

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*

<b>Einleitung</b>	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*

<b>Die Minderheitenrechte im Deutschen Bundestag</b>	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*

<b>Die Redezeiten im Deutschen Bundestag</b>	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*

<b>Der Hauptausschuss des Deutschen Bundestages</b>	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*

<b>Fazit</b>	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
<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>374</b>
<b>Personenverzeichnis . . . . .</b>	<b>403</b>
<b>Stichwortverzeichnis . . . . .</b>	<b>406</b>



# Inhaltsverzeichnis

## *1. Kapitel*

<b>Einleitung</b>	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

<b>Die Minderheitenrechte im Deutschen Bundestag</b>	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

<b>Die Redezeiten im Deutschen Bundestag</b> .....	<b>216</b>
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*

<b>Der Hauptausschuss des Deutschen Bundestages</b>	<b>295</b>
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.<sup>1</sup> Im parlamentarischen Regierungssystem befinden sich die Regierung und ihre Regierungsmehrheit mit der Opposition im Konflikt. Regelmäßig verlaufen die Streitlinien also „quer durch das Parlament“<sup>2</sup>. 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.<sup>3</sup> Vor den grünen Bänken der Widersacher befinden sich rote Linien – die sogenannten *sword lines* –,<sup>4</sup> deren Übertritt vom *Speaker* geahndet werden kann.<sup>5</sup>

---

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

<sup>2</sup> BVerfGE 102, 224 (236).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 Zweiparteiensystem<sup>6</sup>. 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 Partei<sup>7</sup> geht es auf die Oppositionsbank. Ein *Hung Parliament* ohne absolute Mehrheit für eine Fraktion, wie es seit der Unterhauswahl 2017 besteht, ist eine Ausnahmescheinung.<sup>8</sup> Große Koalitionen zwischen den beiden mandatsstärksten Fraktionen sind in Friedenszeiten<sup>9</sup> undenkbar. Selbst Minderheitsregierungen werden solchen Bündnissen vorgezogen.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup> 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.

<sup>6</sup> Vgl. zum Begriff *Helms*, Politische Opposition, S. 81 f.

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

<sup>8</sup> 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.

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

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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 Fraktionen<sup>12</sup> vertreten, in den allermeisten fünf<sup>13</sup>, teilweise gar sechs<sup>14</sup> – allen voran im Deutschen Bundestag. Je mehr Fraktionen im Parlament vertreten sind, desto wahrscheinlicher ist die Notwendigkeit einer Koalition.<sup>15</sup> Sie sind ein Charakteristikum deutscher Politik, insbesondere auf Bundesebene.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> Es ist das insgesamt vierte Bündnis zwischen den beiden mandatsstärksten Fraktionen auf Bundesebene:<sup>18</sup> 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

---

<sup>12</sup> Vier Fraktionen zählt seit der bayerischen Landtagswahl 2018 noch der saarländische Landtag.

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

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

<sup>15</sup> 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.

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

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

<sup>18</sup> 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.