

⁵ Vgl. dazu etwa Art. 55 Abs. 2 LV-BB; Art. 12 LV-SH; Art. 24 LV-HH; Art. 40 LV-Sachs.; Art. 48 LV-SA.

still geworden. Nach den grundlegenden Arbeiten von *Schneider*⁶ und *Haberland*⁷ finden sich kaum umfangreichere Abhandlungen jüngerer Datums.⁸

Diese geringe rechtliche Aufmerksamkeit spiegelt sich nicht in der Bedeutung der Opposition für die tägliche Verfassungswirklichkeit wieder. Die Opposition spielt als politische Kraft im täglichen Meinungskampf eine wichtige Rolle, sei es in der parlamentarischen Auseinandersetzung, Einflüsse auf die Gesetzgebung durch die Arbeit im Bundesrat oder einfach nur als Protestbewegung im Rahmen des öffentlichen Meinungskampfes. Bei allen Mehrheitsentscheidungen findet sich in der Regel eine unterliegende Minderheit, die die getroffenen Entscheidungen nicht mitträgt. Diese „Minderheit“ verschafft sich entsprechendes Gehör und agiert im Rahmen ihrer Rechte und sonstigen Möglichkeiten, um Einfluss auf die Mehrheitsmeinung zu erlangen. Demokratische Systeme konstituieren diesen täglichen Meinungskampf zwischen Regierung und Opposition. Und auch das Grundgesetz verankert dieses Prinzip als eines seiner Grundstrukturen in der freiheitlich demokratischen Grundordnung.⁹

Während rechtlich die Einordnung und der Kompetenzbereich der Regierung klar definiert sind, erfährt die Opposition diese Aufmerksamkeit nicht. Sie bleibt „institutionalisierte Minderheit“. Institutionalisiert darf hier jedoch nicht im verfassungsrechtlichen Sinne verstanden werden. Der Begriff beschreibt eher die tatsächliche Verankerung im politischen Alltag.

Die Bedeutung dieser „institutionalisierten Minderheit“ soll vorliegend näher untersucht werden. Es gilt, die rechtliche Einordnung der parlamentarischen Opposition zu bestimmen. Trotz des Schweigens der Verfassung besitzt die Opposition ihren festen Platz im Gefüge des Grundgesetzes. Sie ist elementarer Bestandteil des realen und auch juristischen Verfassungslebens. Dieser feste Platz in der Verfassungspraxis soll nun auch verfassungsrechtlich greifbar werden.

Neben der Verortung der Opposition im Grundgesetz bedarf es auch einer Klärung ihrer Rechtsnatur. Im Folgenden wird daher auch versucht, den Rechtsbegriff Opposition so zu bestimmen, dass eine juristische Handhabung möglich wird. Daneben soll auch eine Bestimmung der Rechtsnatur der Opposition erfolgen.

II. Historischer Hintergrund

Jede verfassungsrechtliche Problematik lässt sich i. d. R. nur aus ihrem historischen Kontext heraus verstehen. Das Grundgesetz als Verfassung der Bundesrepu-

⁶ *Schneider*, Opposition.

⁷ *Haberland*, Opposition.

⁸ Zu erwähnen sei hier: *Poscher*, AöR 122 (1997), 444 ff.; sowie: *Cancik*, Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen.

⁹ Vgl. BVerfGE 5, 85 (197 ff.).

blick Deutschland fand bei seiner Entstehung eine vorgegebene historische Ausgangslage vor. Aus dieser Historie heraus hat der Parlamentarische Rat dem Grundgesetz seine bis heute geltende Grundprägung gegeben. Zum Verständnis der Opposition als Teil des Verfassungslebens muss man sich zunächst diesen historischen Kontext vor Augen halten.

1. Die Ursprünge

Opposition als legitime Gewalt im Staatsaufbau hängt unmittelbar am Bestehen von demokratischen und in der Regel auch parlamentarischen Strukturen. Die ersten Anfänge finden sich im britischen Westminster-Modell. Hier etablierte sich mit dem Kompetenzzuwachs des Parlaments eine zunehmende Parlamentarisierung. Diese zog auch nach vielfältiger Parteienbildung zwischen 1846 und 1868 bald die Bildung einer parlamentarischen Opposition nach sich.¹⁰ Sie stand, in dem sich bildenden Zweiparteiensystem, als legitime Kraft der regierenden Mehrheit gegenüber.¹¹ Seit dem Jahre 1937 erhielt der Oppositionsführer durch den „Ministers of the crown act“ ein Ministergehalt.¹² Dies untermauerte die Stellung der Opposition im parlamentarischen Gefüge und etabliert diese als „Staatseinrichtung“.¹³

Auch in Deutschland zeichnete sich frühzeitig ein parlamentarisches Kräftezerren verschiedener politischer Strömungen ab. Bereits die Revolution von 1848 war von zwei verschiedenen politischen Strömungen getragen, die durchaus unterschiedliche Ziele vertraten.¹⁴ Zum einen gab es eine liberale, vom Bürgertum getragene Schicht.¹⁵ Zum anderen existierte die sozialistische Gruppe, die sich als Vertreterin der Interessen der Arbeiter und Handwerker sah.¹⁶

Auch in der ersten deutschen „parlamentsartigen“ Versammlung, der Nationalversammlung in der Paulskirche von 1848, ist diese Kräfteaufspaltung schon zu beobachten. In der Nationalversammlung existierten verschiedene Fraktionen unterschiedlicher politischer Ausrichtungen. Ihren Namen erhielten diese Fraktionen nach den Namen der gastronomischen Einrichtungen, in denen sie in der Regel zusammenkamen.¹⁷ Die Fraktionen waren dennoch nicht mit heutigen Fraktionen in den Parlamenten zu vergleichen. Ihnen fehlte weithin die Gleichförmigkeit in den

¹⁰ *Johnson*, in: *Parlamentarische Opposition*, S. 27.

¹¹ *Johnson*, in: *Parlamentarische Opposition*, S. 27.

¹² *Döring*, in: *Politische Opposition in Deutschland und im internationalen Vergleich*, S. 22; *Johnson*, in: *Parlamentarische Opposition*, S. 29.

¹³ *Döring*, in: *Politische Opposition in Deutschland und im internationalen Vergleich*, S. 22; *Johnson*, in: *Parlamentarische Opposition*, S. 29.

¹⁴ *Kimminich*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, S. 353.

¹⁵ *Kimminich*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, S. 353.

¹⁶ *Kimminich*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, S. 353.

¹⁷ *Frotscher/Pieroth*, *Verfassungsgeschichte*, Rn. 319.