

Regierungssystem und Regieren in der
Bundesrepublik Deutschland

Stephan Bröchler · Manuela Glaab
Helmar Schöne *Hrsg.*

Kritik, Kontrolle, Alternative

Was leistet die parlamentarische
Opposition?



Springer VS

Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland

Reihe herausgegeben von

Stephan Bröchler, Institut für Sozialwissenschaften,

Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin, Berlin, Deutschland

Marion Reiser, Institut für Politikwissenschaft,

Friedrich-Schiller-Universität Jena, Jena, Thüringen, Deutschland

Helmar Schöne, Abteilung Politikwissenschaft, Pädagogische Hochschule

Schwäbisch Gm, Schwäbisch Gmünd, Baden-Württemberg, Deutschland

Die Regierungslehre ist ein Kernbereich der Politikwissenschaft. Sie beschreibt, erklärt und hinterfragt die Formen, Prozesse und Inhalte des Regierens im europäisierten deutschen Regierungssystem. Im Zentrum der Analysen stehen die politischen Akteure und Institutionen des Mehrebenensystems, deren Handlungsfelder und Beziehungen. Die Reihe der DVPW-Sektion „Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland“ bietet dem gesamten Spektrum von Fragestellungen und methodischen Zugängen der Regierungslehre ein Forum.

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/16568>

Stephan Bröchler · Manuela Glaab ·
Helmar Schöne
(Hrsg.)

Kritik, Kontrolle, Alternative

Was leistet die parlamentarische
Opposition?

 Springer VS

Hrsg.

Stephan Bröchler
Humboldt-Universität zu Berlin
Berlin, Deutschland

Manuela Glaab
Universität Koblenz-Landau
Landau, Deutschland

Helmar Schöne
Pädagogische Hochschule Schwäbisch
Gmünd, Schwäbisch Gmünd
Deutschland

ISSN 2662-9836 ISSN 2662-9844 (electronic)
Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland
ISBN 978-3-658-29909-5 ISBN 978-3-658-29910-1 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-29910-1>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Jan Treibel

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhaltsverzeichnis

Zur Einführung: Parlamentarische Opposition im Fokus der Politikwissenschaft	1
Stephan Bröchler, Manuela Glaab und Helmar Schöne	
Demokratiethoretische Herausforderungen der parlamentarischen Opposition heute	
Die politische Opposition in der Regierungslehre. Systematische Überlegungen zu einem unterbelichteten Begriff	15
Friedbert W. Rüb	
Opposition, multiple Repräsentation und komplexe Gewaltenteilung: Überlegungen zur demokratie- und institutionentheoretischen Kontextualisierung von Kritik, Alternative und Kontrolle	47
Roland Lhotta	
Deliberative Opposition? Der parlamentarische Beratungsprozess im Spannungsfeld zwischen Deliberation und Dualismus	73
Andreas Schäfer	
Was leistet parlamentarische Opposition?	
Was ist effektive Opposition? Überlegungen zu einem Schlüsselbegriff der Regierungslehre	95
Marcus Höreth und Jörn Ketelhut	

Der Handlungsraum der parlamentarischen Opposition im Deutschen Bundestag. Erfahrungen mit der „Mini-Opposition“ in der 18. Legislaturperiode	119
Stephan Bröchler	
Oppositionsarbeit im Parlamentsalltag – eine mikropolitische Perspektive	141
Helmar Schöne	
Parlamentarische Kontrolle und Opposition – realistische Grundlagen für ein dynamisches Verständnis	163
Sven T. Siefken	
Minderheitsregierung und Mehrheitsopposition – Zur Aktualität der Oppositionstrias „Kritik, Kontrolle, Alternative“ im Fall Schweden	193
Melanie Müller	
Kontexte und Strategien politischer Opposition	
Parlamentarische Opposition und Verfassungspolitik in den Bundesländern. Politische Minderheiten in einem konsensdemokratischen Politikfeld	219
Werner Reutter	
Die AfD in den Landtagen: Bipolarität als Struktur und Strategie – zwischen Parlaments- und „Bewegungs“-Orientierung	247
Wolfgang Schroeder, Bernhard Weßels und Alexander Berzel	
Kritik, Kontrolle, Alternative? Die AfD als parlamentarische Opposition in den Landtagen von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt	275
Alexander Hensel	
Chancen und Grenzen parlamentarischer Opposition aus Sicht von Parlamentariern	
Wie leistungsfähig ist die Opposition?	303
Franz Müntefering	

Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Opposition. Allgemeine Überlegungen – illustriert am Beispiel Thüringens 2014–2018	317
Mike Mohring	
Opposition in der Demokratie	329
Gregor Gysi	



Zur Einführung: Parlamentarische Opposition im Fokus der Politikwissenschaft

Stephan Bröchler, Manuela Glaab und Helmar Schöne

Nach Wahlniederlagen auf die Oppositionsbänke geschickt oder gar ganz aus dem Parlament verbannt zu werden, ist aus Sicht der um Wählerinnen und Wähler konkurrierenden Parteien zweifelsohne ein Negativszenario. Parteien streben nach politischem Einfluss, der am ehesten durch die Maximierung von Stimmen am Wahltag und durch die Übernahme von Regierungämtern möglich ist. Das Diktum Franz Münteferings – „Opposition ist Mist“ – ist auch deshalb zum geflügelten Wort geworden, weil sie jedem unmittelbar einleuchtet: Wer in die Politik geht, möchte aktiv gestalten. Daher stehen die Leistungen der Opposition in der Regel weniger im öffentlichen Interesse als die der Regierung und der sie tragenden Parteien, auch wenn die Opposition im Parlament die wichtigen Aufgaben von Kritik, Kontrolle und der Formulierung von Alternativen übernimmt.

Thema des vorliegenden Bandes ist die Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Opposition im politischen System Deutschlands. Heute herrscht weitgehender Konsens, dass der politischen Opposition ein hoher Stellenwert für die Qualität der Demokratie zukommt. In der Politikwissenschaft

S. Bröchler (✉)

Institut für Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin, Deutschland

E-Mail: stephan.broechler@hu-berlin.de

M. Glaab

Institut für Sozialwissenschaften, Universität Koblenz-Landau, Landau, Deutschland

E-Mail: glaab@uni-landau.de

H. Schöne

Institut für Gesellschaftswissenschaften, Pädagogische Hochschule Schwäbisch

Gmünd, Schwäbisch Gmünd, Deutschland

E-Mail: helmar.schoene@ph-gmuend.de

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020

S. Bröchler et al. (Hrsg.), *Kritik, Kontrolle, Alternative*,

Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland,

https://doi.org/10.1007/978-3-658-29910-1_1

besteht Einigkeit, dass ohne eine handlungsfähige parlamentarische Opposition, liberale Demokratien nicht funktionsfähig sind. Auch seitens der Politik wird die Bedeutung der Opposition bestätigt. Norbert Lammert, ehemaliger Präsident des Deutschen Bundestages, betonte etwa, dass eine funktionierende Demokratie essenziell vom Vorhandensein einer parlamentarischen Opposition abhängt: „Regiert wird immer und überall, mal mit und oft ohne demokratische Legitimation. Die Opposition macht den Unterschied, und ihre Bedeutung steht und fällt mit dem Gewicht des Parlaments als Vertretung des ganzen Volkes: Mehrheit und Minderheit, Rede und Widerrede“ (Lammert 2014).

Angesichts dieses eindeutigen Meinungsbildes irritiert es, dass die parlamentarische Opposition als institutioneller Akteur bis heute kein kohärenter und systematisch erforschter Gegenstandsbereich der deutschen Politikwissenschaft ist. Zur Erklärung dieser Bestandsaufnahme können erstens verfassungssystematische Gründe angeführt werden. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland kennt den Begriff der „Opposition“ gar nicht (Waack 2015). Anders verhält sich dies in der Mehrzahl der Landesverfassungen. Beispielsweise formuliert Artikel 85 Absatz 1 der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz: „Parlamentarische Opposition ist ein grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie.“ Eine gleichlautende Formulierung findet sich ebenfalls in Artikel 16a der Verfassung des Freistaates Bayern. Das Fehlen der Opposition im Verfassungstext des Grundgesetzes hat seine Ursache darin, dass die Mütter und Väter der bundesdeutschen Nachkriegsverfassung andere Akteursgruppen als Träger des parlamentarischen Geschehens im Blick hatten (Schüttemeyer 2013, 2015): vor allem die individuell gewählten Abgeordneten (Artikel 38, Absatz 1 GG) und die Fraktionen des Deutschen Bundestages. Die Leerstelle Parlamentsopposition in der Verfassung ist bedeutsam, zeitigt sie doch Folgen für die Befassung mit der parlamentarischen Opposition, beispielsweise in einschlägigen Lehrbüchern. Nicht nur in Einführungswerken der Staatsrechtslehre (Maurer 2010; Stein und Frank 2010), sondern auch in vielen Werken zum politischen System (Schmidt 2016) und der Regierungslehre Deutschlands (Hesse und Ellwein 2012; Marschall 2018a) findet die Opposition als Akteur im Parlamentsgeschehen keine explizite Erwähnung im Gliederungsaufbau (Ausnahmen: Rudzio 2018; Morlock et al. 2015; Beyme 1997, 2016).

Ähnliches gilt für die politikwissenschaftlichen Analysen zu Bundestagswahlen. Dort werden regelmäßig sachkundige Regierungsbilanzen gezogen (Schmitt-Beck et al. 2014; Korte und Schoofs 2019). Die Frage, wie leistungsfähig sich die parlamentarische Opposition als institutioneller Akteur im Verlauf der Legislaturperiode gezeigt hat, wird dagegen in der Regel selten thematisiert (siehe jedoch: Jungjohann und Switek 2019).

Ein zweiter Faktor, der die fehlende Kohärenz des Forschungsfeldes parlamentarische Opposition zu erklären vermag, ist die Spezialisierung der politikwissenschaftlichen Forschung. Parlamentarische Opposition ist Gegenstand der Forschungsinteressen unterschiedlicher politikwissenschaftlicher Teilgebiete, welche die gewonnenen Erkenntnisse nur sporadisch untereinander diskutieren. Beforscht wird die Opposition im Parlament einesteiils durch die Regierungslehre, die sich die Analyse der obersten Staatsorgane im Regierungssystem zur Aufgabe gestellt hat (Hennis 1997 [1965]; Korte 2014). Parlamentarische Opposition ist anderenteils Gegenstand der Parlamentarismusforschung (Oberreuter 1989, 1975; Patzelt 2003; Steffani 1968; Schüttemeyer 2013, 1998), denn sie ist systematisch in die Funktionslogik des Parlaments eingebunden und erfüllt wichtige Wahl- und Abwahl-, Gesetzgebungs- Kontroll- sowie Kommunikationsfunktionen (Marschall 2018b). Zur Regierungs- und Parlamentarismusforschung treten weitere Teilgebiete der Politikwissenschaft, die den Gegenstand Parlamentsopposition ebenfalls in den Blick nehmen. Die Analyse der Wähler/innen von Oppositionsparteien stellt etwa ein Forschungsinteresse der Wahlforschung (Rudi und Schoen 2014; Pickel 2019) dar. Für Parteien, die in das Parlament gewählt wurden und dort die Minderheitsfraktionen bilden, interessiert sich zudem die Parteienforschung (Decker 2018; Decker und Neu 2018).

Als dritter Erklärungsfaktor erweist sich die Selektivität des politikwissenschaftlichen Forschungsfokus. Dies wird besonders im Bereich der Regierungslehre deutlich. Die Aufforderung von Wilhelm Hennis Ende der 1960er Jahre an die Regierungslehre, die Erforschung der Regierung zu intensivieren, hat Früchte getragen (Hennis 1997 [1965]). Zu Beginn des 21. Jahrhunderts verfügt die Regierungsforschung sowohl über ein vielfältiges Set theoretisch-konzeptioneller Ansätze als auch über empirisches Wissen zur Funktionslogik und Aufgabenerfüllung der Regierung (Bröchler 2017; Korte und Grunden 2013). Verlierer der Fokussierung auf die Regierung ist die parlamentarische Opposition. In den Fokus der Regierungslehre rückte mehr und mehr das Interesse am Regieren, während die Bedeutung der Opposition in den Hintergrund trat (Helms 2002, S. 16). Unter Bedingungen von Koalitionsregierungen wurde die parlamentarische Opposition, weil sie in der Regel nicht als Mehrheitsbeschafferin erforderlich ist, mehr oder weniger zur einer *quantité négligeable*.

Die Leerstelle Opposition im Grundgesetz, die Zerfaserung im Zuge zunehmender Forschungsspezialisierung und die Selektivität der Regierungslehre führen zu einem disparaten Bild des Stands der Forschung zu parlamentarischen

Opposition. Thematisch wird parlamentarische Opposition kaum als eigener Gegenstandsbereich aufgegriffen, sondern unter speziellen Einzelaspekten oder als Querschnittsthema behandelt. Beiträge in der Zeitschrift für Parlamentsfragen analysieren immer wieder wichtige Facetten der Oppositionstätigkeit im Parlamentsgeschehen (Kuhn 2020; Hünermund 2018; Carstensen 2018). Im Standardwerk zum Deutschen Bundestag von Wolfgang Ismayr ist die parlamentarische Opposition kein eigenes Thema, sondern findet Erwähnung an diversen Stellen. Raum wird der parlamentarischen Opposition besonders im Bereich der Kontrollfunktionen eingeräumt (Ismayr 2012, S. 289 ff.). Einen reichen Fundus an empirischen Material zur Opposition findet sich an vielen, jedoch wiederum verstreuten Stellen im Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages (Datenhandbuch (o. J.)). Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass es bis dato nicht gelungen ist, die unterschiedlichen Fäden der Forschung zur Parlamentsopposition zu einem kohärenten, theoretisch anspruchsvollen und empirisch gesättigten Gegenstandsbereich „Parlamentsopposition“ zu verdichten.

In jüngerer Zeit hat das Thema parlamentarische Opposition in der bundesdeutschen Politikwissenschaft indes einen gewissen Aufschwung erfahren. Die Ursachen für das gesteigerte Interesse sind vielfältig. Eine wichtige Rolle spielen ohne Frage die Veränderungen im deutschen Parteiensystem. Mit den Wahlerfolgen der Partei „Alternative für Deutschland“ (AfD) bei Kommunal-, Landtags-, Bundestags- und Europawahlen ist das Thema Parlamentsopposition mit Nachdruck auch auf die Tagesordnung der Politikwissenschaft gelangt (Heinze 2020; Rütters 2019; Niedermayer 2018; Hensel und Finkbeiner 2017; Schroeder et al. 2017; siehe auch den Beitrag von Schroeder et al. in diesem Band). Ausdruck des gestiegenen Interesses sind ferner jüngere Publikationen, die das Handlungsfeld der parlamentarischen Opposition weiter ausleuchten und fragen, wie unter veränderten Handlungsbedingungen – etwa der Transformation von Staatlichkeit und von Großen Koalitionen – parlamentarische Opposition dennoch erfolgreich sein kann (Korte 2014; Bröchler 2017). Auch die Parlamentarismusforschung erweitert das Wissen um die Arbeitsweise der Parlamentsopposition weiter: Siefken (2018) erkundet die Kontrollmöglichkeiten der Opposition im Deutschen Bundestag (siehe auch den Beitrag des Autors in diesem Band). Garritzmann (2017) sowie der Sammelband von De Giorgi und Ilonszki (2018) bringen eine international vergleichende Perspektive in die Forschung zur Parlamentsopposition ein.

Ausdruck des erstarkten Interesses am Thema parlamentarische Opposition sind auch entsprechende Aktivitäten der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW). Ende 2017 organisierte die Sektion „Regierungssystem und Regieren der Bundesrepublik Deutschland“ der DVPW an der

Humboldt-Universität zu Berlin eine Tagung zum Thema: „Kritik, Kontrolle, Alternative: Wie leistungsfähig ist die parlamentarische Opposition?“ Die Beiträge der Tagung sind in erweiterter und überarbeiteter Form in diesem Band versammelt, ergänzt um zusätzliche Aufsätze von Politikwissenschaftler/innen und um Kurzbeiträge von Parlamentarier unterschiedlicher politischer Parteien, die aus der Sicht der politischen Praxis auf die Opposition blicken.

Ziel des Bandes ist es, einen Beitrag zu mehr Kohärenz des Forschungsfeldes parlamentarische Opposition zu leisten. Der Band ist in vier Kapitel gegliedert, die das Thema der Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Opposition aus jeweils unterschiedlichen Perspektiven reflektieren.

Das erste Kapitel versammelt grundlegende Analysen zu den demokratietheoretischen Herausforderungen der parlamentarischen Opposition.

Den Auftakt bilden konzeptuelle Überlegungen von *Friedbert W. Rüb*, der ein Schattendasein der Opposition in der politischen Theorie konstatiert. Ausgehend von einer Analyse der in der Regierungslehre verwendeten Konzepte der politischen Opposition schlägt der Beitrag zunächst eine neue Typologie politischer Opposition vor, die mit zwei Kriterien arbeitet: der Regelakzeptanz sowie der politischen Intensität der politischen Opposition. Daran anknüpfend zeigt er auf, dass der politischen Opposition in relevanten politikwissenschaftlichen Theorien – der Kartellparteien-These, Vetospieleransätzen, Governance-Theorien und der Systemtheorie – keine Bedeutung mehr beigemessen wird, obgleich zeitgleich eine Intensivierung der Opposition, etwa durch das Erstarken populistischer Bewegungen, zu beobachten ist. Welche Folgen hat dieses Paradoxon eines Verschwindens einerseits und einer Zunahme der Opposition andererseits für den politischen Prozess in den (post)modernen Gesellschaften?

Roland Lhotta stellt in seinem Beitrag unser herkömmliches Verständnis von Opposition grundsätzlich infrage und fordert eine konzeptionell und theoretisch neue Perspektive auf das Phänomen Opposition. Wenn sich die modernen Demokratien grundsätzlich wandeln, dann müsse sich auch das Verständnis von Opposition als eines ihrer Kernkonzepte verändern. Viele bislang verwendete Begriffe und Konzepte zur Analyse von Opposition seien heute anachronistisch, unterkomplex und schlichtweg unpassend. Das betreffe auch die funktionale Trias „Kritik, Kontrolle und Alternative“, mit der eine bipolare Konstellation von Regierung versus Opposition konstruiert würde. Stattdessen sei der Blick auf die multipolaren Akteursbeziehungen, denen es um Machtteilhabe geht, zu lenken. Für die Neuinterpretation von Opposition werden Ideen der neo-institutionalistischen Demokratietheorie mit Überlegungen zur multiplen Repräsentation und komplexer Gewaltenteilung verbunden. Opposition wird so

als Funktion des gesamten demokratischen Systems und nicht eines besonderen institutionellen Ortes konzeptualisiert.

Zum Abschluss des ersten Kapitels setzt sich *Andreas Schäfer* mit der Oppositionspraxis im Parlament auseinander und fokussiert hierbei auf den Aspekt der Deliberation. Ausgehend von einer kritischen Reflexion vorliegender Ansätze der Deliberations- und Parlamentarismusforschung entwickelt er ein Deliberationskonzept, das den institutionellen Kontext des Parlaments als Spannungsfeld konträrer Legitimationslogiken berücksichtigt. Auf der Basis von Interviews mit Abgeordneten des Deutschen Bundestages wird aufgezeigt, wie Deliberation zur Erfüllung parlamentarischer Oppositionsfunktionen beitragen kann bzw. welche Restriktionen dem entgegenstehen können.

Das zweite Kapitel wirft anschließend die Frage nach den Leistungen der parlamentarischen Opposition auf und zeigt sowohl theoretische Zugänge als auch empirische Befunde hierzu auf.

Marcus Höreth und *Jörn Ketelhut* stellen die grundsätzliche Frage, was Opposition eigentlich leisten muss, um als effektiv zu gelten. Der Beitrag kritisiert, dass es bisher nicht gelungen ist, diese Fragestellung überzeugend zu beantworten. Eine Ursache sei, dass zur Messung der Effektivität die Anzahl der Instrumente verwendet wird, die der parlamentarischen Opposition zur Verfügung stehen. Die Orientierung an der politischen Opportunitätsstruktur vernachlässige jedoch sträflich die normative Perspektive. Daher fordern die Autoren zunächst die Frage zu klären, was Opposition im parlamentarischen Regierungssystem Deutschlands leisten soll. Im Beitrag werden zwei Modelle parlamentarischer Opposition unterschieden, denen jeweils verschiedene Verständnisse von Effektivität unterlegt sind. Im Westminster-Modell bedeute Effektivität, dass die Opposition alle Möglichkeiten nutze, um selbst zu regieren. Demgegenüber sei der Hauptzweck der Opposition im republikanischen Modell, dem Deutschland zugerechnet wird, politische Macht durch konstruktive Zusammenarbeit mit der Regierung zu kontrollieren.

Stephan Bröchler interessiert sich in seinem Beitrag für die institutionellen Handlungsmöglichkeiten, Chancen und Restriktionen der parlamentarischen Opposition im Deutschen Bundestag. Mit einer neo-institutionalistisch und systemtheoretisch orientierten Forschungsperspektive werden die Besonderheiten der politischen Institution parlamentarische Opposition erfasst. Für die 18. Legislaturperiode wird am Beispiel der „Mini-Opposition“ untersucht, in welchem Umfang Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen das Instrumentarium der Minderheitenrechte tatsächlich genutzt haben. Damals verfügten beide Oppositionsparteien zusammen nur über weniger als ein Viertel der Parlamentssitze (20 %). Auf der Grundlage der Fallanalyse werden zukünftige

Anforderungen für eine konzeptionell wie empirisch anspruchsvolle Forschung zur Parlamentsopposition skizziert.

Helmar Schöne wirbt in seinem Beitrag für eine mikropolitische Perspektive auf die Arbeit der parlamentarischen Opposition, welche die alltäglichen Routinen, die selbstverständlichen Verhaltensweisen und die informellen Prozesse der politischen Entscheidungsfindung in den Mittelpunkt rückt. Er wirft einen Blick in die Alltagsarbeit von Fraktions- und Parlamentsgremien, insbesondere in die Arbeitsgruppen- bzw. Arbeitskreissitzungen der Oppositionsfraktionen. Auf der Grundlage von Feldprotokollen aus ethnographischen Beobachtungen im Deutschen Bundestag und im Sächsischen Landtag sowie von Leitfadeninterviews mit Parlamentarier/innen wird analysiert, wie sich Oppositionsarbeit im Alltag parlamentarischen Handelns praktisch gestaltet. Es zeigt sich, dass die kleinsten Fraktionsgremien, die Arbeitsgruppen bzw. -kreise, einen entscheidenden Beitrag leisten, damit die Oppositionsfraktionen die Aufgaben von Kritik, Kontrolle und der Formulierung von Alternativen erfüllen können.

Aus den verschiedenen Aufgaben der Opposition rückt *Sven T. Siefken* die Kontrollfunktion in den Mittelpunkt. Die Essenz seines Beitrages bündelt sich in zwei Fragen: Kontrolliert nur die Opposition? Kontrolliert die Opposition nur? Gegenstand der empirischen Untersuchung ist die Kontrolle nachgeordneter Bundesbehörden durch die Oppositionsfraktionen des Bundestages. Dabei wird nicht nur auf die Veränderung der Nutzung der parlamentarischen Kontrollinstrumente in der Bundesrepublik geblickt, sondern auch untersucht, wie die Interaktionen zwischen den Abgeordneten und der Verwaltung verlaufen, welche Instrumente parlamentarischer Kontrolle zum Einsatz kommen und welche Sanktionskraft sie entfalten. Im Ergebnis spricht sich Siefken für ein dynamisches Verständnis oppositioneller Kontrolle aus, die stets im Spannungsfeld von Mitwirkung einerseits und der Formulierung von Gegenpositionen andererseits verlaufe.

Melanie Müller zeigt in ihrem Beitrag am Beispiel Schwedens die besonderen Herausforderungen auf, mit denen sich die parlamentarische Opposition in Phasen von Minderheitsregierungen konfrontiert sieht. In der Transformation der Parlamentskultur nach dem Einzug der Schwedendemokraten in den Stockholmer Reichstag erkennt sie ein „Oppositions-Paradoxon“. Ihre akteurszentrierte Analyse des Abstimmungsverhaltens während zweier Phasen schwedischer Minderheitsregierungen zeigt, dass Oppositionsparteien bei Abstimmungen nicht konsistent der Funktionentrias „Kritik, Kontrolle und Alternative“ folgen, sondern eine auffallende Flexibilität an den Tag legen und sich abwechselnd in die Rolle der konsensualen Mehrheitsbeschafferin begeben, um Regierungsstabilität zu gewährleisten.

Der dritte Abschnitt des Bandes richtet den Blick auf die Parlamentspraxis, indem unterschiedliche Kontexte und Strategien politischer Opposition beleuchtet werden.

Werner Reutter untersucht die Frage: „Kritik, Kontrolle Alternative – Was leistet die parlamentarische Opposition?“ für die Verfassungspolitik der deutschen Bundesländer. In dem konsensdemokratisch geprägten Politikfeld werden, im Kontext des Grand Coalition State, einschlägige Thesen und Argumentationsmuster diskutiert und kritisch hinterfragt. Dabei geht es vor allem um die Beantwortung der Frage, welchen tatsächlichen Einfluss die Opposition im Politikfeld der Verfassungspolitik in den Ländern entfaltet. Es zeigt sich, dass die parlamentarische Opposition nicht nur kontrolliert, kritisiert und sich als Alternative zur Regierung anbietet, sondern teilweise auch als Mitregent agiert.

Das Forschungsinteresse am Thema Opposition hat, nicht zuletzt durch die Wahlerfolge der AfD und deren Einzug in den Deutschen Bundestag sowie in alle Landesparlamente, erheblichen Auftrieb erhalten. Von Beginn an wurde der Aufstieg der rechtspopulistischen Partei von der Frage begleitet, ob sich die AfD als Oppositionspartei in den Parlamenten würde etablieren können oder ob sie sich aufgrund innerparteilicher Konflikte und mangelnder Professionalität womöglich selbst ausmanövriert. *Wolfgang Schroeder, Bernhard Weßels und Alexander Berzel* richten in ihrem Beitrag den Blick vor allem darauf, wie die AfD in den Landesparlamenten agiert und welche Gegenreaktionen sich beobachten lassen. Anhand der Untersuchung der Parlamentspraxis in zehn Landtagen können die Autoren zeigen, dass die AfD-Fraktionen mit ihren Flügeln und Abgeordneten eine „polarisierte Struktur zwischen Parlaments- und ‚Bewegungs‘-Orientierung“ aufweisen. Da die Professionalisierung noch nicht abgeschlossen sei, rückten die Fraktionen weniger die Ausschussarbeit als vielmehr das Plenumsplenum, hier insbesondere das Instrument der Kleinen Anfrage, ins Zentrum ihrer Tätigkeit. Im Plenum finde die AfD eine wichtige „Bühne“ für ihre großenteils über soziale Medien verlaufende öffentliche Darstellung, während die Gegenstrategien der anderen Landtagsfraktionen zwischen Ausgrenzung, Ignoranz oder aber Abgrenzung variierten.

Auch der Beitrag von *Alexander Hensel* beschäftigt sich mit der Entwicklung der AfD auf der Landesebene; er untersucht am Beispiel von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt u. a. das soziale Profil und die politischen Vorerfahrungen der AfD-Abgeordneten sowie die parlamentarische Arbeit der AfD-Fraktionen. Es wird deutlich, dass die AfD ein Oppositionsverständnis hat, das kaum kooperativ, wenig kompetitiv und vor allem konfrontativ orientiert ist. Der Schwerpunkt der Oppositionsarbeit der AfD-Fraktionen liege

klar im Bereich von Kritik und Kontrolle, und zwar in einer Form, die zu einer erheblichen Polarisierung der Landespolitik beigetragen habe.

Schließlich verbindet der vorliegende Band die politikwissenschaftliche Analyse mit Erfahrungen und Einschätzungen langjähriger Parlamentarier. Für das vierte Kapitel konnten mit *Franz Müntefering* (SPD) und *Gregor Gysi* (Die Linke) zwei prominente Bundespolitiker gewonnen werden, die jeweils aus ihrer persönlichen Perspektive über Potenziale und Grenzen der Oppositionsarbeit berichten. Dabei fällt das von Gysi gezeichnete Bild hinsichtlich der Wirkungsmöglichkeiten einer Oppositionspartei positiver aus als jenes von Müntefering, der eben auch auf umfangreiche Regierungserfahrung zurückblicken kann. Zugleich wird jedoch in historischer Perspektive die zentrale Bedeutung kritisch-konstruktiver Opposition für die Demokratie hervorgehoben. Mit Aspekten parlamentarischer Opposition auf Landesebene befasst sich dagegen der Beitrag von *Mike Mohring*, der die Bedingungen erfolgreicher Oppositionsarbeit aus der Perspektive der CDU-Landtagsfraktion in Thüringen erörtert. Anhand konkreter Beispiele der Landespolitik veranschaulicht er Möglichkeiten und Grenzen der Opposition und erweitert dabei den Blick auch auf Handlungsarenen jenseits des Parlaments.

Die Herausgeber bedanken sich bei allen, die zum Gelingen des Bandes beigetragen haben. Dank gebührt insbesondere den Autorinnen und Autoren, die sehr geduldig auf das Erscheinen des Buches gewartet haben. Im Hintergrund, vor allem als fleißige Korrektorinnen, haben die beiden studentischen Hilfskräfte Janina Ott und Nathalie Schmid gewirkt.

Literatur

- Beyme, Kv. (1997). *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Beyme, Kv. (2016). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung* (12. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Bröchler, S. (2017). Mehr Regierungsforschung wagen! Entwicklungslinien und Forschungsbedarfe der Regierungsforschung. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 11(4), 497–502.
- Carstensen, F. (2018). Die Nutzung von Großen Anfragen im Bundestag und in den deutschen Landesparlamenten: warum so unterschiedlich? *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49(3), 477–497.
- Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages (o. J.). <https://www.bundestag.de/datenhandbuch>. Zugegriffen: 24. Jan. 2020.
- Decker, F. (2018). *Parteiendemokratie im Wandel* (2. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.

- Decker, F., & Neu, V. (Hrsg.). (2018). *Handbuch der deutschen Parteien*. Wiesbaden: Springer VS.
- De Giorgi, E. & Ilonszki, G. (Hrsg.). (2018). *Opposition parties in European legislatures*. London: Routledge.
- Garritzmann, J. (2017). How much power do oppositions have? Comparing the opportunity structures of parliamentary opposition in 21 democratic democracies. *The Journal of Legislative Studies*, 23, 1–30.
- Heinze, A.-S. (2020). *Strategien gegen Rechtspopulismus? Der Umgang mit der AfD in Landesparlamenten*. Baden-Baden: Nomos.
- Helms, L. (2002). *Politische Opposition*. Opladen: Leske+Budrich.
- Hennis, W. (1997). Aufgaben einer modernen Regierungslehre. In W. Seibel, M. Medick-Krakau, H. Münkler, & M. T. Greven (Hrsg.), *Demokratische Politik – Analyse und Theorie. Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland: Zum 50jährigen Jubiläum des Westdeutschen Verlages* (S. 167–186). Opladen: Westdeutscher Verlag. (Erstveröffentlichung 1965).
- Hensel, A., & Finkbeiner, F. (2017). *Die AfD vor der Bundestagswahl 2017. Vom Protest zur parlamentarischen Opposition*. Frankfurt a. M.: Otto-Brenner-Stiftung.
- Hesse, J., & Ellwein, T. (2012). *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland* (10. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Hünermund, S. (2018). Kleine Anfragen im Deutschen Bundestag. Zu den Funktionen des Frageinstruments am Beispiel der 17. Wahlperiode. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49(3), 455–476.
- Ismayr, W. (2012). *Der Deutsche Bundestag* (3. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Jungjohann, A., & Switek, N. (2019). Große Koalition, kleine Opposition. Oppositionsstrategien zwischen konstruktiver Mitarbeit und Blockadehaltung. In K.-R. Korte & J. Schoofs (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2017. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung* (S. 613–641). Wiesbaden: Springer VS.
- Korte, K.-R. (2014). Über das Politikmanagement einer modernen Opposition. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 38–39, 8–15.
- Korte, K.-R. (Hrsg.) (2015). *Die Bundestagswahl 2013. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Korte, K.-R., & Grunden, T. (Hrsg.). (2013). *Handbuch Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Korte, K.-R., & Schoofs, J. (Hrsg.). (2019). *Die Bundestagswahl 2017. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kuhn, D. (2020). Die Effektivität parlamentarischer Opposition. Überlegungen de lege lata et ferenda unter besonderer Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Mai 2016. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 51(2), 449–468.
- Lammert, N. (2014). Rede des Bundestagspräsidenten Prof. Dr. Norbert Lammert am Tag der Konstituierung des 17. Bundestages. <https://www.bundestag.de/parlament/praesidium/reden/2009/009-247952> Zugegriffen: 17. Nov. 2019.
- Marschall, S. (2018a). *Das politische System Deutschlands* (4. Aufl.). München: UVK.
- Marschall, S. (2018b). *Parlamentarismus: Eine Einführung* (3. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Maurer, H. (2010). *Staatsrecht I: Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen* (6. Aufl.). München: Beck Verlag.

- Morlok, M., Schliesky, U., & Wiefelspütz, D. (Hrsg.). (2015). *Parlamentsrecht. Handbuch*. Baden-Baden: Nomos.
- Niedermayer, O. (2018). Die AfD in den Parlamenten der Länder, des Bundes und der EU: Bipolarität im Selbstverständnis und im Verhalten. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49(4), 896–908.
- Oberreuter, H. (1989). Opposition. In D. Nohlen & R.-O. Schultze (Hrsg.), *Politikwissenschaft. Pipers Wörterbuch zur Politik* (Bd. 1, S. 637–642). München Zürich: Piper Verlag.
- Oberreuter, H. (Hrsg.). (1975). *Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich*. Hamburg: Hoffmann & Campe.
- Patzelt, W. (2003). *Parlamente und ihre Funktionen*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Pickel, S. (2019). Die Wahl der AfD. Frustration, Deprivation, Angst oder Wertekonflikt? In K.-R. Korte & J. Schoofs (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2017. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung* (S. 145–175). Wiesbaden: Springer VS.
- Rudi, T., & Schoen, H. (2014). Ein Vergleich von Theorien zur Erklärung von Wählerverhalten. In J. W. Falter & H. Schoen (Hrsg.), *Handbuch Wahlforschung* (2. Aufl., S. 405–433). Wiesbaden: Springer VS.
- Rudzio, W. (2018). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland* (9. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Rütters, P. (2019). Zum Sozialprofil der AfD-Abgeordneten im Bundestag: Bedingt parlamentsfähig. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 50(1), 59–80.
- Schmidt, M. (2016). *Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder* (3. Aufl.). München: Beck.
- Schmitt-Beck, R. et al. (2014). *Zwischen Fragmentierung und Konzentration: Die Bundestagswahl 2013*. Baden-Baden: Nomos.
- Schroeder, W., Wessels, B., Neusser, C., & Berzel, A. (2017). *Parlamentarische Praxis der AfD in deutschen Landesparlamenten*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin.
- Schüttemeyer, S. (2013). Der ewige Zweite? Überlegungen zur Regierungsdominanz im Deutschen Bundestag. In S. I. Keil & I. Thaidigsmann (Hrsg.), *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie* (S. 451–467). Wiesbaden: Springer VS.
- Schüttemeyer, S. (2015). Opposition. In D. Nohlen & F. Grotz (Hrsg.), *Kleines Lexikon der Politik*. München: Beck.
- Schüttemeyer, S. (1998). Opposition. In D. Nohlen (Hrsg.), *Lexikon der Politik. Band 7: Politische Begriffe*. (S. 441–443). München: Beck.
- Siefken, S. (2018). *Parlamentarische Kontrolle im Wandel: Theorie und Praxis des Deutschen Bundestages*. Baden-Baden: Nomos.
- Steffani, W. (1968). Möglichkeiten der Opposition. In einer parlamentarischen Demokratie und anderswo. *Die politische Meinung*, 13, 43–54.
- Stein, E., & Frank, G. (2010). *Staatsrecht* (21. Aufl.). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Waack, H.-J. (2015). Parlamentarische Opposition. In M. Morlok, U. Schliesky, & D. Wiefelspütz (Hrsg.), *Parlamentsrecht* (S. 710–753). Baden-Baden: Nomos.

**Demokratiethoretische
Herausforderungen der parlamentarischen
Opposition heute**

Die politische Opposition in der Regierungslehre. Systematische Überlegungen zu einem unterbelichteten Begriff

Friedbert W. Rüb

1 Einleitung

Politische Opposition ist in der praktischen Politik ein selbstverständlicher Sachverhalt.¹ Zur Regierung gibt es immer eine Opposition, die mehr oder weniger vehement den Kurs der Regierung bzw. der parlamentarischen Mehrheit kritisiert, Alternativen propagiert und in den Medien lautstark die Regierung und ihre Politik angreift. In der politischen Theorie dagegen spielt die Opposition eine nur geringe Rolle, sie wird meist nur am Rande erwähnt. Zwar taucht der Begriff in den klassischen Handbüchern, Nachschlagewerken oder Lexika der Politikwissenschaft in der Regel entsprechend auf, aber insgesamt fristet er ein Schattendasein, verglichen mit anderen Zentralbegriffen der Regierungslehre bzw. der Politikwissenschaft. Noch interessanter und beunruhigender aber ist der Sachverhalt, dass in den neueren Konzepten der Disziplin, z. B. in den Steuerungstheorien und – noch frappierender – den Governancetheorien der Begriff völlig verschwunden ist. Da politische Opposition an spezifischen Orten ausgeübt wird, nämlich im Parlament und/oder auf der Straße, verlieren auch diese Orte des Politiktreibens ihre Bedeutung. Die Politik bzw. Governance wird nicht nur oppositions-, sondern auch ortslos. Gleichzeitig kann man beobachten,

¹Ich danke Helmar Schöne für hilfreiche Kommentare, denen ich weitgehend gefolgt bin.

F. W. Rüb (✉)

Institut für Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin, Deutschland

E-Mail: friedbert.rueb@sowi.hu-berlin.de

dass die Opposition lautstärker und die politischen Konflikte zwischen Regierung und Opposition intensiviert werden. Nicht nur die Zunahme der Intensität von parlamentarischen Debatten, sondern auch die Konflikte zwischen Präsident D. Trump und der Opposition der Demokratischen Partei in den USA machen dies überdeutlich. Haben wir es also mit einer Zunahme der politischen Opposition zu tun? Oder führt sie trotz dieser Intensivierung ein Schattendasein?

Zentral für das Folgende ist das Verständnis von politischer Opposition. Der abstrakte und noch unspezifizierte Begriff der Opposition bezeichnet jedweden Widerstand gegen eine wie auch immer sich legitimierende Autorität und kann verschiedene Ausdrucksformen annehmen. Sie reichen von verbalen, friedlichen und organisierten Protesten bis hin zu gewaltsam ausgetragenen Konflikten, ja bis zu einer Revolution gegen eine bestehende Gesellschaftsstruktur. *Politische* Opposition dagegen muss unvermeidlich enger gefasst werden. Für manche Theoretiker bedeutet sie allein einen Widerspruch innerhalb des Grundkonsenses einer Gesellschaft und schließt deshalb Widerspruch außerhalb eines Grundkonsens aus. Im zweiten Fall hätten wir es mit einer anti-systemischen ‚Opposition‘ zu tun, die ein bestehendes politisches oder gar gesamtes Gesellschaftssystem durch ein grundlegend Neues ersetzen will. Wäre das dann noch politische Opposition oder systemischer oder gar revolutionärer Widerstand?

Die folgenden Überlegungen sind von dem Paradox geleitet, dass wir es (nicht nur, aber auch) in der Bundesrepublik zeitgleich mit einer Zu- und Abnahme der politischen Opposition zu tun haben. Dieses Paradox erklärt sich durch zwei parallel verlaufende Dynamiken, die vor allem die Rolle der politischen Parteien und die Parteienkonkurrenz in der modernen Demokratie betreffen. Wir haben es einerseits mit der Abnahme der politischen Konkurrenz zu tun, die durch die Entstehung eines *neuen Parteientypus* begünstigt wird und für den die Parteienforschung noch keinen einheitlichen Begriff gefunden hat. Kartellparteien, professionalisierte Medienkommunikationsparteien oder Parteien der Berufspolitiker konkurrieren um begriffliche Anerkennung. Aber alle Begriffe konvergieren auf eine zentrale, übergreifende Eigenschaft: Die zunehmende Professionalisierung und – untrennbar damit verbunden – Medialisierung der Politik der Parteien, die sie zugleich in einem zentralen Punkt übereinstimmen lässt: Der stärkeren Nutzung staatlicher Ressourcen zu ihrer Finanzierung. Dies führt zur Abnahme der politischen Konkurrenz und verändert dadurch die Intensität der Oppositionspolitik, die nun in zentralen Bereichen zur Intensivierung der parteipolitischen Zusammenarbeit, also der Kartellisierung, führt. Zugleich verstärkt sich die Intensität der politischen Opposition, die sich aber fast nur noch auf einzelne Policies bezieht. Die Medialisierung der Politik begünstigt diese

Intensivierung, weil die Medien zum fast alleinigen Kommunikationsinstrument geworden sind, über die die Politik mit der Bevölkerung kommuniziert. Parallel dazu entstehen – meist als unmittelbare Reaktion auf die Dynamiken der Professionalisierung und Kartellisierung – neue (rechts- wie links-) *populistische Parteien*, die gegen die tradierten Parteienkartelle agieren und oft von außerparlamentarischen Anti-Parteien-Bewegungen begleitet werden. Die Partei *Alternative für Deutschland* (AfD) ist hierfür prototypisch.

Im Beitrag gehe ich wie folgt vor: Ich kläre zunächst den Begriff der politischen Opposition, wie er in der traditionellen und neueren Regierungslehre verwendet wird und eine erste systematische Annäherung an das Phänomen ermöglicht (1). Im nächsten Schritt gehe ich über die bisher in der Politikwissenschaft entwickelten Typen von politische Opposition hinaus und entwerfe eine eigene, systematisch angelegte Typologie. Diese arbeitet mit zwei Kriterien: der Regelakzeptanz sowie der politischen Intensität der politische Opposition und schließt Oppositionsformen in diktatorischen Regimen ausdrücklich ein (2). Anschließend kläre ich die Prämissen, die den Analysen bzw. den Diagnosen vom Verschwinden der politischen Opposition zugrunde liegen. Hierbei diskutiere ich verschiedene Konzepte, die den Begriff systematisch verabschiedet haben, wie etwa die These der Kartellparteien, dann Governancetheorien und schließlich die Systemtheorie. Bei ihnen allen – mit Ausnahme der Systemtheorie – kommt der politische Opposition keine Bedeutung mehr zu, sie ist aus diesen Theorien bzw. Konzepten vollständig verschwunden (3). Abschließend komme ich auf das bereits erwähnte Paradox zurück, dass wir es einerseits mit dem Verschwinden und zugleich mit der Intensivierung der politischen Opposition zu tun haben. Zudem frage ich, welche Folgen das für die Dynamiken der politischen Prozesse in den (post)modernen Gesellschaften hat bzw. haben wird und welche Bedeutung hierbei der Opposition zukommt (4).

2 Der Begriff der Opposition in der (tradierten) Regierungslehre

Der Begriff der politischen Opposition hat sich in der (vergleichenden) Regierungslehre im Laufe der Zeit nicht nur verändert, sondern wird jeweils Zeit auch sehr unterschiedlich verwendet. Es ist erstaunlich, wie viele verschiedene Fassungen in der Disziplin existieren und dass sie sich – trotz einiger grundlegender Arbeiten – nicht auf ein einheitliches begriffliches Verständnis geeinigt

hat.² Dolf Sternberger (1955) hat sich – neben Otto Kirchheimer (1964) – als einer der ersten und wenigen Politologen bereits in den 1950er Jahren mit dem Phänomen der politischen Opposition beschäftigt. Kirchheimer ist sogar so weit gegangen, Ende der 60er Jahre zeitdiagnostisch vom „Verschwinden der Opposition“ zu sprechen (Kirchheimer 1967). Ich nehme diese frühen, gleichwohl nach wie vor grundlegenden politikwissenschaftlichen Überlegungen als Ausgangspunkt, um über die Rolle der politischen Opposition nachzudenken und spätere Veränderungen nachzuzeichnen.

Dolf Sternberger hat Ende der 50er Jahre in seiner „Studie zum Problem der Gewaltenteilung“ zwischen der „Opposition des Parlaments und parlamentarischer Opposition“ unterschieden (Sternberger 1955). Erstere ist in Regierungssystemen gegeben, in denen das Parlament als Ganzes dem König gegenübersteht. Im Lauf der Geschichte trotz es dem Königtum immer mehr Rechte ab und wird schließlich selbst zur zentralen politischen Institution im Regierungssystem, in dem die vom Volk gewählten Vertreter der politischen Parteien die politische Macht ausüben. Die Macht zur Regierungsbildung geht vom König auf die gewählten Vertreter im Parlament über und realisiert so die Herrschaft des Volkes über sich selbst. Er erinnert daran, dass

„das Auseinandertreten einer regierenden und einer opponierenden Gewalt innerhalb des einen Parlaments vielleicht das geglückteste Verfahren darstellt, Herrschaft und Freiheit in einer lebenden Verfassung zu vereinen derart, dass die Herrschaft die Freiheit zulässt, und dass die Freiheit die Herrschaft doch nicht untergräbt.“ (Sternberger 1955, S. 139)

Das „Widerspiel“ (Sternberger 1955, S. 136) von Regierung und Opposition im Parlament ist nicht nur eine der erstaunlichsten und bewundernswürdigsten Phänomene der modernen Verfassungsgeschichte, sondern eine zentrale Voraussetzung für die Realisation voller politischer Freiheit und für eine wirksame Einschränkung bzw. Bekämpfung der politischen Macht einer Regierung. Die parlamentarische Opposition – dies betont er ausdrücklich – muss von allen anderen Formen des politischen Widerstandes unterschieden werden, wie etwa der Revolution, der Sabotage oder des Widerstandes gegen die Staatsgewalt (Sternberger 1955, S. 133). Dies wäre – in einer anderen Begrifflichkeit

²Als Überblicke immer noch lesens- und bedenkenswert Euchner 1993; Dahl (Hg.) 1996; Helms 2002; Schüttemeyer 1998.

formuliert – Systemopposition, die er nicht unter die Kategorie der Opposition fasst, sondern mit anderen Begrifflichkeiten belegt.

Was sind nun die Aufgaben, die eine politische Opposition zu erfüllen hat? Sternberger unterscheidet drei *Hauptfunktionen*, die er als Kritik, Kontrolle und Entwurf von alternativer Politik bezeichnet, wobei letzteres am besten von einer „zusammenhängenden Oppositionsgruppe“ entwickelt werden kann (Sternberger 1955, S. 134). In stabilen parlamentarischen Systemen kann diese Rolle nur dann mit einer gewissen Aussicht auf Erfolg ausgeübt werden, wenn es eine bestimmte Wahrscheinlichkeit gibt, die Regierung als Ganzes abzulösen. Diese Polarität von Regierung und Opposition ist weder aus dem Begriff der (politischen) Macht noch aus dem der Toleranz zu verstehen, sondern setzt etwas anderes voraus: nämlich „die Einsicht in den Spielcharakter des Kampfes.“ (Sternberger 1955, S. 134) Diese Vorstellung eines Spiels, präziser eines „Widerspiels“ (Sternberger 1955, S. 134) ist für Sternbergers Politikverständnis zentral und nur wenn beide zentralen Spieler – Regierung und Opposition – dies anerkennen, kann etwas gelingen, das er als „Integration durch Polarität“ (Sternberger 1955, S. 134) bezeichnet. Der politische Konflikt ist dann eine produktive Kraft, die ein politisches Gemeinwesen zusammenhält, ja integriert und dennoch fundamentale politische Konflikte zulässt, ja voraussetzt.

Der Konflikt zwischen Regierung und Opposition darf jedoch nicht „soziologisch“ (Sternberger 1955, S. 142) verstanden werden, sondern kann nur noch „verfassungspolitisch definiert werden – als ein fester Ort, an dem unterschiedliche, ja entgegengesetzte Kräfte im Wechsel zu stehen kommen können.“ (Sternberger 1955, S. 133) Die Opposition kann in diesem Widerspiel aber nur dann ein zentraler Spieler bleiben, wenn sie realistisch erwarten kann, dass die verfassungspolitischen Spielregeln weitgehend konstant bleiben und sie die Regierung irgendwann ablösen wird. Zentral für seine weiteren Überlegungen aber ist der Ausgangspunkt, dass man von einer festzusammenhängenden Oppositionsgruppe auszugehen hat, die sich der Regierung systematisch gegenüberstellt und so die von Sternberger immer wieder betonte Bipolarität dauerhaft konstituiert. Dies wird von ihm dann so präzisiert, das die Politik der Opposition eine alternative „Politik für die ganze Nation“ (Sternberger 1955, S. 145) sein soll und nicht nur für eine bestimmte soziale Gruppe. Immer soll sie „gesamtpolitische Opposition“ sein (Sternberger 1955, S. 144; Herv. im Org.) und eben nicht nur die Interessenvertretung einer bestimmten sozialen Gruppe. Politische Opposition soll, ja muss „stets *das ganze Volk*“ ansprechen und so ein „quasi-plebiszitäres Element“ (Sternberger 1955, S. 147, Herv. im Org.) in ihrer Politik zur Geltung bringen. Zusammenfassend scheint mir die Formel ‚Integration durch Polarität‘ eine geglückte Formulierung zu sein, um das „ewige

Paradox“ (Kirchheimer 1964, S. 123) der politischen Opposition grundlegend zu kennzeichnen.

Kirchheimer argumentiert in vielen Punkten ähnlich wie Sternberger, auch wenn er eine anders gelagerte Begrifflichkeit verwendet und andere Schwerpunkte setzt. Wichtig wird bei ihm eine Differenzierung im Begriff selbst, die zwei Formen unterscheidet. *Loyale Opposition* realisiert sich dann, wenn „die verfügbaren Kandidaten im politischen Wettbewerb unterschiedliche Ziele, freilich in Übereinstimmung mit den verfassungsmäßigen Erfordernissen des gegebenen politischen Systems, verfolgen.“ (Kirchheimer 1967, S. 58) *Prinzipielle oder systemische Opposition* drückt sich darin aus, dass politische Akteure, in der Regel die politischen Parteien, Ziele verfolgen, die mit den gegebenen Verfassungsregeln des (demokratischen) politischen Systems nicht kompatibel sind (Kirchheimer 1967, S. 58). Daneben könnte man auch noch von *sporadischer ‚Opposition‘* sprechen, die aber den Begriff der Opposition überdehnt und ihn auf etwas anwendet, das mit politischer Opposition eben nichts mehr zu tun hat. Die Verwendung des Begriffs der politischen Konkurrenz bzw. des politischen Wettbewerbs scheint ihm analytisch präziser zu sein. Das deutet Kirchheimer an, wenn er sagt, „politischer Wettbewerb heißt nicht notwendig Opposition“, sondern es kann auch Wettbewerb geben, ohne dass dieser die Merkmale von Opposition realisiert; aber „(p)olitische Opposition, gleich welcher Form auch immer, heißt immer auch Wettbewerb“ (Kirchheimer 1967, S. 58).

Vom einem Abklingen bzw. dem Verfall der Opposition kann man dann sprechen, wenn „als Folge politischer Kartellabsprachen im Rahmen des parlamentarischen Regimes“ sich die Oppositionsrolle grundlegend verändert. Das Hauptbeispiel, das Kirchheimer für diesen Verfall heranzieht, ist Österreich ab Ende der 30er Jahre und vor allem in der Nachkriegszeit. Die beiden großen Parteien, die konservative und die sozialdemokratische, verabredeten einen Koalitionspakt, indem sie alle Regierungsämter und die wichtigsten Verwaltungsposten nach ihrer jeweiligen in Wahlen zum Ausdruck gekommenen Stärke aufteilen. Auch konnten die beteiligten politischen Parteien ihre politischen Gesetzesvorschläge nicht unabhängig voneinander im Parlament einbringen, sondern nur nach vorheriger Absprache. Kirchheimer schlussfolgert, dass dadurch die „parlamentarische Opposition zum Status einer von Fall zu Fall lizenzierten Opposition heruntergedrückt wird, sie dem Verschwinden nahegebracht (wird)“ und den Charakter einer „immer wieder erneuerten Kartellabsprache“ (Kirchheimer 1964, S. 134) gewinnt. Dieses System führt zu einer „neuartigen, eingebauten Opposition, welche in Österreich als Bereichsopposition bezeichnet wurde“ (Kirchheimer 1964, S. 135). Die Neuregelung der politisch umstrittenen

Punkte erfolgt nicht durch die parlamentarische Mehrheit, die ihre Positionen durch Abstimmungen im Parlament gegen die Opposition durchsetzt, sondern im Wege gegenseitiger Vereinbarungen. Das Regierungs-Oppositions-Verhältnis wird durch ein „freiwilliges Parteienkartell“ (Kirchheimer 1967, S. 137) ersetzt. Die kleineren und oft systemoppositionellen Parteien können die Abwesenheit der ‚richtigen‘ parlamentarischen Opposition nicht kompensieren, weil sie weder über genügend Verwaltungskennnisse noch über genügend Vertrauen bei den Wählern verfügen.

Was könnten nun die Gründe für das ‚Verschwinden‘ oder das ‚Versickern der Oppositionsfunktion‘ (Kirchheimer 1967, S. 141) sein? Er sieht diese Gründe nicht in wahltechnischen Ursachen wie dem Wahlsystem oder anderen institutionellen bzw. konstitutionellen Regeln, beispielsweise dem konstruktiven Misstrauensvotum o.ä. Vielmehr sucht er die Ursachen in den sozialstrukturellen Veränderungen der modernen Gesellschaften. Die soziale Polarisierung, also die Aufspaltung in soziale Klassen, schwächt sich ab und sie sind durch das Aufkommen einer neuen Mittelschicht geprägt, die sich aus den Angestellten und einer zunehmenden Beamtschaft zusammensetzt. Auf diese neuen Schichten konzentrieren sich die Parteien, was zu einem „trägen System des Parteienwettbewerbs“ führt (Kirchheimer 1967, S. 143). Die Folgen sind weitreichend. Zunächst reduziert sich die Intensität des zwischenparteilichen Wettbewerbs. Die großen Parteien versuchen alle wichtigen Interessen der Gesellschaft und nicht nur die Interessen einer spezifischen sozialen Gruppe zu vertreten. In vielen Fällen, das ist die zweite Folge, wird dies durch den innerparteilichen Wettbewerb der in den Parteien vertretenen Interessengruppen ergänzt, der nun zunimmt und eine neue Bedeutung gewinnt.

Verstärkt wird diese Entwicklung durch die neuen Medien, vor allem durch Zeitungen und Rundfunk, später durch das Fernsehen. Die Meinungsträger sind nicht, wie im 19. Jahrhundert, an sozialen Klassen orientiert, sondern umfassen das gesamte Meinungsspektrum der modernen Gesellschaften und gehen auf die Unterhaltungswünsche ihres gesamten Publikums ein. Sie verhalten sich dementsprechend „völlig neutral zu den verschiedenen Interessentenschichten“ (Kirchheimer 1967, S. 143) und versuchen zugleich, diese Neutralität auch gegenüber ihren Lesern und Hörern auszuüben. Die Medien tragen dadurch massiv zur „Harmonisierung innenpolitischer Verhältnisse“ bei (Kirchheimer 1967, S. 144). Das politische Publikum erwartet von den politischen Parteien die schnelle Erfüllung ihrer Forderungen, es will „sofortige Abschlagszahlungen“ (Kirchheimer 1967, S. 146). Die Festlegung auf die ‚traditionelle‘ Oppositionsrolle setzt bei den potenziellen Wählern Geduld voraus, weil sie auf die Erfüllung ihrer Erwartungen solange warten müssen, bis ihre Partei von der Opposition in die

Regierungsverantwortung gelangt. Diese Geduld ist heute nicht mehr vorhanden und die Parteien können damit nicht mehr rechnen. Eine auf längere Dauer abgestellte Oppositionsstrategie verliert an Bedeutung, sie muss dagegen schnell agieren bzw. reagieren können. Der Wandel der Parteien und – damit untrennbar verbunden – ihrer politischen Strategien und Taktiken ist „ursächlich“ (Kirchheimer 1967, S. 149) mit dem Abklingen der parlamentarischen Opposition verbunden. Kirchheimer betont ausdrücklich, dass die Entstehung der „einheitlichen Mittelstandsgesellschaft“ mit dem „Versanden der parlamentarischen Opposition“ eng zusammen hängt (Kirchheimer 1967, S. 150).

Beide Autoren beobachten einen Niedergang der politischen Opposition oder gar ihr Verschwinden. Zwar beharrt vor allem Sternberger auf der Position, dass sie nur noch verfassungsrechtlich gefasst werden kann und die Verfassung den ‚Ort‘, das Parlament, definiert, an dem sie ausgeübt werden kann. In diesem Ort – aber nicht nur dort – findet der politische Kampf zwischen Regierung(smehrheit) und Opposition statt und wird zu einem ständigen Wettbewerb um Wählerstimmen. Denn die Mehrheit der Wählerstimmen entscheidet über den Regierungs- oder Oppositionsstatus und es ist diese Polarität, welche die Lebendigkeit und den Kampfcharakter der Politik ausmacht. Jetzt aber entsteht ein neues Muster politischer Konflikte, dem das Moment der Intensität und Integrität durch Polarität fehlt. Dies ist in ihrer Terminologie *politische Konkurrenz*, die grundlegend durch das Abklingen der Opposition als Folge der „politischen Kartellabsprachen im Rahmen des parlamentarischen Regimes“ (Kirchheimer 1967, S. 123) gekennzeichnet ist. Im Extremfall kommt es zum Verschwinden der politischen Opposition, was durchaus mit einer Intensivierung der politischen Konkurrenz (etwa um ‚kleinere‘ Policy-Issues) verbunden sein kann (aber nicht muss!). Auch wird der Oppositionsbegriff allein für demokratische Regierungssysteme entwickelt, über mögliche Oppositionsformen in diktatorischen Regimen schweigen sich beide aus. Man könnte das so interpretieren, dass politische Opposition allein für demokratische Regime reserviert ist, während ‚Opposition‘ in Diktaturen dann etwas anders ist: Widerstand, Dissidenz, Aufruhr o.ä.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Politische Opposition ist bei Sternberger und Kirchheimer dadurch charakterisiert, dass sie die gegenwärtige Mehrheit bzw. Regierung in allen Fragen systematisch kritisiert, in allen Bereichen kontrolliert und Alternativvorschläge *prinzipieller Art* macht, sie ist *kompetitive Opposition*. Die Kritik an oder Alternativen zu einzelnen Policies bzw. deren einzelner Teile wäre dann etwas anderes, aber keine politische Opposition mehr. In der Terminologie der beiden Autoren ist es politische Konkurrenz. Das Verschwinden der politischen Opposition wird durch

drei zentrale Entwicklungen hervorgerufen: Zunächst durch die Kartellbildung der wichtigsten politischen Parteien, die europaweit stattfindet, aber in Österreich ihre paradigmatische Ausprägung fand. Zweitens durch den Modus der politischen Konfliktaustragung, der sich von gesamtpolitischer zu issue- und policy-orientierter Konkurrenz gewandelt und dadurch abgeschwächt hat. Und schließlich, drittens, durch die Wandlung der Parteien von Massen- zu Volksparteien, die sich nicht mehr allein auf ihr ursprünglich sozial abgegrenztes Wählerklientel konzentrieren, sondern sich am gesamten Wählermarkt orientieren. Eine Annäherung in grundlegenden programmatischen Prämissen ist damit untrennbar verbunden, was zu policy- und issue-orientierter statt gesamtpolitischer Parteienkonkurrenz führt.

3 Politische Opposition: Versuch einer Systematisierung

Im Folgenden erweitere ich die bisher skizzierten Typen von politischer Opposition und versuche, eine systematisch angelegte Typologie zu konstruieren. Sie nimmt auch die Widerspruchs- oder Oppositionsformen auf, die in diktatorischen Regimen beobachtbar sind. Sie geht somit über die bisherigen Typologien hinaus, die sich allein auf die Opposition in demokratischen Regimen konzentriert haben. Ich beginne jedoch mit einem kursorischen Überblick über die Formen von Opposition, die – neben den von Sternberger und Kirchheimer – in der tradierten Oppositionsforschung identifiziert wurden. Am prominentesten ist sicherlich die Typologie von Robert A. Dahl aus den 1960er Jahren, die aus einer vergleichenden Analyse von westeuropäischen, also demokratischen Staaten entstanden ist (Dahl (Hg.) 1966). Oppositionelle Politik kann nach Dahl über insgesamt sechs verschiedene Merkmale identifiziert werden (Dahl 1966a, bes. S. 332–347).

1. Die interne organisationale Kohäsion bzw. Konzentration (*concentration*) ist sehr unterschiedlich ausgeprägt. In Zwei-Parteien-Systemen ist diese am stärksten, weil die politische Opposition aus einer, aus *der* oppositionellen Partei besteht, während in Vielparteiensystemen die Opposition fragmentiert ist und sich aus mehreren Parteien zusammensetzt. Neben der rein numerischen Anzahl spielt auch die interne Kohäsion eine große Rolle. Politische Parteien variieren diesbezüglich außerordentlich und ob die oppositionelle(n) Partei(en) geschlossen abstimmen oder durch parteiinterne Fraktionsbildung geprägt sind, ist für deren Durchschlagskraft relevant.

2. Die Wettbewerbsfähigkeit (*competitiveness*) versucht die Dynamiken zu erfassen, die über Gewinne und Verluste bei Wahlen bestimmen. Zwei Parteien sind z. B. strikt wettbewerbsbezogen, wenn die Gewinne des Einen genau die Verluste des Anderen sind. Dies ist allein in Ländern mit absolutem Mehrheitswahlrecht der Fall. Aber generell können politische Parteien sowohl bei Wahlen als auch im Parlament kooperieren bzw. zusammenarbeiten, sofern sie etwa bei Wahlen Wahlbündnisse oder im Parlament Koalitionen bilden oder parlamentarische Minderheiten situativ oder dauerhaft mit der Regierung zusammenarbeiten.
3. Der Rahmen bzw. der Ort (*site*) bezeichnet den Raum, in dem Regierung und Opposition sich begegnen. Räume oder auch (politische) Arenen können etwa die öffentliche Meinung, das Parlament, die Medien bis hin zur Straße, auf der Demonstrationen stattfinden, sein.
4. Die Deutlichkeit (*distinctiveness*) der politischen Opposition kann durch die bereits oben benannten drei Faktoren bestimmt werden, also durch die Kohäsion, die Wettbewerbsfähigkeit und die Arenen des politischen Konflikts.
5. Die (politischen) Ziele (*goals*), die Regierung und Opposition verfolgen, unterscheiden sich selbstverständlich und sind zugleich hoch komplex. Dahl reduziert die Komplexität, indem er durch eine „deliberate oversimplification“ (Dahl 1966a, S. 341) vier Ziele unterscheidet: a) den Austausch bzw. Wechsel des Personals, b) einzelne Policies, c) die Struktur des politischen Systems und schließlich d) die sozio-ökonomische Struktur. In aufsteigender Reihenfolge werden die Ziele der politische Opposition immer umfassender, bis sie schließlich das Gesamtsystem einer Gesellschaft umstürzen, mithin eine Revolution durchsetzen will.
6. Dabei kann die politische Opposition auf verschiedene (politische) Strategien (*strategies*) setzen. Angesichts einer fast unüberschaubaren Bandbreite reduziert Dahl sie auf insgesamt sechs: Die erste besteht in einer rein wahlorientierten, in der die politische Opposition bei den nächsten Wahlen die Mehrheit der Wählerstimmen realisieren will. Die zweite ist eine Kombination von Stimmenmaximierung und von Sitzvermehrung im Parlament, die durch den Eintritt in eine (Regierungs)Koalition ermöglicht werden kann. Die dritte besteht in der Kombination der zweiten Strategie mit dem Versuch, in den verschiedensten (korporatistischen) Verhandlungsgremien einer Gesellschaft mehr Einfluss zu gewinnen. Viertens kann eine Intensivierung der dritten Strategie erfolgen, indem sie sich nun „concentrate on pressure group activities, intraparty bargaining, legislative maneuvering, gaining favorable judicial decision, actions at state and local levels, winning elections, or any combination of it.“ (Dahl 1966a, S. 345) Deutschland wird hier – neben der