

# Inhaltsübersicht

Vorwort . . . . .	VII
Inhaltsverzeichnis . . . . .	XIII
Einleitung . . . . .	1
<b>Erstes Kapitel: Der Begriff der Opposition . . . . .</b>	<b>7</b>
§ 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
<b>Zweites Kapitel: Normative Begründung des Verfassungs- grundsatzes effektiver parlamentarischer Opposition . . . . .</b>	<b>53</b>
§ 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 Verfassungs- grundsatzes 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 demokratietheoretisch 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