

Die Rolle der Opposition in der Demokratie

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Die Rolle der Opposition in der Demokratie

Ausarbeitung WD 3 -285/06

Abschluss der Arbeit: 1.8.2006

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

1. Einleitung

Der Begriff Opposition meint im parlamentarischen System diejenigen Personen und Formationen des Parlaments, die an der Regierungsbildung und an der Führung der Regierungsgeschäfte **nicht** beteiligt sind (parteilose Abgeordnete, parlamentarische Gruppen und Fraktionen).

Die Rolle der Opposition ist es, als programmatische und personelle Alternative zur bestehenden Regierungsmehrheit am politischen Prozess zu partizipieren, konkurrierende Gemeinwohltwürfe anzubieten und einem möglichen Machtmissbrauch durch die Regierung entgegenzuwirken. Die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie beruht darauf, dass Regierungsfraktion(en) und Oppositionsfraktion(en) einander organisiert gegenüberstehen und die parlamentarische Willensbildung in ihren Gremien vorbereiten. Dieses System kann jedoch nur dann funktionieren, wenn die Minderheit ihrerseits die Chance sieht, zur Mehrheit zu werden.

2. Begriffserklärung

Der Begriff Opposition kann sowohl auf ein bestimmtes Verhalten als auch auf denjenigen bezogen werden, der sich in oppositionellem Verhalten übt. Unter oppositionellem Verhalten versteht man jede Art von Widerspruch, Auflehnung oder Gegnerschaft gegen eine Autorität, die von einzelnen Personen, Organisationen oder Systemkomplexen repräsentiert sein kann. Opposition als politisches Phänomen markiert das Gegenüber von Macht und eine institutionalisierte Form des Konflikts. Im parlamentarischen Kontext beinhaltet Opposition die Chance der Minderheitsauffassung, jederzeit zum Mehrheitswillen werden zu können.¹

3. Rechtsstatus der Opposition

Trotz der Bedeutung der Opposition für die Demokratische Grundordnung erwähnt das Grundgesetz die Opposition nicht. Auf Bundesebene begegnet man dem Wort „parlamentarische Opposition“ lediglich in § 92 Abs. 2 Ziffer 3, Strafgesetzbuch (StGB).² Ein Antrag der SPD-Fraktion im Bundestag aus dem Jahre 1966, den Oppositionsbegriff in Verbindung mit dem Prinzip von „Rede und Gegenrede“ in § 33 Abs. 1 der Geschäfts-

1 Vgl. Evangelisches Staatslexikon, S.1688.

2 Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, S.1069.



ordnung des Bundestages (GOBT) zu verankern (vgl. BT-Drucks. 5/396), fand nicht die erforderliche Mehrheit.³

In einigen Länderverfassungen ist der Oppositionsbegriff hingegen ein fester Bestandteil. In der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HambgVerf.) findet sich in Art. 23a Abs. 1 der Satz: „Die Opposition ist wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie.“

Das Grundgesetz legt sein Augenmerk vielmehr auf die Rechte und Pflichten der einzelnen Akteure und Formationen (fraktionslose Abgeordnete, parlamentarische Gruppen und Fraktionen), welche die Opposition fallweise ausüben, und gewährleistet so die Ausübung einer Opposition. Das Grundgesetz lässt aber auch die Möglichkeit zu, dass auf Bundesebene (Große) Koalitionen mit der Folge gebildet werden, dass in einem Parlament keine (nennenswerte) Opposition vertreten ist.

Die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geht von einer Verfassungsgarantie der Opposition aus, indem es in seinen Urteilen wiederholt den Bezug zur Opposition herstellt⁴. Diese Verfassungsgarantie ist ganz allgemein und ohne einen greifbaren Gegenstand. Im Grundgesetz finden sich nur Bestimmungen, welche die (Aus-)Bildung und Ausübung einer Opposition ermöglichen.

4. Grundrechte, die das Wirken der Opposition ermöglichen

Die in den Art. 5 Abs. 1 GG sowie Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 9 Abs. 1 GG verankerten Grundrechte Meinungsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit erlauben die Äußerung, die öffentliche Präsentation und Organisation abweichender politischer Standpunkte und somit die de facto Ausübung einer Opposition ohne den Terminus eigens zu bemühen. Die verfassungsrechtliche Anerkennung der Parteien in Art. 21 GG und das so genannte Parteienprivileg haben dazu geführt, dass Parteien bei der Inanspruchnahme der bereits angeführten Grundrechte nicht damit rechnen müssen, durch Willkür der Mehrheit an ihrer Arbeit gehindert zu werden bzw. in ihrer Existenz bedroht zu sein. Parteien können im Gegensatz zu anderen Vereinigungen (Verbot durch den Bundesminister des Inneren) nur durch einen Richterspruch des Bundesverfassungsgerichtes verboten werden.⁵

3 Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, S.1069.

4 Vgl. Karlsruher Diäten-Urteil im Jahr 1978 (BVerfG 40, 296ff (318)).

5. Parlamentsrechte und parlamentarische Kontrolle

Dem Parlament kommt neben der Wahlfunktion auch die Kontrollfunktion zu. Natürlich nehmen Regierungsmehrheit und Opposition diese Kontrollaufgaben in unterschiedlicher Weise wahr, wobei Kontrollinstrumente naturgemäß von Seiten der Opposition überdurchschnittlich oft eingesetzt werden. Zu den klassischen parlamentarischen Kontrollrechten zählen unter anderem das Zitier- und Interpellationsrecht (Art. 43 Abs. 1 GG), die Aktuelle Stunde sowie die mündliche oder schriftliche Anfrage einzelner Abgeordneter.

5.1. Die Stellung des Abgeordneten

Wie bereits angeführt, räumt das Grundgesetz dem einzelnen Abgeordneten, sowohl der Regierungsmehrheit aber auch der parlamentarischen Opposition, umfangreiche Rechte und Pflichten zur Ermöglichung ihrer Mandatsausübung ein (Rederecht, Abstimmungs- und Beratungsrecht und das Recht, sich mit anderen Abgeordneten zu einer Fraktion oder in anderer Weise zusammenzuschließen).⁶ In der Ausübung ihrer Rechte genießen die Abgeordneten **Indemnität** nach Art. 46 Abs. 1 GG, d.h. sie können für ihre Amtshandlungen nicht verantwortlich gemacht werden. Gemäß Art. 46 Abs. 1 GG darf eine Abstimmung oder Äußerung im Bundestag nicht den Anlass für irgendwelche staatlichen Maßnahmen bilden, die für den Abgeordneten Nachteile irgendwelcher Art mit sich bringen können. Zweckbestimmung des Art. 46 Abs. 1 GG ist es, die freie Meinungsbildung der Abgeordneten von Regierung und Opposition wirksam zu gewährleisten. Darüber hinaus werden die Abgeordneten durch das in Art. 46 Abs. 2 GG verankerte Gebot der **Immunität** geschützt. Abgeordnete dürfen demnach wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung nur mit der Genehmigung des Bundestages zur Verantwortung gezogen werden. Ferner sind Abgeordnete nach Art. 47 GG dazu berechtigt, über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete Tatsachen anvertraut haben sowie über diese Tatsachen selbst, das Zeugnis zu verweigern (**Zeugnisverweigerungsrecht**). Diese Rechte tragen zur Unabhängigkeit der Abgeordneten bei und unterstützen sie in ihrem Auftrag, Vertreter des ganzen Volkes zu sein.

5 Vgl. Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, S.410 f..

6 Vgl. Der aktuelle Begriff (Lfd. Nr. 70/05 vom 06.10.2005).

5.2. Kleine und Große Anfrage

Die Kleine und die Große Anfrage gehören zu den am häufigsten (von der Opposition) angewandten Instrumentarien der parlamentarischen Kontrolle.

Mit **Kleinen Anfragen**, § 104 der Geschäftsordnung des Bundestags (GOBT), wird von der Bundesregierung Auskunft über bestimmt bezeichnete Bereiche verlangt (§ 104 Abs. 1 GOBT). Kleine Anfragen, die beim Präsidenten des Bundestags schriftlich einzureichen sind, können nicht auf die Tagesordnung gesetzt werden (§ 75 Abs. 3 GOBT) und werden schriftlich beantwortet.

Große Anfragen (§ 100 GOBT) können nach Eingang der schriftlichen Antwort oder, wenn die Bundesregierung für die nächsten drei Wochen nach Erhalt der Anfrage die Beantwortung ablehnt, auf die Tagesordnung gesetzt werden; dies muss erfolgen, wenn von mindestens 5 Prozent aller Abgeordneten oder von einer Fraktion die Aussprache hierzu verlangt wird (§ 101 GOBT).

5.3. Einrichtung von Untersuchungsausschüssen

Nach Art. 44 Abs. 1 GG hat der Bundestag das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt.

Der Untersuchungsausschuss ist ein außerordentlich effektives und mit weit reichenden Eingriffsrechten versehenes Kontrollinstrument in der parlamentarischen Untersuchung und daher ein beliebtes Mittel vor allem der Opposition, Regierungshandeln dahingehend prüfen zu lassen, ob es sich im Rahmen des geltenden Rechts bewegt.

5.4. Finanzielle Unterstützung der Opposition

Gemäß § 50 Abs. 1 Abgeordnetengesetz (AbgG) haben die Fraktionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt. Die Gelder setzen sich aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, aus einem Beitrag für jedes Mitglied und einem weiteren Zuschlag für jede Fraktion, die nicht die Bundesregierung trägt (Oppositionszuschlag), zusammen. Für das Haushaltsjahr 2005 wurde der Oppositionszuschlag wie folgt festgelegt: Die Oppositionsparteien erhielten einen weiteren



Zuschlag in Höhe von 15 Prozent auf den Grundbetrag und in Höhe von 10 Prozent auf den Betrag für jedes Mitglied⁷.

„Die Höhe dieser Beiträge und des Oppositionszuschlages legt der Bundestag jährlich fest (...) (§ 50 Abs. 2 AbgG).“

Der Oppositionszuschlag dient der strukturellen Verbesserung der Stellung der Opposition, die ihre Aufgaben kritischer Durchleuchtung der Regierungspolitik und der Entwicklung und Definition von politischen Alternativen dadurch noch unabhängiger wahrnehmen soll. Der Oppositionszuschlag trägt dem Umstand Rechnung, dass sich die parlamentarische Opposition im Vergleich zur Regierungsmehrheit bei der Planung und Durchführung ihrer Vorhaben nicht auf den Beamtenapparat der Staatsministerien stützen kann.

6. Oppositionsparteien in afrikanischen Staaten

Bei Betrachtung der Opposition in nicht-demokratischen Staaten, ist zu bedenken, dass die Funktion der Opposition eine andere ist als in Demokratien.⁸ Ihr kommen folgende Schlüsselfunktionen zu:

- Aufrechterhaltung ihrer Existenz.
- Widerstand gegen Integration ins System.
- Autonomie.
- Die Kosten der nicht-demokratischen Herrschaft erhöhen.
- glaubwürdige Alternative sein.

Die parlamentarische Opposition bedarf für die Erfüllung ihres demokratischen Auftrages der Absicherung zahlreicher Grundrechte wie Meinungs-, Presse-, Versammlungs-, Vereinigungs- und Demonstrationsfreiheit. Dieser Schutz sollte umfassend sein und

⁷ Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages (BT-Drucks. 15/6005).

⁸ Siehe hierzu die Erörterung des Oppositionsbegriffes und des Begriffes Demokratie bei Katharina Freytag, Völkerrechtlicher Schutz der politischen Opposition, Diss, Regensburg 2004.

sowohl Parteien und Einzelpersonen faire Wahlbedingungen einräumen, als auch den Schutz der Dissidenten garantieren.

Wie oben aufgezeigt, können Oppositionsparteien ihre Rolle nur dann erfüllen, wenn die fundamentalen Menschenrechte der Mitglieder der Oppositionsparteien respektiert werden. Hierzu gehören Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit, aber auch das Recht nicht Opfer extralegalen Hinrichtungen oder des gewaltsamen und unfreiwilligen Verschwindenlassens zu werden. Nicht in allen afrikanischen Staaten werden die Menschenrechte von Mitgliedern der Oppositionsparteien respektiert.⁹

Fast alle Staaten haben mittlerweile den Internationalen Pakt über die Bürgerlichen und politischen Rechte (IPbürgR) gezeichnet und ratifiziert. Art. 25 IPbürgR enthält verschiedene Garantien, die erst das Wirken einer demokratischen Opposition ermöglichen.¹⁰ Hierzu gehört der Schutz der Teilnahme am politischen Prozess (Art. 25 IPbürgR), Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 19 IPbürgR), Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art 21 und 22 IPbürgR) das Diskriminierungsverbot (Art 14 IPbürgR). Durch Ratifizierung sind diese Rechte zu innerstaatlichem Recht geworden.

Indemnität und Immunität sind wichtige Voraussetzungen, dass Mitglieder des Parlaments, die einer oppositionellen Partei angehören, nicht wegen Äußerungen im Parlament strafrechtlich verfolgt werden bzw. das Parlament arbeitsfähig bleibt, indem es die Strafverfolgung ihrer Mitglieder genehmigen muss.

⁹ Siehe zum Beispiel Uganda: Department of the State, Country Reports on Human Rights Practices 2005, **Anlage 1**.

¹⁰ Siehe Katharina Freytag, Völkerrechtlicher Schutz der politischen Opposition, Diss. Regensburg 2004.