Opposition tut not!

Hans Michael Heinig

21.10.2013 doi: 10.17176/20170309-125244

„Opposition ist Mist!“ – Mit der ihm eigenen Diktion versuchte im März 2004 der frischgewählte SPD-Vorsitzende Franz Müntefering, seine Partei hinter die Agenda-Politik Gerhard Schröders zu bringen. Parteien sind Institutionen in einem funktionalen Teilsystem, dessen Leitcodierung Macht ist. Sie verfehlen ihre Aufgabe, wenn sie keine Macht anstreben. Wer regiert, hat mehr Macht. Opposition ist also aus Parteiensicht in der Tat Mist.

Aus verfassungsrechtlicher und demokratietheoretischer Sicht stellt sich die Lage freilich anders dar. Demokratie setzt Alternativen voraus und erzeugt sie. Das Mandat zur Machtausübung muss regelmäßig erneuert werden; die Herrschaft der anderen wird auch dadurch erträglich, dass die Minderheit zur Mehrheit werden kann. Zur demokratischen Kultur gehört, dass politische Entscheidungen nicht bloß getroffen und vollzogen, sondern auch begründet werden müssen: keine Dezision ohne Deliberation. In diesem Zwang zum Argument wurzelt die Chance politischer Minderheiten, Alternativen zur Darstellung zu bringen und dadurch für sich zu werben. Um eine solche Selbstinszenierung zu ermöglichen, aber auch um Machtmissbrauch zu verhindern, sind der Minderheit im Parlament bestimmte Rechte garantiert. So gesehen ist Opposition für eine funktionierende Demokratie unverzichtbar: Mist für die Akteure und doch ein officium nobile.

Das Zusammenspiel von parlamentarischer Mehrheit und Minderheit hat sich in den politischen Imaginationen der Bundesrepublik ebenso eingespielt wie in ihrem parlamentarischen Alltag. Doch seine Regeln und Routinen drohen nun empfindlich gestört zu werden: Kommt es zur großen Koalition zwischen CDU/CSU und SPD, werden wir eine parlamentarische Opposition erleben, der eine 4/5-Mehrheit gegenüber steht (2005-2009 zählten „nur“ 73 % der Mitglieder zu den Regierungsfraktionen). Der neue Bundestag bricht mit unseren traditionellen Vorstellungen von parlamentarischer Repräsentation im Gegenüber von Mehrheit und Minderheit ebenso wie mit den Konventionen parlamentarischer Alltagsarbeit. Man sieht schon das Fernsehbild, wie die beiden Regierungsfraktionen nach einer Regierungserklärung der Bundeskanzlerin applaudieren: Zustimmung so weit das Auge reicht; nur der Weitwinkel lässt die Alternative in den Blick kommen. Folgt man den bisherigen Abbildmodellen, käme den beiden Oppositionsfraktionen von einer Stunde Plenardebatte 12 Minuten Redezeit zu. In einem dreißigköpfigen Ausschuss wäre jede Oppositionsfraktion mit drei Abgeordneten vertreten. In kleinen Sonderausschüssen mit weniger als 10 Sitzen dürfte nur ein Oppositionsangehöriger Stimmrecht haben. Das Kontrollrecht der abstrakten Normenkontrolle stünde der Opposition nicht zur Verfügung; selbst die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses könnte die Opposition nicht von Rechts wegen verlangen. Kurz: im neuen Bundestag droht aus Macht Übermacht und aus Minderheit eine Marginalie zu werden.

Nun könnte man sagen: Das Parlament ist Spiegel des Wahlergebnisses und die Wähler haben es so gewollt. Das sind halt die Spielregeln einer parlamentarischen Demokratie. Zudem hätte es eine der beiden Oppositionsfraktionen in der Hand gehabt, den ganzen Schlamassel zu verhindern. Die Christdemokraten haben den Grünen in den Sondierungsgesprächen Avancen gemacht, doch die setzten Parteibefindlichkeiten vor staatspolitischer Verantwortung. Sie sind gleichsam selbst schuld an ihrer Rolle der an den Rand gedrängten Minderheit.

Stimmt das eingangs angestimmte Lob der Opposition, kann es bei der Ausgestaltung von Minderheitenrechten freilich nicht um Schuldzuweisungen gehen. Wer sich in diesen Tagen mit der Einlassung vernehmen lässt, man könne die Minderheitenrechte im Grundgesetz doch nicht vom Wahlergebnis abhän-

gig machen, hat von den demokratischen Grundregeln wenig verstanden. In ungewöhnlichen Machtkonstellationen müssen Minderheitsrechte geradezu angepasst werden. Denn sie sind demokratiefunktional auszugestalten. Orientierender Horizont ist nicht die isolierte Einzelregelung, sondern das Grundprinzip der demokratischen Integration durch parlamentarische Repräsentation.

Dann gilt: Minderheitenrechte sind Rechte und kein Gnadenbrot der Machthaber. Informelle Zugeständnisse einer großen Koalition, etwa die Zusage, einen Untersuchungsausschuss auch ohne das im Grundgesetz verankerte Quorum einzusetzen, genügen nicht. An einer Grundgesetzänderung führt kein Weg vorbei. Schon bei der letzten Koalition zwischen CDU/CSU und SPD ist das Quorum für die abstrakte Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) verändert worden. Hier erneut Hand anzulegen sowie das Quorum für die pflichtige Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (Art. 44 Abs. 1 GG) zu ändern, ist nicht Ausdruck tagespolitischen Aktivismus, sondern folgt den etablierten Vorstellungen eines funktionalen Minimums an Minderheitenrechten. Denkbar wäre in der vorliegenden parlamentarischen Konstellation eine Ergänzung, die auf Fraktionen abstellt und das mitgliederbezogene Quorum unberührt lässt. Ein Untersuchungsausschuss wäre dann auch auf Verlangen von zwei Fraktionen einzusetzen; eine abstrakte Normenkontrolle könnte etwa auch auf Antrag der Hälfte der im Bundestag vertretenen Fraktionen zulässig sein.

Andere Anpassungen lassen sich unterhalb einer Grundgesetzänderung vornehmen. Die Gestaltung der Plenardebatten ist zuvorderst eine Geschäftsordnungsfrage. §§ 28, 35 der Geschäftsordnung des Bundestages weisen den Weg: Debatte meint Rede und Gegenrede. Auf verschiedene Parteirichtungen ist Rücksicht zu nehmen. Die Stärke der Fraktionen ist ein wichtiger, aber nicht der einzige Gesichtspunkt für die Zuordnung von Redezeit. So könnte man die Hälfte der Redezeit zu einem Tagesordnungspunkt auf die Fraktionen nach deren Zahl verteilen und nur die Hälfte der Redezeit nach deren Stärke. Der Verlust an Proportionalität würde durch den Zugewinn in der Präsentation des Meinungsspektrums ausgeglichen.

Für die Ausschussarbeit dagegen empfiehlt sich dieser Weg nicht. Denn die Arbeitskapazität der Abgeordneten ist begrenzt und die Anforderungen an Expertenwissen sind auf der Ausschussebene hoch. Würde jedes Oppositionsmitglied in vier oder fünf Ausschüssen sitzen, würde das die Arbeitsfähigkeit der Minderheit nicht stärken, sondern schwächen. Ein gewisses Gegengewicht lässt sich in der kleinteiligen Facharbeit wohl nur durch eine auskömmliche Ausstattung der oppositionellen Fraktionsapparate schaffen. Dazu wäre eine relativ hohe Grundausstattung für jede der Fraktionen des 18. Deutschen Bundestages vorzusehen, während der nach Proporz zu verteilende Anteil geringer als üblich ausfallen könnte.

Wahrscheinlich reichen all diese Maßnahmen zur Stärkung der parlamentarischen Oppositionsrechte nicht aus, um ein ernstzunehmendes Gegengewicht zur 4/5-Mehrheit einer großen Koalition zu etablieren. Im System der checks and balances nach dem Grundgesetz kommen Bundesrat und Bundesverfassungsgericht um so größere Bedeutung zu. Doch der Bundesrat wird selbst großkoalitionär dominiert, und das Bundesverfassungsgericht erscheint schon heute manchem Beobachter in seiner politischen Einflussnahme als entgrenzt. So bliebe nur die Neuinstitutionalisierung politischer Macht – in Form der Einführung direktdemokratischer Willensbildungselemente auf Bundesebene. Nie war die Forderung, die in Art. 20 Abs. 1 GG vorgesehene Ausübung der Staatsgewalt durch Abstimmungen auch grundgesetzlich auszugestalten, so plausibel wie in diesen Tagen. Vielleicht hält diese Einsicht auch in den anstehenden Koalitionsverhandlungen Einzug.

AUTOR*IN

Hans Michael Heinig
Hans Michael Heinig ist Professor für Öffentliches Recht, insb. Kirchen- und Staatskirchenrecht, an der Georg-August-Universität Göttingen.

EMPFOHLENE ZITATION

Heinig, Hans Michael: Opposition tut not!, Verfassungsblog, 21.10.2013, doi: 10.17176/20170309-125244.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20170309-125244.