

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 77

Das Parlament der (qualifizierten) Großen Koalition

Minderheitenrechte – Redezeiten –
Oppositionszuschlag – Hauptausschuss

Von

Simon Gelze



Duncker & Humblot · Berlin

SIMON GELZE

Das Parlament der (qualifizierten) Großen Koalition

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Professor Dr. Horst Risse, Berlin

Professor Dr. Utz Schliesky, Kiel

Professor Dr. Christian Waldhoff, Berlin

Band 77

Das Parlament der (qualifizierten) Großen Koalition

Minderheitenrechte – Redezeiten –
Oppositionszuschlag – Hauptausschuss

Von

Simon Gelze



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung

Hans **Böckler**
Stiftung 

Mitbestimmung · Forschung · Stipendien

Die Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin
hat diese Arbeit im Jahre 2018 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten
© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Ochsenfurt-Hohestadt
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany
ISSN 0720-6674
ISBN 978-3-428-15629-0 (Print)
ISBN 978-3-428-55629-8 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85629-9 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die Arbeit untersucht Große Koalitionen, insbesondere das Phänomen der qualifizierten Großen Koalition. Angesichts einer außergewöhnlich mandatsstarken Großen Koalition und einer entsprechend mandatschwachen Opposition steht das Parlament vor besonderen Herausforderungen. Es muss gerade im Spannungsfeld zwischen Mandatsgleichheit und Oppositionsgrundsatz „richtige“ Entscheidungen in eigener Sache treffen. Vorliegend werden Entscheidungen des Deutschen Bundestages in der 18. Wahlperiode unter die verfassungsrechtliche Lupe genommen. Die Arbeit bezieht Rechtsprechung und Literatur bis Sommer 2018 ein; die Landtagswahlen in Bayern und Hessen im Herbst 2018 wurden berücksichtigt – die dortigen Koalitionsbildungen schafften es nicht mehr in die Arbeit.

Die Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin nahm die vorliegende Arbeit im Sommersemester 2018 als Dissertation an. Mein erster Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Christian Waldhoff, dessen Ratschläge und Anregungen zu jeder Zeit eine große Hilfe waren. Für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens bedanke ich mich bei Prof. Horst Risse.

Ich bedanke mich bei der Hans-Böckler-Stiftung, mit deren finanzieller Hilfe ich Studium und Promotion sorglos meistern konnte. Ferner bin ich ihr, der Konrad-Redeker-Stiftung und der Fazit-Stiftung für einen großzügigen Druckkostenzuschuss dankbar.

Bei Prof. Hans Hofmann und Dr. Philipp Austermann möchte ich mich für die wertvollen Hintergrundgespräche, bei Dr. Jan Drossel für die ausgiebige Korrekturarbeit bedanken. Im Übrigen bin ich meinen lieben Freunden Elena Kullak, Laura Wolfstädter und Julius Rudolph für ihre Unterstützung dankbar. Mein ganz besonderer Dank gilt meinem langjährigen Freund und Weggefährten Felix Rhein, auf dessen Interesse und Scharfsinn jederzeit Verlass war. Ebenso dankbar bin ich meinem Bruder Christian Gelze, dessen Interesse weit weniger groß war – umso mehr verdient seine stetige Hilfestellung in den vergangenen zwei Jahren meine ehrliche Bewunderung.

Für die einzigartige Unterstützung möchte ich mich ferner bei meiner Verlobten bedanken, meinem Lieblingsmenschen und der Mutter meiner in diesem Sommer geborenen – wunderbaren – Tochter. Schließlich möchte ich mich bei meinen Eltern bedanken: für den bedingungslosen Rückhalt in jeder Lebenslage. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im Sommer 2018

Simon Gelze

Inhaltsübersicht

1. Kapitel

Einleitung	23
A. Parlamentarische Streitkultur im Spiegel der Zeit	23
B. Fragestellung	29
I. Begriffsbestimmungen	30
II. Große Koalitionen als politische Sonderkonstellation	43
III. Herausforderungen im Parlament der qualifizierten Großen Koalition	68
C. Forschungsstand	70
D. Gang der Untersuchung	76

2. Kapitel

Die Minderheitenrechte im Deutschen Bundestag	78
A. Oppositions- und Minderheitenrechte in Diskussion	79
I. Parlamentarische Debatte	79
II. Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht	81
B. Minderheitenrechte in Zeiten qualifizierter Großer Koalitionen	82
I. Mehrheitsprinzip	82
II. Parlamentarischer Minderheitenschutz	91
III. Verfassungsrechtliches Abhängigkeitsverhältnis von Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz	135
IV. Verschiebung der verfassungspolitischen Ordnung durch qualifizierte Große Koalitionen	136

C. Herleitung spezifischer Oppositionsrechte aus dem Grundgesetz	137
I. Herleitung eines verfassungsrechtlichen Grundsatzes effektiver Opposition durch das Bundesverfassungsgericht	138
II. Grundgesetzliche Quorenrechte als klassische Oppositionsrechte	141
III. Oppositionsrechte als Resultat teleologischer Auslegung	163
D. Verfassungsänderungspflicht angesichts qualifizierter Großer Koalitionen	171
I. Prüfungsmaßstab verfassungswidriges Verfassungsrecht	171
II. Keine Grundgesetzänderungspflicht	173
E. Abstimmungspflichten zugunsten der parlamentarischen Opposition in Zeiten qualifizierter Großer Koalitionen	175
F. Verfassungsmäßigkeit von § 126a GO-BT a.F.	176
I. Geschäftsordnungsautonomie als Rechtsgrundlage für die Regelung von § 126a GO-BT a.F.	177
II. Prüfungsmaßstab	201
III. Verfassungsrechtliche Diskussion	202
IV. § 126a Abs. 2 GO-BT a.F.	212
V. Zulässige Selbstbindung statt verfassungswidriges Geschäftsordnungsrecht? ..	213
G. Ergebnis	215

3. Kapitel

Die Redezeiten im Deutschen Bundestag	216
A. Parlamentarische Debatte: Rederecht – Redeordnung – Redezeit	218
I. Rederecht und seine Verankerung in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG	218
II. Geschäftsordnungsrechtliche Redeordnung	218
III. Parlamentarischer Verteilungskampf um Redezeit	220
B. Verfassungsrechtliche Einordnung von Rederecht und Redezeit	236
I. Rederecht im verfassungsrechtlichen Spannungsfeld	236

II. Interfraktionelle Vereinbarungen als Auflösung des verfassungsrechtlichen Spannungsfeldes	247
III. Anforderungen an die Redeordnung im Parlament der qualifizierten Großen Koalition	255
C. Verfassungsrechtliche Pflicht zur Verlängerung der Redezeit für die Opposition angesichts qualifizierter Großer Koalitionen	255
I. Anforderungen des parlamentarischen Minderheitenschutzes an die Redezeitaufteilung in Zeiten qualifizierter Großer Koalitionen	256
II. Rede und Gegenrede in Zeiten qualifizierter Großer Koalitionen	257
D. Verfassungsmäßigkeit einer Verlängerung der Redezeit für die Oppositionsfraktionen in der 18. Wahlperiode	262
I. Parlamentarisches Selbstorganisationsrecht als Rechtsgrundlage für die Verlängerung der Redezeit der Oppositionsfraktionen	263
II. Redezeitmodell in der 18. Wahlperiode	264
III. Verfassungsrechtliche Diskussion	266
E. Ergebnis	269

4. Kapitel

Der Oppositionszuschlag im Deutschen Bundestag 270

A. Eingliederung des Oppositionszuschlages in die Fraktionsfinanzierung	270
I. Fraktionsfinanzierung als verfassungsrechtliche Notwendigkeit	271
II. Grundbetrag, Steigerungsbetrag und Oppositionszuschlag	271
III. Oppositionszuschlag als parlamentarische Institution	275
B. Verfassungsmäßigkeit des Oppositionszuschlages	277
I. Besserstellung der Oppositionsfraktionen gegenüber den Regierungsfractionen.	278
II. Besserstellung der Oppositionsfraktionen gegenüber oppositionellen Abgeordneten und Gruppen	285
III. Keine verfassungsrechtliche Gebotenheit des Oppositionszuschlages	287

C. Verfassungsmäßigkeit der Anhebung des Oppositionszuschlages in der 18. Wahlperiode	291
I. Parlamentarisches Selbstorganisationsrecht als Rechtsgrundlage für die Anhebung des Oppositionszuschlages nach § 50 Abs. 2 Satz 1 AbgG	291
II. Verfassungsrechtliche Diskussion	292
D. Ergebnis	294

5. Kapitel

Der Hauptausschuss des Deutschen Bundestages	295
A. Charakteristika des Hauptausschusses der 18. Wahlperiode	296
I. Funktion und Kompetenzen	296
II. Begriffsverwendung und Rechtsnatur	297
III. Vorgänger und Landesmodelle	299
IV. Einsetzung und Sitzungszeitraum	301
V. Zusammensetzung	302
VI. Konkrete Tätigkeiten	303
B. Einsetzung des Hauptausschusses der 18. Wahlperiode als Folge einer großkoalitionären Regierungsfindung	306
C. Verfassungsmäßigkeit des Hauptausschusses der 18. Wahlperiode	309
I. Parlamentarisches Selbstorganisationsrecht als Rechtsgrundlage für die Einsetzung eines Hauptausschusses	310
II. Prüfungsmaßstab	310
III. Verfassungsrechtliche Diskussion	311
D. Ergebnis	346

6. Kapitel

Fazit	348
A. Zusammenfassung	348

B. Politische Handlungsalternativen im Parlament der qualifizierten Großen Koalition	356
I. Minderheitenrechte	357
II. Redezeiten	360
III. Oppositionszuschlag	362
IV. Hauptausschuss	366
C. Ausblick	369
Literaturverzeichnis	374
Personenverzeichnis	403
Stichwortverzeichnis	406

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel

Einleitung	23
A. Parlamentarische Streitkultur im Spiegel der Zeit	23
B. Fragestellung	29
I. Begriffsbestimmungen	30
1. Mehrheit und Minderheit	30
2. Koalition und Opposition	32
3. Koalitionstypen im bipolaren Mehrparteiensystem der Bundesrepublik Deutschland	35
a) Kleine Koalition	37
b) Große Koalition	38
c) Qualifizierte Große Koalition	40
II. Große Koalitionen als politische Sonderkonstellation	43
1. „Große Koalitionen“ vor 1945	43
2. Große Koalitionen in Bund und Ländern seit 1945	44
3. Überlegungen im Parlamentarischen Rat	51
4. Ursachen für die Bildung Großer Koalitionen	52
5. Politische Nebeneffekte Großer Koalitionen	56
a) Wählerschaft	56
b) Regierungsstabilität und politisches Steuerungspotential	59
c) Chance zum Machtwechsel	63
d) Rolle des einzelnen Abgeordneten in der Koalition	64
e) Rolle des Bundeskanzlers	65
f) Informalisierung von Entscheidungsprozessen	66
III. Herausforderungen im Parlament der qualifizierten Großen Koalition	68
C. Forschungsstand	70
D. Gang der Untersuchung	76

2. Kapitel

Die Minderheitenrechte im Deutschen Bundestag	78
A. Oppositions- und Minderheitenrechte in Diskussion	79
I. Parlamentarische Debatte	79
II. Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht	81
B. Minderheitenrechte in Zeiten qualifizierter Großer Koalitionen	82
I. Mehrheitsprinzip	82
1. Verortung in Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG	82
2. Vom Konsens zur Mehrheitsentscheidung	83
3. Funktionen und Inhalt des Mehrheitsprinzips	87
4. Mehrheitsanforderungen für Abstimmungen im Deutschen Bundestag	88
5. Grenzen der Mehrheitsentscheidung	90
II. Parlamentarischer Minderheitenschutz	91
1. Minderheitenschutz und Minderheitenrechte	91
2. Minderheitenschutz als Ausprägung des Demokratieprinzips	92
3. England als Ideenmotor parlamentarischen Verfahrens	93
4. Funktionen des Minderheitenschutzes	97
5. Träger von Minderheitenrechten	100
a) Statusgebundene Minderheitenrechte	100
b) Nicht-statusgebundene Minderheitenrechte	103
6. Inhalt des Minderheitenschutzes	103
a) Ausdrücklich geregelte Minderheitenrechte	103
aa) Normierung von Minderheitenrechten	104
(1) Minderheitenrechte im Grundgesetz	104
(2) Minderheitenrechte in einfachen Gesetzen	106
(3) Minderheitenrechte in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages	108
(4) Exkurs: Ungeschriebene Minderheiten- und Oppositionsrechte	111
bb) Änderung und Abweichung von Minderheitenrechten	112
b) Mandatsgleichheit als Teil des Minderheitenschutzes	114
aa) Herleitung des formalen Gleichbehandlungsgrundsatzes	115
bb) Funktionen der Mandatsgleichheit	120
cc) Inhalt der Mandatsgleichheit	121
dd) Ausnahmen von der Mandatsgleichheit	122
c) Verfassungsrechtlicher Kernbestand parlamentarischen Minderheitenschutzes	125
7. Einklagbarkeit von Minderheitenschutz	131
8. Grenzen parlamentarischen Minderheitenschutzes	135

- III. Verfassungsrechtliches Abhängigkeitsverhältnis von Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz 135
- IV. Verschiebung der verfassungspolitischen Ordnung durch qualifizierte Große Koalitionen 136
- C. Herleitung spezifischer Oppositionsrechte aus dem Grundgesetz 137
 - I. Herleitung eines verfassungsrechtlichen Grundsatzes effektiver Opposition durch das Bundesverfassungsgericht 138
 - II. Grundgesetzliche Quorenrechte als klassische Oppositionsrechte 141
 - 1. Subsidiaritätsklage 142
 - 2. Sitzungseinberufung 145
 - 3. Untersuchungsausschuss 148
 - 4. Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss 151
 - 5. Abstrakte Normenkontrolle 152
 - III. Oppositionsrechte als Resultat teleologischer Auslegung 163
 - 1. Verfassungswortlaut als Grenze 164
 - 2. Ungleichbehandlung von Abgeordneten 166
 - 3. Rechtsbetroffenheit Dritter 170
- D. Verfassungsänderungspflicht angesichts qualifizierter Großer Koalitionen 171
 - I. Prüfungsmaßstab verfassungswidriges Verfassungsrecht 171
 - II. Keine Grundgesetzänderungspflicht 173
- E. Abstimmungs Pflichten zugunsten der parlamentarischen Opposition in Zeiten qualifizierter Großer Koalitionen 175
- F. Verfassungsmäßigkeit von § 126a GO-BT a.F. 176
 - I. Geschäftsordnungsautonomie als Rechtsgrundlage für die Regelung von § 126a GO-BT a.F. 177
 - 1. Geschäftsordnungsautonomie – Selbstorganisationsrecht – Parlamentsautonomie 177
 - 2. Selbstorganisationsrecht als parlamentarische Errungenschaft 180
 - 3. Funktionen des Selbstorganisationsrechts 186
 - 4. Inhalt des Selbstorganisationsrechts 190
 - 5. Regelungsformen im Rahmen der Selbstorganisation 191
 - 6. Grenzen der Selbstorganisation 194
 - a) Ausdrückliche Vorgaben im Grundgesetz 195
 - b) Allgemeine Verfassungsprinzipien 196
 - c) Keine einfachen Gesetze 196
 - II. Prüfungsmaßstab 201
 - III. Verfassungsrechtliche Diskussion 202
 - 1. Enqueterrecht und Sitzverteilung im Untersuchungsausschuss 202
 - 2. Untersuchungsrecht im Verteidigungsausschuss 208

3. Sitzungseinberufung	208
4. Subsidiaritätsklage	209
5. Aufnahme abweichender Auffassungen zur Subsidiaritätsklage in Klageschrift	209
6. Stellungnahme des Bundestages zu Vorhaben der Europäischen Union	210
7. Informations- und Auskunftsverlangen des Haushaltsausschusses im Rahmen des ESM-Finanzierungsgesetzes	210
8. Anhörungsrecht im Haushaltsausschuss im Rahmen des ESM-Finanzierungsgesetzes und des Stabilisierungsmechanismusgesetzes	211
9. Anhörungsrecht im federführenden Ausschuss	211
10. Plenarberatung statt erweiterter öffentlicher Ausschussberatung im federführenden Ausschuss	211
11. Einsetzung von Enquete-Kommissionen	212
IV. § 126a Abs. 2 GO-BT a.F.	212
V. Zulässige Selbstbindung statt verfassungswidriges Geschäftsordnungsrecht?	213
G. Ergebnis	215

3. Kapitel

Die Redezeiten im Deutschen Bundestag	216
A. Parlamentarische Debatte: Rederecht – Redeordnung – Redezeit	218
I. Rederecht und seine Verankerung in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG	218
II. Geschäftsordnungsrechtliche Redeordnung	218
III. Parlamentarischer Verteilungskampf um Redezeit	220
1. Parlamentarische Tradition vor Gründung der Bundesrepublik	220
2. Parlamentarische Redezeitenverteilung seit 1949 im Deutschen Bundestag	229
3. Proporz und Parität	235
B. Verfassungsrechtliche Einordnung von Rederecht und Redezeit	236
I. Rederecht im verfassungsrechtlichen Spannungsfeld	236
1. Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Ablaufs	236
2. Privilegierte Redner des Art. 43 Abs. 2 Satz 2 GG	238
3. Gleiches Rederecht für alle Abgeordneten	240
4. Minderheitenschutz in der Debatte	244
5. Rede und Gegenrede	245
II. Interfraktionelle Vereinbarungen als Auflösung des verfassungsrechtlichen Spannungsfeldes	247
1. Plenardebatte: „Berliner Stunde“	247
2. Aktuelle Stunde: Fünf-Minuten-Beiträge	252
3. Ausschusssitzung: <i>open end</i> -Verfahren	254

III. Anforderungen an die Redeordnung im Parlament der qualifizierten Großen Koalition 255

C. Verfassungsrechtliche Pflicht zur Verlängerung der Redezeit für die Opposition angesichts qualifizierter Großer Koalitionen 255

 I. Anforderungen des parlamentarischen Minderheitenschutzes an die Redezeitaufteilung in Zeiten qualifizierter Großer Koalitionen 256

 II. Rede und Gegenrede in Zeiten qualifizierter Großer Koalitionen 257

 1. Parlamentarische Öffentlichkeitsverpflichtung und Kontrollauftrag 258

 2. Parität als parlamentarisches Pflichtprogramm? 260

D. Verfassungsmäßigkeit einer Verlängerung der Redezeit für die Oppositionsfraktionen in der 18. Wahlperiode 262

 I. Parlamentarisches Selbstorganisationsrecht als Rechtsgrundlage für die Verlängerung der Redezeit der Oppositionsfraktionen 263

 II. Redezeitmodell in der 18. Wahlperiode 264

 III. Verfassungsrechtliche Diskussion 266

E. Ergebnis 269

4. Kapitel

Der Oppositionszuschlag im Deutschen Bundestag 270

A. Eingliederung des Oppositionszuschlages in die Fraktionsfinanzierung 270

 I. Fraktionsfinanzierung als verfassungsrechtliche Notwendigkeit 271

 II. Grundbetrag, Steigerungsbetrag und Oppositionszuschlag 271

 III. Oppositionszuschlag als parlamentarische Institution 275

B. Verfassungsmäßigkeit des Oppositionszuschlages 277

 I. Besserstellung der Oppositionsfraktionen gegenüber den Regierungsfractionen 278

 1. Strukturelle Nachteile der Oppositionsfraktionen 279

 2. Besondere Anforderungen an die parlamentarische Aufgabenbewältigung durch die Opposition 282

 II. Besserstellung der Oppositionsfraktionen gegenüber oppositionellen Abgeordneten und Gruppen 285

 III. Keine verfassungsrechtliche Gebotenheit des Oppositionszuschlages 287

C. Verfassungsmäßigkeit der Anhebung des Oppositionszuschlages in der 18. Wahlperiode 291

 I. Parlamentarisches Selbstorganisationsrecht als Rechtsgrundlage für die Anhebung des Oppositionszuschlages nach § 50 Abs. 2 Satz 1 AbgG 291

 II. Verfassungsrechtliche Diskussion 292

D. Ergebnis	294
-------------------	-----

5. Kapitel

Der Hauptausschuss des Deutschen Bundestages	295
A. Charakteristika des Hauptausschusses der 18. Wahlperiode	296
I. Funktion und Kompetenzen	296
II. Begriffsverwendung und Rechtsnatur	297
III. Vorgänger und Landesmodelle	299
IV. Einsetzung und Sitzungszeitraum	301
V. Zusammensetzung	302
VI. Konkrete Tätigkeiten	303
B. Einsetzung des Hauptausschusses der 18. Wahlperiode als Folge einer großkoalitionären Regierungsfindung	306
C. Verfassungsmäßigkeit des Hauptausschusses der 18. Wahlperiode	309
I. Parlamentarisches Selbstorganisationsrecht als Rechtsgrundlage für die Einsetzung eines Hauptausschusses	310
II. Prüfungsmaßstab	310
III. Verfassungsrechtliche Diskussion	311
1. Verzögerte Einsetzung von Fachausschüssen	311
2. Hauptausschuss als Ausschuss i.S.d. Art. 45, 45a und 45c GG	315
a) Institutionelle Bestandsgarantie der Pflichtausschüsse	316
b) Kompetenzielle Bestandsgarantie der Pflichtausschüsse	319
c) Sonderbefugnisse der Pflichtausschüsse	322
aa) Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union	322
bb) Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten	325
cc) Ausschuss für Verteidigung	325
dd) Petitionsausschuss	328
3. Marginalisierung der parlamentarischen Opposition im Hauptausschuss der qualifizierten Großen Koalition	330
a) Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Plenum und Ausschüssen als Ausdruck parlamentarischen Minderheitenschutzes	331
b) Anforderungen des Grundsatzes effektiver Opposition an einen Hauptausschuss	333
4. Mitglieder eines Hauptausschusses „gleicher unter Gleichen“?	335
a) Ungleichbehandlung von Abgeordneten durch die Einsetzung eines Hauptausschusses	335

b) Rechtfertigung der Ungleichbehandlung: Handlungsfähigkeit des „Arbeitsparlaments Bundestag“ 336

 aa) Übergangslösung Hauptausschuss 341

 bb) Bedeutung von Ressortzuschnitt und Personalfragen bei der Ausschusseinsetzung 342

 cc) Kein entgegenstehender Wille des Verfassungsgebers 344

D. Ergebnis 346

6. Kapitel

Fazit 348

A. Zusammenfassung 348

B. Politische Handlungsalternativen im Parlament der qualifizierten Großen Koalition 356

 I. Minderheitenrechte 357

 II. Redezeiten 360

 III. Oppositionszuschlag 362

 IV. Hauptausschuss 366

C. Ausblick 369

Literaturverzeichnis 374

Personenverzeichnis 403

Stichwortverzeichnis 406

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Große Koalitionen und ihre parteipolitische Zusammensetzung in Bund und Ländern	40
Tabelle 2: Von der Alleinregierung bis zum Allparteienbündnis in Bund und Ländern ..	50
Tabelle 3: Untersuchungsausschüsse	151
Tabelle 4: Abstrakte Normenkontrollen und ihre Antragsteller.....	158
Tabelle 5: „Sanfte“ Kontrollmöglichkeiten der Oppositionsfraktionen.....	169
Tabelle 6: „Bonner-“ bzw. „Berliner Stunde“ von der 10. bis zur 17. Wahlperiode	250
Tabelle 7: Redezeitenverteilung in den Aktuellen Stunden von der 12. bis zur 17. Wahlperiode.....	253
Tabelle 8: Redezeitenverteilung in den Plenardebatten der 18. Wahlperiode	264
Tabelle 9: Redezeitenverteilung in den Aktuellen Stunden der 18. Wahlperiode	265
Tabelle 10: Entwicklung des jährlichen Oppositionszuschlages im Bundestag seit seiner Einführung 1977	276
Tabelle 11: Große Koalitionen – lange Wartezeiten?	307

1. Kapitel

Einleitung

A. Parlamentarische Streitkultur im Spiegel der Zeit

Fortschritt braucht Widerspruch. Die parlamentarische Demokratie zeichnet sich nicht nur durch eine Mehrheitsentscheidung aus, die am Ende von Gesetzgebungsverfahren steht. Auf dem Weg dorthin müssen andere Meinungen gehört werden. Es geht um einen offen pluralistischen Diskurs, um einen Willensbildungsprozess und das gemeinsame Ringen um die besten Lösungen für gesellschaftliche Probleme. Gerade im politischen Streit liegt eine Antriebsfeder für die jeweils notwendigen Veränderungen. Erst dadurch wird demokratische Legitimation erzeugt.¹ Im parlamentarischen Regierungssystem befinden sich die Regierung und ihre Regierungsmehrheit mit der Opposition im Konflikt. Regelmäßig verlaufen die Streitlinien also „quer durch das Parlament“². Im Mutterland des Parlamentarismus, im britischen *House of Commons*, demonstriert auch die Sitzordnung diese Frontstellung. Regierungsmitglieder und Abgeordnete der Regierungsmehrheit sitzen den Abgeordneten der parlamentarischen Opposition im *Westminster Palace* tribünenartig gegenüber.³ Vor den grünen Bänken der Widersacher befinden sich rote Linien – die sogenannten *sword lines* –,⁴ deren Übertritt vom *Speaker* geahndet werden kann.⁵

¹ Krings, in: Kluth/Krings, Gesetzgebung, § 2 Rn. 83.

² BVerfGE 102, 224 (236).

³ Vgl. hierzu insgesamt *Sydow/Jooß*, ZParl. 48 (2017), 535 (537); zur Sitzordnung *Blackburn/Kennon/Wheeler-Booth*, Griffith & Ryle on Parliament: Functions, Practise and Procedures, Rn. 5-003.

⁴ Rote Linien gibt es im Bundestag nicht. Es gehört aber zur parlamentarischen Gepflogenheit, dass sich Regierungsvertreter ohne Bundestagsmandat trotz ihres grundgesetzlichen Zutrittsrechts in Zurückhaltung üben. Sie sind entsprechend selten außerhalb der Regierungsbank im Inneren des Parlamentsplenums zu sehen. Zwischenrufe von der Regierungsbank sind insgesamt verpönt, allgemein *Schürmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, § 20 Rn. 25 m.w.N.; aus germanistischer Sicht anschaulich *Burkhardt*, Zwischen Monolog und Dialog, S. 29 ff.

⁵ Glaubt man der Darstellung von *Christopher Jones*, geht der Name der *sword lines* auf eine Zeit zurück, in der die Abgeordneten Schwerter mit in das *House of Commons* brachten; zwischen die roten Linien fänden zum Schutz des Parlamentsfriedens zwei Schwertlängen Platz, *Jones*, *The Great Palace*, S. 172 ff. Das britische Unterhaus selbst bezweifelt diese Erzählung auf Anfrage. Es gebe keine Belege für eine Zeit, in der die Parlamentarier Schwerter mit in die Versammlungen des Unterhauses im *Westminster Palace* brachten. Schon die Existenz der roten Linien vor dem Brand von 1834 sei fraglich. Vielmehr habe es damals schon prak-

Das Mehrheitswahlrecht in Großbritannien fördert ein funktionales Zweiparteiensystem⁶. Es hat in der Regel eine absolute Mehrheit im Unterhaus für eine der beiden großen Parteien im Land zur Folge, *Tories* oder *Labour*. Für die andere Partei⁷ geht es auf die Oppositionsbank. Ein *Hung Parliament* ohne absolute Mehrheit für eine Fraktion, wie es seit der Unterhauswahl 2017 besteht, ist eine Ausnahmescheinung.⁸ Große Koalitionen zwischen den beiden mandatsstärksten Fraktionen sind in Friedenszeiten⁹ undenkbar. Selbst Minderheitsregierungen werden solchen Bündnissen vorgezogen.¹⁰

Dies ist anders in der Bundesrepublik. Das deutsche Verhältniswahlrecht, mag es auch eine personalisierte Verhältniswahl sein, fördert ein Mehrparteiensystem in Bund und Ländern. Ausnahmen gibt es auch hierzulande, z.B. die vom 7. Dezember 1958: An diesem Tag fand die Wahl zum dritten Abgeordnetenhaus von (West-)Berlin statt. Dabei wurde nicht nur die höchste Wahlbeteiligung in der Geschichte der Bundesrepublik registriert, auch das Ergebnis der Wahl war bemerkenswert: 92,9 % der Wahlberechtigten wählten nur zwei Parteien in das Berliner Abgeordnetenhaus; die SPD errang 52,6 % der Stimmen, die CDU 37,7 %. Die FDP, vorher noch im Parlament vertreten, scheiterte ebenso an der Fünf-Prozent-Hürde wie alle anderen Parteien. 78 Abgeordnete der SPD und 55 Abgeordnete der CDU zogen daraufhin in den provisorischen Sitz des Berliner Abgeordnetenhauses im Rathaus Schöneberg ein. In der Bundesrepublik sind Zweiparteienparlamente insgesamt eine Rarität, die es lediglich öfter in den 1970er und 1980er Jahren gab.¹¹ Die zusätzliche Besonderheit der Berliner Legislaturperiode von 1958 bis 1962 liegt aber darin, dass Willy Brandt (SPD), der damalige Regierende Bürgermeister von Berlin, der CDU eine Koalition anbot, obwohl seine

tische Gründe für Markierungen gegeben, z.B. die freie Sicht des *Speakers* oder die disziplinierende Wirkung auf die Platzordnung.

⁶ Vgl. zum Begriff *Helms*, Politische Opposition, S. 81 f.

⁷ Die sogenannte *Her Majesty's Opposition* hat anders als in der Bundesrepublik eine institutionalisierte Stellung. Vgl. dazu anschaulich *Sydow/Joß*, ZParl. 48 (2017), 535 (535, 543 f.), die das britische „antagonistische“ Oppositionsmodell und das „konsensualere“ Modell der Bundesrepublik miteinander vergleichen.

⁸ Die Wahlen zum britischen Unterhaus von 1974 und 2010 führten ebenfalls zu einem *Hung Parliament*. 1974 gab es Neuwahlen, 2010 eine Koalitionsregierung zwischen *Conservatives* und *Liberal*; zu neueren Entwicklungen *Ingold*, Das Recht der Oppositionen, S. 32 ff.; politikwissenschaftlich *Saalfeld*, ZfP 59 (2012), 197–216.

⁹ Nationale Einheitsregierungen zwischen *Conservatives* und *Labour* gab es unter den Premierministern *Neville Chamberlain* und *Winston Churchill* während des Zweiten Weltkrieges von 1939 bis 1945.

¹⁰ Nach der Wahl zum britischen Unterhaus von 2017 einigten sich die *Conservatives* und ihre derzeitige Premierministerin *Theresa May* am 26. Juni 2017 mit der *Democratic Unionist Party* über eine Minderheitsregierung.

¹¹ Vgl. die Wahlen in Bayern 1982, Hamburg 1953 (mit der Besonderheit des „Hamburger Blocks“) und 1978, Niedersachsen 1970 und 1978, Nordrhein-Westfalen 1980, Rheinland-Pfalz 1983, im Saarland 1970 und 1999 sowie in Schleswig-Holstein 1971, 1983 und 1988 (mit der Besonderheit eines SSW-Abgeordneten im Landtag).

Fraktion eine absolute Mehrheit besaß. Schon vier Jahre zuvor entschieden sich SPD und CDU zur Zusammenarbeit in der krisengebeutelten Stadt. Auch damals gewann die SPD die absolute Mehrheit, mit der FDP gab es bis dahin aber zumindest noch eine Oppositionsfraktion im Berliner Abgeordnetenhaus. Nun wurde aus der Großen Koalition ein Allparteienbündnis.

Zurück zum Regelfall: Heute sind in allen 17 deutschen Parlamenten mindestens vier Fraktionen¹² vertreten, in den allermeisten fünf¹³, teilweise gar sechs¹⁴ – allen voran im Deutschen Bundestag. Je mehr Fraktionen im Parlament vertreten sind, desto wahrscheinlicher ist die Notwendigkeit einer Koalition.¹⁵ Sie sind ein Charakteristikum deutscher Politik, insbesondere auf Bundesebene.¹⁶ Nach Bundestagswahlen bildeten sich bisher immer Koalitionsregierungen, sogar nach der Bundestagswahl 1957, als die Unionsparteien die absolute Mehrheit im Parlament errangen und dennoch mit der nationalkonservativen DP-Fraktion koalierten. 60 Jahre später, nach der jüngsten Bundestagswahl am 24. September 2017, bildete sich eine Große Koalition zwischen CDU/CSU und SPD. Sie wählte Angela Merkel (CDU) in dieser Konstellation bereits zum dritten Mal zur Bundeskanzlerin. Die „Große“ Koalition der aktuellen 19. Wahlperiode muss sich mit 56,3 % der Parlamentsmandate begnügen.¹⁷ Es ist das insgesamt vierte Bündnis zwischen den beiden mandatsstärksten Fraktionen auf Bundesebene:¹⁸ Zur ersten Großen Koalition kam es 1966. Nach dem Scheitern der konservativ-liberalen Koalition sowie dem Rücktritt von Bundeskanzler Ludwig Erhard (CDU, formell parteilos), führte Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger (CDU) bis 1969 ein großkoalitionäres Bündnis zwischen CDU/CSU und nunmehr SPD an, das 90,3 % der Parlamentssitze auf sich vereinte. Fast 40 Jahre vergingen, bis der ersten Großen Koalition im Bund eine

¹² Vier Fraktionen zählt seit der bayerischen Landtagswahl 2018 noch der saarländische Landtag.

¹³ Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern (aufgrund der Besonderheit der BMV-Fraktion), Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

¹⁴ Bayern (aufgrund der Besonderheit der Fraktion der Freien Wähler), Berlin, Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein (aufgrund der Besonderheit der SSW-Fraktion).

¹⁵ Ob mit der Anzahl der Fraktionen im Parlament die Wahrscheinlichkeit für großkoalitionäre Regierungsbildungen steigt, hängt auch davon ab, welche der politischen Kräfte am stärksten aus einer Wahl hervorgehen. Eine zunehmende Fragmentierung der Parlamente führt aber zu einer erhöhten „Wahrscheinlichkeit, dass unabhängig von der Größe der Regierungskoalition qualifizierte Minderheitsquoren zur Ausübung oppositionsrelevanter Rechte nicht mehr ohne Weiteres erreicht werden und zwar von keiner (oppositionellen) Fraktion.“, *Cancik*, ZParl. 48 (2017), 516 (520 f.); siehe dazu 6. Kapitel C.

¹⁶ Nur in Bayern sind Alleinregierungen häufiger als Koalitionen. Siehe dazu Tabelle 2 in 1. Kapitel B. II. 2.

¹⁷ Sowohl die Kleinen Koalitionen der ersten Wahlperioden als auch die Kleine Koalition der 12. Wahlperiode vereinten mehr Parlamentssitze auf sich.

¹⁸ In Österreich sind Große Koalitionen häufiger, dazu aus der Politikwissenschaft *Strohmeier*, ZPol. 19 (2009), 5 (12 ff.); zur parlamentarischen Opposition in Österreich insgesamt *Konrath*, ZParl. 48 (2017), 557–574.