

Tübinger Schriften  
zum Staats- und Verwaltungsrecht

---

Band 55

# Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen

Eine verfassungsrechtliche Analyse  
der neuen Oppositionsregelungen

Von

Pascale Cancik



Duncker & Humblot · Berlin

PASCALE CANCIK

**Parlamentarische Opposition  
in den Landesverfassungen**

**Tübinger Schriften  
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

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

**Band 55**

# Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen

Eine verfassungsrechtliche Analyse  
der neuen Oppositionsregelungen

Von  
Pascale Cancik



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Cancik, Pascale:**

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

D 21

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

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

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

## Vorwort

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

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

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

Düsseldorf, im Juni 1999

*Pascale Cancik*



# Inhaltsverzeichnis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Abkürzungsvezeichnis**

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

# A. Die Grundlagen

## I. Gegenstand und normativer Rahmen der Untersuchung

### 1. Die Bestimmung des Themas

#### a) Einführung

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

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

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

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

---

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

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

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

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

### *b) Die Begrenzung des Themas*

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

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

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

---

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

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

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

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

### *c) Kategorien der Analyse – Idealtypen von Opposition*

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

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

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

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

---

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

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