

DOKUMENTATION UND ANALYSEN

Hat das Verfassungsrecht eine Theorie der Opposition – und braucht es eine?*

Uwe Volkmann

1. Wo bleibt die Opposition?

Als das Bundesverfassungsgericht im Jahre 2007 über den Vertrag von Lissabon verhandelte, überraschte der Senatsvorsitzende und Gerichtspräsident, *Andreas Voßkuhle*, die versammelten Vertreter von Bundestag, Bundesregierung und europäischen Institutionen mit der Frage, wo eigentlich im politischen System von Europa die Opposition bleibe: Wer die Kommentare zum Europarecht durchforste, dem falle auf, dass sie dort gar nicht vorkomme. Der EVP-Abgeordnete *Elmar Brok* soll darauf dem Vernehmen nach geantwortet haben, da es keine Regierung gebe, gebe es auch keine Opposition.¹ Beim Gericht hat dies offenbar bleibenden Eindruck hinterlassen; jedenfalls ist es einer der Punkte, der auch im Lissabon-Urteil an verschiedenen Stellen herangezogen wird, um der Europäischen Union zu bescheinigen, dass das, was dort als Demokratie bezeichnet wird, doch nur eine Minderform von Demokratie ist, so wie auch das Europäische Parlament trotz im Laufe der Zeit immer weiter ausgebauter Kompetenzen bestenfalls die Vor- oder Minderform eines Parlamentes ist: Es fehle, heißt es zusammenfassend, in Europa „an einem System der Herrschaftsorganisation, in dem ein europäischer Mehrheitswille die Regierungsbildung so trägt, dass er auf freie und gleiche Wahlentscheidungen zurückreicht und ein echter und für die Bürger transparenter *Wettstreit zwischen Regierung und Opposition* entstehen kann“². Gerade hier liegt dann einer der entscheidenden Gründe dafür, dass ein Kernbestand an Kompetenzen zur Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse der Bürger bei den Mitgliedstaaten verbleiben muss.³ Man könnte aber auch die Gegenfrage stellen, wo eigentlich die Opposition in der Bundesrepublik bleibt, und zwar zum einen ganz real in Zeiten der Großen Koalition und einer zahlenmäßig völlig marginalisierten Parlamentsminderheit, zum anderen aber auch im Recht und speziell im Verfassungsrecht. Vom Bundesverfassungsgericht wie auch von der Verfassungsrechtswissenschaft würde man darauf vermutlich die Antwort bekommen, sie sei doch unbestritten da, man müsse nur richtig lesen. Tatsächlich kennt das Verfassungsrecht, auch wenn das Wort selbst im Unterschied zu einigen neueren Landesverfassungen im Grundgesetz gar nicht auftaucht, seit jeher eine förmliche Garantie der Opposition; bereits im zweiten Band der amtlichen Entscheidungssammlung ist sie ausgesprochen und dort, im großen Urteil über

* *Werner Frotscher* zum 80. Geburtstag.

1 Vgl. *Torsten Oppeland*, Institutionelle Neuordnung und Demokratisierung, in: *Olaf Leifse* (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Wiesbaden 2010, S. 79 – 96, S. 93.

2 BVerfGE 123, S. 267 (S. 372), Hervorhebung nur hier. Auch sonst taucht Opposition an verschiedenen Stellen des Urteils auf (S. 358 f., S. 366 f.).

3 Vgl. BVerfGE 123, S. 267 (S. 357 ff.), dort mit einer Aufzählung der entsprechenden Vorbehaltsbereiche.

das Verbot der SRP, gleich in das Allerheiligste erhoben, den kanonisierten Bestand der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“; zu dieser als einer „Ordnung, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt“, zählen als grundlegende Prinzipien auch „das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition“⁴. Später, im KPD-Urteil, wird daraus sogar das „Recht auf eine *organisierte* politische Opposition“⁵, das dann später noch zu einem „Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer *parlamentarischen* Opposition“ konkretisiert wird.⁶ Heute, nach einer durchaus beachtlichen Liste von Entscheidungen, in denen in dieser oder jener Weise von Opposition die Rede ist, kann das BVerfG bereits im ersten Leitsatz des für die gesamte Frage künftig zentralen Urteils vom 3. Mai 2016 zusammenfassend von einem „durch die Rechtsprechung des BVerfG konkretisierten allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition“ sprechen – also nicht nur einem allgemeinen Grundsatz *der* Opposition (als Gesamtphänomen oder im Allgemeinen), sondern auch: *effektiver* Opposition.⁷ Es muss also nicht nur Opposition geben, sondern sie muss sich auch wirklich entfalten können.

2. Die Frage nach der Theorie der Opposition

Dass das Verfassungsrecht heute einen solchen Grundsatz der Opposition kennt, bedeutet allerdings noch nicht unbedingt, dass es auch einen Begriff von ihr hat, und zwar nicht nur ganz allgemein und oberflächlich als knappe Definition nach Art von „Opposition ist alles, was gerade nicht Regierung ist“, sondern in einem tieferen und gehaltvolleren Sinne, als das, was eine Institution ihrem Wesen nach ausmacht, wozu sie da ist und wie sie politisches Leben gewinnt, als was sie also im eigentlichen und tieferen Sinne *begriffen* wird. Statt von einem solchen Begriff ließe sich auch von einem Grundverständnis oder eben einer Theorie der Opposition sprechen, die zumindest einige Elemente einer sinnvollen Funktionsbeschreibung enthält und eine Ahnung davon erkennen lässt, was eine Opposition eigentlich macht. Hat das Verfassungsrecht also eine solche Theorie?

2.1. Zum allgemeinen Umgang mit Theorie im Verfassungsrecht

Tatsächlich spielt, ohne dass dies von den meisten Juristen hierzulande überhaupt zur Kenntnis genommen würde, Theorie – speziell in Gestalt der politischen Theorie – für die Anwendung von Verfassungsrecht seit jeher eine große Rolle; viele Fälle ließen sich ohne den

4 BVerfGE 2, S. 1 (S. 13).

5 BVerfGE 5, S. 85 (S. 199), Hervorhebung nur hier; den Unterschied relativierend *Daniel Mundil*, Die Opposition, Berlin 2014, S. 53.

6 BVerfGE 5, S. 85 (S. 224), Hervorhebung nur hier.

7 BVerfG, Urteil vom 3. Mai 2016 – 2 BvE 4/14, abgedruckt etwa in NVwZ, 35. Jg. (2016), H. 13, S. 922 – 930 (Ls. S. 4, Rn. 84). Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur Opposition ist nunmehr – neben einem kursorischen Überblick bei *Daniel Mundil*, a.a.O. (Fn. 5), S. 53 ff. – umfassend aufgearbeitet bei *Albert Ingold*, Das Recht der Oppositionen, Tübingen 2015, S. 223 ff., dort beschrieben als „Konstitutionalisierung des Oppositionsbegriffs durch das BVerfG“.

Rückgriff auf bestimmte theoretische Vorannahmen gar nicht lösen.⁸ Gerade Verfassungsgerichte arbeiten deshalb zur Entscheidung der an sie herangetragenen Fragen regelmäßig mit mehr oder weniger starken Übernahmen politischer Theorie, wenn auch meist in einer für die Zwecke der Rechtsanwendung zurechtgestutzten, stark simplifizierten Fassung und mit einer in den einzelnen Rechtskulturen durchaus unterschiedlich ausgeprägten Intensität. Auch international nimmt der Trend allerdings eher zu als ab, wie jüngst in einer eindrucksvollen rechtsvergleichenden Untersuchung herausgearbeitet worden ist.⁹ Für das BVerfG lässt sich das an verschiedenen Beispielen illustrieren, die allesamt gerade aus dem Umfeld des Demokratieprinzips stammen. Was hier zunächst die Demokratie selbst anbelangt, so ist bekanntlich innerhalb der Theorie seit jeher umstritten, ob sie eher individualistisch oder eher gemeinschaftlich, eher formal oder eher material, eher elitär oder eher partizipationsorientiert, eher liberal oder eher republikanisch zu verstehen ist, ob sie also der Sache nach eine bloße „Form und Methode“ der Entscheidungsfindung darstellt, bei der in einem bestimmten Verfahren eine statistische Mehrheit ermittelt wird, oder ob es sich bei ihr um ein gemeinsames Unternehmen von Bürgern handelt, die ihre kollektiven Probleme kollektiv lösen wollen.¹⁰ In dieser Debatte hat sich das BVerfG wiederum schon relativ früh für eine anspruchsvollere, nämlich stärker gemeinschaftliche Deutung ausgesprochen und die Demokratie als diejenige Ordnung beschrieben, in der „die Menschen selbst ihre Entwicklung durch Gemeinschaftsentscheidungen“ gestalten, „jedes Glied der Gemeinschaft freier Mitgestalter bei den Gemeinschaftsentscheidungen ist“ und das Ziel in der „annähernd gleichmäßigen Förderung des Wohles aller Bürger“ besteht¹¹; im Lissabon-Urteil sind noch verschie-

- 8 Wie Theorie hier methodisch einfließt und juristisch relevant gemacht wird, auf welchen Ebenen und in welcher Gestalt (als Theorie der Verfassung überhaupt, allgemeine Ordnungs- und Gerechtigkeitsvorstellung, konkretes Leitbild etc.) dies geschieht, kann an dieser Stelle nicht ausgeführt werden; näher hierzu *Uwe Volkman*, Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 2013, S. 83 ff., S. 129 ff.
- 9 Vgl. *David Robertson*, The Judge as Political Theorist, New Jersey 2010. Eine markante Ausnahme bildete für lange Zeit Österreich als Folge eines immer noch stark kelsenianisch geprägten Verfassungsverständnisses, siehe dazu *Ewald Wiederin*, Der modus austriacus in der Staatsrechtslehre, in: *Helmuth Schulze-Fielitz* (Hrsg.), Staatsrechtslehre als Wissenschaft, Berlin 2007, S. 293 – 317, S. 293 ff., der allerdings auch hier für die letzten Jahre einen gewissen Wandel erkennt. Dem BVerfG kommt jedenfalls in diesem Vorgang durchaus eine gewisse Führungsrolle zu, vgl. *David Robertson*, a.a.O. (Fn. 9), S. 40 ff., siehe dazu sogleich im Text.
- 10 Die Deutung als „Form“ und „Methode“ bei *Hans Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, in: *ders.* Verteidigung der Demokratie, hrsg. von *Matthias Jestaedt* / *Oliver Lepsius*, Tübingen 2006, S. 149 – 228, S. 153, S. 223 ff.; die gemeinschaftliche („partnerschaftliche“) in Entgegensetzung zu einer statistischen Vorstellung demgegenüber bei *Ronald Dworkin*, Freedom's Law, Cambridge 1996, S. 19 f. sowie in verschiedenen anderen Veröffentlichungen, siehe zuletzt *ders.*, Gerechtigkeit für Igel, Berlin 2014, S. 646 ff.; instruktive Gegenüberstellung etwa auch bei *Jürgen Habermas*, Drei normative Modelle der Demokratie, in: *ders.*, Die Einbeziehung des Anderen, Frankfurt am Main 1996, S. 277 ff., dort unter Ergänzung des wesentlich von ihm mitformulierten Modells deliberativer Demokratie.
- 11 BVerfGE 5, S. 85 (S. 197 f.); näher ausgeformt etwa in BVerfGE 12, S. 205 (S. 240 ff.); 20, S. 56 (S. 96 f.); 85, S. 264 (S. 284 f.); zusammenfassende Charakterisierung in BVerfGE 44, S. 125 (S. 142): der demokratische Staat als der „Entscheidungs- und Verantwortungszusammenhang (...), vermittels dessen sich das Volk nach der Idee der Selbstbestimmung aller und unter der Anforderung der Gerechtigkeit seine Ordnung, insbesondere seine positive Rechtsordnung als verbindliche Sollensordnung setzt“.

dene Anleihen aus der Gedankenwelt der deliberativen Demokratie hinzu gekommen.¹² Die damit vorgenommene theoretische Weichenstellung wirkt sich sodann auch auf den nachfolgenden Stufen der Konkretisierung aus. Für das Parlament etwa führt es zu dessen Auszeichnung als normatives Zentrum der Demokratie, das einerseits eine Art natürliche Vorrangstellung gegenüber den anderen verfassten Organen einnimmt, andererseits als Bühne gesamtgesellschaftlicher Debatten fungiert und als Scharnier zu einer politischen Öffentlichkeit an deren Beiträge und Deliberationen wie vermittelt auch immer anzuschließen hat.¹³ Für die Regierung zeigen sich die Folgen neben der Zuweisung eines „Kernbereichs exekutivischer Eigenverantwortung“ (der seinerseits ein intuitives Wissen darüber voraussetzt, welche Aufgaben eine Regierung erfüllt und wie sie konkret arbeitet) in einem moralisch stark aufgeladenen, jedenfalls durchaus kontrafaktischen Rollenprofil als eine allein dem Gemeinwohl verpflichtete, dem Parteienwettbewerb prinzipiell enthobene Instanz; sie ist – oder soll es sein – insoweit nicht bloß „Exekutivausschuss“ der jeweiligen Parlamentsmehrheit, sondern grundsätzlich die Regierung aller.¹⁴ Und am Ende bestimmt eine entsprechende Aufladung auch das Bild der politischen Parteien, von denen es im Grundgesetz nur lapidar heißt, sie wirkten „an der politischen Willensbildung des Volkes mit“, ohne dass die Art und Weise dieser Mitwirkung näher bestimmt wird. Auch dazu konkurrieren in der politischen Theorie bekanntlich unterschiedliche Vorstellungen, die von der Charakterisierung der Parteien als strategisch kalkulierende Unternehmer mit dominantem Eigeninteresse in der Public-Choice-Tradition bis hin zu ihrer emphatischen Idealisierung als „Sprachrohr des Volkes“ und „Surrogat der direkten Demokratie im modernen Flächenstaat“ in der Parteienstaatslehre *Gerhard Leibholz* reichen.¹⁵ Auch hier hat sich das BVerfG – unter Verwahrung gegen einzelne Vereinseitigungen – früh zugunsten der anspruchsvolleren *Leibholz*schen Deutung positioniert und beschreibt die Parteien noch heute als „Mittler“, „Zwischenglieder“ oder „Transmissionsriemen“ zwischen Volk und Staat, denen durch das Grundgesetz nicht nur ein Recht zugewiesen, sondern ein „Auftrag“ erteilt worden ist, dem sie durch Aktivitäten in verschiedenste Richtungen gerecht werden müssen.¹⁶ Blickt man dazu auf den Text der Verfassung, so findet sich für keine dieser Deutungen dort der geringste Anhaltspunkt. Diese bleiben aber nicht folgenlos, sondern führen immer wieder zu ganz konkreten Deduktionen,

12 Vgl. BVerfGE 123, S. 267 (Ls. S. 3, S. 358 f., S. 369); die Absage an ein rein formales Verständnis etwa in dem Satz, Demokratie bedeute „nicht nur die Wahrung formaler Organisationsprinzipien“ (S. 358).

13 Vgl. etwa BVerfGE 89, S. 155 (S. 171 ff.); 123, S. 267 (S. 356); außerhalb der Rechtsprechung zu europarechtlichen Fragen etwa BVerfGE 47, S. 46 (S. 79), dort unter zustimmender Wiedergabe der „Binsenweisheit“, dass „die wirklich wichtigen Dinge in einem parlamentarisch-demokratischen Staatswesen vor das Parlament gehörten“.

14 BVerfGE 44, S. 125 (S. 138 ff.); die Deutung als Exekutivausschuss demgegenüber im Minderheitsvotum *Joachim Rottmanns*, BVerfGE 44, S. 181 (S. 183).

15 *Gerhard Leibholz*, Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes, in: *Hermann Wanderleb / Erich Traumann* (Hrsg.), Recht Staat Wirtschaft, Band 3, Stuttgart 1951, S. 99 – 125, S. 104, *ders.*, Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1967, S. 93 f.; die ökonomistische Gegenposition etwa bei *Anthony Downs*, Eine ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968, S. 24 ff.

16 BVerfGE 91, S. 262 (S. 267); ähnlich etwa BVerfGE 85, S. 264 (S. 285); die Bezeichnung als „Zwischenglieder“ oder „Mittler“ etwa in BVerfGE 44, S. 125 (S. 145). Demgegenüber wird die *Leibholz*sche Formulierung vom Sprachrohr heute nicht mehr verwendet, siehe aber noch BVerfGE 1, S. 208 (S. 223 f.).

die als neue Rechtssätze das politische Leben der Bundesrepublik in erheblichem Umfang mitbestimmen. Aus der anspruchsvollen Lesart von Demokratie als gemeinschaftliche Angelegenheit aller Bürger hat man etwa materielle Grenzen der europäischen Integration abgeleitet, weil man die dafür erforderlichen Voraussetzungen auf der europäischen Ebene nicht hinreichend gegeben sieht, aus der Vorstellung vom Parlament als Zentrum und Fixpunkt der Demokratie die Forderung, dass dieses alle für das Gemeinwesen wesentlichen Entscheidungen selbst treffen muss, aus der Neutralisierung der Regierung gegenüber dem Parteienwettbewerb das Verbot, in einem bestimmten Zeitraum vor der Wahl unter Einsatz von Haushaltsmitteln amtliche Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, und aus der Vorstellung der Parteien als Zwischenglieder zwischen Staat und Gesellschaft die Aussage, dass sie dann auch nur maximal zur Hälfte vom Staat finanziert werden dürfen und mindestens eine Hälfte ihrer Einnahmen aus gesellschaftlichen Quellen stammen muss.¹⁷

2.2. Theorieangebote in Sachen Opposition

Bei so viel Theorielastigkeit drängt sich die Frage nach einer Theorie der Opposition förmlich auf. An Angeboten fehlt es nicht, wenngleich sie nicht so zahlreich sind wie bei anderen Großkonzepten wie Demokratie oder Parteien und eher selten ausdrücklich als Theorie der „Opposition“ ausgewiesen sind; oft wird schon das Wort gar nicht verwendet. Die Begriffsbildung selbst wird bekanntlich auf *Lord Bolingbroke* zurückgeführt, der Opposition zum ersten Mal als spezifisch parlamentarisches Phänomen analysierte und, für die Verhältnisse im England des 18. Jahrhunderts durchaus revolutionär und neu, den bisherigen Dualismus zwischen Krone und Parlament durch den neuen Dualismus von Regierung und Opposition ersetzte: Hier sind zum ersten Mal die politischen Auseinandersetzungen zwischen der Regierung tragenden und der ihr auch äußerlich gegenüber („opposite“) sitzenden Gruppierung theoretisch verarbeitet und in ihrer Notwendigkeit begründet worden, nämlich um der Entfernung der Regierung von ihrer Wählerschaft und der Bedienung von Eigen- statt Gemeinwohlinteressen entgegenzuwirken; beides, so *Bolingbrokes* Beobachtung, verschlimmere sich, je länger eine Regierung im Amt sei. Die Regierung müsse deshalb beständig von der Minderheit kritisiert und irgendwann ganz abgelöst werden, bis dann die neue Mehrheit denselben Schwächen erliege und ihrerseits einer anderen Mehrheit weichen müsse.¹⁸ Damit war die bisherige Fixierung der politischen Theorie auf ein bloßes Widerstandsrecht aufgebrochen und in eine konstruktive Lehre der Opposition mit ihren bis heute als maßgeblich angesehenen Funktionen – Kritik, Kontrolle und Alternative – überführt.¹⁹ Man muss aber

17 Zu den Grenzen der europäischen Integration siehe bereits die Nachweise in Fn. 13; zum so genannten Wesentlichkeitsvorbehalt BVerfGE, 49, S. 89 (S. 126); zum Verbot amtlicher Öffentlichkeitsarbeit in Wahlzeiten BVerfGE 44, S. 125 (S. 151 ff.); zur Begrenzung der staatlichen Parteienfinanzierung BVerfGE 85, S. 264 (S. 288 ff.).

18 *Henry St. John Bolingbroke* entwickelte den Begriff der Opposition hauptsächlich in seinen Schriften „On the Spirit of Patriotism“ (1736) und „The Idea of a Patriot King“ (1738), neu herausgegeben von *David Armitage*, Bolingbroke – Political Writings, Cambridge 1997, S. 193 ff., S. 217 ff.

19 Vgl. *Suzanne S. Schüttemeyer*, Opposition, in: *Dieter Nohlen / Florian Grotz* (Hrsg.), *Kleines Lexikon der Politik*, München 2007, S. 374 – 376, S. 374 f.; zum Verhältnis von Opposition und den klassischen Widerstandslehren *Wolfgang Jäger*, *Politische Partei und parlamentarische Opposition*, Berlin 1971, S. 140 ff.

sehen, dass *Bolingbroke* dabei weniger den heutigen Gegensatz von Parlamentsmehrheit und Parlamentsminderheit als einen Gegensatz *im* Parlament im Sinn hatte; stattdessen ging es ihm eher um die Frontstellung des *gesamten* Parlaments als Hüter der bürgerlichen Freiheiten gegen die Regierung, die in *Bolingbrokes* Sicht mit zunehmender Korruptiertheit die Verantwortung des Parlaments für das Gemeinwohl schlicht verraten hatte.²⁰ Das ist heute so nur bedingt anschlussfähig. Man könnte aber anderswo – dann allerdings eher implizite – Ansätze finden, etwa in *Alexis de Tocquevilles* bekannter Warnung vor der „Tyrannei der Mehrheit“, der auf verschiedene Weise entgegengewirkt werden müsse²¹, oder in *John Stuart Mills* Konzeption eines Marktes der Meinungen, in dem es keine absolute Wahrheit gibt und sich das je und je Richtige immer erst in der Auseinandersetzung mit abweichenden Meinungen bilden kann; die ständige Gewohnheit der eigenen Meinung durch den kritischen Vergleich mit den Meinungen anderer, heißt es dazu an der berühmten Stelle, sei die einzige feste Grundlage für ein Vertrauen auf sie.²² Daraus ließe sich eine Konzeption von Macht und oppositioneller Gegenmacht gewinnen, die zusammen einen öffentlichen Raum konstituieren, in dem sich ein politischer Wille als das auf Zeit und unter dem Vorbehalt prinzipieller Änderbarkeit stehende Richtige bildet.²³ Und ein noch einmal anderes Angebot ergäbe sich aus dem „agonistischen“ Konzept von Demokratie, wie es derzeit vor allem von *Chantal Mouffe* prominent vertreten wird; lange Zeit selbst wissenschaftlich sehr umstritten, hat man ihr Hauptwerk unter dem Eindruck des letzten amerikanischen Wahlkampfs und vor allem seines Ergebnisses schon zum „Buch der Stunde“ erheben wollen.²⁴ Es nimmt ganz bewusst die *Schmittsche* Unterscheidung von Freund und Feind als Grundkategorie des Politischen wieder auf; Politik wird hier von vornherein im Modus des Kampfes und permanenten Konflikts beschrieben, eines Kampfes zwischen verschiedenen Hegemonieansprüchen, eines Kampfes auch der Leidenschaften, die damit verbunden sind; der Unterschied zu *Schmitt* besteht im Wesentlichen nur darin, dass dieser Kampf nicht auf die Vernichtung des anderen abzielt, sondern die Kontrahenten einander zumindest gegenseitig am Leben lassen. Aber ansonsten wird hier der Konflikt bis in sein äußerstes Extrem vorangetrieben und auf Dauer gestellt, und vor allem ist es ein Konflikt, für den es, wie *Mouffe* immer wieder betont, keine rationale Lösung gibt.²⁵ Aber eine Verbindung zu anderen Vorstellungen besteht immerhin insofern, als Opposition wesentlich als ein kollektives Phänomen beschrieben wird: Es geht um den Dualismus von Macht und Gegenmacht, die ihrerseits in irgendeiner Weise organisiert sind, Gruppen oder auch Massen hinter sich versammeln und dann als solche in der politischen Arena aufeinander prallen.²⁶

20 Vgl. *Lothar Kramm*, Grundzüge einer Theorie der politischen Opposition, in: ZfP, 33. Jg. (1986), H. 1, S. 33 – 43, S. 34 f.

21 Dies versucht *Albert Ingold*, a.a.O. (Fn. 7), S. 69 f., fruchtbar zu machen, siehe dort auch die weiteren Rekurse auf die Pluralismustheorie oder moderne Konfliktperspektiven (S. 72 ff.).

22 Vgl. *John Stuart Mill*, On Liberty, Luton 2011, S. 37 f.

23 In Anlehnung an *Lothar Kramm*, a.a.O. (Fn. 20), S. 37 f.

24 So *Christian Geyer*, An der Leine der Moral, in: FAZ vom 10. November 2016, S. 11.

25 Siehe im Einzelnen *Chantal Mouffe*, Über das Politische, Frankfurt am Main 2007; *dies.*, Das demokratische Paradox, Wien 2008; zuletzt *dies.*, Agonistik, 2. Auflage, Berlin 2016, dort knapp zusammengefasst auf S. 27 ff., S. 198 ff.

26 *Mouffes* zentrale Kategorie ist insoweit die Kategorie des „Kontrahenten“ oder auch „Opponenten“, vgl. *dies.*, Agonistik, a.a.O. (Fn. 25), S. 28 f., aber das ist naturgemäß ein kollektiv-repräsentativer Singular.

2.3. Zur bisherigen Theoriearmut der Verfassungsrechtswissenschaft

Interessanterweise findet allerdings keines dieser Angebote – in welcher Form auch immer – in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts irgendeinen Niederschlag, und auch in der Verfassungsrechtswissenschaft sieht das Bild nicht besser aus. Das Interesse an der Opposition erwachte mit der großen Arbeit von *Hans-Peter Schneider* im Jahre 1974 überhaupt relativ spät, bevor es dann aber auch für längere Zeit wieder abflaute.²⁷ Erst ab den 1990er Jahren setzt, beginnend mit der Institutionalisierung der Opposition in verschiedenen neuen Landesverfassungen, eine allmähliche Beschäftigung mit dem Phänomen ein; es erscheint etwa eine spezifisch verfassungsrechtliche Untersuchung der Rolle der Opposition im Grundgesetz von *Stephan Haberland*²⁸, etwas später dann – von *Pascale Cancik* – eine umfassende Analyse der neuen landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen, die aber immer wieder auch ins Allgemeine ausgreift, verschiedene Idealtypen von Opposition erfasst und die politikwissenschaftliche Forschung registriert.²⁹ Kürzlich sind zwei größere Arbeiten entstanden, zunächst die Schrift von *Daniel Mundil* über Opposition als eine „Funktion des Verfassungsrechts“³⁰, sodann – aus der Feder von *Albert Ingold* – eine imponierende Gesamtdarstellung, nach der eigentlich nichts mehr kommen kann; als umfassend angelegte Untersuchung über Verfassungsbegriff, Verfassungsdogmatik und Verfassungstheorie der Opposition arbeitet sie die gesamte Diskussion komplett und von allen Seiten auf – allein das Literaturverzeichnis umfasst rund 100 Seiten.³¹ Aber was sich hier über die Jahre hinweg an Bausteinen versammelt hat, ergibt kaum ein sinnvolles Ganzes, es ist eher ein Konglomerat aus in sich sehr heterogenen Bestandteilen, einzelnen Splittern, die vielleicht doch eine gewisse Ratlosigkeit gegenüber dem Phänomen verraten, weil darin am Ende alles – und damit zu viel – zusammenkommt. Dies zeigt zuletzt gerade das „prozedural-pluralisierte“ Oppositionsverständnis von *Ingold* selbst, das sich für die gesamte Vielfalt des im weitesten Sinne Oppositionellen öffnet, die verschiedenen Weisen der Artikulation von Widerspruch in den Arenen der Zivilgesellschaft ebenso umfasst wie die herkömmliche Opposition im parlamentarischen Raum.³² Die Arbeit heißt deshalb auch nicht „Recht der Opposition“, sondern „Recht der Oppositionen“, was schon im Titel eine entscheidende Weichenstellung ist. Verarbeitet ist in diesem Sinne das ganze Spektrum dessen, was im weitesten Sinne Opposition sein und in welchen Formen sie sich äußern kann; aber wo am Ende *alles* untergebracht ist, bekommt man eben auch nicht den *einen* Begriff. Das ist kein Vorwurf gegen die glänzende und hochdurchdachte Studie; es ist eben der Preis, der für das anspruchsvolle Unterfangen zu entrichten ist. Als Sinnbild für den Steinbruch, mit dem

27 Vgl. *Hans-Peter Schneider*, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der BRD, Bd. I: Grundlagen. Frankfurt am Main 1974; zuvor etwa, aber heute mittlerweile weitgehend vergessen *Georg Zirker*, Die staatsrechtliche Stellung der Opposition nach dem Grundgesetz, Würzburg 1968.

28 Vgl. *Stephan Haberland*, Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz, Berlin 1995.

29 Vgl. *Pascale Cancik*, Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen, Berlin 2000, siehe dort etwa S. 29 ff., S. 37 ff., S. 58 ff., S. 104 ff.

30 *Daniel Mundil*, Die Opposition, Berlin 2014; das Zitat gibt den Untertitel wieder.

31 Vgl. *Albert Ingold*, Das Recht der Oppositionen, Tübingen 2015.

32 Vgl. *ders.*, a.a.O. (Fn. 7), S. 153 ff., S. 359 ff.; die zusammenfassende Bezeichnung etwa auf S. 537 f.

man es hier zu tun hat, mag man es insoweit ansehen, dass der zweite Band der grundlegenden Arbeit von *Hans-Peter Schneider* nie erschienen ist; er sollte sich nach der Ankündigung in Band I eigentlich der Ausgestaltung des Oppositionsstatus im Grundgesetz sowie den parlamentsrechtlichen Konsequenzen einer Institutionalisierung der Opposition widmen – aber darauf wartet die Fachöffentlichkeit bis heute vergebens.³³

3. Die Leerstelle in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung

Das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts, ergangen auf eine Organklage der Fraktion Die Linke im Bundestag, hätte nunmehr erstmals die Gelegenheit geboten, der herrschenden Orientierungslosigkeit, überhaupt der bisherigen Theoriearmut in Sachen Opposition abzuhelpen und zumindest einige grundlegende Leitplanken und Markierungen einzuziehen. Immerhin war mit einem auf gerade 20 Prozent geschrumpften und dann auch noch auf zwei politisch durchaus unterschiedlich orientierte Fraktionen verteilten Anteil Abgeordneter im Parlament die Konstellation so, dass man gern ein paar klärende Worte dazu vernommen hätte, was „effektive“ Opposition hier überhaupt noch bedeuten und wie sie sich parlamentarisch entfalten könnte. Diese Erwartung wird allerdings enttäuscht. Äußerlich lässt sich dies bereits daran ablesen, dass das, was im Urteil zur Opposition gesagt wird, inhaltlich völlig folgenlos bleibt: Es gibt keine einzige Rechtswirkung, die daraus abgeleitet wird, und schon gar nicht werden die faktischen Möglichkeiten von Opposition in irgendeiner Weise verbessert. Aber auch in sich enthält das Urteil eine ganze Reihe von Passagen, die das Verständnis von Opposition eher unklarer machen als erhellen und in ihrer Zusammenschau erkennen lassen, dass es dem Gericht an einer hinreichenden Vorstellung vom Sinn und den Funktionsbedingungen einer Opposition fehlt.

3.1. Rhetorik ohne Substanz

Diese Leerstelle fällt allerdings im Urteil selbst deshalb nicht auf, weil sie unter einer durchgehend oppositionsfreundlichen Rhetorik weitgehend verdeckt wird. Ein Grundsatz „effektiver“ Opposition lässt sich ja zunächst einmal hören. Unbeantwortet bleibt allerdings die Frage, worin sich diese Effektivität konkret äußert und wie sie sich unter den Bedingungen zahlenmäßiger Marginalisierung und politischer Fragmentierung entfalten soll, zumal das Bundesverfassungsgericht nun auch gerade diejenigen Regelungen in der Geschäftsordnung, mit denen die Große Koalition die Rechtsstellung der Minderheitsfraktionen zu verbessern suchte, in den Ruch des verfassungsrechtlich Fragwürdigen zieht.³⁴ Allerdings dürfte es auch schon für die bisherige Rechtsprechung schwer fallen, den Punkt zu benennen, an dem Opposition einmal praktisch geworden ist. Sieht man etwa von dem anfangs ange-

33 Siehe *Hans-Peter Schneider*, a.a.O. (Fn. 27), S. XI ff. sowie die Schlussbemerkungen, S. 409 ff.

34 Siehe BVerfG, a.a.O. (Fn. 7), Rn. 95 ff.; siehe dazu noch unten unter 3.2. Gerade dieser Teil des Urteils ist dementsprechend vielfältig kritisiert worden, siehe etwa *Paulina Starski*, Die „Große Koalition“ als Problem des Verfassungsrechts, in: DÖV, 69. Jg. (2016), H. 18, S. 750 – 761, S. 755 f.; *Philipp Lassahn*, Urteilsanmerkung, in: NVwZ, 35. Jg. (2016), H. 13, S. 922 – 930, S. 930; zustimmend aber *Albert Ingold*, Oppositionsrechte stärken, in: ZRP, 49. Jg. (2016), H. 5, S. 143 – 145, S. 144.

sprochenen Einsatz des Oppositionsjokers als Trumpfkarte gegen den weiteren Fortgang der europäischen Integration ab, dürfte sich die Rolle des angenommenen Grundsatzes im Wesentlichen auf die Verstärkung des Gewichts spezifischer Minderheitsgewährleistungen in Abwägungsvorgängen beschränken, bei denen sich das Ergebnis am Ende immer auch ohne eine solche Verstärkung begründen ließe. Insofern ist in einer ersten Besprechung völlig zu Recht von einem „Grundsatz (in)effektiver Opposition“ gesprochen worden, der sich nun endgültig durchgesetzt habe.³⁵ Dazu kommt, dass der neue „Grundsatz“ im Unterschied zum „Recht“, von dem in früheren Entscheidungen ausschließlich die Rede war, aus sich heraus jedes konkreten Trägers entkleidet ist; als von seiner Natur her bloß noch objektives Prinzip des Verfassungsrechts ist er im Ausgang erst einmal im eigentlichen Sinne subjektlos. Zwar taucht wenige Zeilen später durchaus noch einmal das „Recht ‚auf organisierte politische Opposition‘“ auf, aber gerade hier bleibt offen, um welche Art von Organisation es konkret gehen soll.³⁶ Stattdessen heißt es nun ausdrücklich, das Grundgesetz begründe weder explizit spezifische Oppositions(fraktions-)rechte, noch lasse sich ein Gebot der Schaffung solcher Rechte aus dem Grundgesetz ableiten; deshalb könne es auch keine spezifischen Träger – etwa in Gestalt der Oppositionsfraktionen – von solchen Rechten geben.³⁷ Das fügt sich in die bisher auch in der Literatur vorherrschende Auffassung, die Opposition sei im Grundgesetz nicht institutionell, sondern nur funktionell garantiert³⁸, so wie überhaupt die Verhältnisse hierzulande komplizierter sind als im – im Wesentlichen immer noch – Zweiparteiensystem des klassischen Westminstermodells.³⁹ Aber auch dann hätte man gern gewusst, wie und von wem diese Funktion sinnvollerweise und auch möglichst effektiv wahrgenommen werden soll und warum etwa die klassische Frontstellung zwischen Mehrheit und Minderheit im Parlament als die zentrale historische Grundlage von Opposition im Urteil gar nicht reflektiert wird.

3.2. Entpolitisierung und Entkollektivierung von Opposition

Das Urteil geht aber noch einen entscheidenden Schritt weiter, indem es auch die Garantie der bloßen Funktion parlamentarischer Opposition so verflüssigt, dass von ihr am Ende nichts Sinnvolles mehr übrig bleibt. Das beginnt bereits bei der anfänglichen Zuordnung

35 *Pascale Cancik*, Der Grundsatz (in)effektiver Opposition: Zum Urteil des BVerfG in Sachen Oppositionsfraktionsrechte, *www.verfassungsblog.de* vom 9. Mai 2016, <http://verfassungsblog.de/der-grundsatz-ineffektiver-opposition-zum-urteil-des-bundesverfassungsgerichts-in-sachen-oppositionsfraktionsrechte/> (Abruf am 12. April 2017).

36 BVerfG, a.a.O. (Fn. 7), Rn. 87.

37 BVerfG, a.a.O. (Fn. 7), Rn. 91 f.

38 Vgl. *Pascale Cancik*, Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition, in: *NVwZ*, 33. Jg. (2014), H. 1-2, S. 18 – 24, S. 19; *Paulina Starski*, a.a.O. (Fn. 34), S. 750; *Daniel Mundil*, a.a.O. (Fn. 5), S. 105 ff. *Albert Ingold*, a.a.O. (Fn. 7) spricht dagegen von einem „verfassungsrechtlichen Status“ des Opponierens, hält diesen aber für „in seiner Grundanlage depersonalisiert“, S. 559 ff. (S. 563). Ein institutionelles Verständnis demgegenüber tendenziell bei *Hans-Peter Schneider*, Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamentarischen Opposition, in: *ders. / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlin 1989, § 38 Rn. 3; durchaus differenzierend insoweit auch *Peter Michael Huber*, Regierung und Opposition, in: *Josef Isensee / Paul Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. III, Heidelberg 2005, § 47 Rn. 38.

39 Vgl. *Paulina Starski*, a.a.O. (Fn. 34), S. 754.

des angenommenen Grundsatzes zum Rechtsstaatsprinzip und dem dort verankerten Grundsatz der Gewaltenteilung, von der man so bislang auch nicht gehört hatte.⁴⁰ Nimmt man dies ernst, läuft es auf eine politische Entkernung oder Entpolitisierung von Opposition hinaus, insofern das Rechtsstaatsprinzip im Gegensatz zum demokratischen Prinzip von seiner Herkunft wie von seiner Zielrichtung her geradezu das Verfassungsprinzip des Unpolitischen ist: Von seinem historischen Sinn her sollte es die bürgerliche Gesellschaft als eine Gesellschaft der Privaten vor dem Zugriff der Politik in Gestalt des Staates in Schutz nehmen, man hat darin den Ausdruck eines Verteilungsprinzips gesehen, nach dem die Zuständigkeiten des Staates prinzipiell begrenzt, die Freiheit des Einzelnen prinzipiell unbegrenzt ist, und auch die Einbeziehung des Gewaltenteilungsgrundsatzes erklärt sich, wenn man ihr überhaupt folgen will, allein aus dieser auf den Schutz der privaten Freiheit bezogenen Funktion des Rechtsstaatsprinzips.⁴¹ Zur politischen oder demokratischen Freiheitsidee formuliert es damit geradezu den Gegenbegriff. Nun könnte es sich dabei natürlich um eine reine Gedankenlosigkeit handeln, weil man die entsprechenden Zusammenhänge gerade nicht parat hatte. Es wird allerdings von der anderen Seite her ergänzt durch eine Individualisierung von Opposition, durch die diese als eine Kategorie des Politischen endgültig gegenstandslos wird. Denn zur neuen Grundeinheit von Opposition erklärt das Bundesverfassungsgericht, auch wenn es etwa noch die Landesregierungen als oppositionelle Akteure nennt und hier und da durchaus auch noch von den „Oppositionsfraktionen“ als der „organisierten parlamentarischen Minderheit“ spricht⁴², mehr oder weniger deutlich den einzelnen Abgeordneten: Ihm – und in der Folge „jedem einzelnen“ – gewährleistet Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG das „individuelle Recht zum [...] parlamentarischen Opponieren“ als eine „verhaltensbezogen-prozedurale Oppositionsmöglichkeit“⁴³; „er allein“ trägt „ungeachtet politischer Präferenzen und Parteizugehörigkeit“ die Verantwortung für sein Handeln im Parlament⁴⁴; zuletzt soll es gerade dieses individuelle Recht sein, das der Einführung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte entgegensteht, weil diese eine ungerechtfertigte Bevorzugung gegenüber den die Regierung tragenden Abgeordneten bedeute.⁴⁵

Statt einer Opposition als organisierter Gegenmacht nun also jeder einzelne Abgeordnete ein potentieller Oppositionspolitiker – das kann man, wie ebenfalls in einer ersten Besprechung der Entscheidung geschehen, nach den Normen des Grundgesetzes durchaus

40 Vgl. BVerfG, a.a.O. (Fn. 7), Rn. 87.

41 Das Verteilungsprinzip in diesem Sinne prominent bei *Carl Schmitt*, Verfassungslehre, München 1928, S. 126.

42 BVerfG, a.a.O. (Fn. 7), Rn. 88.

43 BVerfG, a.a.O. (Fn. 7), Rn. 89, 102, letzteres unter Verweis auf *Albert Ingold*, a.a.O. (Fn. 7), S. 434.

44 BVerfG, a.a.O. (Fn. 7), Rn. 102.

45 BVerfG, a.a.O. (Fn. 7), Rn. 96 ff.; siehe hierzu trocken *Pascale Cancik*, a.a.O. (Fn. 35): „Man ist versucht, ein Taschentuch zu zücken.“ Detaillierte Kritik an diesem Punkt auch bei *Paulina Starzki*, a.a.O. (Fn. 34), S. 755 f. Andererseits weist das BVerfG insoweit ausdrücklich darauf hin, dass auch den Abgeordneten, die strukturell die Regierung stützen, die Möglichkeit eines Opponierens im Einzelfall eröffnet ist (Rn. 96). Auch das fügt sich freilich in das Programm einer „konsequent individualrechtlichen Rekonstruktion des Parlamentsrechts“, die man dem BVerfG – in der Sache völlig zutreffend – bescheinigt hat, *Albert Ingold*, a.a.O. (Fn. 7), S. 145. *Albert Ingold* selbst hat dieses Verständnis in seiner Arbeit wesentlich mit vorbereitet, siehe *ders.*, a.a.O. (Fn. 7), S. 428 ff.

überzeugend nennen.⁴⁶ Wenn man sich auch nur den geringsten Sinn für die politischen Realitäten bewahrt hat, ist es ein Armutszeugnis: Statt eines Parlaments, in dem Fraktionen und Gruppen als für den Wähler identifizierbare Exponenten politischer Richtungen miteinander streiten, soll nun ein deliberierendes Gremium kompetenter und vernünftiger Einzelner die Dinge künftig in souveräner Unabhängigkeit richten. In der Sache ist das ehrwürdige 19. Jahrhundert.⁴⁷ Vor allem aber löst es Opposition als ein irgendwie kollektives Phänomen auf; es wird, setzt man die nun einmal eingeschlagene Linie konsequent fort, gar nicht mehr möglich, künftig noch auf irgendeine sinnvolle Weise von „der“ Opposition zu sprechen.⁴⁸

3.3. Reines Handwerk?

Angesichts dieser ganz grundsätzlichen Einwände wäre es normalerweise nur eine Notiz am Rande, dass sich die neue Individualisierung der Oppositionsgarantie auch schlecht mit der bislang beharrlichen Weigerung des Gerichts verträgt, dem einzelnen Abgeordneten die Möglichkeit der Geltendmachung der Rechte des gesamten Bundestages im Organstreitverfahren zuzuerkennen; diese soll nach ständiger Rechtsprechung nur den Fraktionen als institutionalisierter Opposition zustehen.⁴⁹ Als spezifisch dogmatisches Argument und Hinweis auf eine systematische Inkonsistenz könnte dies allerdings gerade eine Entscheidung treffen, die nach dem Duktus ihrer Begründung konsequent darauf verzichten will, irgendeine an den Realitäten des politischen Betriebs oder gar an irgendwelchen Modellen politischer Theorie orientierte Vorstellung von Sinn und Funktion einer Opposition zu entwickeln. Stattdessen wird der Eindruck erweckt, es sei letztlich alles nur Arbeit mit dem Verfassungstext und Verfassungsdogmatik, also in der Sache rein juristisches Handwerk. Auch das ist in den bisherigen literarischen Verarbeitungen der Entscheidung klar gesehen worden, als man der Klage der Antragstellerin etwa vorwarf, sie wolle aus allgemeinen Prinzipien des Grundgesetzes abgeleitete „politische Desiderata“ mit Hilfe des Verfassungsge-

46 Vgl. *Philipp Lassahn*, a.a.O. (Fn. 34), S. 930, dort dann in der Folge aber auch durchaus mit Kritik an dieser Linie.

47 Es ist deshalb durchaus eine Ironie für sich, dass das BVerfG hier in den 1950er Jahren mit seinem früheren Mitglied *Gerhard Leibholz* schon weiter war; bei allem, was man diesem und seiner Parteienstaatslehre als Übersteigerung vorwerfen kann, hatte er immerhin die Fragwürdigkeit einer Deutung des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG aus der Gedankenwelt der liberalen Honoratiorenparlamente klar gesehen, vgl. etwa *ders.*, Parteienstaat und repräsentative Demokratie, in: DVBl, 66. Jg. (1951), H. 1, S. 1 – 8, S. 1.

48 Natürlich könnte man darüber streiten, ob man auch dies, also die Auflösung der Opposition in ihre einzelnen Bestandteile, noch eine Theorie der Opposition nennt; immerhin liegt darin ja auch eine theoretische Vorentscheidung, siehe dazu noch unten 4. Darauf will ich mich an dieser Stelle nicht einlassen; selbst wenn man es eine Theorie nennen wollte, so wäre sie jedenfalls von einem bemerkenswerten Desinteresse gegenüber dem Gegenstand gekennzeichnet, den sie behandelt.

49 Vgl. *Herbert Bethge*, in: *Theodor Maunz / Bruno Schmidt-Bleibtreu / Franz Klein / Gerhard Ulsamer* (Hrsg.), BVerfGG, Loseblatt, München, Stand: 49. Ergänzungslieferung 7/2016, § 64 Rn. 81 ff.; die Ablehnung der Prozessstandschaft des Abgeordneten etwa in BVerfGE 90, S. 286 (S. 343 f.); 99, S. 19 (S. 29); 123, S. 267 (S. 337). Die beiläufige Anführung des Abgeordneten in BVerfGE 129, S. 108 (S. 123) unter einer Reihe anderer Prozessstandschaftsberechtigten dürfte demgegenüber eher ein Versehen sein, siehe *Paulina Starski*, a.a.O. (Fn. 34), S. 754 in Fn. 71.

richts umsetzen. Dem sei das Gericht wirksam entgegengetreten, nämlich durch sein Beharren auf einer „genuin rechtlichen Entscheidungsmethodik und der Betonung des juristischen Charakters des Verfassungsrechts“: Ganz überwiegend seien die Argumente aus dem Wortlaut des Grundgesetzes und den Vorstellungen des historischen Verfassungsgebers entwickelt worden.⁵⁰ Das ist in der Sache völlig richtig gesehen. In der Tat ist hier die Verfassung zumindest äußerlich zurückgeführt auf den reinen Rechtstext, ein streng juristisches Entscheidungsprogramm, das sich gegenüber allen außerrechtlichen Überlegungen – hier „politische Desiderata“ genannt – abschottet. Die Frage, die sich daran anschließt, ist nur, warum dies bei den oben angesprochenen anderen Begriffen und Institutionen der Verfassung aus dem Umfeld des demokratischen Prinzips – Demokratie, Parlament, Regierung, Parteien – so nicht passiert ist; dort hat das BVerfG doch immer wieder ganz umstandslos auf die verschiedensten und durchaus voraussetzungsvollen theoretischen Vorannahmen zurückgegriffen und mit ihnen gearbeitet. Und warum passiert es nun gerade hier?

4. Zur möglichen Theorie hinter der Theorielosigkeit

Es ist andererseits aus der Beschäftigung mit früheren Phasen positivistisch-dogmatischer Rechtsanwendung bekannt, dass diese sich ihrerseits regelmäßig bestimmten Hintergrundverständnissen und Legitimitätsüberzeugungen verdankt, die nur eben als solche nicht offengelegt und hinter der begrifflich-konstruktiven Arbeit mit dem Text verdeckt sind.⁵¹ Insoweit lässt sich aus dem fehlenden Ausweis von hinter dem Text stehenden Ordnungsvorstellungen nicht schließen, dass solche Ordnungsvorstellungen nicht vorhanden sind. Gerade das mehr oder weniger offen zur Schau getragene Desinteresse des Gerichts am Phänomen der Opposition und die hartnäckige Weigerung, sich auf die Realitäten des parlamentarischen Betriebs überhaupt einzulassen, könnten dann auf Gründe verweisen, die hinter dem Text liegen, sozusagen auf eine implizite Theorie hinter der Theorielosigkeit, zumal sie eben auffällig mit der sonstigen theoretischen Aufladung der Verfassung in diesem Bereich kontrastieren. Tatsächlich könnte es gerade diese theoretische Aufladung in anderen Bereichen, letztlich also die vom Gericht gepflegte Grundvorstellung von Demokratie sein, die seine Abneigung, sich auf die Bedürfnisse einer parlamentarischen Opposition theoretisch und den Realitäten zugewandt einzulassen, plausibel erklärt. Diese Abneigung und das vorausgesetzte Grundverständnis von Demokratie hingen dann miteinander zusammen und bildeten letztlich nur zwei Seiten derselben Medaille. Natürlich ist dies zunächst nur eine Vermutung, die sich nicht abschließend belegen lässt. Es gibt aber Argumente gerade aus jenem vorausgesetzten Grundverständnis, die sie zumindest erhärten könnten.

50 *Philipp Lassahn*, a.a.O. (Fn. 34), S. 929, dessen Lob dieser Strategie allerdings nicht zu der nachfolgend vorgetragenen Kritik passt, dass das Gericht besser die reale Spaltung des Parlaments in Oppositions- und Regierungsfractionen auch verfassungsrechtlich in weiterem Umfang hätte zulassen sollen (S. 930). In der grundsätzlichen Einschätzung der Entscheidung ähnlich *Paulina Starski*, a.a.O. (Fn. 34), S. 752 ff.

51 Klassischer Text: *Adolf Merkel*, Die monarchistische Befangenheit der deutschen Staatsrechtslehre, in: Schweizerische Juristenzeitung, 16. Jg. (1919/20), S. 378 – 383, S. 378 ff.; aus neuerer Zeit etwa *Dieter Grimm*, Methode als Machtfaktor, in: *ders.*, Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt am Main 1987, S. 347 – 372, S. 357 ff.

4.1. Bürgerschaftliche Partizipation statt formaler Verfahren

Sieht man sich dazu die Demokratietheorie des Bundesverfassungsgerichts näher an, so wie sie oben schon kurz vorgestellt wurde, so kreist sie jedenfalls um eine Vorstellung, die sehr stark auf bürgerschaftliche Teilhabe und die gesamthafte Einbindung aller in den demokratischen Prozess setzt.⁵² Demokratie, heißt es dazu im Lissabon-Urteil, „bedeutet nicht nur die Wahrung formaler Organisationsprinzipien und nicht allein eine korporative Einbindung von Interessengruppen“; stattdessen „lebt (sie) zuerst von und in einer funktionsfähigen öffentlichen Meinung, die sich auf zentrale politische Richtungsbestimmungen und die periodische Vergabe von politischen Spitzenämtern im Wettbewerb von Regierung und Opposition konzentriert“⁵³. Auch wenn hier der Wettbewerb von Regierung und Opposition durchaus angesprochen ist, fungiert er hier doch weniger als ein Wettbewerb aus eigenem Recht als vielmehr als Reflex der öffentlichen Meinung, in der Sache also einer primär gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildung, die sich an ihn richtet und die er seinerseits zu rezipieren hat. Das fügt sich in eine allgemeine Rechtsprechung zu den Kommunikationsgrundrechten wie der Meinungs-, Presse- oder Versammlungsfreiheit ein, die diesen zentrale Bedeutung für den demokratischen Prozess zuerkennt; sie sind nicht wie in formalen Demokratietheorien bloße Zugaben, die in Anspruch genommen werden können oder auch nicht, sondern für diesen Prozess „schlechthin konstituierend“⁵⁴.

Gegenüber diesen Vorgängen einer im Kern gesellschaftlichen Selbstverständigung treten dann die Formen und Verfahren der Willensbildung in der organisierten Staatlichkeit ein Stück in den Hintergrund, so wie es auch in anderen materialen oder stark partizipationsorientierten Demokratietheorien beobachtet werden kann. Im Konzept der deliberativen Demokratie etwa, von dem sich wie gesehen ebenfalls Spurenelemente in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts aufweisen lassen, tritt die öffentliche Gewalt im Wesentlichen nur noch als Verwalterin eines „Pools von Gründen“ in Erscheinung, aus dem zu treffende Entscheidungen von Fall zu Fall gerechtfertigt werden müssen. Die eigentliche Bewirtschaftung dieses Pools obliegt aber einer politischen Öffentlichkeit oder auch den verschiedenen Akteuren der Zivilgesellschaft, die jene Gewalt beständig „belagern“ und eine „kommunikative Macht“ ausüben, an die diese nur noch anzuschließen hat.⁵⁵ Die eigentliche Substanz der Demokratie liegt dementsprechend nicht in der Entscheidungsfindung der staatlichen Organe, sondern in den bürgerschaftlichen Deliberationen, die ihr vorausgehen. Von hier aus erklärt sich etwa auch, warum der Europäischen Union trotz eines von den Unionsbürgern direkt zu wählenden Europäischen Parlamentes noch immer ein Demokratiedefizit bescheinigt wird und selbst der Ausbau dieses Parlamentes zu einem Vollparlament mit umfassenden Kompetenzen daran nach einer häufig anzutreffenden Ansicht nicht viel ändern würde; der parlamentarische Betrieb, wird dann etwa gesagt, gewährleiste für sich allein noch keine demokratischen Strukturen.⁵⁶ Er wird dadurch als solcher zwar nicht überflüssig, aber irgendwie doch weniger

52 Siehe oben unter 2.1.

53 BVerfGE 123, S. 267 (S. 358).

54 BVerfGE 7, S. 198 (S. 208); für die Versammlungsfreiheit BVerfGE 69, S. 315 (S. 344 ff.).

55 Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung, Frankfurt am Main 1992, S. 623 ff., insbesondere S. 626.

56 Ein Satz von Dieter Grimm, Braucht Europa eine Verfassung?, in: JZ, 50. Jg. (1995), H. 2, S. 581 – 623, S. 587.

wichtig, so wie auch eine wirklich organisierte Opposition innerhalb des Parlaments tendenziell weniger wichtig wird. Stattdessen bildet diese nur noch einen Ausschnitt aus einem umfassenderen Spektrum pluraler und gesamtgesellschaftlicher Oppositionsmöglichkeiten, denen gegenüber sie dann aber eben auch nicht überzubewerten ist.⁵⁷ Auch große Koalitionen mit erdrückenden parlamentarischen Mehrheiten sind in dieser Sicht nicht notwendig ein Demokratieproblem, solange sie nur hinreichend responsiv agieren; entlastet vom permanenten Zwang zum möglichst geschlossenen Auftreten außerhalb wie innerhalb des Parlaments, könnte ihnen dies auf eine paradoxe Weise sogar leichter fallen.

4.2. Konsens- statt Konfliktorientierung

Von der anderen Seite und speziell für das parlamentarische Verfahren kommt aus diesem Demokratieverständnis hinzu, dass es insgesamt eher harmonisierend und ausgleichend ist, stärker an Einheitsbildung und Konsens als an Konflikthaftigkeit und dem entschiedenen Austrag von Gegensätzen orientiert ist. Im Ansatz tritt dieser Grundzug bereits bei seiner erstmaligen markanten Formulierung im KPD-Urteil hervor, die noch sehr weitgehend dem Begriffs- und Gefühlshaushalt der „Gemeinschaft“ verhaftet ist und das entsprechende Vokabular geradezu liebevoll pflegt.⁵⁸ Namentlich den Wahlen kommt in dieser Sicht vor allem die Funktion eines „Integrationsvorgangs“ zu, sie bilden geradezu die „Grundlage der politischen Integration“ des Volkes, was für das gewählte Parlament zur Folge hat, dass es ganz auf die Erfordernisse der Funktions- und Handlungsfähigkeit hingeordnet wird, diese jedenfalls im Zweifel den Vorrang erhalten vor einer möglichst repräsentativen Abbildung der vorhandenen Interessen und Gegensätze.⁵⁹ In einem solchen System ist folgerichtig, um eine in der Politikwissenschaft formulierte Unterscheidung aufzugreifen, Opposition von vornherein weniger kompetitiv oder konfrontativ als vielmehr tendenziell kooperativ gedacht⁶⁰ und zu ihren schon immer bekannten klassischen Funktionen mit einer zusätzli-

57 In dieser Weitung des Blicks auf Opposition als ein gesamtgesellschaftliches Phänomen liegt dementsprechend auch das zentrale und als solches durchaus begrüßenswerte Anliegen der Schrift von *Albert Ingold*, a.a.O. (Fn. 7), siehe zusammenfassend etwa S. 537 f., ferner S. 540 ff.; die schöne Überschrift in der Zusammenfassung – „Pluralisierung in Oppositionen“ – bringt das treffend zum Ausdruck, S. 609. Es kommt deshalb nicht überraschend, wenn das BVerfG in der aktuellen Entscheidung im NPD-Verbotsverfahren die Bedeutung der Verfassungsgarantie der Opposition innerhalb der Definition der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ stark relativiert und nunmehr explizit in die zweite Reihe gedrängt hat, Urteil vom 17. Januar 2017, 2 BvB 1/13, Rn. 544: „Die demokratischen Postulate der Freiheit und Gleichheit erfordern gleichberechtigte Mitwirkungsmöglichkeiten aller Bürger [...] Die Instrumente zur Sicherung der Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung (Mehrparteiensystem, Chancengleichheit der Parteien, Recht auf Bildung und Ausübung einer Opposition) sind demgegenüber nachrangig.“

58 Siehe oben unter 1. zu Fn. 6; aus neuerer Zeit etwa BVerfGE 123, S. 39, (S. 69): die Wahl als „gemeinschaftliche Angelegenheit aller Bürger“.

59 Siehe zuletzt etwa BVerfGE 135, S. 259 (S. 286) m.w.N., dort jeweils als Rechtfertigung der wahlrechtlichen Sperrklauseln. Die Formulierung von der Wahl als „Grundlage politischer Integration“ in BVerfGE 123, S. 39 (S. 68).

60 Vgl. *Winfried Steffani*, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, Opladen 1979, S. 240 ff.; *Walter Euchner*, *Opposition als Gegenstand politikwissenschaftlicher Forschung*, in: *ders.*, (Hrsg.), *Politische Opposition in Deutschland und im internationalen Vergleich*, Göttingen 1993, S. 7 – 20, S. 14.

chen Integrationsfunktion betraut.⁶¹ Speziell die politischen Parteien sind dann – auch als Opposition – nicht das Andere oder Gegenüber der bestehenden Herrschaft, sondern ein Bestandteil von ihr, zu der sie beitragen und die sie stabilisieren. Deutlich wird dies an einer charakteristischen Kaskade von drei aufeinanderfolgenden Aussagen, die in dieser oder jener Variation in der Rechtsprechung des BVerfG immer wiederkehren: Die Parteien, so beginnt es meist, „sind vornehmlich berufen, die Aktivbürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenfassen“ und insofern „Zwischenglieder zwischen dem Bürger und den Staatsorganen, Mittler, durch die der Wille der Bürger auch zwischen den Wahlgängen verwirklicht werden kann“. Von hier aus verzweigt sich die Darstellung auf die beiden Bereiche ihres Wirkens: „Sie stellen, *sofern sie die Parlamentsmehrheit bilden und die Regierung stützen*, die wichtigste Verbindung zwischen dem Volk und den politischen Führungsorganen des Staates her und erhalten sie aufrecht. *Als Parteien der Minderheit* bilden sie die politische Opposition und machen sie wirksam.“⁶² Aber in beiden Funktionen zusammen, so wäre hinzuzufügen, erfüllen sie ihre Aufgabe als Zwischenglieder, die eben auch in der Formung eines politischen Gesamtwillens und der Bildung politischer Einheit besteht.⁶³ Opposition trägt insofern vor allem dazu bei, dass Kritik innerhalb des Systems legal artikuliert und darin selbst abgearbeitet werden kann. Aber sie darf dann eben auch nicht zu heftig und schon gar nicht grundsätzlich werden.⁶⁴

4.3. Zum politisch-kulturellen Hintergrund

Diese theoretischen Vorfestlegungen fügen sich in eine Politische Kultur, die gerade in der Bundesrepublik ihrerseits stark konsensorientiert ist. Die Unterschiede werden derzeit vor allem im Blick auf die Vereinigten Staaten deutlich, wo sich zwei ideologisch tief verfeindete Lager gegenüberstehen und die politischen Gräben mittlerweile die ganze Gesellschaft durchziehen. In der Bundesrepublik mit ihrer langen Tradition der Volksparteien, die gesellschaftliche Gegensätze schon in sich zum Ausgleich bringen, gehörte es demgegenüber geradezu zum guten Ton, dass prinzipiell jede wichtige Partei mit jeder anderen kooperieren und notfalls auch koalieren kann. Im Bund waren deshalb mit ganz wenigen und kurzen Ausnahmen alle bisherigen Regierungen Koalitionsregierungen; selbst Adenauer bot einmal trotz absoluter Mehrheit seinem früheren Partner, der Deutschen Partei,

61 Vgl. *Stephan Haberland*, a.a.O. (Fn. 28), S. 45 f.; *Daniel Mundil*, a.a.O. (Fn. 5), S. 44 ff.

62 Hier zitiert nach BVerfGE 44, S. 124 (S. 145); ähnlich etwa BVerfGE 20, S. 56 (S. 101) oder BVerfGE 123, S. 267 (S. 343).

63 Die Orientierung auf die Bildung politischer Einheit tritt sehr stark in der Integrationslehre *Rudolf Smends* hervor, siehe *ders.*, *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1928, jetzt in: *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Berlin 1994, S. 477; siehe dort auch S. 475 – 481 zur Integrationslehre und S. 482 – 486 zur Integration. Rezipiert wurde sie in der Bundesrepublik vor allem durch den späteren Verfassungsrichter *Konrad Hesse* und *Peter Häberle*, siehe etwa *Konrad Hesse*, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1995, zur Herstellung politischer Einheit des Staates als Hauptfunktion der Verfassung dort Rn. 5 ff.

64 Fundamentalopposition geht deshalb gar nicht, siehe jetzt dazu die durchgängig negative Konnotation des Begriffs in der Entscheidung zum NPD-Verbot (oben Fn. 57), Rn. 779 ff.

die Fortsetzung der bisherigen Koalition an, um jeder Kritik an einer möglichen Alleinherrschaft von vornherein den Wind aus den Segeln zu nehmen. Mittlerweile ist hier die dritte Große Koalition auf den Weg gebracht, ohne dass in der allgemeinen Wahrnehmung irgendeine Art von Ausnahmelage gegeben war, in der es dieser äußersten Bündelung aller Kräfte tatsächlich bedurft hätte.⁶⁵ Das heißt nicht, dass man für die Wahrnehmung von Opposition in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik nicht zwischen stärker konfrontativen und stärker kooperativen Phasen unterscheiden könnte.⁶⁶ Aber dass eine Partei allein regiert und in der Folge ihr ideologisches Programm gegen alle Widerstände durchsetzt, das dann schon vier Jahre später wieder durch sein Gegenteil ersetzt werden kann, kommt hierzulande so nicht vor. Verhindert wird es vor allem durch ein institutionelles Design, das die Akteure seinerseits auf Konsens und Kooperation hinordnet: Das Verhältniswahlrecht begünstigt strukturell ein Mehrparteiensystem mit den entsprechenden Einigungszwängen, das Grundgesetz selbst hat die Regierung in verschiedener Hinsicht vom Kampf der parlamentarischen Flügel unabhängiger gemacht, und dazu beugte die Fünf-Prozent-Klausel in der Vergangenheit zuverlässig dem Einzug radikalerer Gruppierungen in den Bundestag vor. Über allem anderen aber ist es die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung, die angesichts der meist recht schnell gegenläufigen Mehrheitsverhältnisse von Bundestag und Bundesrat dazu geführt hat, dass alle bedeutsamen politischen Vorhaben ohnehin immer im Konsens zwischen den großen Parteien beschlossen werden müssen.⁶⁷ Der deutsche Bundesstaat ist deshalb zutreffend einmal als „Allparteienbundesstaat“ beschrieben worden, in dem immer alle irgendwie an der Macht beteiligt sind.⁶⁸ Mit gelinder Überspitzung ließe sich sagen, dass wir auf diese Weise schon immer in einer informellen großen Koalition gelebt haben, die nur als solche bislang nicht sonderlich registriert worden ist. Für eine Opposition, die im unverstellten Sinne des Wortes einfach nur „dagegen“ ist, besteht in einem solchen System von vornherein weder Bedarf noch überhaupt eine Rechtfertigungsmöglichkeit; wo sie als solche aufträte, störte sie nur.

65 *Manfred G. Schmidt* hat die Bundesrepublik deshalb einmal als „Grand Coalition State“ beschrieben, in: *Joseph M. Colomer* (Hrsg.), *Political Institutions in Europe*, London 1996, S. 62 – 98, S. 62 ff.

66 Siehe dazu *Ludger Helms*, *Wettbewerb und Kooperation*, Opladen 1997, S. 51 ff., S. 101 ff.; *ders.*, *Politische Opposition*, Opladen 2002, S. 55 ff.

67 Grundlegend *Gerhard Lehmbruch*, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Wiesbaden 2000. Zwischen den in der Politikwissenschaft diskutierten Idealtypen der Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie wird die Bundesrepublik insoweit zwar häufig als Mischform eingeordnet, vgl. *Heidrun Abromeit*, *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz*, Opladen 1993, S. 139 f. Das darf aber über die starke faktische Konsensorientierung in der Gesellschaft nicht hinwegtäuschen, ebenso wenig wie über weitere institutionelle Zwänge zur Kompromiss- und Konsensfindung (Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit für Verfassungsänderungen, für Verfassungsrichterwahlen etc.).

68 Der Begriff bei *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, *Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie*, in: *Jürgen Jekewitz* / *Michael Melzer* / *Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Politik als gelebte Verfassung*. Festschrift für Friedrich Schäfer, Opladen 1980, S. 182 – 199, S. 194, seinerzeit durchaus noch prognostisch gemeint. Dass es unter diesen Bedingungen durchaus auch hierzulande an dem „echten und für die Bürger transparenten Wettstreit zwischen Regierung und Opposition“ fehlt, wie ihn das BVerfG als Bedingung für den weiteren Fortgang der europäischen Integration fordert (Fn. 13), ist nur beiläufig zu notieren.

5. Zur Notwendigkeit einer Theorie der Opposition

Es liegt auf der Hand, dass von einem solchen Verständnis aus auch kein Bedarf für eine Theorie der Opposition besteht, jedenfalls nicht für eine solche, die sie mehr als nur in den notdürftigsten Strichen oder gar im Sinne agonistischer Demokratiekonzeptionen entfaltet, wie sie in der politischen Philosophie gerade Konjunktur haben.⁶⁹ Die Frage nach der Notwendigkeit oder Sinnhaftigkeit einer solchen Theorie lässt sich dann nicht losgelöst von der Frage nach der Sinnhaftigkeit des vorausgesetzten Demokratieverständnisses überhaupt beantworten. Seine Vorzüge entsprechen in etwa dem, was die vergleichende Regierungslehre allgemein als Vorzüge von Konsens- oder Konkordanzdemokratien gegenüber Wettbewerbs- oder Konkurrenzdemokratien herausgearbeitet hat: Sie vermögen den vorübergehend Unterlegenen rasch wieder ins politische System zu integrieren, sie garantieren ein vergleichsweise hohes Maß an Stabilität und Verlässlichkeit, und sie kommen ohne jene häufigen Politikwechsel und oft grundlegenden Erschütterungen aus, wie sie das Gegenmodell kennzeichnen.⁷⁰ Ein theoretisches Verständnis, das diese Wesenselemente betont und selbst stark stabilitätsorientiert ist, trägt dann seinerseits zur Stabilität dieses Systems bei. Demgegenüber sind als meistgenannte Nachteile die Verantwortungsstränge regelmäßig unklarer und Entscheidungen schwerer zurechenbar; wegen der Notwendigkeit von Einigungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner sind wirkliche Innovationen oder allfällige Reformen schwer durchzusetzen, nicht zuletzt tendieren solche Systeme dazu, politische Konflikte zu technischen Sachfragen herabzustufen und nur noch im Modus der Problemlösung zu bearbeiten. Gerade dies ist der Grund dafür, dass in der neueren politischen Theorie verstärkt der Ruf nach einer Rückkehr des Politischen, und zwar eben gerade als Entscheidung zwischen Alternativen und notwendig konflikthaftem Austrag von Gegensätzen, erhoben wird. Auch für eine verstärkte Berücksichtigung der Bedürfnisse und Nöte parlamentarischer Opposition drängt sich dann die Notwendigkeit nicht auf – irgendwie kommt man ja auch so leidlich zurecht.

Die Frage wäre nur, ob dies auch eine geeignete Arbeitsgrundlage ist, um den künftigen Herausforderungen, vor denen wir absehbar stehen, zu begegnen. Drei Entwicklungen sind es vor allem, die die bisherige Standpunktlosigkeit gegenüber Phänomenen von Opposition langfristig in Frage stellen könnten: Zum einen ist es die zunehmende Fragmentierung der Parteienlandschaft, die die Parlamente künftig eher mehr als weniger prägen dürfte.⁷¹ Je mehr Parteien im Parlament vertreten und je disparater ihre jeweiligen Programme sind, desto unwahrscheinlicher wird es, dass die Quoren für die Ausübung von Minderheitsrechten erreicht werden und sich entsprechende Oppositionskoalitionen bilden.⁷² Müsste dies dann nicht doch zu einer – auch theoretischen – Aufwertung von Opposition führen, die dann auch die Interpretation der diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Vorgaben bestimmt, dabei fallweise auch deren Wortlaut zugunsten ihrer Funktion für den demokratischen Prozess in den Hintergrund treten lässt?⁷³ Zum zweiten und schwerwiegender

69 Siehe oben unter 2.

70 Vgl. *Heidrun Abromeit*, a.a.O. (Fn. 67), S. 177 ff.

71 Siehe dazu den Beitrag von *Pascale Cancik* in diesem Heft der ZParl.

72 Vgl. *dies.*, a.a.O. (Fn. 35), unter Ziffer 3.

73 Dafür muss man nicht mit der rechtstheoretisch nicht unproblematischen Figur des verfassungswidrigen Verfassungsrechts operieren, wie es die Antragsteller im Verfahren getan haben, vgl.

kommt hinzu, dass sich auch die politische Realität allmählich von dem hierzulande lange gepflegten Idealbild von Demokratie abzulösen beginnt. Überall in Europa gewinnt ein neuer, vor allem rechter Populismus an Zulauf⁷⁴, die Polarität innerhalb des politischen Systems nimmt zu, und sowohl zwischen den politischen Akteuren als auch in der Bevölkerung selbst brechen neue, oft ganz tiefe Risse und Frontstellungen auf.⁷⁵ Diese verlaufen zunehmend nicht nur zwischen denen, die in einen gemeinsamen politischen Ordnungsrahmen integriert sind und ihn als Grundlage ihres Handelns anerkennen, sondern zwischen denen, die darin – auch als Opposition – eingebunden sind, und denen, die ihn ablehnen, die Politik nur noch als abgehobene Elitenveranstaltung wahrnehmen, die repräsentativen Strukturen als Verrat an den wahren Interessen des Volkes kritisieren etc. Das bisherige bundesrepublikanische Konsensmodell wird dadurch auf eine harte Belastungsprobe gestellt, die auch ein neues Nachdenken über Opposition und ihre sachgerechte Einordnung auslösen könnte. Drittens macht sich sowohl weltweit als auch unmittelbar um uns herum ein Trend zu einem autokratischen oder jedenfalls autoritären Regieren bemerkbar, der zwar für die Bundesrepublik derzeit noch ganz weit weg zu sein scheint, aber immerhin bereits eine Reihe von Mitgliedstaaten der Europäischen Union erreicht hat. Wäre es dann nicht doch ratsam, für solche Fälle durch eine verbesserte Ausstattung von Opposition schon einmal Vorsorge zu betreiben? Verkürzt ließe sich insoweit sagen: Bislang hat sich das Problem, auf das eine Theorie der Opposition zu reagieren hätte, hierzulande noch gar nicht gestellt. Es könnten aber Zeiten anbrechen, in denen man darum nicht mehr herumkommt. Ob dies bessere Zeiten werden, kann man weiter durchaus bezweifeln.

BVerfG, a.a.O. (Fn. 7), Rn. 33 f., 111. Stattdessen ginge es nur um die schlichte Erkenntnis, dass zwar möglicherweise alle Verfassungsnormen formell denselben Rang haben mögen (wenngleich Art. 79 Abs. 3 GG für die von ihm erfassten Prinzipien durchaus eine Ausnahme indiziert), aber sicher nicht alle materiell dasselbe Gewicht. Und es ginge darum, im Lichte dieser Erkenntnis die verschiedenen Prinzipien und Sätze der Verfassung unter Leitgesichtspunkten wie Einheit der Verfassung, Verstärkung der Geltungskraft, praktische Konkordanz etc. einander sinnvoll zuzuordnen und miteinander im Wege der Interpretation ins Verhältnis zu setzen. Der Wortlaut allein – selbst der vermeintlich eindeutige – ist demgegenüber kein prinzipielles Hindernis, vgl. bereits *Brun-Otto Bryde*, Verfassungsentwicklung, Baden-Baden 1982, S. 80 ff.: Auch vermeintlich klare Begriffe sind nicht davor gefeit, durch Interpretation aufgebrochen zu werden; siehe als besonders markante Fälle aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nur BVerfGE 69, S. 1 (S. 28 ff.) zu Art. 12 a Abs. 2 Satz 2 GG (danach ist die Vorschrift, dass die Dauer des Ersatzdienstes die Dauer des Wehrdienstes nicht übersteigen darf, dann nicht verletzt, wenn der Wehrdienst 15 Monate und der Ersatzdienst 20 Monate umfasst) oder BVerfGE 116, S. 24 (S. 45) zur Rücknahme einer durch Täuschung erschlienenen Einbürgerung (diese ist eben auch dann nicht unzulässig, wenn der Betroffene dadurch staatenlos wird, obwohl Art. 16 Abs. 1 Satz 2 den Entzug der Staatsangehörigkeit für diesen Fall ausdrücklich und ausnahmslos ausschließt).

74 Worauf die Cheftheoretikerin der agonistischen Demokratie mit einem Aufruf für einen nun auch linken Populismus reagiert, vgl. *Chantal Mouffe*, Für einen linken Populismus, <http://www.ipg-journal.de/rubriken/soziale-demokratie/artikel/fuer-einen-linken-populismus-857/> (Abruf am 12. April 2017); vgl. zudem *Frank Decker / Bernd Henningsen / Kjetil A. Jakobsen*, Revolte von rechts, in: *dies.* (Hrsg.), Rechtspopulismus und Rechtsextremismus in Europa, Baden-Baden 2015, S. 13 – 26, S. 16 ff., und allgemein zum Aufkommen eines neuen Populismus *Jan-Werner Müller*, What is Populism?, Philadelphia 2016, S. 7 ff.

75 Vgl. dazu demnächst *Samuel Issacharoff*, Besorgnisse, in: *Der Staat*, 56. Jg. (2017), H. 3 (im Erscheinen).