

DAVID KUHN

Der Verfassungsgrundsatz  
effektiver parlamentarischer  
Opposition

*Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht*

2

---

**Mohr Siebeck**

# Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

Herausgegeben von  
Julian Krüper und Arne Pilniok

2





David Kuhn

Der Verfassungsgrundsatz  
effektiver parlamentarischer  
Opposition

Mohr Siebeck

*David Kuhn*, geboren 1990; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität des Saarlandes; Studium des französischen Rechts am Centre Juridique Franco-Allemand (CJFA) und an der Université de Lorraine; 2012 Licence de droit; 2014 Erste juristische Prüfung; Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität des Saarlandes; Stipendiat der Studienstiftung des deutschen Volkes; seit 2017 Referendariat am Landgericht Mainz; 2018 Promotion.

Gedruckt mit Unterstützung des Deutschen Bundestages, der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung und des Landtages des Saarlandes.

ISBN 978-3-16-156542-7 / eISBN 978-3-16-156543-4  
DOI 10.1628/978-3-16-156543-4

ISSN 2626-4412 / eISSN 2626-4420  
(Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Schrift Times New Roman gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

*Meiner Familie*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2018 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde Ende 2017 abgeschlossen und zur Veröffentlichung geringfügig überarbeitet. Rechtsprechung und Literatur konnten bis August 2018 berücksichtigt werden.

Die Entstehung der Arbeit wurde von Herrn Professor Dr. Jan Henrik Klement gefördert und begleitet. Von seinen umsichtigen Hinweisen und seiner wissenschaftlichen Hingabe durfte ich in vielerlei Hinsicht profitieren. Er hat mich von Anfang bis Ende der Promotionsphase – und darüber hinaus – konsequent unterstützt. Hierfür gilt ihm mein besonders herzlicher Dank. Ebenso möchte ich Herrn Professor Dr. Rudolf Wendt für die Übernahme der Zweitberichterstattung und die überaus schnelle Anfertigung seines Gutachtens danken.

Den Weg in die Wissenschaft eröffnet hat mir – bereits im Laufe meines Studiums – Herr Professor Dr. Dr. h.c. Claude Witz. Während meiner über fünfjährigen Tätigkeit am Centre Juridique Franco-Allemand durfte ich viel von ihm lernen. Seine fachliche Akribie und seine menschliche Herzlichkeit haben mich nachhaltig geprägt. Dafür möchte ich ihm ganz herzlich danken.

Ein weiterer Dank geht an die vielen Kolleginnen und Kollegen des Centre Juridique Franco-Allemand und der Lehrstühle meiner beiden verehrten akademischen Lehrer. Die freundschaftlich-kollegiale Arbeitsatmosphäre und die vielen Diskussionen über fachliche und außerfachliche Themen haben in großem Maße zum Gelingen des Dissertationsprojektes beigetragen und bleiben unvergessen.

Die Entstehung der Arbeit wurde durch ein Promotionsstipendium der Studienstiftung des deutschen Volkes unterstützt. Zur Veröffentlichung des Werkes haben Druckkostenzuschüsse des Deutschen Bundestages, der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung (Hamburg) und des Landtages des Saarlandes in erheblichem Umfang beigetragen. Allen genannten Institutionen gilt mein herzlicher Dank.

Ferner danke ich Herrn Professor Dr. Julian Krüper und Herrn Professor Dr. Arne Pilniok für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe „Beiträge zum

Organisationsverfassungsrecht“ sowie stellvertretend Frau Daniela Taudt, LL.M. Eur., und Frau Bettina Gade für die Betreuung durch den Verlag.

Den größten Dank aber schulde ich meiner Familie, die mir in jeder Lebensphase – so auch in der Entstehungszeit dieser Arbeit – den nötigen Rückhalt gegeben und mich uneingeschränkt und bedingungslos unterstützt hat. Ohne sie hätte diese Arbeit nicht entstehen können.

Mainz, im August 2018

*David Kuhn*

# Inhaltsübersicht

Vorwort . . . . .	VII
Inhaltsverzeichnis . . . . .	XIII
Einleitung . . . . .	1
Erstes Kapitel: Der Begriff der Opposition . . . . .	7
§ 1 Politikwissenschaftliche Ansätze zur Bestimmung des Oppositionsbegriffs . . . . .	8
I. Otto Kirchheimers Typologierungsansatz . . . . .	10
II. Die Typologie Robert A. Dahls . . . . .	12
III. Das Modell von Winfried Steffani . . . . .	14
IV. Bewertung der Typologierungen . . . . .	18
§ 2 Rechtswissenschaftliche Analyse des Oppositionsbegriffs . . . . .	19
I. Opposition als Rechtsbegriff . . . . .	20
II. Parlamentarische Opposition: Funktion und nicht Institution . . . . .	31
Zweites Kapitel: Normative Begründung des Verfassungs- grundsatzes effektiver parlamentarischer Opposition . . . . .	53
§ 1 Die verfassungsrechtliche Gewährleistung parlamentarischer Opposition . . . . .	53
I. Gewährleistung parlamentarischer Opposition durch die Staatsstrukturprinzipien . . . . .	54
II. Parlamentarische Opposition als wesentlicher Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung . . . . .	63
III. Gewährleistung parlamentarischer Opposition durch die Abgeordnetenrechte . . . . .	64
IV. Mittelbare Gewährleistungen parlamentarischer Opposition . . . . .	67

§ 2	Funktionen und Funktionswahrnehmung parlamentarischer Opposition . . . . .	74
	I. Die Funktionentrias parlamentarischer Opposition . . . . .	75
	II. Die Funktionswahrnehmung parlamentarischer Opposition . . . . .	82
§ 3	Die verfassungsrechtliche Gewährleistung einer effektiven Opposition . . . . .	102
	I. Effizienz als allgemeines Verfassungsprinzip? . . . . .	103
	II. Effektivität als besonderer Verfassungsgrundsatz für den Wirkungskreis parlamentarischer Opposition . . . . .	108
	III. Ergebnis . . . . .	143
§ 4	Rechtsdogmatische Konturierung des Verfassungsgrundsatzes effektiver parlamentarischer Opposition . . . . .	143
	I. Normativer Aussagegehalt des Grundsatzes effektiver parlamentarischer Opposition . . . . .	144
	II. Berücksichtigung konfligierender Rechtsprinzipien . . . . .	146
	III. Ergebnis . . . . .	152
Drittes Kapitel: Praktische Bedeutung des Verfassungsgrundsatzes effektiver parlamentarischer Opposition . . . . .		153
§ 1	Bedeutung als Auslegungsmaxime . . . . .	154
	I. Repräsentation parlamentarischer Opposition in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages . . . . .	155
	II. Gesetzesinitiativrecht des einzelnen Abgeordneten . . . . .	175
	III. Prozessstandschaft des einzelnen Abgeordneten im Organstreitverfahren . . . . .	184
	IV. Auswirkungen des Grundsatzes effektiver parlamentarischer Opposition auf quorengebundene Minderheitenrechte . . . . .	197
	V. Zwischenergebnis . . . . .	209
§ 2	Bedeutung als Handlungsmaxime . . . . .	209
	I. Handlungsmaxime für den verfassungsändernden Gesetzgeber . . . . .	210
	II. Handlungsmaxime für den einfachen Gesetzgeber sowie den Geschäftsordnungsgeber . . . . .	220

Viertes Kapitel: Verfassungspolitische Überlegungen zur Sicherung der Effektivität parlamentarischer Opposition . . . . .	255
§ 1 Mittelbar-normative Aufwertung parlamentarischer Opposition . . . . .	258
I. Direktdemokratische Elemente als sinnvoller Beitrag zur Effektivität parlamentarischer Opposition? . . . . .	259
II. Wahlrechtliche Sperrklausel als Effektivitätshindernis parlamentarischer Opposition? . . . . .	266
§ 2 Unmittelbar-normative Aufwertung parlamentarischer Opposition . . . . .	268
I. Positive Normierung parlamentarischer Opposition im Grundgesetz? . . . . .	269
II. Schaffung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte? . . . . .	277
Zusammenfassung in Thesen . . . . .	299
Literaturverzeichnis . . . . .	309
Personenregister . . . . .	339
Sachregister . . . . .	341



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	VII
Inhaltsübersicht . . . . .	IX
Einleitung . . . . .	1
Erstes Kapitel: Der Begriff der Opposition . . . . .	7
§ 1 Politikwissenschaftliche Ansätze zur Bestimmung des Oppositionsbegriffs . . . . .	8
I. Otto Kirchheimers Typologierungsansatz . . . . .	10
1. Klassische parlamentarische Opposition . . . . .	10
2. Opposition aus Prinzip . . . . .	11
3. Ausschaltung politischer Opposition durch ein Parteienkartell . . . . .	12
II. Die Typologie Robert A. Dahls . . . . .	12
III. Das Modell von Winfried Steffani . . . . .	14
1. Systemintention . . . . .	14
2. Wirkungsebene . . . . .	15
3. Aktionskonsistenz . . . . .	17
IV. Bewertung der Typologierungen . . . . .	18
§ 2 Rechtswissenschaftliche Analyse des Oppositionsbegriffs . . . . .	19
I. Opposition als Rechtsbegriff . . . . .	20
1. Grundlagen einer rechtstheoretischen Kategorisierung . . . . .	20
a) Der Rechtsbegriff im engeren Sinne: rechtspositivistisch- normativer Ansatz . . . . .	21
b) Der heuristische Rechtsbegriff: faktisch-empiristischer Ansatz . . . . .	22
2. Qualifikation des Oppositionsbegriffs als Rechtsbegriff . . . . .	22
a) Opposition als Rechtsbegriff im engeren Sinne? . . . . .	23
aa) Teil eines geltenden Normsatzes . . . . .	23

bb)	Ausdrücken eines Gebots, eines Verbots oder einer Erlaubnis . . . . .	24
(1)	§ 4 Abs. 2 lit. c BVerfSchG und § 92 Abs. 2 Nr. 3 StGB als Sollenssätze? . . . . .	24
(2)	§ 50 Abs. 2 AbgG als Sollenssatz? . . . . .	25
cc)	Stellungnahme: kein einheitlicher Rechtsbegriff im engeren Sinne . . . . .	26
b)	Opposition als heuristischer Rechtsbegriff? . . . . .	26
aa)	Nicht-dogmatischer Begriff . . . . .	27
bb)	Begriff mit dogmatischem Wert . . . . .	27
cc)	Ergebnis: Opposition als heuristischer Rechtsbegriff . . . . .	28
3.	Juristischer Bedeutungsgehalt des Oppositionsbegriffs . . . . .	28
a)	Opposition als Oberbegriff für das Äußern von Widerspruch . . . . .	29
b)	Parlamentarische Opposition als Teilmenge des Oppositionsbegriffs . . . . .	31
II.	Parlamentarische Opposition: Funktion und nicht Institution . . . . .	31
1.	Verfassungsrechtsdogmatische Regelungsansätze der Landesverfassungen . . . . .	32
a)	Regelungsansätze ohne Vereinheitlichung . . . . .	32
b)	Regelungsansätze mit Vereinheitlichung . . . . .	33
2.	Parlamentarische Opposition unter dem Grundgesetz: Beschreibung eines Verhaltens im Parlament . . . . .	35
a)	Keine organisatorisch-institutionelle Opposition . . . . .	35
b)	Vielfalt möglicher Oppositionsakteure . . . . .	38
aa)	Fraktionen und Gruppen als Akteure parlamentarischer Opposition . . . . .	38
bb)	Abgeordnete als Akteure parlamentarischer Opposition . . . . .	39
cc)	Zusammenfassung . . . . .	41
3.	Ansätze zur Ermittlung parlamentarischer Opposition . . . . .	41
a)	Materieller Ansatz: Nichttragen der Regierung als entscheidendes Kriterium . . . . .	42
b)	Formeller Ansatz: Nichtbeteiligung an der Regierung als entscheidendes Kriterium . . . . .	47
c)	Stellungnahme: Korrelation von funktionalem Oppositionsverständnis des Grundgesetzes und materiellem Definitionsansatz . . . . .	50

Zweites Kapitel: Normative Begründung des Verfassungsgrundsatzes effektiver parlamentarischer Opposition . . . . .	53
§ 1 Die verfassungsrechtliche Gewährleistung parlamentarischer Opposition . . . . .	53
I. Gewährleistung parlamentarischer Opposition durch die Staatsstrukturprinzipien . . . . .	54
1. Demokratieprinzip . . . . .	54
2. Rechtsstaatsprinzip . . . . .	57
3. Schutzintensivierung durch die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG . . . . .	60
II. Parlamentarische Opposition als wesentlicher Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung . . . . .	63
III. Gewährleistung parlamentarischer Opposition durch die Abgeordnetenrechte . . . . .	64
IV. Mittelbare Gewährleistungen parlamentarischer Opposition . . . . .	67
1. Bedeutung der Grundrechte des Grundgesetzes . . . . .	67
2. Bedeutung von Art. 21 Abs. 1 GG . . . . .	73
§ 2 Funktionen und Funktionswahrnehmung parlamentarischer Opposition . . . . .	74
I. Die Funktionentrias parlamentarischer Opposition . . . . .	75
1. Kritik . . . . .	76
2. Kontrolle . . . . .	77
3. Alternativenbildung . . . . .	79
4. Weitere Aufgaben als Elemente der klassischen Funktionentrias . . . . .	81
II. Die Funktionswahrnehmung parlamentarischer Opposition . . . . .	82
1. Ausgangspunkt oppositioneller Funktionswahrnehmung: Abgeordneten- und Minderheitenrechte des Grundgesetzes . . . . .	82
2. Ausfüllung der Funktionentrias in der parlamentarischen Praxis . . . . .	84
a) Parlamentarisches Rede- und Fragerecht . . . . .	84
b) Mitwirkung am Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess . . . . .	86
c) Parlamentarische Untersuchungsausschüsse . . . . .	88
d) Durchführung eines konstruktiven Misstrauensvotums nach Art. 67 Abs. 1 GG . . . . .	90
e) Initiierung verfassungsgerichtlicher Verfahren . . . . .	91

aa)	Abstrakte Normenkontrolle . . . . .	92
bb)	Organstreitverfahren . . . . .	95
(1)	Verteidigung eigener Rechte . . . . .	95
(2)	Prozessstandschaftliche Geltendmachung von Organrechten . . . . .	96
(3)	Resümee . . . . .	98
f)	Herstellung von Öffentlichkeit: Rolle der Medien . . . . .	99
§ 3	Die verfassungsrechtliche Gewährleistung einer effektiven Opposition . . . . .	102
I.	Effizienz als allgemeines Verfassungsprinzip? . . . . .	103
1.	Ökonomische Analyse des Rechts als Ausgangspunkt eines verfassungsrechtlichen Effizienzprinzips? . . . . .	104
2.	Praktische Konkordanz als Ausgangspunkt eines verfassungsrechtlichen Effizienzprinzips? . . . . .	106
3.	Ergebnis: kein allgemeines Verfassungsprinzip der Effizienz . . . . .	107
II.	Effektivität als besonderer Verfassungsgrundsatz für den Wirkungskreis parlamentarischer Opposition . . . . .	108
1.	Herleitung aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung . . . . .	108
a)	Dualismus von Exekutive und Legislative als formaler Ausgangspunkt des Grundgesetzes . . . . .	109
b)	Neuer Dualismus als Topos der Verfassungswirklichkeit . . . . .	113
c)	Entstehen eines strukturellen Ungleichgewichts im Fall des neuen Dualismus . . . . .	123
aa)	Strukturelle Unterlegenheit der parlamentarischen Oppositionsakteure . . . . .	123
bb)	Veranschaulichung der strukturellen Unterlegenheit parlamentarischer Opposition . . . . .	125
(1)	Fallkonstellation einer Großen Koalition . . . . .	125
(2)	Fallkonstellation einer qualifizierten Großen Koalition . . . . .	127
(3)	Fallkonstellation einer „fragmentierten Opposition“ . . . . .	132
d)	Verfassungsrechtliche Schlussfolgerungen für das Recht auf Bildung und Ausübung parlamentarischer Opposition . . . . .	133
e)	Zwischenergebnis . . . . .	138
2.	Herleitung aus dem Demokratieprinzip . . . . .	139
3.	Herleitung aus dem Grundsatz des freien Mandats . . . . .	141
III.	Ergebnis . . . . .	143

§ 4	Rechtsdogmatische Konturierung des Verfassungsgrundsatzes effektiver parlamentarischer Opposition . . . . .	143
I.	Normativer Aussagegehalt des Grundsatzes effektiver parlamentarischer Opposition . . . . .	144
II.	Berücksichtigung konfligierender Rechtsprinzipien . . . . .	146
1.	Wahrung des Demokratieprinzips im Ganzen: Demokratie als grundsätzliche Herrschaft der Mehrheit . . . . .	148
2.	Grundsatz der Abgeordneten- und Fraktionsgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG . . . . .	149
3.	Funktionsfähigkeit und Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Regierung . . . . .	150
4.	Funktionsfähigkeit des Parlaments . . . . .	151
III.	Ergebnis . . . . .	152
Drittes Kapitel: Praktische Bedeutung des Verfassungsgrundsatzes effektiver parlamentarischer Opposition . . . . .		153
§ 1	Bedeutung als Auslegungsmaxime . . . . .	154
I.	Repräsentation parlamentarischer Opposition in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages . . . . .	155
1.	Grundsatz der Spiegelbildlichkeit als erste Schranke der Geschäftsordnungsautonomie des Deutschen Bundestages . . . . .	157
2.	Grundsatz effektiver parlamentarischer Opposition als zweite Schranke der Geschäftsordnungsautonomie des Deutschen Bundestages . . . . .	160
a)	Auslegung der geschäftsordnungsrechtlichen Ausschussbesetzungsvorschriften . . . . .	161
aa)	Auflösung des Spannungsverhältnisses aus Geschäftsordnungsautonomie, Spiegelbildlichkeitsprinzip und Grundsatz effektiver parlamentarischer Opposition . . . . .	162
bb)	Kritische Würdigung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung . . . . .	167
b)	Besonderheiten der Anordnung einer Wahl der Ausschussmitglieder . . . . .	171
3.	Fazit: Verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer oppositionsgerechten Ausschussbesetzung . . . . .	175

II.	Gesetzesinitiativrecht des einzelnen Abgeordneten . . . . .	175
1.	Skizzierung der verfassungsrechtlichen Problemlage: Herkömmliches Verständnis der Gesetzesinitiativ- berechtigung als Oppositionshindernis . . . . .	176
2.	Auflösung der Problemlage: Oppositionsgerechte Auslegung des Art. 76 Abs. 1 GG . . . . .	178
3.	Oppositionssensible Auslegung des Art. 76 Abs. 1 GG als auch demokratiethoretisch sachgerechtes Resultat . . . . .	182
III.	Prozessstandschaft des einzelnen Abgeordneten im Organstreitverfahren . . . . .	184
1.	Rechtsdogmatische Legitimation der Prozessstandschaft im Verfassungsorganstreit . . . . .	185
2.	Zuerkennung der Prozessstandschaftsbefugnis für den einzelnen Abgeordneten als Gebot des Oppositions- effektivitätsgrundsatzes . . . . .	186
a)	Grammatische und systematische Auslegung: Der einzelne Abgeordnete als „Teil“ des Bundestags . . . . .	187
b)	Fehlgehen des verfassungsgerichtlichen historisch- teleologischen Argumentationsmusters . . . . .	189
c)	Telos der Prozessstandschaft als Bestätigung der grammatisch-systematischen Auslegung . . . . .	193
d)	Zwischenergebnis . . . . .	195
3.	Verfassungspraktische Bedeutung der Prozessstandschaft durch einen einzelnen Abgeordneten . . . . .	196
IV.	Auswirkungen des Grundsatzes effektiver parlamentarischer Opposition auf quorengelundene Minderheitenrechte . . . . .	197
1.	Grundsatz: Wortlaut als Ausgangspunkt und Grenze jeder Auslegung . . . . .	198
2.	Verfassungswandel versus Wortlaut der Verfassung . . . . .	201
a)	Der Begriff des Verfassungswandels in der verfassungsrechtlichen Dogmatik . . . . .	202
b)	Wortlaut als Grenze des Verfassungswandels . . . . .	205
c)	Kein Verfassungswandel bei grundgesetzlichen Quoren . . . . .	206
V.	Zwischenergebnis . . . . .	209
§ 2	Bedeutung als Handlungsmaxime . . . . .	209
I.	Handlungsmaxime für den verfassungsändernden Gesetzgeber . . . . .	210
1.	Keine verfassungsimmanente Pflicht zur Verfassungsänderung . . . . .	210

2. Existenz verfassungswidrigen Verfassungsrechts als Voraussetzung einer Verfassungsänderungspflicht . . . . .	212
a) Verfassungswidrigkeit verfassungsändernder Gesetze . . . . .	212
b) Keine „Verfassungswidrigkeit“ originären Verfassungsrechts . . . . .	214
c) Keine Verfassungswidrigkeit oppositionshinderlicher Verfassungsnormen . . . . .	217
3. Ergebnis: Keine gegenwärtige Handlungspflicht für den verfassungsändernden Gesetzgeber . . . . .	219
II. Handlungsmaxime für den einfachen Gesetzgeber sowie den Geschäftsordnungsgeber . . . . .	220
1. Einfachgesetzliche Ergänzung von verfassungsrechtlichen Quorenregelungen: Quorenregelungen nur als „Mindestgarantien“? . . . . .	220
a) Möglichkeit eines unterverfassungsrechtlichen Abweichens von verfassungsrechtlich determinierten Quorenregelungen? . . . . .	221
b) Sonderfall des Art. 93 Abs. 3 GG . . . . .	222
c) Ergebnis: Kein unterverfassungsrechtliches Abweichen von verfassungsrechtlich determinierten Quorenregelungen . . . . .	224
2. Verfassungsrechtliche Gebotenheit eines Oppositionszuschlags . . . . .	224
a) Oppositionszuschlag für Oppositionsfraktionen . . . . .	225
b) Oppositionszuschlag für fraktionslose oppositionelle Abgeordnete . . . . .	230
c) Kein Oppositionszuschlag für ad-hoc-Opposition . . . . .	235
3. Oppositionsgerechte Verteilung der Redezeiten im Bundestag . . . . .	236
a) Beachtung des Prinzips von Rede und Gegenrede . . . . .	236
b) Herstellung praktischer Konkordanz zwischen dem privilegierten Rederecht des Art. 43 Abs. 2 Satz 2 GG und dem Grundsatz effektiver parlamentarischer Opposition . . . . .	238
aa) Konzeption des Bundesverfassungsgerichts: Die fragwürdigen Thesen des Redezeit-Urteils . . . . .	239
bb) Herstellung von praktischer Konkordanz durch den Geschäftsordnungsgeber: Partielle Verfassungswidrigkeit des § 35 Abs. 2 GOBT . . . . .	242

cc)	Herstellung von praktischer Konkordanz in der Parlamentspraxis . . . . .	244
4.	Fraktionsbildungsrecht oppositioneller Abgeordneter . . . . .	245
a)	Fraktionsbildungsrecht als Ausdruck des Oppositions- effektivitätsgrundsatzes . . . . .	246
b)	Möglichkeit eines Anspruchs oppositioneller Abgeordneter auf Anerkennung als Fraktion nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GOBT . . . . .	248
Viertes Kapitel: Verfassungspolitische Überlegungen zur Sicherung der Effektivität parlamentarischer Opposition . . . . .		255
§ 1	Mittelbar-normative Aufwertung parlamentarischer Opposition . . . . .	258
I.	Direktdemokratische Elemente als sinnvoller Beitrag zur Effektivität parlamentarischer Opposition? . . . . .	259
1.	Auswirkungen direktdemokratischer Elemente auf die Effektivität parlamentarischer Opposition . . . . .	260
a)	Volksbegehren . . . . .	260
b)	Referenden . . . . .	261
2.	Stellungnahme: Keine Einführung weiterer direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene . . . . .	263
a)	Volksbegehren . . . . .	263
b)	Referenden . . . . .	264
II.	Wahlrechtliche Sperrklausel als Effektivitätshindernis parlamentarischer Opposition? . . . . .	266
§ 2	Unmittelbar-normative Aufwertung parlamentarischer Opposition . . . . .	268
I.	Positive Normierung parlamentarischer Opposition im Grundgesetz? . . . . .	269
1.	Bestandsaufnahme der bisherigen Regelungsvorschläge für das Grundgesetz . . . . .	269
a)	Regelungsvorschläge der Parlamentspraxis . . . . .	269
b)	Regelungsvorschläge der Rechtswissenschaft . . . . .	270
2.	Stellungnahme . . . . .	272
a)	Keine Notwendigkeit einer klarstellenden Oppositionsnorm . . . . .	272
aa)	Allgemeine Oppositionsnorm . . . . .	272

bb) Oppositionsregelung zur Normierung des Verfassungsgrundsatzes effektiver parlamentarischer Opposition . . . . .	274
b) Keine Notwendigkeit einer Chancengleichheits- bestimmung . . . . .	275
II. Schaffung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte? . . . . .	277
1. Kein grundsätzliches verfassungsrechtliches Verbot zur Schaffung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte . . . . .	277
a) Rezeption der verfassungsgerichtlichen Judikatur . . . . .	278
b) Kritik der verfassungsgerichtlichen Judikatur . . . . .	279
aa) Einführung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte auf Verfassungsebene . . . . .	280
bb) Einführung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte auf Gesetzes- und Geschäftsordnungsebene . . . . .	282
2. Regelungsbedürfnis für die Schaffung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte? . . . . .	286
a) Bestehen eines Normdefizits . . . . .	287
aa) Einsetzung eines Untersuchungsausschusses . . . . .	289
bb) Einleitung einer abstrakten Normenkontrolle . . . . .	290
b) Auflösung des Normdefizits durch Verfassungsänderung . . . . .	293
aa) Keine Absenkung der grundgesetzlichen Quoren . . . . .	294
bb) Textvorschlag zur Schaffung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte . . . . .	295
 Zusammenfassung in Thesen . . . . .	 299
 Literaturverzeichnis . . . . .	 309
 Personenregister . . . . .	 339
 Sachregister . . . . .	 341



## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere(r) Ansicht
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz)
AbgG-LSA	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags von Sachsen-Anhalt (Abgeordnetengesetz Sachsen-Anhalt)
Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
AL	Ad Legendum (Zeitschrift)
Alt.	Alternative
Anm. d. Verf.	Anmerkung des Verfassers
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift)
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie (Zeitschrift)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BayGOLT	Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, in: Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs und des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, herausgegeben vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in München
BbgGOLT	Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
Bd.	Band
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BerlVerf	Verfassung von Berlin
Beschl.	Beschluss
BGBI. I	Bundesgesetzblatt, Teil I
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesgerichtshofes und der Bundesanwaltschaft
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BremStGH	Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
BremVerf	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz)
BVerfSchG	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Gerichts
BWahlG	Bundeswahlgesetz
BWVerf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
DDR	Deutsche Demokratische Republik
dens.	denselben
ders., dies.	derselbe, dieselbe(n)
d. h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
Entsch.	Entscheidung
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift (Zeitschrift)
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f./ff.	und folgende
Fn.	Fußnote
FraktG-LSA	Gesetz über die Rechtsstellung und die Finanzierung der Fraktionen im Landtag von Sachsen-Anhalt (Fraktionsgesetz Sachsen-Anhalt)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GO-VermA	Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss)
HbgVerf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HessVerf	Verfassung des Landes Hessen
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HVerfG	Hamburgisches Verfassungsgericht
insb.	insbesondere
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
JURA	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	JuristenZeitung (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel

KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
Ls.	Leitsatz
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, herausgegeben von den Mitgliedern der Gerichte
LVerf-LSA	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
lit.	littera
MVVerf	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NdsVerf	Niedersächsische Verfassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NWVerf	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report (Zeitschrift)
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht (Zeitschrift)
ÖZöR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht (Zeitschrift)
ParlStG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
RhPfVerf	Verfassung für Rheinland-Pfalz
RhPfVerfGH	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
RiWG	Richterwahlgesetz
Rn.	Randnummer(n)
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite(n)/Siehe
s.	siehe
SachsAnhVerf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SchlHVerf	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
Schlussurt.	Schlussurteil
scil.	scilicet
SJZ	Süddeutsche Juristen-Zeitung (Zeitschrift)
sog.	sogenannte(r)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRP	Sozialistische Reichspartei
StabMechG	Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Stabilisierungsmechanismusgesetz)
StGB	Strafgesetzbuch
SVerf	Verfassung des Saarlandes

Teilurt.	Teilurteil
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
Urt.	Urteil
v.	vom
Verf.	Verfasser
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
vgl.	vergleiche
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WahlprüfG	Wahlprüfungsgesetz
z. B.	zum Beispiel
ZfP	Zeitschrift für Politik (Zeitschrift)
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung (Zeitschrift)
ZgesStW	Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft (Zeitschrift)
zit.	zitiert
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium (Zeitschrift)
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen (Zeitschrift)
ZPol	Zeitschrift für Politikwissenschaft (Zeitschrift)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Zeitschrift)
z. T.	zum Teil

## Einleitung

Opposition: Dieses primär politische Phänomen<sup>1</sup> transzendiert zunehmend die Ebene des Politischen und entfaltet sich als ein auch das Recht und die Wissenschaft beschäftigender Begriff.<sup>2</sup> Für diese Entwicklung steht ein jüngst ergangenes Judikat des Bundesverfassungsgerichts,<sup>3</sup> das sich erstmals en détail mit Rechtsfragen zur parlamentarischen Opposition befasst und auch der Rechtswissenschaft Anlass gegeben hat, sich neuerlich mit Oppositions- und Minderheitenrechten auseinanderzusetzen.<sup>4</sup> Im Mittelpunkt des Organstreitverfahrens stand die Frage, ob „der“ parlamentarischen Opposition – so sie denn überhaupt als institutionelle Einheit existiert – von Verfassungen wegen bestimmte Rechte zustehen, die sie notfalls gerichtlich einfordern kann. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht einen solchen Anspruch im Ergebnis abgelehnt hat, hat es doch wesentliche Erkenntnisse der Oppositionsforschung aufgegriffen, auf die im Laufe dieser Arbeit zurückzukommen sein wird. Zugleich bleiben aber auch nach dieser Entscheidung zentrale Fragen offen. So statuiert das Gericht zwar einen „allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition“<sup>5</sup>, doch wurden weder die konkrete verfassungsrechtliche Herleitung dieses Grund-

---

<sup>1</sup> N. Luhmann, ZfP 36 (1989), S. 13 (13): „Die Erfindung politischer Opposition und ihre Legitimation, ja ihre Institutionalisierung in politischen Systemen wird als eine der großen Errungenschaften moderner Gesellschaftsentwicklung gefeiert.“

<sup>2</sup> Zur Opposition als Wissenschaftsobjekt ausführlich A. Ingold, Das Recht der Oppositionen, S. 58 ff.

<sup>3</sup> BVerfG, Urt. v. 3.5.2016 – Az. 2 BvE 4/14, BVerfGE 142, 25 ff. Vgl. zur Dokumentation aller zu diesem Verfahren gehörenden Anträge und Schriftsätze H.-P. Schneider/K.-A. Schwarz (Hrsg.), Parlamentarische Opposition zwischen Effektivität und Egalität.

<sup>4</sup> Vgl. insoweit nur die Urteilscommentierungen: P. Cancik, in: Verfassungsblog, <http://verfassungsblog.de/der-grundsatz-ineffektiver-opposition-zum-urteil-des-bundesverfassungsgerichts-in-sachen-oppositionsfraktionsrechte/> [zuletzt abgerufen am 30.8.2018]; P. Starski, in: JuWissBlog, <https://www.juwiss.de/37-2016/> und <http://www.juwiss.de/38-2016/> [zuletzt abgerufen am 30.8.2018]; dies., DÖV 2016, S. 750 ff.; P. Lassahn, NVwZ 2016, S. 929 f.; M. Sachs, JuS 2016, S. 764 ff.; C. Hillgruber, JA 2016, S. 638 ff.; M. Rossi, JZ 2016, S. 1169 ff.; K.-E. Hain, JZ 2016, S. 1172 f.; A. Uhle, ZG 2018, S. 1 ff.; ferner auch T.P. Holterhus, JuS 2016, S. 711 ff.

<sup>5</sup> BVerfG, Urt. v. 3.5.2016 – Az. 2 BvE 4/14, BVerfGE 142, 25 (Rn. 85).

satzes noch dessen praktische Bedeutung geklärt. Diesen und anderen offenen Fragen wendet sich die vorliegende Arbeit im Schwerpunkt zu.

Will man Fragen des Wirkens parlamentarischer Opposition untersuchen, so bewegt man sich in einem für das Parlamentsrecht insgesamt charakteristischen Grenzbereich von (Verfassungs-)Politik und (Verfassungs-)Recht.<sup>6</sup> Beide Ebenen – Verfassungspolitik einerseits und Verfassungsrecht andererseits – müssen indes strikt voneinander getrennt untersucht werden. Wenn der Ruf nach mehr Opposition verfassungspolitisch also durchaus opportun ist,<sup>7</sup> so verfängt ein solcher Appell de constitutione lata – wie die vorstehend schon erwähnte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts paradigmatisch zeigt – nicht ohne Weiteres. Das Ausüben von Opposition ist insoweit den Schranken des geltenden Rechts unterworfen.

Mancherorts lassen die Schranken des geltenden Rechts eine Ausübung von Opposition gar nicht erst zu: Die rechtliche und auch tatsächliche Zulassung von Opposition ist weltpolitisch noch immer eher die Ausnahme als die Regel.<sup>8</sup> In der Bundesrepublik Deutschland hat es Versuche, die Zulassung von Opposition grundsätzlich zu unterbinden, bis dato glücklicherweise nicht gegeben.<sup>9</sup> Die Bedeutung von Opposition für das Funktionieren eines demokratisch und rechtsstaatlich organisierten Staates ist hierzulande vielmehr gemeinhin anerkannt. So wird Opposition in Deutschland als „unverzichtbares Nebenprodukt der freiheitlichen Demokratie“<sup>10</sup> geachtet und bisweilen gar als „Motor der Demokratie“<sup>11</sup> charakterisiert. Dementsprechend geht das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung von der Existenz eines verfassungsrechtlich abgesicherten Rechts auf Bildung und Ausübung organisierter politischer Opposition aus.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> U. Di Fabio, Der Staat 29 (1990), S. 599 (599): „Parlamentarische Arbeit siedelt im Grenzbereich zwischen Politik und Recht, sie transformiert demokratisch ausgeübte Macht in Recht“. M. Morlok, DVBl. 2017, S. 995 ff., fasst das den politischen Prozess regulierende Recht unter dem Ausdruck „Recht der Politik“ zusammen.

<sup>7</sup> Exemplarisch – in Anlehnung an Willy Brandts berühmtes Diktum „Wir wollen mehr Demokratie wagen“ – A. Voßkuhle, in: Festschrift J. Schwarze, S. 283 (303): „Lasst uns mehr Opposition wagen!“

<sup>8</sup> An der Beurteilung von N. Luhmann, ZfP 36 (1989), S. 13 (13), dürfte sich insoweit nichts Wesentliches verändert haben.

<sup>9</sup> Beachte insoweit aber A. Voßkuhle, Der Staat 57 (2018), S. 119 (130 f.), der – auch mit Blick auf Entwicklungen in Ungarn, Polen und der Türkei – berechtigterweise auf die Gefahr antidemokratischer Ressentiments von populistischen Bewegungen hinweist: „Die Ächtung oppositionellen Verhaltens lässt sich überall dort beobachten, wo Populisten an die Macht gelangt sind.“

<sup>10</sup> H.-P. Schneider, in: ders./W. Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, § 38 Rn. 18.

<sup>11</sup> A. Voßkuhle, in: Festschrift J. Schwarze, S. 283 (283).

<sup>12</sup> BVerfG, Urt. v. 21.10.1952 – Az. 1 BvB 1/51, BVerfGE 2, 1 (13); Urt. v. 27.8.1956 – Az.

Dieses umfasst auch das Recht auf Bildung und Ausübung *parlamentarischer* Opposition.<sup>13</sup>

Trotz ihrer grundsätzlichen Anerkennung sind die Möglichkeiten zur Bildung und Ausübung von Opposition jedoch auch in Deutschland Gegenstand von Kontroversen. „Alles könnte anders sein – und fast nichts kann ich ändern.“<sup>14</sup> Mit diesem Bonmot von *Niklas Luhmann* zu den Problemen der politischen Demokratie lässt sich die Gefühlslage oppositioneller Akteure im Deutschen Bundestag treffend beschreiben. Denn ihre Ideen und politischen Konzepte werden regelmäßig mangels Unterstützung durch eine parlamentarische Mehrheit nicht verwirklicht. Gleichwohl wäre es falsch, den Oppositionsakteuren allein aufgrund der vielfach unterbleibenden Umsetzung von politischen Ideen ihre Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem abzusprechen. Vielmehr ist dieses Faktum in einer Demokratie, die sich dem Mehrheitsprinzip verschrieben hat, eine systeminhärente Gegebenheit. Die Bedeutung von Opposition erschließt sich somit erst auf den zweiten Blick und unter Zugrundelegung der klassischen Funktionentrias Kritik, Kontrolle und Alternativenbildung:<sup>15</sup> Opposition wirkt regelmäßig (nur) auf der Vorstufe zur legislativen Umsetzung politischer Ideen, beeinflusst insoweit jedoch in machtmäßigender und freiheitsbewahrender Weise den politischen Willensbildungsprozess und stellt folglich einen essenziellen Bestandteil des parlamentarischen Regierungssystems dar.

Die zentrale Rolle der parlamentarischen Opposition für das Funktionieren des parlamentarischen Regierungssystems hat nicht zuletzt auch das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngsten „Oppositionsentscheidung“ noch einmal betont.<sup>16</sup> Allerdings kann der apodiktische Verweis des Bundesverfassungsgerichts auf den Grundsatz effektiver Opposition<sup>17</sup> vor allem aus zwei Gründen nicht befriedigen: Zum einen fehlt eine normative Begründung des Verfassungsgrundsatzes und zum anderen bleiben seine praktischen Auswirkungen offen.<sup>18</sup> Die

---

1 BvB 2/51, BVerfGE 5, 85 (140, 199); Urt. v. 30.6.2009 – Az. 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09, BVerfGE 123, 267 (367); Urt. v. 3.5.2016 – Az. 2 BvE 4/14, BVerfGE 142, 25 (Rn. 86); Urt. v. 17.1.2017 – Az. 2 BvB 1/13, BVerfGE 144, 20 (Rn. 531).

<sup>13</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 27.8.1956 – Az. 1 BvB 2/51, BVerfGE 5, 85 (224).

<sup>14</sup> *N. Luhmann*, in: ders., *Politische Planung*, S. 35 (44).

<sup>15</sup> Vgl. zur Funktionentrias 2. Kapitel § 2 I., S. 75 ff.

<sup>16</sup> BVerfG, Urt. v. 3.5.2016 – Az. 2 BvE 4/14, BVerfGE 142, 25 (Rn. 86 ff.).

<sup>17</sup> BVerfG, Urt. v. 3.5.2016 – Az. 2 BvE 4/14, BVerfGE 142, 25 (Rn. 90): „Es gilt der Grundsatz effektiver Opposition.“

<sup>18</sup> Vgl. *P. Cancik*, ZParl 2017, S. 516 (517): „Nun ist unklar, was ‚effektive Opposition‘ ist, was der ‚Grundsatz effektiver Opposition‘, den das Bundesverfassungsgericht dem Grundgesetz entnimmt, konkret fordert.“; ebenso *U. Volkmann*, ZParl 2017, S. 473 (480): Es bleibe die Frage offen, „was ‚effektive‘ Opposition hier überhaupt noch bedeuten und wie sie sich parlamentarisch entfalten könnte.“

vorliegende Arbeit möchte diese Lücke schließen.<sup>19</sup> Ziel und Anspruch der nachfolgenden Ausführungen ist es daher, den verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver parlamentarischer Opposition sowohl aus einer dogmatisch-theoretischen als auch aus einer parlamentspraktischen Perspektive zu analysieren und ihm damit eine umfassende rechtswissenschaftliche Grundlage zu verschaffen.

Die Arbeit gliedert sich in vier Kapitel, wobei das zweite und das dritte Kapitel den Schwerpunkt der Untersuchung bilden. Das *erste Kapitel* legt die begrifflichen Grundlagen für die Untersuchung. Zunächst geht es der Frage nach, ob es sich bei dem Begriff der Opposition um einen Rechtsbegriff handelt. Sodann wird der Begriff der parlamentarischen Opposition in den Blick genommen und – unter Berücksichtigung des Forschungsstands – eine für den Fortgang der Arbeit grundlegende Definition desselben erarbeitet. Das *zweite Kapitel* legt die verfassungsrechtsdogmatische Grundlage für den Grundsatz effektiver parlamentarischer Opposition. In diesem Zusammenhang werden zunächst die verschiedenen verfassungsrechtlichen Gewährleistungsgehalte zur Bildung und Ausübung von parlamentarischer Opposition nachgezeichnet sowie Inhalt und Wahrnehmung der traditionellen Aufgaben oppositioneller Akteure im Parlament analysiert. Sodann wird die Kernthese der vorliegenden Arbeit entfaltet, nämlich ein verfassungsrechtlicher Grundsatz nachgewiesen, der den Oppositionsakteuren die Möglichkeit einer effektiven Aufgabenwahrnehmung gewährleistet. Insoweit kommt insbesondere dem Grundsatz der Gewaltenteilung, aber auch dem Demokratieprinzip und dem Grundsatz des freien Abgeordnetenmandats entscheidende Bedeutung zu. Die Überlegungen münden in eine rechtsdogmatische Konturierung des Verfassungsgrundsatzes effektiver parlamentarischer Opposition, die jedoch aufgrund der notwendigen Berücksichtigung konfligierender (Verfassungs-)Rechtsprinzipien keinen unmittelbaren normativen Aussagegehalt liefern kann, sondern einer Exemplifizierung anhand in der Parlamentspraxis auftretender Kollisionslagen bedarf. Aus diesem Grund widmet sich das *dritte Kapitel* der praktischen Bedeutung des Oppositionseffektivitätsgrundsatzes. Systematisch kommt diesem Verfassungsgrundsatz eine doppelte Rolle als Auslegungsmaxime und als Handlungsmaxime zu. Beide Funktionen sollen anhand konkreter Rechtsfragen verdeutlicht werden. Die interpretationsleitende Funktion des Grundsatzes effektiver parlamentarischer Opposition manifestiert sich insbesondere bei den Fragen der Ausschussbesetzung, des Gesetzesinitiativ-

---

<sup>19</sup> Dies wird offenbar auch andernorts als eine Aufgabe des rechtswissenschaftlichen Schrifttums erachtet, vgl. *H.-P. Schneider/K.-A. Schwarz*, in: dies. (Hrsg.), *Parlamentarische Opposition zwischen Effektivität und Egalität*, S. 7 (10): „[...] möchten die Herausgeber [...] dazu anregen, den vom Bundesverfassungsgericht im Grundgesetz verankerten ‚Grundsatz effektiver Opposition‘ unter den Bedingungen von parlamentarischer ‚Gleichheit‘ der Abgeordneten und Fraktionen fortzuentwickeln.“

rechts und der Prozessstandschaft im Organstreitverfahren. Er ermächtigt den Interpreten allerdings nicht dazu, sich über die Schranke des Gesetzeswortlauts hinwegzusetzen. Als Handlungsmaxime spricht das Prinzip effektiver parlamentarischer Opposition grundsätzlich sowohl den verfassungsändernden als auch den einfachen Gesetzgeber und den Geschäftsordnungsgeber an. Im Einzelnen wird an dieser Stelle eine handlungsleitende Wirkung des Oppositionseffektivitätsgrundsatzes für die Fragen des Oppositionszuschlags, der Redezeitverteilung sowie des Fraktionsbildungsrechts aufgezeigt. Im *vierten Kapitel* werden verfassungspolitische Überlegungen zur Sicherung der Effektivität parlamentarischer Opposition angestellt. Es wird zum einen der Frage nachgegangen, ob im Gefüge des gegenwärtigen parlamentarischen Regierungssystems aus demokratietheoretischen Überlegungen eine mittelbar-normative Aufwertung parlamentarischer Opposition, namentlich durch die Installierung direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene oder durch die Modifizierung der wahlrechtlichen Sperrklausel geboten ist. Zum anderen findet die Frage einer unmittelbar-normativen Aufwertung parlamentarischer Opposition Berücksichtigung, welche abschließend in die Formulierung eines Vorschlags zur Änderung des Grundgesetzes mündet.



## Erstes Kapitel:

# Der Begriff der Opposition

Der Begriff der Opposition findet im Grundgesetz – anders als in insgesamt zwölf Landesverfassungen<sup>1</sup> – keine Verwendung. Gibt das Grundgesetz dem Oppositionsbegriff also keinen unmittelbaren Gehalt, so ist es für eine Arbeit, die sich aus rechtswissenschaftlicher und verfassungsrechtlicher Sicht mit diesem Begriff auseinandersetzen will, umso wichtiger, zunächst dessen begrifflichen Bedeutungsgehalt zu erfassen.<sup>2</sup>

Etymologisch findet der Begriff der Opposition seinen Ursprung im lateinischen Begriff „*oppositus*“, was „Entgegenstellen“ bedeutet.<sup>3</sup> Denkbar ist sowohl ein rein örtliches Verständnis – einer Person oder Sache steht eine andere Person oder Sache gegenüber – als auch ein geistiges Verständnis im Sinne von „im Widerspruch, im Gegensatz befindlich“.<sup>4</sup> Eine geistige Entgegensetzung findet begrifflich also immer dann statt, wenn es zwei (oder mehr) Auffassungen gibt, die in gewisser Polarität zueinander stehen.<sup>5</sup> Schon dies zeigt, dass der Begriff der Opposition sich nicht spezifisch auf den politischen und erst recht nicht auf den parlamentarischen Bereich bezieht.

Eingang in den modernen politischen Sprachgebrauch fand das Wort „Opposition“ im Laufe des 18. Jahrhunderts ausgehend vom englischen Verfassungsrecht.<sup>6</sup> Dies ist zurückzuführen auf den Begriff „*bank of the opposition*“, womit

---

<sup>1</sup> Vgl. Art. 16a Abs. 1 BayVerf; Art. 38 Abs. 3 BerlVerf; Art. 55 Abs. 2 BbgVerf; Art. 78 BremVerf; Art. 24 Abs. 1 HbgVerf; Art. 26 MVVerf; Art. 19 Abs. 2 NdsVerf; Art. 85b Abs. 1 RhPfVerf; Art. 40 Satz 1 SächsVerf; Art. 48 Abs. 1 SachsAnhVerf; Art. 18 Abs. 1 SchlHVerf; Art. 59 Abs. 1 ThürVerf. Zu den landesverfassungsrechtlichen Oppositionsregelungen grundlegend *P. Cancik*, Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen.

<sup>2</sup> Vgl. für die Signifikanz einer Begriffsanalyse *H.-P. Schneider*, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 46; *P. Cancik*, Der Staat 54 (2015), S. 626 (627).

<sup>3</sup> PONS, Wörterbuch für Schule und Studium, Latein – Deutsch, S. 633.

<sup>4</sup> *A. Vulpius*, Die Allparteienregierung, S. 191 f.; *G. Zirker*, Die staatsrechtliche Stellung der Opposition nach dem Grundgesetz, S. 4.

<sup>5</sup> *S. Haberland*, Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz, S. 15.

<sup>6</sup> *W. Euchner*, in: ders. (Hrsg.), Politische Opposition in Deutschland und im internationalen Vergleich, S. 7 (8 ff.); *I. Bode*, Ursprung und Begriff der parlamentarischen Opposition, S. 7 f.

im englischen Unterhaus derjenige Platz bezeichnet wurde, auf dem die nicht an der Regierung beteiligte Partei der Regierungspartei gegenüber saß.<sup>7</sup> Eine theoretische Fundierung erfuhr der Begriff der Opposition dort von *Henry St. John Viscount Bolingbroke*, der in seiner bekanntgewordenen Schrift „*Letters on the Spirit of Patriotism*“ der Opposition erstmals eine klare Funktion beimaß, nämlich die Kontrolle der Regierung: „It follows from hence, that they who engage in opposition are under as great obligations, to prepare themselves to controul, as they who serve the crown are under, to prepare themselves to carry on the administration“<sup>8</sup>. Ausgehend hiervon hat sich in Großbritannien eine eigenständige Verfassungsinstitution der Opposition entwickelt.<sup>9</sup> Diese stellt noch heute „ein unentbehrliches Element im konstitutionellen Leben Englands“<sup>10</sup> dar.<sup>11</sup>

Für die Bundesrepublik Deutschland lässt sich eine vergleichbare Feststellung nicht ohne Weiteres treffen. Eine dem konstitutionellen Leben Großbritanniens entsprechende Verfassungsinstitution der Opposition hat sich hierzulande jedenfalls nicht herausgebildet. Wie das Phänomen der politischen Opposition in der Bundesrepublik Deutschland dennoch begrifflich fassbar gemacht werden kann, soll im Folgenden untersucht werden. Die Politikwissenschaft hat sich insoweit frühzeitig um eine wissenschaftliche Betrachtung verdient gemacht (§ 1). Deren Typologisierungsansätze sollen daher einer rechtswissenschaftlichen Analyse des Oppositionsbegriffs (§ 2) vorangestellt werden.

## § 1 Politikwissenschaftliche Ansätze zur Bestimmung des Oppositionsbegriffs

Der Begriff der Opposition ist nicht originär das Objekt rechtswissenschaftlicher Untersuchungen, sondern gleichermaßen Forschungsobjekt benachbarter

---

<sup>7</sup> *I. Bode*, Ursprung und Begriff der parlamentarischen Opposition, S. 7; *K. D. Grube*, Die Stellung der Opposition im Strukturwandel des Parlamentarismus, S. 1; *G. Zirker*, Die staatsrechtliche Stellung der Opposition nach dem Grundgesetz, S. 4; *K. Stüwe*, Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht, S. 25.

<sup>8</sup> *H. Bolingbroke*, in: ders., *Letters on the Spirit of Patriotism: on the Idea of a Patriot King: and on the State of Parties*, S. 9 (52).

<sup>9</sup> *C. Turpin/A. Tomkins*, *British Government and the Constitution*, S. 594: „The opposition is recognised as having rights and is part of the constitutional system – as much part of it as is the government.“; *L. Kastning*, in: W. Steffani (Hrsg.), *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*, S. 375 (384, 391 ff.); *G. Sydow/H. Jooß*, *ZParl 2017*, S. 535 (537).

<sup>10</sup> *H. Seidel*, *Politische Studien 66* (1955), S. 24 (25).

<sup>11</sup> Vgl. zum Oppositionsbegriff in Großbritannien *N. Johnson*, in: H. Oberreuter (Hrsg.), *Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich*, S. 25 ff.; *H. Döring*, in: W. Euchner, *Politische Opposition in Deutschland und im internationalen Vergleich*, S. 21 ff.

Wissenschaften.<sup>12</sup> In erster Linie können aus Sicht der Rechtswissenschaft politikwissenschaftliche Forschungsarbeiten fruchtbar gemacht werden. Denn es kann nicht in Abrede gestellt werden, dass der Oppositionsbegriff eine faktisch-politische Prägung erfährt. Das wissenschaftliche Befassen mit dem Geschäft der Politik ist aber kraft Selbstdefinition Gegenstand der Politikwissenschaft.<sup>13</sup> Insoweit kann die Rechtswissenschaft nicht auf das Erfahrungswissen dieser Disziplin verzichten, ohne dabei jedoch ihre normative Basis und rechtswissenschaftliche Methodik aus den Augen zu verlieren.<sup>14</sup>

Doch auch in der Politikwissenschaft dauerte es bis gut ein Jahrzehnt nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, ehe sich dem Begriff der Opposition vertieft gewidmet wurde. Noch 1954 beklagte *Siegfried Landshut* auf der Jahrestagung der Vereinigung für die Wissenschaft von der Politik, dass sich das Schrifttum der politischen Wissenschaft mit dem Oppositionsbegriff bislang nur sehr wenig auseinandergesetzt habe.<sup>15</sup> Diese Jahrestagung sollte jedoch zum Wendepunkt in der (politik-)wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Phänomen der Opposition werden.<sup>16</sup> Inzwischen ist die Auseinandersetzung mit dieser zu einem elementaren politikwissenschaftlichen Forschungsbereich geworden.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Mit *A. Ingold*, *Das Recht der Oppositionen*, S. 58, kann Opposition als Wissenschaftsobjekt „einer Vielzahl von Einzelwissenschaften“ bezeichnet werden, darunter neben der Rechtswissenschaft „vor allem die politische Philosophie, die Politikwissenschaft, die politische Soziologie“.

<sup>13</sup> *M. Mols*, in: H.-J. Lauth/C. Wagner (Hrsg.), *Politikwissenschaft: Eine Einführung*, S. 24; *T. Bernauer/D. Jahn/P. Kuhn/S. Walter*, *Einführung in die Politikwissenschaft*, S. 42.

<sup>14</sup> Vgl. *W. Hoffmann-Riem*, *Innovation und Recht – Recht und Innovation*, S. 7: „Ungeachtet der überkommenen Bemühungen der Rechtswissenschaft um die Sicherung ihrer Besonderheiten als normative Wissenschaft [...] ist es angesichts der Komplexität vieler Problemlagen unausweislich, auch das Erfahrungswissen anderer Disziplinen zu nutzen, die sich mit dem Umfeld von Recht und seinen außerrechtlichen Wirkungsbedingungen befassen, aber auch nicht disziplinäres Erfahrungswissen heranzuziehen.“; *A. Voßkuhle*, in: *W. Hoffmann-Riem*, *Offene Rechtswissenschaft*, S. 153 (172): „Offene Rechtswissenschaft lebt von einem kommunikativen Forschungsstil, der von intra- und interdisziplinärer Offenheit geprägt ist, von der Bereitschaft zu gegenseitigem Lernen und von der Akzeptanz unterschiedlicher Forschungsstile. [...] Bei alledem dürfen methodisch-handwerkliche Qualitätsstandards freilich nicht vernachlässigt werden.“

<sup>15</sup> *S. Landshut*, in: *Festschrift A. Rüstow*, S. 214 (214). Eine ähnliche Feststellung trifft auch *H. Seidel*, *Politische Studien* 66 (1955), S. 24 (24), der beklagt, dass er sich „vergebens um Literatur bemüht“ habe.

<sup>16</sup> *H.-G. Schumann*, in: ders. (Hrsg.), *Die Rolle der Opposition in der Bundesrepublik Deutschland*, S. 4 (11). Vgl. zu der sich anschließenden „Reflexion über die parlamentarische Opposition“ die Beiträge in *H.-G. Schumann* (Hrsg.), *Die Rolle der Opposition in der Bundesrepublik Deutschland*, S. 25–250.

<sup>17</sup> Vgl. *J. Pollex*, *ZParl* 2017, S. 712 (712): „höchst bedeutendes Thema der Politikwissenschaft“, der sodann aber eine „erhebliche Forschungslücke“ beklagt, insbesondere was die em-

Angesichts der „begriffliche[n] Bandbreite“<sup>18</sup> fällt es der Politikwissenschaft jedoch schwer, den Begriff der Opposition zu definieren.<sup>19</sup> Stattdessen geht sie dazu über, den Oppositionsbegriff zu typologisieren. Im Folgenden sollen die drei wesentlichen politikwissenschaftlichen Typologierungsansätze in der Reihenfolge ihres zeitlichen Erscheinens dargestellt werden.

### I. Otto Kirchheimers Typologierungsansatz

Den „Aufakt zur modernen Oppositionsforschung“<sup>20</sup>, in deren Folge die Oppositionstypologierungen herausgearbeitet wurden, bildete ein Aufsatz von *Otto Kirchheimer* über den Wandel der politischen Opposition.<sup>21</sup> Hierin beschreibt er drei in Europa auffindbare Oppositionsmodelle: erstens das Modell der klassischen parlamentarischen Opposition und zweitens das Modell der Opposition aus Prinzip; das dritte „Modell“ befasst sich mit dem Abklingen der Opposition als Folge sogenannter politischer Kartellabsprachen im Rahmen des parlamentarischen Regimes.<sup>22</sup>

#### I. Klassische parlamentarische Opposition

Unter der klassischen parlamentarischen Opposition sei ein Oppositionsmodell zu verstehen, wie es aus der Praxis des 18. Jahrhunderts in England entstanden sei.<sup>23</sup> Voraussetzung dieses Modells und seines ihm innewohnenden – zumindest in der Theorie möglichen – „Regierungs-Oppositions-Wechselspiel[s]“<sup>24</sup> ist, so kann *Kirchheimer* verstanden werden, dass weder Regierung noch Opposition einen Absolutheitsanspruch erheben. Dies bedeute einerseits, dass die unterlege-

---

pirische Analyse von Oppositionshandeln betreffe. Siehe auch *L. Helms*, Politische Opposition, S. 16, der konstatiert, dass die politikwissenschaftliche Oppositionsforschung erst an zweiter Stelle des Interesses der sich hiermit beschäftigenden Wissenschaftler stehe, da deren „Interesse im Zweifelsfall eher der Regierung und der Regierungspolitik“ gelte als der Opposition.

<sup>18</sup> *S.S. Schüttemeyer*, in: D. Nohlen/R.-O. Schultze (Hrsg.), Lexikon der Politikwissenschaft, Bd. 2: N–Z, S. 685.

<sup>19</sup> Vgl. nur die Darstellung unterschiedlicher politikwissenschaftlicher Begriffsverständnisse bei *S. Thierse*, Governance und Opposition im Europäischen Parlament, S. 36 ff.

<sup>20</sup> *W. Euchner*, in: ders. (Hrsg.), Politische Opposition in Deutschland und im internationalen Vergleich, S. 7 (12).

<sup>21</sup> *O. Kirchheimer*, ARSP 43 (1957), S. 59–86.

<sup>22</sup> *O. Kirchheimer*, ARSP 43 (1957), S. 59 (59). Streng genommen handelt es sich bei dem dritten Modell nicht um ein „Modell“ von Opposition, da es in diesem Fall gerade zu einer Ausschaltung der politischen Opposition kommt. *Kirchheimer* bezeichnet diesen Fall dennoch als „Modell“, das jedoch nicht zum Bereich der politischen Opposition gehöre.

<sup>23</sup> *O. Kirchheimer*, ARSP 43 (1957), S. 59 (59).

<sup>24</sup> *O. Kirchheimer*, ARSP 43 (1957), S. 59 (60).

## Personenregister

- Bäumlin, Richard 106  
Böckenförde, Ernst-Wolfgang 168, 204  
Bolingbroke, Henry St. John 8
- Cancik, Pascale 34, 94, 132, 230, 273
- Dahl, Robert A. 12–14  
Di Fabio, Udo 154
- Friesenhahn, Ernst 115
- Grimm, Dieter 257
- Häberle, Peter 203  
Hesse, Konrad 106
- Ingold, Albert 34, 44, 190
- Kant, Immanuel 22  
Kaufmann, Erich 70  
Kelsen, Hans 91, 93  
Kiesinger, Kurt Georg 128  
Kirchheimer, Otto 10–12, 18  
Klement, Jan Henrik 21 f.  
Krajewski, Markus 223
- Laband, Paul 202  
Landshut, Siegfried 9  
Locke, John 109  
Luhmann, Niklas 141
- Mahrenholz, Ernst Gottfried 168  
Merkel, Angela 128  
de Montesquieu, Charles 109 f., 112, 117
- Ohms, Martin Johannes 211
- Radbruch, Gustav 215
- Schachtschneider, Karl Albrecht 129  
Schmid, Carlo 110  
Schneider, Hans-Peter 69, 246  
Schwalber, Josef 112  
Smend, Rudolf 70  
Steffani, Winfried 13–19  
Süsterhenn, Adolf 110
- Thomas, Richard 70
- Voßkuhle, Andreas 141



# Sachregister

- Abgeordnete
- *siehe auch* Oppositionsakteure, parlamentarische
  - *siehe auch* Rederecht, parlamentarisches
  - Abgeordnetenrechte 82 f., 281
  - Fragerechte, *siehe* Interpellationsrechte
  - fraktionslose 40, 67, 230–235
  - Freiheit des Mandats 34, 45, 57, 65, 73, 141–143, 172, 183, 275
  - Gesetzesinitiativrecht, *siehe* Gesetzgebung
  - Gleichheit 132, 149 f., 173, 226, 229, 232–234, 275, 278 f., 282–286
  - Grundeinheit im Parlament 39, 142, 183, 193 f., 233
  - Grundrechtsberechtigung 68
  - Mediatisierung 40, 142, 165, 297
  - Oppositionsfreiheit 50, 64–67
  - Organstellung 68, *siehe auch* Organteil
  - Prozessstandschaftsoption, *siehe* Prozessstandschaft
- Absolutheitsanspruch 10
- Abwägung 147, 162
- Aktionseinheit, *siehe* Handlungseinheit
- Aktuelle Stunde 243
- Allparteienregierung 57, 197, 270
- Alternativenbildung, *siehe* Oppositionsfunktionen
- Antagonismus 139 f.
- argumentum a fortiori 231
- argumentum a maiore ad minus 223
- argumentum e contrario 179
- Auslegung
- *siehe auch* Verfassungswandel
  - der Geschäftsordnung 161, 163 f., 171
  - dynamische 200, 206 f.
  - einschränkende 35, 182
  - historische 189–193
  - ökonomische Folgen 105
  - Sinn und Zweck 61, 180
  - Spielraum 206
  - systematische 34, 60 f., 179, 188, 223, 249
  - teleologische Reduktion 196, 200
  - verfassungskonforme 188 f., 214, 244, 252
  - verfassungsorientierte 188 f.
  - wirklichkeitswissenschaftliche 200 f.
  - Wortlaut 179, 187, 189, 198 f., 206, 223, 249, 287
  - Wortlaut als Grenze 198–201
- Auslegungsmaxime 154 f., 200, 209, 287
- Aussagesatz 24
- Ausschüsse 155–175, 227
- *siehe auch* Geschäftsordnungsautonomie
  - *siehe auch* Spiegelbildlichkeit
  - Ausschussgröße 161, 163–165, 167 f., 169, 174
  - Begriff 155
  - Effizienz 100, 155, 166 f., 169 f., 175
  - Funktionalität, *siehe* Effizienz
  - Grundmandat 162 f.
  - Haushaltskontrollausschuss 167
  - Minderheitenrechte 131
  - Minderheitenschutz 163
  - Nichtöffentlichkeit 99 f.
  - Vermittlungsausschuss 159
  - Vertretung aller Fraktionen 161, 163, 167–169, 175
  - Wahl 171–174
  - Zusammensetzung 158, 168
- bank of the opposition 7 f.
- Bestimmtheitsgrundsatz 273
- Bundeshaushalt 225
- Bundeskanzler 90 f., 111
- Wahl 44, 118, 126
- Bundespräsident 213, 292 f.

- Bundesrat 159, 172, 176, 178, 182, 238 f.,  
 243–245  
 Bundesregierung 98, 101, 111, 150 f., 176,  
 182, 237–245  
 Bundestag 182, 277  
 – *siehe auch* Geschäftsordnungsautonomie  
 – Auflösung 118  
 – Fragmentierung 132  
 – Funktionsfähigkeit 151 f., 165, 168,  
 180 f., 245, 251 f., 296 f.  
 – Mitte des 176–179, 182  
 – Prozessstandschaft, *siehe* Prozessstand-  
 schaft  
 Bundestagspräsident 236–238  
 Bundesverfassungsgericht  
 – Entscheidungsmaßstab 93  
 – Kompetenzübertragung 223 f.  
 – Kontrolle 76  
 – Rolle 92  
 – Überlastung 194, 296  
 – Zuständigkeit 191 f.  
 Bundesversammlung 293
- CDU 89, 110, 125  
 Chancengleichheit 34, 64, 229, 233,  
 275–277, 284  
 checks and balances 124, 138  
 CSU 112, 125
- DDR 270  
 Demokratie  
 – parlamentarische 75, 77, 113 f., 128, 140,  
 225, 237  
 – repräsentative 260, 264 f.  
 Demokratieprinzip 54–57, 72, 139–141,  
 148 f., 193, 217, 237, 274  
 Demokratietheorie 116, 126 f., 182, 184,  
 197, 265  
 Die Linke 278  
 direkte Demokratie 259–266  
 – Referenden 261–266  
 – Volksbegehren 260 f., 263 f.  
 – Volksentscheid 262  
 – Volksinitiative 261, 263  
 Direktkandidaten 166  
 Diskurs 71 f., 139 f.  
 Doppelfunktion 74, 78 f., 111, 118 f., 183,  
 228
- Dualismus  
 – alter, *siehe* klassischer  
 – innerparlamentarischer 116  
 – klassischer 59, 109–113, 116–123, 241  
 – neuer 59, 98, 113–123, 129 f., 135, 138,  
 195, 239 f., 271, 289  
 – Verhältnis 116–123
- Effizienz als Verfassungsprinzip 103–108  
 Einigungszwang 34, 37  
 Einparteienregierung 127  
 Einparteiensystem, *siehe* Parteiensystem  
 Einschätzungsspielraum 180 f., 225, 230,  
 235, 237  
 Einstimmigkeit 54 f.  
 Entparlamentarisierung 263, 265  
 Ermessensbeeinflussung 274  
 Ewigkeitsgarantie 60–62, 213, 219, 275,  
 296  
 Exekutive 58, 109–114, 120 f., 133,  
 135–137, 241
- Fraktionen  
 – *siehe auch* Oppositionsakteure, parlamen-  
 tarische  
 – *siehe auch* Oppositionsfraktionsrechte,  
 spezifische  
 – *siehe auch* Prozessstandschaft  
 – Abgeordnetenrechte 82  
 – Ausschusssitze 162–166  
 – Finanzierung 225 f., 231, *siehe auch*  
 Oppositionszuschlag  
 – Fraktionenparlament 197, 234  
 – Fraktionsaustritt 247  
 – Fraktionsbildungsrecht 66 f., 246–248  
 – Fraktionsdisziplin 79, 183  
 – Fraktionsfreiheit 34  
 – Fraktionsgemeinschaft 125  
 – Fraktionsgesetz 23  
 – Fraktionsgleichheit 149 f.  
 – Fraktionsmindeststärke 247, 249–252  
 – Fraktionsrechte 82 f.  
 – Gesetzgebung 180  
 – institutionalisierte Opposition 38  
 – institutionelles Substrat 39  
 – notwendige Einrichtungen des Verfas-  
 sungslebens 245  
 – Parteien im Parlament 48, 73

- Verfassungsinstitution 165
- Freiheit 54 f., 58 f., 63, 110, 136, 276
- freiheitliche demokratische Grundordnung 23–25, 62, 63 f., 67
- Fünfprozentklausel 140, 247, 267 f.
- Funktionentrias 3, 44 f., 75–81, 91, 176
  - *siehe auch* Oppositionsfunktionen
- Gegenspieler 126, 187, 189
- Geheimschutz 169–171, 175
- Gemeinsame Verfassungskommission 269, 272
- Gerechtigkeit 215
- Geschäftsordnungsautonomie 155–157, 160 f., 164 f., 172, 242 f., 247 f., 251 f.
- Geschäftsordnungsgeber 220, 236, 242
- Gesellschaftsstruktur, pluralistische 56, 62, 110
- Gesetze 215
  - verfassungsändernde 213, 217–219, 280 f., 296
  - verfassungskonkretisierende 203
  - verfassungswidrige 291
- Gesetzgeber
  - einfacher 191 f., 220, 222, 235, 256 f.
  - plebiszitärer 265
  - repräsentativer 265
  - verfassungsändernder 210, 212, 256, 280, 286
- Gesetzgebung
  - *siehe auch* Regierungsvorlage, verkappte
  - Gesetzesvorlagen 111, 228
  - Initiativrecht 86 f., 175–184, 228
  - Kompetenz 222
  - Mitwirkung am Gesetzgebungsprozess 86 f.
  - Verfahren 87, 115, 228
  - Vorhaben 159
- Gewaltenteilung 58, 108–139, 194, 216, 269, 271, 274 f., 289
- Gewaltenteilungslinie 133
- Gewaltenverschränkungen 58 f., 111–113, 133, 136 f.
- Gleichheit 54 f., 63, 276
  - *siehe auch* Abgeordnete
- Großbritannien 7 f., 10, 17, 80
- Große Koalition, *siehe* Koalition
- Grundmandat, *siehe* Ausschüsse
- Grundmandatsklausel 166, 247
- Grundrechte 27, 30, 67–72, 110, 292
  - Grundrechtsberechtigung 68
  - Kommunikationsgrundrechte 27, 67
  - objektiv-rechtliche Dimension 70–72
  - politische Teilnahmedimension 69
  - Wertordnung, *siehe* objektiv-rechtliche Dimension
- Gruppen 165 f., 250
- Handlungseinheit 114, 116, 118, 120, 135, 239, 241, 290
- Handlungsmaxime 209, 212, 219 f., 224 f., 229, 236
- Haushaltskontrollausschuss, *siehe* Ausschüsse
- Herrschaft
  - absolute 67 f.
  - Akzeptanz 72
  - auf Zeit 56, 62
  - der Mehrheit 148 f.
- Immunität 65
- Indemnität 65
- Informationsansprüche 150
- Informationsvorsprung 87, 229
- Insichprozess, *siehe* Prozessstandschaft
- Interpellationsrechte 27 f., 85, 102, 150
- Judikative 58, 109 f.
- Kabinettsitzungen 118
- Kernbereich
  - exekutiver Eigenverantwortung 151
  - funktioneller 59, 112
- Koalition
  - Große Koalition 125–127, 259
  - Koalitionsregierung 77, 94, 125, 132
  - qualifizierte Große Koalition 127–132, 199 f., 208, 210, 217, 257, 259, 287–293
- Kompetenzübertragung 192, 222
- Kompromiss 152, 159
- Konstitutionalisierung 32, 76, 269, 272
- Kontrolle 58 f., 86, 115, 126, 288
  - *siehe auch* Oppositionsfunktionen
  - durch die Öffentlichkeit 126
  - regierungsinterne 78, 123, 126
  - verfassungsgerichtliche 91

- wirksame 134–136, 145
- Körperschaft 159, 188
- Kritik, *siehe* Oppositionsfunktionen
  
- Landesregierungen 89 f., 94, 178, 239, 292
- Landesverfassungsgerichte 121, 231, 233, 248, 273
- Landesverfassungsrecht 7, 23, 32–35, 42, 178, 271, 273, 294
- Legislative 58, 109–114, 120 f., 133, 135–137, 241
- Legitimation, demokratische 65, 183, 197, 212, 216, 288
- Legitimationskette 157
- Legitimationsobjekt 157
- Legitimationssubjekt 99, 157
  
- Machtakkumulation 11, 137
- Machtbegrenzung 110, 136
- Machtkontrolle 120
- Machtmissbrauch 110, 293
- Machtverteilung 120
- Massenmedien 101 f.
- Mediatisierung, *siehe* Abgeordnete
- Medien 29, 100–102
- Mehrheitsentscheidung 72
- Mehrheitsprinzip 3, 54 f., 62, 140, 148 f., 155, 162, 165, 174 f., 273
- Mehrparteiensystem, *siehe* Parteiensystem
- Meinungsbildung, freie 27, 80, 139
- Meinungsfreiheit 69, 80
- Meinungsvielfalt 71
- Menschenwürde 63
- Methodik 190, 200 f., 204 f., 223
- Minderheitenrechte 82 f., 90, 94, 128–131, 133, 145, 153, 194, 197, 218, 257, 265, 278, 285, 296
- Minderheitenschutz 55 f., 62, 97 f., 148
  - *siehe auch* Prozessstandschaft
- Minderheitsregierung 47, 49 f., 56, 152
- Minister 44, 48
- Ministerialverwaltung 45, 124, 180, 183, 227 f., 235, 275
- Missbrauch 181, 240, 293, 295
- Missbrauchskontrolle 46, 167 f.
- Misstrauensvotum 16, 44, 90 f., 118, 152
  
- Nachhaltigkeit 295
  
- Nationalsozialismus 215, 291
- Naturrecht, *siehe* Recht, überpositives
- Normenhierarchie 26, 160, 188, 209, 220 f.
- Normenkontrolle, abstrakte 92–95, 179, 219, 222, 228, 290–298
  - Antragsberechtigung 94, 207, 223 f., 290–293
  - Instrumentalisierung 92 f.
  - Vorwirkung 93, 95
- Normenkontrolle, konkrete 94 f., 215, 292
- Numerus clausus 84
  
- Öffentlichkeit 78 f., 84–86, 88, 99 f., 139 f., 170 f., 177, 238 f., 242, 288
  - Rolle der Medien 100–102
- Ohnmacht 116, 141
- Ökonomische Analyse des Rechts 104–106
- Opposition
  - ad hoc 235, 285, 296
  - Aktionskonsistenz 17 f.
  - als Wissenschaftsobjekt 1
  - außerparlamentarische 15 f., 29 f., 69, 71, 136, 138, 246, 262 f.
  - aus Prinzip 11 f.
  - Ausschaltung 12, 18
  - Ausstattung 275–277
  - dynamisches Phänomen 28 f.
  - effektive Aufgabenwahrnehmung 144
  - entrechtete 279
  - fundamentale 11, 14 f., 296
  - fragmentierte 132 f.
  - geistige 7, 29
  - im engeren Sinne 16 f.
  - im weiteren Sinne 16 f.
  - innerfraktionelle 235, 297
  - Institution 8, 31, 35–37, 50, 169, 246, 269, 278
  - Kampforientiertheit 13
  - Koalition in der 132, 152
  - Kooperationsbereitschaft 13
  - loyale 11, 14
  - Motor der Demokratie 2, 141
  - Normierung, positive, *siehe* Oppositionsregelung
  - örtliche 27, 29
  - parlamentarische 10 f., 15 f., 29, 31
  - regierungsinterne 122 f., 235
  - situationsorientierte 17

- systematische 17, 151
- systemimmanente, *siehe* loyale
- Systemintention 14 f.
- systemkonträre, *siehe* fundamentale
- vorparlamentarische, *siehe* außerparlamentarische
- Wirkungsebene 15 f.
- zivilgesellschaftliche 15, 29, 69
- Oppositionsakteure, parlamentarische 33
- Abgeordnete 39–41, 232
- Fraktionen 38 f.
- Gruppen 38
- Oppositionsargument 273
- Oppositionsaufgaben, *siehe* Oppositionsfunktionen
- Oppositionsbegriff 7–51
- außerjuristische Orientierung 9, 28
- Definition 10, 28, 30 f., 51
- formeller Ansatz 47–51
- heuristischer Rechtsbegriff 26–28
- juristischer Bedeutungsgehalt 28–31
- materieller Ansatz 42–47, 50 f.
- Politikwissenschaft 8–19
- Rechtsbegriff im engeren Sinne 23–26, 270
- Regelungsansätze mit Vereinheitlichung 33–35
- Regelungsansätze ohne Vereinheitlichung 32 f.
- Selbsteinstufung 46 f.
- Stützen, *siehe* Tragen
- Tragen 33, 43 f., 51
- Typologisierungen 10, 18 f.
- Vertrauensbeziehung 43 f., 46
- Wahlverhalten 44
- Oppositionsforschung 1, 10, 13 f., 18, 31, 40, 269, 272
- Oppositionsfraktionsrechte, spezifische 277–298
- auf Gesetzes- und Geschäftsordnungsebene 282–286
- auf Verfassungsebene 280 f.
- Forderung der Schaffung 27
- Gebot zur Schaffung 278
- Möglichkeit der Schaffung 146, 153, 226, 277–286
- Sinnhaftigkeit der Schaffung 286–293
- Textvorschlag 295–298
- Oppositionsfunktionen 75–81, 140, 230
- *siehe auch* Funktionentrias
- Alternativenbildung 79 f., 84 f., 88, 91, 176 f., 181
- Integrationsfunktion 81
- Kontrolle 8, 59, 77–79, 85, 87 f., 91, 93, 99, 115
- Kritik 45, 76, 84 f., 177
- Mahnfunktion 81
- Mitregierungsfunktion 81
- Mobilisierungsfunktion 81
- Thematisierungsfunktion 81
- Oppositionsfunktionswahrnehmung 44 f., 82–102, 128, 175, 228, 239
- *siehe auch* Gesetzgebung
- *siehe auch* Misstrauensvotum
- *siehe auch* Normenkontrolle, abstrakte
- *siehe auch* Öffentlichkeit
- *siehe auch* Organstreitverfahren
- *siehe auch* Rederecht, parlamentarisches
- *siehe auch* Untersuchungsausschuss
- *siehe auch* Willensbildung
- Oppositionsgerechtigkeit 164, 175, 178, 236
- Oppositionshindernis 176, 201, 206, 208, 217, 224
- Oppositionskosten 228, 235
- Oppositionsmodelle 10
- funktionales 32 f.
- vereinheitlichendes 33–35
- Oppositionsparteien 15, 29
- Oppositionspflicht 45, 57, 75
- Oppositionsrechte 41, 82 f., 94, 99, 130, 145 f., 194, 259
- *siehe auch* Oppositionsfraktionsrechte, spezifische
- Oppositionsregelung 269–277
- Landesverfassungen 32–35, 269, 271, 273
- Regelungsvorschläge 269–271
- Stellungnahme 272–277
- Oppositionsrolle 41
- Oppositionssensibilität 182, 267, 291, 294 f.
- Oppositionsstatus 46
- Oppositionsstrategien 19
- Oppositionsvertrag 132
- Oppositionszuschlag 23, 38, 124, 224–235, 277, 284

- ad-hoc-Opposition 235
- Ausgestaltung 230
- fraktionslose Abgeordnete 230–235
- Höhe 225
- Ungleichbehandlung 226 f.
- verfassungsrechtliche Gebotenheit 228–235
- verfassungsrechtliche Zulässigkeit 226–228
- oppositus 7
- Optimierung 107
  - der Entscheidungsfindung 76 f.
  - der Gesetzgebung 77
- Optimierungsgebot 106, 145, 252
- Organstreitverfahren 1, 95–99, 184, 228, 253, 278
  - *siehe auch* Prozessstandschaft
- Organteil 187–189, 196
  
- Parlament, *siehe* Bundestag
- Parlamentarischer Rat 110, 112, 117, 187, 189–193
- Parlamentarismusforschung 75
- Parlamentsautonomie, *siehe* Geschäftsordnungsautonomie
- Parlamentsrecht 2, 95, 142, 144, 236, 283
- Parlamentsvorbehalt 273
- Parteien 29, 73 f., 189, 261, 267
  - *siehe auch* Willensbildung
  - Betätigungsfreiheit 74
  - Chancengleichheit 64, 151
  - Rolle 117–120
  - verfassungsrechtliche Institution 36, 119
- Parteienfragmentierung 125, 132
- Parteienidentität 119
- Parteienkartell 12, 18
- Parteienstaat 120, 123
- Parteiensystem
  - Mehrparteiensystem 13, 64, 80
  - Vielparteiensystem 170
  - Zweiparteiensystem 13, 17, 36 f., 80
- Parteimitgliedschaft 48
- Petitionsrecht 69
- Politik 1, 9, 122, 144
- Politikberatung 105
- Politikwissenschaft 8–19, 45, 75, 125, 127
- praktische Konkordanz 60, 106 f., 238, 240, 242, 244, 283
- Pressefreiheit 69, 102
- Prozessstandschaft
  - Abgeordnete 96 f., 184–197
  - Begriff 185
  - Fraktionen 38, 96 f.
  - Insihprozess 97 f., 186, 195
  - Kontrollfunktion 185 f.
  - Legitimation, rechtsdogmatische 185 f., 194
  - Minderheitenschutz 185 f., 191, 193
  - Sinn und Zweck 97 f., 193–195
- qualifizierte Große Koalition, *siehe* Koalition
- Quoren 128–132, 199–201, 207, 221, 261, 265, 288, 295 f.
  - abstrakte Normenkontrolle 96, 179, 219, 290
  - Abweichung 221 f.
  - als Mindestgarantien 220–222
  - dynamische 222
  - Fraktionsbildung 66, 170, 249–251
  - Gesetzesinitiativrecht 86
  - Untersuchungsausschuss 89
- Recht, überpositives 215 f.
- Rechtsbegriff 20 f.
  - heuristischer 22
  - im engeren Sinne 21
  - reiner 21
- Rechtsmissbrauch 195
- Rechtsschutzbedürfnis 195
- Rechtssicherheit 131, 215, 258, 294
- Rechtsstaatsprinzip 57–59, 217
- Rechtsverordnungen 111
- Rederecht, parlamentarisches 84–86, 102, 236–245, 284
- Regierungssystem
  - Allparteienregierung 270
  - Bundesrepublik Deutschland 15, 17 f., 36, 43 f., 59, 74, 77, 113, 135, 234
  - parlamentarisches 3, 48, 55, 103, 117, 120, 122, 134 f., 297
  - präsidentielles 17
- Regierungsvorlage, verkappte 228
- Regierungswechsel 77, 80, 91
- Repräsentation 143, 149, 157, 166, 169 f., 173–175, 266

- Schattenkabinett 80  
 Schicksalsgemeinschaft 115  
 Sollenssatz 24 f.  
 Spannungsverhältnis 112–114, 121, 147,  
 161 f., 167, 169, 219, 243 f., 257, 283  
 Spätkonstitutionalismus 202  
 SPD 110, 269  
 Sperrklausel 151, 170, 247, 266–268  
 Spiegelbildlichkeit 157–166, 169, 173–175  
 Spitze, gespaltene 116  
 SRP 63  
 Staatsleitung 115  
 Staatsrechtslehre 214, 256  
 Staatssekretäre, parlamentarische 48, 118  
 Staatsstrukturprinzipien 53, 60  
 Streitkultur 127, 237, 297
- Tyrannie 58
- Unabänderlichkeitsklausel, *siehe* Ewigkeits-  
 garantie  
 Ungleichgewicht, strukturelles 109,  
 123–130, 133, 138, 227, 229  
 Unterlassen 218  
 Untersuchungsausschuss 88–90, 153, 199 f.,  
 289, 293–298  
 – Einsetzung 145, 207, 289  
 – Missbrauch 89 f., 295  
 – öffentliches Interesse 89  
 – Sachverhaltsaufklärung 88 f.  
 – Waffe der Opposition 89, 102, 289  
 USA, *siehe* Vereinigte Staaten von Amerika
- Vereinigte Staaten von Amerika 17  
 Vereinigungsfreiheit 69  
 Verfassungsänderung 204, 206, 208, 221,  
 256 f., 280, 293  
 – *siehe auch* Oppositionsfraktionsrechte,  
 spezifische  
 – *siehe auch* Verfassungsrecht, verfassungs-  
 widriges  
 – Opposition als Institution 37  
 – verfassungsimmanente Pflicht zur 210–  
 212  
 Verfassungsbeschwerde 94 f., 292  
 Verfassungsentwicklung 205  
 – *siehe auch* Verfassungswandel  
 Verfassungserwartung 140
- Verfassungsgeber 63, 179, 190–192,  
 214–216  
 Verfassungskern 62  
 Verfassungspolitik 2, 20, 211, 219, 224 f.,  
 255 f., 258 f., 267, 272–277, 288, 290–293  
 Verfassungsrecht  
 – gleichrangiges 281  
 – originäres 214–217  
 – verfassungswidriges 212, 214, 280  
 Verfassungsrechtsdogmatik 106, 140,  
 201–205, 280 f., 283  
 Verfassungstheorie 216  
 Verfassungsverbesserung 256  
 Verfassungswandel 201–208  
 – Begriff 202–205  
 – Wortlaut als Grenze 205 f.  
 Verfassungswirklichkeit 20, 113, 119, 124,  
 211 f.  
 Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 273  
 Verhandlung 88, 237  
 Verklammerung 119  
 Vermittlungsausschuss, *siehe* Ausschüsse  
 Versammlungsfreiheit 69  
 Verschwiegenheit 171  
 Verteidigungsmaßnahmen 12  
 Vertrauen 117 f., 123, 234, 241, 256  
 – *siehe auch* Oppositionsbegriff  
 Vertrauensfrage 44  
 Vielparteiensystem, *siehe* Parteiensystem  
 Volkssouveränität 61, 64, 183, 217  
 Vorwirkung 262, 285  
 – *siehe auch* Normenkontrolle, abstrakte
- Wahlen 11, 16, 130  
 – *siehe auch* Grundmandatsklausel  
 – *siehe auch* Sperrklausel  
 Wählerauftrag 16  
 Wahlrecht 251, 266, 286  
 Wahlsystem 36  
 Wechselspiel 10, 126  
 Wertordnung, *siehe* Grundrechte  
 Wettstreit 130  
 Widerspruch 30 f., 65, 122, 200, 221 f., 237  
 Willensbildung  
 – direktdemokratische 263  
 – freie 139  
 – in den Fraktionen 74  
 – in den Parteien 74

- parlamentarische 73 f., 86 f., 156, 166 f., 175 f., 197
- politische 3, 54, 65, 73, 245
- Vorformung 159
- Willkür 91, 165 f., 172, 226
- Willkürherrschaft 63
- Wissenschaftlicher Dienst 124, 233
- Zeugnisverweigerungsrecht 65
- Zielvorgabe 143, 194, 209
- Zitierrecht 86
- Zivilgesellschaft 69
- Zivilrecht 104 f.
- Zuweisungskompetenz 223
- Zweiparteiensystem, *siehe* Parteiensystem