

## „Effektive Opposition“ im Parlament – eine ausgefallene Debatte?

Pascale Cancik

„Ob nun ein Viertel oder ein Fünftel,  
das spielt doch keine Rolle“ (Thomas Dehler, 1948)<sup>1</sup>

### 1. Große und kleinere Koalitionen als Problem effektiver Opposition

#### 1.1. Die Frage nach „effektiver Opposition“ im Parlament

Angesichts der sich im Herbst 2013 abzeichnenden sehr großen Koalition von CDU/ CSU und SPD wurde vor dem Ausfall entscheidender Kontroll- und Machtbegrenzungsmechanismen des parlamentarischen Regierungssystems gewarnt. Nicht zuletzt das Minderheitsrecht eines Viertels der Abgeordneten, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, drohte in der Fallkonstellation der „qualifiziert großen Koalition“ auszufallen.<sup>2</sup> Gerade jenes Untersuchungsrecht gilt aber als Kernrecht parlamentarischer Opposition. Manche Staatsrechtler hielten denn auch Verfassungsänderungen für erforderlich, um effektive Oppositioonsausübung zu gewährleisten.<sup>3</sup> Die Situation konnte offensichtlich als Demokratie-Problem wahrgenommen werden.

Vier Jahre später wissen wir, dass es in dieser achtzehnten Wahlperiode fünf Untersuchungsverfahren (Untersuchungsausschüsse gemäß Art. 44 GG) gab<sup>4</sup>, soviel wie das letzte Mal in der 10. Wahlperiode (1983 bis 1987).<sup>5</sup> Zwei davon sind Allfraktionen-Ausschüsse, nur – oder immerhin – drei also auf Antrag der Minderheit eingesetzt. Auf den ersten Blick

- 1 Bei der 2. Sitzung des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vom 16. September 1948, in: Deutscher Bundestag / Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Bd. 13 (Teilband I), München 2002, S. 37: gegen die Anregung von Dr. Katz, das Quorum auf ein Viertel zu erhöhen.
- 2 Mit qualifiziert großer Koalition bezeichne ich eine große Koalition, die mehr als 75 Prozent der Abgeordneten erfasst, so dass die verbleibenden Abgeordneten die qualifizierten Minderheitsrechte nicht nutzen können, die in der Regel an ein Quorum von einem Viertel der Abgeordneten anknüpfen. Diese Koalitionskonstellation erreicht auch die verfassungsändernde Mehrheit von Zweidrittel der Abgeordneten, ist aber noch größer, also nicht identisch mit einer so genannten verfassungsändernden Koalition. Dazu Pascale Cancik, Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition, in: NVwZ, 33. Jg. (2014), H. 1, S. 18 – 24.
- 3 Vgl. ebenda, S. 18, Fn. 1 und 2; weitere Nachweise bei Albert Ingold, Das Recht der Oppositionen, Tübingen 2015, S. 622, Fn. 4.
- 4 Stand vom 16. Januar 2017. NSA-Ausschuss, NSU II-Ausschuss, Edathy-Ausschuss, CumEx (Leerverkäufe Aktien)-Ausschuss, Abgasmanipulation-Ausschuss. Die beiden erstgenannten sind von allen Fraktionen gemeinsam beantragt worden. Ein sechster Untersuchungsausschuss (Fall Amri) wurde diskutiert, aber nicht eingesetzt. Konstellationen, in denen der Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss fungiert (Art. 45a GG), gab es nicht. Auch hier ist ein Minderheitsrecht für ein Viertel des Ausschusses vorgesehen.
- 5 In der vorigen 17. Wahlperiode (2009 bis 2013) gab es vier Untersuchungsausschüsse, davon zwei Untersuchungen, die im Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss durchgeführt wurden, siehe Art. 45a Abs. 2 GG. Nur in den ersten beiden Bundestagen gab es mehr Untersuchungsausschüsse: in der 1. Wahlperiode neun; in der 2. Wahlperiode sieben.

scheint Opposition im Bundestag also recht gut funktioniert zu haben. War die partielle Wahrnehmung der Regierungsbildung im Herbst 2013 als Problem für effektive Oppositi-onsausübung also überzogen? Ist die Fallkonstellation einer qualifiziert großen Koalition mit ihrem Ausfall von bestimmten „Oppositionsrechten“ gar kein Problem für die parla-mentarische Demokratie in Deutschland?

Mit diesen Fragen ist eine rechts- und politikwissenschaftliche Debatte umrissen, die kaum geführt wird. Sie ist nicht nur für die Konstellation einer qualifiziert großen Koali-tion von Bedeutung, sondern auch für den Fall einer (einfach) großen (Koalitions-) Regierung bei „fragmentierter Opposition“. Diese ist unten noch genauer einzuführen; kennzeichnend ist, dass es zwar insgesamt ausreichend oppositionelle Akteure gibt, um Minderheitsrechte zu nutzen, aber nur, wenn sich mehrere Oppositionsfaktionen zusam-menfassen. Um die Debatte über die erforderliche Ausstattung von Opposition in solchen Konstellationen anzuregen, sollen im Folgenden der Stand der verfassungsrechtswissen-schaftlichen Diskussion vorgestellt und diskutiert werden.

Nun ist unklar, was „effektive Opposition“ ist, was der „Grundsatz effektiver Opposi-tion“, den das Bundesverfassungsgericht dem Grundgesetz entnimmt<sup>6</sup>, konkret fordert. Die Unklarheit besteht in empirischer wie in normativer Hinsicht. Oppositi-onsausübung kann bis zu einem gewissen Grad politikwissenschaftlich vermessen werden. Was Zahlen, etwa zu Anfragen und Anträgen der nicht regierungstragenden Abgeordneten und Fraktionen, die regelmäßig erhoben werden<sup>7</sup>, aussagen, bedarf aber weiterer Bewertung. Antworten auf die Frage nach „effektiver Opposition“ werden sich unterscheiden, je nachdem welche Funkti-onen man einer Opposition im Parlament zuweist und was man für „ausreichend effektiv“ hält. Einen eindeutigen Maßstab für diese normative Frage gibt es nicht, auch nicht im Grundgesetz. Und doch benötigen wir Kriterien: für verfassungspolitische Debatten und erst recht, wenn verfassungsrechtlich zu prüfen ist, ob eine konkrete Ausstattung mit Op-positionsinstrumenten beziehungsweise -rechten der Verfassung genügt. Dabei kann als gemeinsamer Ausgangspunkt ein Konsens über die Funktionen parlamentarischer Opposi-tion unterstellt werden: die berühmte Trias von Kritik, Kontrolle und Alternative bezogen auf das Regierungshandeln dürfte mittlerweile unstrittig sein.<sup>8</sup> Hinzuzufügen ist, dass diese Funktionen auf Öffentlichkeit angewiesen sind, um ihre Wirkung entfalten zu können. Darin liegt der zentrale Unterschied zur Kontrolle der Regierung durch die Regierungs-mehrheit im Parlament: Regierungstragende Akteure kontrollieren nicht nur faktisch eben-falls die Regierung, sondern ihnen kommt auch verfassungsrechtlich eine Kontrollaufgabe zu; aber sie füllen sie eben in der Regel gerade nicht öffentlich aus. Die besondere Öffent-lichkeitsfunktion oppositioneller Kontrolle ist entscheidend für eine parlamentarische De-mokratie, was nicht immer ausreichend beachtet, hier aber als konsentiert unterstellt wird.

Ein zweiter Ausgangspunkt des Beitrags liegt in seiner gegenständlichen Begrenzung: Es geht nicht um die vielfältigen Oppositiomsmöglichkeiten in einer Demokratie an sich, son-

6 Neuerdings BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 3. Mai 2016 – 2 BvE 4/14, [http://www.bverfg.de/e/es20160503\\_2bve000414.html](http://www.bverfg.de/e/es20160503_2bve000414.html) (Abruf am 18. Januar 2017); teilweise abgedruckt in: NVwZ, 35. Jg. (2016), H. 13, S. 922 – 930.

7 Statistisch-prozentual zum Beispiel in: Michael F. Feldkamp, Deutscher Bundestag 1994 bis 2014: Parlements- und Wahlstatistik für die 13. bis 18. Wahlperiode, in: ZParl, 45. Jg. (2014), H. 1, S. 3 – 16, S. 14.

8 Sie wird zurückgeführt auf Henry St. John Viscount Bolingbroke, vgl. dazu kurz Pascale Cancik, Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen, Berlin 2000, S. 41 f.

dern um Opposition im Parlament und zwar um den Regelfall, dass die nicht regierungs-tragenden Fraktionen (Oppositionsfaktionen) die Mehrheit im Parlament nicht erreichen können, mithin weder durch Gesetzgebung noch durch andere Beschlüsse die Regierungs-tätigkeit mitbestimmen, aber durch Minderheitsrechte aktiv sein können. Die Wirkungs-möglichkeiten dieser relativ stabilen Opposition(en) werden aufgerufen, wenn hier von ef-fektiver Opposition die Rede ist.

Um einen Beitrag zur Debatte um effektive Opposition zu leisten, soll im Folgenden die Fragestellung klarer herausgearbeitet werden, indem der Geschäftsordnungskompromiss, der effektive Opposition in der Sonderkonstellation der qualifiziert großen Koalition in der 18. Wahlperiode ermöglichen sollte, sowie die Reaktion des Bundesverfassungsgerichts darauf kurz skizziert werden. Die Markierung des pragmatischen Ansatzes in dem Kompromiss als verfassungswidrig oder doch jedenfalls nicht verfassungsrechtlich geboten, wirft die Frage auf, wie ähnliche Fallkonstellationen in Zukunft behandelt werden, was verfassungsrechtlich oder verfassungspolitisch zu fordern ist. Das betrifft die qualifiziert große Koalition, aber vielleicht auch die in Teilen ähnlich liegende Konstellation „fragmentierter Opposition“. Oppositionelle Akteure verfügen auch in Sonderkonstellationen durchaus noch über rechtlich gesicherte Handlungsmöglichkeiten. Es bleibt aber fraglich, ob diese einem verfassungs-rechtlichen Grundsatz effektiver Opposition genügen. Dafür muss näher geklärt werden, was die Verfassung zu parlamentarischer Opposition überhaupt vorgibt. Da das Grundgesetz nur wenig eindeutige Aussagen trifft, kommt der Auslegung und in diesem Zusammenhang Hintergrundannahmen über die Rolle von Opposition entscheidende Bedeutung zu. Ebenso klärungsbedürftig ist, warum das Untersuchungsrecht zwar als zentrales Instrument parla-mentarischer Opposition bewertet, sein etwaiges Fehlen aber nicht problematisiert wird. Eindeutige Antworten auf die Frage, wann Opposition effektiv ist und was genau die Verfas-sung fordert, kann auch dieser Beitrag nicht geben. Aber er zeigt, dass die verfassungsrechtli-che und die verfassungspolitische Debatte um Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition weiter geführt werden sollte, möglichst über die Disziplinengrenzen hinaus.

## 1.2. Effektive Opposition im 18. Bundestag?

Wie „effektiv“ das Verhalten der kleinen Opposition, genauer der beiden Oppositionsfra-ktionen in der 18. Wahlperiode tatsächlich war, kann abschließend erst nach ihrem Ende bewertet werden. Antworten darauf müssten aus der Parlamentspraxis und der Politikwissen-schaft kommen. Mit Blick auf das Untersuchungsrecht, das wegen des damit verbunde-nen Selbstinformationsrechts der oppositionellen Akteure, seiner Öffentlichkeitswirkung und seines Drohpotentials als zentrales Instrument der Opposition angesehen wird, scheint die Bilanz wie erwähnt keine Auffälligkeiten zu zeigen.

Dass die Befürchtungen einer hinsichtlich ihrer Kontrollfunktion relativ bedeutungslo-sen Opposition nicht eingetreten sind, dürfte nicht zuletzt mit dem Geschäftsordnungs-kompromiss in § 126a GOBT zusammenhängen, der ausdrücklich nur für die 18. Wahlperi-oide gilt.<sup>9</sup> Mit ihm sind, auf das im Herbst 2013 geäußerte verfassungsrechtliche

<sup>9</sup> Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, XII. Abweichungen und Auslegung dieser Ge-schäftsordnung, [www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go\\_btg/go12/245174](http://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go12/245174) (Abruf am 18. Januar 2017); siehe Anhang.

Unbehagen reagierend, den oppositionellen Akteuren Rechte garantiert worden, die effektive Oppositionsausübung ermöglichen sollten.<sup>10</sup> Unter anderem wurde dafür gesorgt, dass auch die real existierende Minderheit, obwohl sie das verfassungrechtlich vorgesehenen Viertelquorum nicht erreichte, qualifizierte Minderheitsrechte, zum Beispiel das Untersuchungsrecht, geltend machen konnte. Nun wird aber um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit jenes Kompromisses und mehr noch um seine verfassungsrechtliche Gebotenheit gestritten.<sup>11</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seiner Entscheidung vom 3. Mai 2016, dem kurz so genannten Oppositorsurteil, widersprüchlich geäußert.<sup>12</sup> In dem Verfahren hatte die Fraktion Die Linke vorgetragen, die mangelnde Ausstattung der (real existierenden) Opposition durch Oppositionsrechte verstöße gegen die Verfassung. Die Mehrheit habe durch Ablehnung der von der Linken eingebrachten Verfassungsänderungsvorschläge die Verfassung verletzt. Das Verfahren war in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert, weil die Antragsteller behaupten, dass das geltende Verfassungsrecht in Teilen verfassungswidrig sei und deshalb ein Anspruch der Fraktion auf Verfassungsänderung bestehe. Im vorliegenden Kontext ist bedeutsam, dass die Fraktion auch vorgetragen hatte, der Geschäftsordnungskompromiss mit seiner Zuweisung von Oppositionsrechten an die (zu) kleine Minderheit sei verfassungswidrig, weil er als unterverfassungsrechtliche Norm nicht ausreichend sei. So gelangte der Kompromiss überhaupt erst vor das Gericht. Das Bundesverfassungsgericht wollte sich zu dem Geschäftsordnungskompromiss ausdrücklich nicht verhalten, deutete aber die Verfassungswidrigkeit seiner Regelungen an. Eine Umdeutung der qualifizierten Minderheit von einem Viertel soll demnach durch Geschäftsordnung nicht möglich, jedenfalls aber von der Verfassung nicht geboten sein. In einer weiteren Entscheidung vom 13. Oktober 2016 hat das Gericht klargestellt, dass der „real existierenden Minderheit“ im Untersuchungsausschuss keine Antragsbefugnis im Organstreitverfahren zukommt, wenn und weil sie nicht von einer qualifizierten Einsetzungsminderheit im

10 Zusammenfassend etwa *Sven Hölscheidt*, Die Rechte der Opposition im 18. Deutschen Bundestag, in: ZG, 30. Jg. (2015), H. 3, S. 246 – 259, S. 250 ff.

11 Dass er rechtsdogmatisch problematisch ist, dürfte unstrittig sein, siehe *Pascale Cancik*, Der Grundsatz (in)effektiver Opposition: Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Oppositionsfraktrionsrechte, Verfassungsblog vom 9. Mai 2016, <http://verfassungsblog.de/der-grundsatz-in-effektiver-opposition-zum-urteil-des-bundesverfassungsgerichts-in-sachen-oppositionsfraktrionsrechte/> (Abruf am 18. Januar 2017); was genau dogmatisch problematisch ist, wird allerdings durchaus unterschiedlich beurteilt; *Lars Brocker*, Die „Splitterenquête“: Rechte der nicht qualifizierten („einfachen“) Minderheit im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, in: DÖV, 67. Jg. (2014), H. 11, S. 475 – 479, S. 476, S. 478; *Sven Hölscheidt*, a.a.O. (Fn. 10), S. 252 f. Nicht thematisiert hingegen bei *Jörg Ennuschat*, Große Koalition und Oppositionsrechte, in: VR, 61. Jg. (2015), H. 1, S. 1 – 5, S. 3 ff.; *Benedikt Beckermann / Daniel Weidemann*, K(l)eine Opposition ohne Rechte?, in: Der Staat, 53. Jg. (2014), H. 2, S. 313 – 329, S. 314, deren Beitrag allerdings auf die Fünf-Prozent-Klausel zielt, also einen anderen Akzent setzt.

12 BVerfG, a.a.O. (Fn. 6). Zustimmend *Matthias Rossi*, Kein Gebot zur Schaffung spezifischer Oppositionsfraktrionsrechte. Anmerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3.5.2016, in: JZ, 71. Jg. (2016), H. 23, S. 1169 – 1172. Kritisch *Pascale Cancik*, a.a.O. (Fn. 11), unter 2.5. *Paulina Starski*, Die „Große Koalition“ als Problem des Verfassungsrechts. Recht auf effektive Opposition versus Gleichheit der Abgeordneten, in: DÖV, 69. Jg. (2016), H. 18, S. 750 – 761, S. 760, meint, dass das BVerfG die Verfassungswidrigkeit der spezifischen Oppositionsrechte in § 126a GOBT mit Blick auf den Maßstab Gleichbehandlung „andeutet“. Andere Kritik, unter anderem an der unzureichenden Zulässigkeitsprüfung: *Eberhard Hain*, Anmerkung zu BVerfG, Urteil v. 3.5.2016 – 2 BvE 4/14, in: JZ, 71. Jg. (2016), H. 23, S. 1172 – 1173.

Sinne des Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG getragen ist.<sup>13</sup> Das verdeutlicht, dass das Gericht seine im erstgenannten Urteil angedeutete Linie weiterführt: Es hält eine Auslegung von Art. 44 Abs. 1 GG, die das dort festgeschriebene Quorum einer qualifizierten Minderheit von 25 Prozent wegen der Nichtexistenz einer solchen Minderheit über eine ganze Legislatur anpassen könnte, für verfassungsrechtlich nicht möglich. Damit wird die Geschäftsordnungsregelung selbst nicht direkt angegriffen, aber implizit entscheidend geschwächt.<sup>14</sup> Verfassungsrechtlich ist diese Position angesichts des Wortlauts von Art. 44 Abs. 1 gut vertretbar. Sie erfüllt das Gebot rechtsdogmatischer Konsequenz, das die politische Praxis oft nicht einhalten kann. Und doch ist auffallend, dass das eigentliche Problem, ob bei einem dauerhaften Ausfall der qualifizierten Minderheitsrechte, etwa des Untersuchungsrechts, der verfassungsrechtliche Grundsatz effektiver Opposition noch einlösbar ist, in der Debatte ignoriert wird. Wenn das vom Bundesverfassungsgericht gefundene Ergebnis verfassungsrechtlich richtig sein sollte, bleibt zu fragen, welche konkreten Instrumente erforderlich sind, um effektive Opposition nicht nur als Grundsatz, sondern als reale Möglichkeit zu garantieren. Wenn solche Instrumente nicht im Wege der Verfassungsauslegung erreichbar sind, wird diese Frage nicht irrelevant. Sie bleibt bedeutsam, jedenfalls als verfassungspolitisches Problem.

### 1.3. Zwei Fallkonstellationen: „qualifiziert große Koalition“ und „fragmentierte Opposition“

Nach der neuesten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist also unklar, ob bei einer nächsten qualifiziert großen Koalition erneut ähnliche Rechtszuweisungen zu Gunsten effektiver Oppositionsausübung in einer Geschäftsordnung formuliert würden. Den jüngsten Entscheidungen zufolge sind sie offenbar allenfalls milde Gaben einer regierungstragenden Parlamentsmehrheit, nicht aber rechtlich geschuldet, ja womöglich gar verfassungswidrig.<sup>15</sup>

Man sollte sich nun nicht damit beruhigen, dass qualifiziert große Koalitionen ein Ausnahmefall sind, denn auch ein solcher bedarf ausreichender rechtlicher Verfasstheit, wenn es um das Zentrum des parlamentarischen Regierens geht. Ein Zweites kommt hinzu: In den letzten Jahren war eine zunehmende Parteienfragmentierung in den Parlamenten zu beobachten. Ob diese Entwicklung anhält, ist offen. In stärker fragmentierten Parlamenten steigt die Wahrscheinlichkeit, dass unabhängig von der Größe der Regierungskoalition

13 BVerfG, Beschluss vom 13. Oktober 2016 – 2 BvE 2/15, Rn. 93 ff. In diesem Verfahren ging es um die Frage, ob die NSA-Selektorenlisten von der Regierung an den Untersuchungsausschuss herauszugeben seien. Die Antragsberechtigung eines Viertelquorums des Ausschusses, das nicht einem Viertelquorum des Parlaments entspricht, sondern in Anwendung des Geschäftsordnungskompromisses entstanden ist, war nur eine Nebenfrage. Zur Antragsbefugnis jetzt ebenso BGH, Beschluss vom 23. März 2017 – 3 ARs 20/16, in: NVwZ, 36. Jg. (2017), H. 9, S. 651 – 655.

14 Kritisch zur Wahrnehmung von Informationsrechten in dieser Entscheidung und darüber hinaus vgl. *Jelena von Achenbach* in diesem Heft der ZParl.

15 Verfassungswidrigkeit nimmt auch an: *Albert Ingold*, a.a.O. (Fn. 3), S. 625 f.; zugleich hält er auch die Veränderungen bei der Redezeitbemessung zu Gunsten der kleinen Opposition für verfassungswidrig.

qualifizierte Minderheitsquoren zur Ausübung oppositionsrelevanter Rechte nicht mehr ohne Weiteres erreicht werden und zwar von keiner (oppositionellen) Fraktion. Es kommt also neben der „qualifiziert großen Koalition“ eine zweite Fallkonstellation ins Spiel. Sie ist deutlich anders gelagert und sollte nicht als „Extremfall“ überdramatisiert werden. Sie kann aber zu ähnlichen Ausfalleffekten führen wie in der ersten Fallkonstellation. Sie soll hier vorläufig als Konstellation „fragmentierter Opposition“ bezeichnet werden.<sup>16</sup> Legt man als Beispiel und vergrößernd beziehungsweise verfälschend die Zahlen einer Emnid-Umfrage vom Mitte Januar 2017 eins zu eins als Mandatsanteile aus<sup>17</sup>, käme von sechs im Parlament vertretenen Parteien nur eine Fraktion über 25 Prozent hinaus.<sup>18</sup> Diese Fraktion würde aber voraussichtlich die Regierung tragen und also als Opposition ausfallen. Würde es zu einer weiteren, nun „normal“ großen Koalition (von Union und SPD) kommen, bliebe als Oppositionspotential wohl deutlich über 35 Prozent. Da es sich aber auf gegebenenfalls vier Fraktionen verteilt, ist es eher unwahrscheinlich, dass eine allein jenes besonders relevante Viertelquorum erreicht.<sup>19</sup> Ob es zu ausreichend großen Bündnissen innerhalb der Opposition kommen kann, ist angesichts größerer Heterogenität ebenfalls unklar.

In der abstrakten Möglichkeit von „Oppositionskoalitionen“ liegt ein entscheidender Unterschied zur qualifiziert großen Koalition, bei der selbst ein Bündnis aller Oppositiionsfraktionen die Nutzung qualifizierter Minderheitsrechte nicht ermöglicht. Was aber, wenn die Heterogenität der oppositionellen Fraktionen rechnerisch mögliche „Oppositionskoalitionen“ zur Quorenerreichung politisch unmöglich macht? Auch dann fiele die Nutzung der qualifizierten Minderheitsrechte für die betreffende Wahlperiode aus. Ob das verfassungsrechtlich oder verfassungspolitisch problematisch ist, wäre noch zu debattieren. Für den Fall fragmentierter Opposition bei an sich ausreichendem rechnerischem Oppositiopotential könnte man argumentieren, dass es politische Aufgabe der oppositionellen Akteure ist, entsprechende Bündnisse zur Verfolgung bestimmter Agenden zu bilden. Aber wird das den Möglichkeiten des politischen Prozesses gerecht? Wie ist das Risiko eines Dauerausfalls bestimmter parlamentarischer Funktionen zu werten? Diese Fragen werden in den beteiligten Disziplinen bislang nicht diskutiert.

16 In einem Mehrfraktionenparlament ist es möglich und „normal“, dass mehrere Fraktionen in der Opposition sind, fragmentierte Opposition ist also nicht an sich ungewöhnlich.

17 Das Beispiel dient nur der Illustration. Dass die Stimmenanteile nach der Wahl mit den Mandatsanteilen im Parlament nicht übereinstimmen, weil es verschiedene Umrechnungseffekte gibt, kann deshalb hier vernachlässigt werden. Der Effekt ist allerdings erheblich, wenn, wie in der 18. Wahlperiode, mehrere Parteien knapp unter der Fünf-Prozent-Hürde bleiben, vgl. Benedikt Beckermann / Daniel Weidemann, a.a.O. (Fn. 11), S. 319. Aus Zweidrittel der abgegebenen Stimmen für die Partner der Großen Koalition wurden fast 80 Prozent der Sitze im Bundestag.

18 CDU: 37 Prozent, SPD: 21, Grüne: 10, FDP: 6, Linke: 10, AFD: 12, Sonstige: 5. Vgl. Emnid, Sonntagsfrage zur Bundestagswahl, <http://www.wahlrecht.de/umfragen/> (Abruf am 16. Januar 2017). Mitte August 2017 haben sich die Zahlen verschoben, das Problem bleibt. Nicht allen größeren Parteien scheint die drohende mangelnde „Qualifikation“ der eigenen Fraktion vor Augen zu stehen, aber: Die SPD-Fraktion zum Beispiel hätte auch schon aufgrund des Wahlergebnisses 2009 (23,0 Prozent entsprechend 146 Sitzen von 622) allein keinen Untersuchungsausschuss durchsetzen können.

19 Die Vielzahl möglicher konkreter Konstellationen und ihre tatsächliche Wahrscheinlichkeit kann hier nicht durchgespielt werden. Die mögliche Problemstellung wird aber deutlich.

#### 1.4. Die betroffenen Handlungsmöglichkeiten und Rechtszuweisungen – eine Auswahl

Welche Rechte und damit Handlungsmöglichkeiten „der“ Opposition betroffen sind, soll folgende Auswahl verdeutlichen.<sup>20</sup> Es geht insbesondere um den schon genannten Minderheitsuntersuchungsausschuss (Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG), die abstrakte Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 BVerfGG), die Minderheits-Enquetekommission und um die Erzwingung einer öffentlichen Debatte in EU-Rechtssetzungsangelegenheiten (Art. 23 Abs. 3 Satz 1 GG iVm § 8 Abs. 5 S. 3 EUZBBG). Sie alle sind einem Viertelquorum der Abgeordneten zugewiesen. Auch die Erzwingung einer Subsidiaritätsklage in EU-Angelegenheiten gehört dazu (Art. 23 Abs. 1a S. 2 GG, § 12 Abs. 1 S. 1 IntVG, § 93b Abs. 2 und 3 GO-BT).<sup>21</sup> Vor allem die beiden erstgenannten Rechte sind wegen ihrer Vorrückungen im politischen Prozess wichtig: Schon die Drohung ihres Einsatzes mag die Mehrheit zu Änderungen ihres Verhaltens bewegen.

Dazu kommen wichtige Rechte eines Viertelquorums in bestimmten Ausschüssen<sup>22</sup>, zum Beispiel das Recht, eine Öffentliche Anhörung zu den dem Ausschuss überwiesenen Vorlagen zu erzwingen (§ 70 GOBT). Ferner kann man an dieser Stelle die Vetopositionen auflisten, die erst bei Erreichen beziehungsweise Überschreiten eines Drittelsquorums (also einer Sperrminorität) genutzt werden können – nicht zuletzt die Änderung der Verfassung gehört hierzu.<sup>23</sup>

Die Ausstattung mit Rechten und das heißt: mit Oppositionsmöglichkeiten ist bei weitem komplexer, als diese Auflistung zeigt. Insbesondere ist für ein Gesamtbild zu berücksichtigen, was den oppositionellen Akteuren in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete, als Fraktionen, als Fünf-Prozent-Quoren alles offen steht.<sup>24</sup> Das kann hier nicht im Einzelnen ausgeführt werden. Aber es bleiben den genannten Rechtsträgern, insbesondere den Fraktionen, durchaus gewichtige Möglichkeiten, wie das Initiativrecht zur Gesetzgebung, das Entsendungsrecht in Ausschüsse, das Recht, Große und Kleine Anfragen zu stellen sowie eine Aktuelle Stunde zu verlangen. Auch bleiben ihnen Thematisierungsmöglichkeiten im Rahmen von EU-Angelegenheiten und einiges mehr, nicht zuletzt das viel erwähnte Rederecht der Abgeordneten.<sup>25</sup>

20 Eine umfassende Übersicht auch der nicht quorumsbezogenen Rechte bei *Bettina Giesecke*, Rechte der parlamentarischen Minderheiten im Bundestag, Infobrief Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, WD 3 - 3010 - 196/13. „Die“ Opposition ist ein eingeführter, aber unscharfer Sprachgebrauch und wird deshalb hier in Anführungszeichen gesetzt.

21 Oder umgekehrt die Ausweisung einer abweichenden Position eines Viertels der Abgeordneten in der Klageschrift (§ 12 Abs. 1 S. 2 IntVG).

22 Vgl. *Bettina Giesecke*, a.a.O. (Fn. 20), S. 13 f.

23 Vgl. für mehr ebenda, S. 14 f.

24 Auch dafür hilfreich die Zusammenstellung ebenda, S. 7 ff., S. 15 f.

25 Zur Frage der Anpassung der Debattenorganisation an die qualifiziert große Koalition siehe zum Beispiel *Simon Schuster*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die öffentliche parlamentarische Debatte in Zeiten einer Großen Koalition, in: DÖV, 67. Jg. (2014), H. 12, S. 516 – 526. Weitergehend *Gottfried Mahrenholz* im Gespräch mit *Christian Bommarius*, „Es ist folgerichtig, die Verfassung zu ändern“, in: Berliner Zeitung online vom 26. Januar 2014, <http://www.berliner-zeitung.de/ernst-gottfried-mahrenholz-es-ist-folgerichtig--die-verfassung-zu-aendern--22959566> (Abruf am 18. Januar 2017). Zum Diskurs in der frühen Bundesrepublik siehe *Pascale Cancik*, Parlamentarismus vor dem Bundesverfassungsgericht – Das Redezeiturteil und die Erfassung der Verfassungswirklichkeit, in: *Florian Meinel* (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bonner Republik. Beiträge zur Geschichte des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 2017 (im Erscheinen).

Von Rechtlosigkeit oppositioneller Akteure kann also keine Rede sein. Die Frage ist, ob die Ausstattung für effektive Opposicionsausübung reicht. Erforderlich ist also ein Blick auf die Vorgaben des Grundgesetzes: Was sagt es zu parlamentarischer Opposition?

## 2. Rechtliche Opposicionsmöglichkeiten: Begrifflichkeit in einem interdisziplinären Feld

### 2.1. Das Schweigen des Grundgesetzes

Das Grundgesetz enthält keine explizite Regelung zur parlamentarischen Opposition. Es kennt – rechtsbegriflich gesprochen – keine parlamentarische Opposition und auch nicht das politikwissenschaftliche Gegenstück der „Regierungsmehrheit“.<sup>26</sup> Es kennt keine „Oppositionsfaktion“, keine „Oppositionsabgeordneten“, keine „Oppositionsrechte“. Es gewährleistet aber Rechte, die auch von oppositionellen Akteuren wahrgenommen werden können. Träger jener Rechte sind Abgeordnete oder ihre Gruppenbildungen, insbesondere also Fraktionen, aber auch ad-hoc-Gruppierungen von Abgeordneten (Quoren).

Der in der Öffentlichkeit, aber auch in der Politik- und Rechtswissenschaft übliche Sprachgebrauch von „der Opposition“ und ihren Rechten findet jedenfalls auf grundgesetzlicher Ebene keine rechtliche Entsprechung.<sup>27</sup> Das ist von Belang: verfassungsrechtssdogmatisch und verfassungspolitisch.

### 2.2. Die verfassungsrechtliche Funktionsgarantie für parlamentarische Opposition(en)

Trotz des grundgesetzlichen Schweigens geht die überwiegende, wenn nicht gar einstimmige Auslegung des Grundgesetzes dahin, dass die Verfassung ein Recht auf Bildung und Ausübung parlamentarischer Opposition gewährleiste.<sup>28</sup> Garantiert ist nicht eine institutional verstandene Opposition. Vielmehr wird Opposition im Grundgesetz als Funktion wahrgenommen und garantiert.<sup>29</sup> Damit unterscheidet sich das grundgesetzliche Modell

26 Der Begriff „Regierungsmehrheit“ wird nicht einheitlich verwandt. Als politikwissenschaftliche Umschreibung für die faktische Verbindung von regierungstützender Parlamentsmehrheit und Regierung ist er wohl von Winfried Steffani zuerst genutzt worden. Aber auch in der Politikwissenschaft wird manchmal „nur“ – und insofern fälschlicherweise – die regierungstragende Parlamentsmehrheit als „Regierungsmehrheit“ bezeichnet. Als Rechtsbegriff kann „Regierungsmehrheit“ nicht leichthin im Sinne Steffanis benutzt werden, da die Verfassung diese organübergreifende Verbindung nicht benennt, vielmehr gerade auf die Trennung von Parlament und Regierung abstellt. Näher zu den damit zusammenhängenden begrifflichen Schwierigkeiten Pascale Cancik, Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen. Eine verfassungsrechtliche Analyse der neuen Opposicionsregelungen, Berlin 2000, S. 61 ff.

27 In den Landesverfassungen ist das zum Teil anders. Dazu ausführlich Pascale Cancik, a.a.O. (Fn. 26).

28 BVerfGE 2, S. 1 (S. 13); Hugo Klein, in: Theodor Maunz / Günter Dürig (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 3, Stand: September 2016, München, Art. 42 Rn. 95; Bodo Pieroth, in: Hans Dieter Jarass / ders., Grundgesetz. Kommentar, 14. Auflage, München 2016, Art. 20 Rn. 22; Michael Sachs, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 7. Auflage, München 2014, Art. 20 Rn. 26; Horst Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 2, 3. Auflage, München 2015, Art. 20 Rn. 75.

29 Dafür Ralf Poscher, Die Opposition als Rechtsbegriff, in: AöR, 112. Jg. (1997), H. 3, S. 444 – 468; Stephan Haberland, Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz, Berlin 1995; ausführlich zu verschiedenen konstruktiven Idealtypen von Opposition als

von der normativen Konstruktion in einigen Landesverfassungen, in denen dem Wortlaut nach eine organisatorisch verstandene Institution Opposition vorgesehen und mit Rechten und Pflichten (oder doch: Aufgaben) ausgestattet ist.<sup>30</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat jenes funktionale Verständnis in der Oppositionsentscheidung vom Mai 2016 nochmals bestärkt: „Das Grundgesetz enthält einen durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konkretisierten allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition.“

Nimmt man also, was für das Grundgesetz verfassungsdogmatisch überzeugend ist, die Funktionsgarantie als anerkannten verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt, stellt sich die Frage nach der Bedeutung jenes „Grundsatzes effektiver Opposition“: Welche Wirkungsmöglichkeiten müssen für oppositionelle Akteure bestehen, damit jener Grundsatz erfüllt und dem Grundgesetz Genüge getan ist?

Die Fragestellungen wandern also von der Ebene des Grundsätzlichen auf die Ebene des Operativen, des konkreten Parlamentsbetriebs und seines Rechtes, die in der eben skizzierten Auflistung von Einzelrechten angedeutet wurden. Vermutlich ist es für realpolitische Professionalisten nicht verwunderlich, dass sich die Auffassungen, was zum „Existenzminimum“ effektiver parlamentarischer Opposition gehört, unterscheiden. Im politischen Raum hängen die Einschätzungen, wie es scheint, oft schlicht davon ab, wer gerade in der Opposition und wer auf der scheinbar „sicheren Seite“ ist. Das Privileg der Distanz ermöglichen wissenschaftlichen Perspektive fordert aber mehr. Deshalb soll der Verwunderung über das Ausmaß der Differenzen im verfassungsrechtspraktischen und verfassungsrechtswissenschaftlichen Feld Raum gegeben werden.

Nachdem sich die qualifiziert große Koalition abzeichnete, reichten die Einschätzungen, was effektive Opposition sei, von der Position, es bestehe keinerlei Handlungsbedarf, bis zur Auffassung, eine Verfassungsänderung zu Gunsten von Oppositionsfaktionen als Rechtsträgern sei nicht nur verfassungspolitisch wünschenswert oder erforderlich, sondern sogar verfassungsrechtlich geboten.<sup>31</sup>

Für die erste Position steht insbesondere *Kyrill-Alexander Schwarz*<sup>32</sup>, der mit den Instrumenten der Großen und Kleinen Anfrage sowie dem Rederecht ausreichende Mittel parlamentarischer Kontrolle als gewährt ansieht.<sup>33</sup> Die zweite Position wurde von *Hans-Peter*

Analysekategorien für die vorhandenen Regelungen *Pascale Cancik*, a.a.O. (Fn. 8), S. 19 ff. Neuerdings, ausführlich auch zur Rechtsbegriffsfrage *Albert Ingold*, a.a.O. (Fn. 3); *Daniel Mundil*, Die Opposition: Eine Funktion des Verfassungsrechts, Berlin 2014, S. 49 ff.

30 Ein Beispiel: Art. 26 MVVerf., „(1) Die Fraktionen und die Mitglieder des Landtages, welche die Regierung nicht stützen, bilden die parlamentarische Opposition. (2) Sie hat insbesondere die Aufgabe, eigene Programme zu entwickeln und Initiativen für die Kontrolle von Landesregierung und Landesverwaltung zu ergreifen sowie Regierungsprogramm und Regierungsentscheidungen kritisch zu bewerten. (3) Die parlamentarische Opposition hat in Erfüllung ihrer Aufgaben das Recht auf politische Chancengleichheit.“ Anders, aber in der institutionalisierenden Tendenz ähnlich: Art. 12 SchlHVerf, der sogar einen Oppositionsführer kennt, ähnlich angelsächsischen Modellen. Ausführlich dazu *Pascale Cancik*, a.a.O. (Fn. 8), passim.

31 Diese Position vertraten die Fraktion Die Linke und ihr Prozessbevollmächtigter *Hans-Peter Schneider* in dem Verfahren 2 BvE 4/14, das zum Urteil des BVerfG vom 3. Mai 2016 führte.

32 *Kyrill-Alexander Schwarz* hat den Bundestag in dem oben genannten Verfahren vor dem BVerfG vertreten.

33 Früh *Kyrill-Alexander Schwarz*, Unkontrollierbare Regierung – Die Rechte der Opposition bei der Bildung einer Großen Koalition im Deutschen Bundestag, in: ZRP, 46. Jg. (2013), H. 8,

Schneider in Vertretung der Fraktion Die Linke entwickelt<sup>34</sup> und vom BVerfG im Mai 2016 zurückgewiesen. Dazwischen gibt es eine Reihe unterschiedlicher Positionierungen.<sup>35</sup>

### 2.3. Im Zentrum: Das Instrument parlamentarischer Untersuchung

Im Zentrum der Debatten um ausreichende Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition standen insbesondere die Zuweisung von Redezeiten, die abstrakte Normenkontrolle und das Untersuchungsausschussrecht. Im Folgenden soll es vor allem um letzteres gehen, weil es einhellig als das zentrale Kontrollrecht des Parlamentes und damit als besonders wichtiges Instrument für die Erfüllung der Kontrollfunktion angesehen wird.<sup>36</sup> Zugleich galt als unstrittig, dass mit der Etablierung des qualifizierten Minderheitsrechts auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses die besondere Bedeutung gerade der Kontrolle durch oppositionelle Akteure von Verfassung wegen anerkannt sei, ja dass diese besondere Art der Kontrolle, insbesondere ihre Öffentlichkeit, für die Ausfüllung der Kontrollfunktion des Parlaments insgesamt unverzichtbar sei.<sup>37</sup> Dass dem Untersuchungsausschuss, anders als anderen Fachausschüssen, das Recht auf Selbstinformation zusteht, wird wenig thematisiert, trägt aber zur besonderen Bedeutung des Untersuchungsrechts, gerade auch für oppositionelle Funktionserfüllung bei.

Angesichts dieser, mittlerweile recht einhellenigen, Wahrnehmung der Verfassungslage durfte man annehmen, dass der Ausfall des Untersuchungsrechts der Minderheit als problematisch angesehen werden würde. Dem war, abgesehen von der oben zitierten Position, auch so – jedenfalls in der Staatspraxis. Das verfassungsrechtliche oder verfassungspolitische Unbehagen über einen solchen Ausfall war offenbar noch so weit verbreitet, dass der Geschäftsordnungskompromiss – mit all seinen Schwächen<sup>38</sup> – zustande kommen konnte. Im

S. 226 – 228. Schwarz lehnte darüber hinaus auch das vom BVerfG nun nochmals bestätigte Verfassungsgebot effektiver Opposition ab, ebenda, S. 227.

- 34 Vgl. seine grundlegende Arbeit: *Hans-Peter Schneider*, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht, Frankfurt am Main 1974; *ders.*, Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamentarischen Opposition, in: *ders.* / Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Ein Handbuch, Berlin / New York 1989, § 38.
- 35 Siehe die hier zitierte Literatur; zudem knapp *Axel Kämmerer*, Auf dem Weg zur „Lame Duck Democracy“? – Eine kleine Systemkritik, in: NVwZ, 33. Jg. (2014), H. 1/2, S. 29 – 32, S. 32, der ebenfalls Änderungsbedarf sah.
- 36 Nur *Paul J. Glauben*, in: *Wolfgang Kahl / Christian Waldböck / Christian Walter* (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 8, Stand: Dezember 2016, Heidelberg, Art. 44 Rn. 33.
- 37 Nur BVerfGE 49, S. 70 (S. 85 f.); *Paul J. Glauben*, a.a.O. (Fn. 36), Art. 44 Rn. 72; *Johannes Masing*, Parlamentarische Untersuchung privater Sachverhalte, Tübingen 1998, S. 277 f.; *Ludger-Anselm Versteyl*, in: *Ingo von Münch / Philipp Kunig* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 6. Auflage, München 2012, Art. 44 Rn. 1; *Peter M. Huber*, Regierung und Opposition, in: *Josef Isensee / Paul Kirchhoff* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, 3. Auflage, Heidelberg 2005, § 47 Rn. 50. Aus politikwissenschaftlicher Sicht zu Wirkung, Vorwirkung und Bedeutung der Öffentlichkeit siehe *Uwe ThaySEN*, Die Wahrheiten der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, in: *ders.* / *Suzanne S. Schüttemeyer* (Hrsg.), Bedarf das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse einer Reform?, Baden-Baden 1988, S. 11 – 30.
- 38 Kurz: Für eine rechtsdogmatisch saubere Umsetzung der Aussagen des Geschäftsordnungskompromisses wären zusätzlich Änderungen in einfachen Gesetzen und in der Verfassung erforderlich gewesen. Diese fanden aber keine Unterstützung der regierungstragenden Parlamentsmehrheit.

Vorfeld war von der Verfasserin erwogen worden, ob man im Wege der Auslegung des Grundgesetzes eine Pflicht des Bundestages zur Ausstattung der oppositionellen Akteure mit dem Untersuchungsrecht konstruieren könne.<sup>39</sup> Das ist auf zum Teil heftige Kritik gestoßen.<sup>40</sup> Ob man die Quorumsregelung in Art. 44 Abs. 1 GG so verstehen muss, dass nur im Wege der Verfassungsänderung, also nicht der *Auslegung*, die Zuweisung an die zu kleine Minderheit angepasst werden kann, soll hier nicht weiter diskutiert werden. Die Bedenken gegen den Auslegungsvorschlag sind angesichts des Wortlautes dogmatisch ja gut nachvollziehbar, auch wenn gerade das Bundesverfassungsgericht in anderen Zusammenhängen die Verfassung durchaus kreativ auszulegen versteht.<sup>41</sup>

Die mehr oder weniger implizite Ablehnung des Lösungsvorschlags ohne wirkliche Debatte des zu lösenden Problems zeigt aber wohl mehr.<sup>42</sup> Sie belegt, dass auch verfassungspolitisch keineswegs ein Basiskonsens mit Blick auf die Bedeutung des Untersuchungsrechts und mit Blick auf ein „Existenzminimum“ effektiver Opposition besteht. So vermeiden es die erwähnten Gegenpositionen weitgehend<sup>43</sup>, sich zur Frage, ob effektive Opposition ohne das Untersuchungsrecht und seine Vorwirkungen denkbar ist, explizit zu positionieren. Möglicherweise hat der Geschäftsordnungskompromiss diese Haltung erleichtert, weil seine pragmatische und befristete Lösung eine Eskalation der Frage zu verhindern versprach.<sup>44</sup> Das dürfte auch ein Grund dafür sein, weshalb das BVerfG sich in seinem Urteil so ambivalent zu dieser Regelung verhält.<sup>45</sup> Immerhin ist sie auch Ausdruck parlamentarischer Au-

39 So der Versuch in *Pascale Cancik*, a.a.O. (Fn. 2), S. 18 ff.

40 Etwa bei den hier schon zitierten *Lars Brocker*, *Sven Hölscheidt*, *Albert Ingold*, *Paulina Starski*.

41 Zu Grundverständnissen oder Theorien, die die Auslegung, häufig implizit, leiten, siehe den Beitrag von *Uwe Volkmann* in diesem Heft der ZParl.

42 Zum Beispiel *Kyrill-Alexander Schwarz*, a.a.O. (Fn. 33); *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 11), S. 476, der sich auf die Argumentation der Verfasserin (*Pascale Cancik*, a.a.O. (Fn. 2)) gar nicht erst einlässt, sondern mit dem Satz „kommt nicht in Betracht“ diese Position letztlich aus der Kommunikationsgemeinschaft exkludiert. Seine andere Position ist angesichts des Wortlauts im Ergebnis gut vertretbar. Eine Auseinandersetzung mit der Gegenposition findet aber letztlich gar nicht statt. So erfährt man auch nichts zur dahinterstehenden verfassungspolitischen Einschätzung: Selbst wenn man die Zuerkennung des Untersuchungsausschussrechts an kleinere Quoren wegen des Wortlauts der Norm ablehnt, wäre es ja dennoch denkbar, dass man diesen Effekt verfassungspolitisch problematisch findet. Diese Erwägung ablehnend aber auch *Klaus Ferdinand Gärditz*, in: *Christian Waldhoff / ders.* (Hrsg.), Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages. Kommentar, München 2015, § 2 Rn. 32 – allerdings im zu Knappheit zwingenden Kurzkommentar.

43 Anders *Kyrill-Alexander Schwarz*, a.a.O. (Fn. 33), der aber eben auch das Verfassungsprinzip effektiver Opposition ablehnt.

44 Ein Versuch der verfassungskonformen Auslegung, der den rechtsdogmatischen Schwierigkeiten Rechnung trägt, bei *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 11), S. 475, der das in § 126a GOBT normierte Modell als nicht-qualifizierten Minderheitsausschuss einordnet, als dritte Form von Enqueten, nämlich als „Splitterenquête“, deren Rechte – konsequenterweise, wenn auch nicht im Sinne des Geschäftsordnungsgiebers – nicht denen einer qualifizierten Minderheitenquête entsprechen. Zugleich will er den oppositionellen Akteuren eben doch mehr geben und wohl auch die Geschäftsordnungsautonomie des Parlamentes eher wahren als andere Autoren. *Jörg Ennuschat* hält die Oppositionsausstattung mit dem Kompromiss für ausreichend; ob sie ohne ihn auch akzeptabel wäre, wird nicht ganz deutlich, *ders.*, a.a.O. (Fn. 11), S. 3, S. 5.

45 Einerseits will es sich ausdrücklich zu seiner Zulässigkeit nicht äußern. Andererseits entzieht es dem dort vorgesehenen Quorenrecht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses durch 120 Abgeordnete jedenfalls die Grundlage verfassungsrechtlicher Gebotenheit und damit wohl die

tonomie.<sup>46</sup> Die betroffene Parlamentsmehrheit hatte offenbar keinen Anlass gesehen, aufgrund der oppositionellen Möglichkeiten um ihre Funktionsfähigkeit zu fürchten.

Aber denkt man sich diesen – rechtsdogmatisch in vielerlei Hinsicht problematischen, in der damaligen Situation aber doch wohl pragmatischen – Geschäftsordnungskompromiss einmal weg. Was gilt dann eigentlich?

### *3. Die Differenz zwischen Rhetorik und operablem Recht: Unterschwellige Oppositionsskepsis und Mehrheitsidealierung?*

Das BVerfG bejaht einen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition. Der Präsident des Gerichts formulierte für das Europäische Parlament den schönen Satz: „Mehr Opposition wagen.“<sup>47</sup> Wie kommt es, dass man dennoch den Eindruck nicht los wird, dass zwischen Rhetorik und operablem Recht ein Graben klafft, dass die Vorverständnisse über die Bedeutung von Opposition im Parlament am Ende doch so unterschiedlich ausfallen?

Im Folgenden sollen einige Argumente in der Debatte um effektive Opposition, die nach meinem Eindruck solchen Vorverständnissen geschuldet sind, zur interdisziplinären Diskussion gestellt werden. Die leitenden Fragen seien vorangeschickt: Wird hier eine kaum reflektierte Minderheits- und Oppositionsskepsis sichtbar, vielleicht gar in älterer deutscher Tradition? Zeigen die Debatten eine partiell unzureichende Rezeption von Parlamentarismusforschung und Parlamentspraxis in der verfassungsrechtlichen Diskussion? Oder sind sie vielleicht sogar ein Zeichen für unzureichende Parlamentarismusforschung in diesem Bereich?

#### 3.1. Das Argument der Legitimation durch Größe

Die qualifiziert große Koalition mit ihren negativen Folgen für Oppositionsausübung ist demnach demokratisch unproblematisch, weil sie von einer besonders großen Mehrheit der Bürger gewählt wurde.<sup>48</sup> Letzteres ist rechtlich unzutreffend: Gewählt werden Abgeordnete

Möglichkeit, es vor dem BVerfG einzuklagen. Urteil vom 3. Mai 2016, Rn. 78 einerseits, Rn. 79 andererseits. Jetzt bestätigt in BVerfG, Beschluss vom 13. Oktober 2016 – 2 BvE 2/15. Darüber hinaus kann man das Urteil vom 3. Mai 2016 so interpretieren, dass es mit Blick auf den spezifisch akzentuierten Gleichbehandlungsgrundsatz gar die Verfassungswidrigkeit der Regelung andeuten will: *Paulina Starski*, a.a.O. (Fn. 12), S. 760 f. Scharfe Kritik („Rhetorik ohne Substanz“) im Beitrag von *Uwe Volkmann* in diesem Heft der ZParl.

- 46 Kritik an mangelnder Zurückhaltung des BVerfG gegenüber dem Parlament gerade mit Blick auf die Organautonomie bei *Wolfgang Zeh*, Parlamentsrecht und Verfassungsinterpretation: Wechselwirkungen zwischen Bundestag und Bundesverfassungsgericht, in: *Friedhelm Hufen* (Hrsg.), Verfassungen – zwischen Recht und Politik, Festschrift für Hans-Peter Schneider, Baden-Baden 2008, S. 429 – 446.
- 47 *Andreas Vößkuhle*, Opposition im Europäischen Parlament, in: *Ulrich Becker / Armin Hatje / Michael Potacs / Nina Wunderlich* (Hrsg.), Verfassung und Verwaltung in Europa. Festschrift für Jürgen Schwarze zum 70. Geburtstag, Baden-Baden 2014, S. 283 – 303, S. 303. Die große Bedeutung des BVerfG für die Effektivierung von Oppositionsrechten betont er in: *ders.*, Verfassung und Parlamentarismus, in: BayVBl, 147. Jg. (2016), H. 9, S. 289 – 300, S. 292 f.
- 48 *Kyrill-Alexander Schwarz*, a.a.O. (Fn. 33), S. 227 fragt rhetorisch, ob „der gegenwärtige Zustand lediglich die logische Konsequenz des Wählerwillens und damit auch deutliche Manifestation des

unter einem relativen Schleier des Nichtwissens. Ob die sich später ergebende Koalition dem Wählerwillen entspricht, ist auch faktisch nicht leicht belegbar, zumal dann, wenn die späteren Partner einen ausdrücklich nicht auf Koalition angelegten Wahlkampf geführt haben.<sup>49</sup> Für die mit dem Argument verbundene oder versuchte Suggestion höherer demokratischer Legitimation, die auf den ersten Blick einleuchtend erscheinen mag, kann die besondere Größe einer Koalition also kaum herangezogen werden.<sup>50</sup> Das gilt umso mehr, je geringer die Wahlbeteiligung war und möglicherweise auch, je mehr Stimmen wegen der Fünf-Prozent-Hürde unberücksichtigt blieben. Die rechnerisch ermittelte Mehrheit ist bezogen auf die Gesamtheit der Wahlberechtigten bekanntlich regelmäßig nur die größte relevante Minderheit. Für die Frage, wie viel „Repräsentativität“ die Stimmenmehrheit allein also gewährleisten kann, ist das von Bedeutung<sup>51</sup>, auch wenn man nur schwer Schlussfolgerungen aus Wahlbeteiligungen ziehen kann.

### 3.2. Das Argument der zu schützenden Gleichheit der (regierungstragenden) Abgeordneten

*Albert Ingold* konstatiert in seiner großen Studie eine „Re-Individualisierung des Parlamentsrechts“<sup>52</sup>. Damit bezeichnet er die Tendenz, das Parlamentsrecht vom einzelnen Abgeordneten her zu denken. Dessen – notwendige – Einbindung in Ausschüsse, Fraktionen und andere Institutionen, etwa eine organisatorisch verstandene Opposition, ist dann nicht nur politische Wirksamkeitsbedingung, sondern auch in ihrer mediatisierenden Wirkung wahrzunehmen. Einbindung bedeutet auch potentielle Verkürzung von Abgeordnetenmöglichkeiten, von Freiheit und Unabhängigkeit, aber auch von Gleichheit und wird daher als verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftig konstruiert. Dieser Ansatz ist in weiten Teilen überzeugend; deshalb sind zum Beispiel Rechtszuweisungen an Quoren vor oder neben Rechtszuweisungen an Fraktionen zu bevorzugen<sup>53</sup>, denn so werden den Abgeordneten die größten Wirkungsmöglichkeiten gewährt.

Demokratieprinzips“ sei. Ähnlich, wenn auch methodisch weniger angreifbar *Paulina Starski*, a.a.O. (Fn. 12), S. 759. An anderer Stelle formuliert *Schwarz*, ebenda, S. 228: „Der Verlust dieser Instrumente [Untersuchungsrecht u.a.] entspricht dem Wahlergebnis.“ Wohl ähnlich, wenn auch geheimnisvoller mit *Rousseaus volonté générale* formulierend: *Walter Leisner*, Opposition in der „Großen Koalition“, in: DÖV, 67. Jg. (2014), H. 20, S. 880 – 884, S. 883.

- 49 Insofern sind auch spätere Befragungen, wonach eine Mehrheit die Koalitionsbildung als beste Lösung ansieht, mit Vorsicht zu genießen, denn die Befragten dürften in der Regel die Grenzen des Möglichen nach dem konkreten Wahlergebnis berücksichtigen. Das entspricht aber eben nicht zwingend dem ohne diese Grenzen vorab Gewünschten und Gewählten.
- 50 Dächte man es weiter, müsste man als demokratisches Optimum die Allparteienregierung ansehen – eine in der deutschen verfassungsrechtlichen Tradition jedenfalls seltene Bewertung, die demokratietheoretisch aber natürlich möglich erscheint. Die Effekte und Nachteile entsprechender Konsens- oder Konkordanzdemokratie wären dann zu berücksichtigen.
- 51 Repräsentativität ist ein vager Begriff. Zu den damit verbundenen Überlegungen: *Pascale Cancik*, Wahl- und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie, in: VVD-StRL, 72. Jg. (2013), S. 268 – 328, S. 278 ff.
- 52 *Albert Ingold*, a.a.O. (Fn. 3), 432.
- 53 Die Fraktionen verfassungsrechtlich gleichsam auszublenden, wie *Matthias Rossi*, a.a.O. (Fn. 12), S. 1170 dies tut, scheint mir allerdings nicht überzeugend. Überhaupt ist die Frage, was aus der „Individualisierung“ für den Umgang mit den tatsächlichen politischen Organisationsphänomenen im Parlament folgt, nicht ausreichend geklärt.

Rechtfertigungen für etwaige Mediatisierung können sich ergeben aus zu erfüllenden Aufgaben (Funktionen), mit Blick auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments überhaupt (etwa das Arbeitsteilungsargument)<sup>54</sup> oder als Kompensation tatsächlicher Ungleichheiten, die funktionsrelevant werden. Die Frage etwa, ob Rechte an Oppositionsfaktionen exklusiv zugewiesen werden könnten, wird also verfassungsrechtlich durch Gleichheitsüberlegungen determiniert. Anders als etwa das BVerfG anzunehmen scheint<sup>55</sup>, sind die Mehrheitsabgeordneten aber nicht notwendig benachteiligt durch die Zuweisung von Rechten exklusiv nur an oppositionelle Akteure. Es gibt dafür durchaus Rechtfertigungsmöglichkeiten. Mit dem so genannten Oppositionszuschlag, einer zusätzlichen Geldzuweisung an Oppositionsfaktionen, die aus diesem Status resultierende Nachteile kompensieren soll, ist ein solches exklusives Recht auch im Abgeordnetengesetz normiert.<sup>56</sup> Die Debatte ist mit der Fundierung von rechtlichen Wirkungsmöglichkeiten auf den Abgeordnetenstatus also nicht beendet, sondern muss sich damit befassen, ob (1) oppositionelle Akteure besondere Funktionen erfüllen, oder ob sie (2) Parlamentsfunktionen anders als Regierungsmehrheitsabgeordnete auf besondere Weise ausfüllen und/oder (3) ob sie bei der Funktionserfüllung so benachteiligt sind, dass Kompensation erforderlich wird. In dieser Debatte werden erhebliche Differenzen deutlich.

Nun muss man, anders als *Hans-Peter Schneider*, eine Zuweisung von Rechten exklusiv an oppositionelle Akteure nicht für den besten Weg der Effektivierung der Oppositionsfunktion halten. Vielmehr sollten Rechte Abgeordneten zugewiesen oder Quoren vorgesehen werden. Letztere ermöglichen die größte Vielfalt an parlamentarischer Aktivität und auch an Oppositionen: Sie hindern, wenn das Quorum nicht zu hoch ist, die praktisch besonders relevante Oppositionsfaktion nicht in ihrer Wirksamkeit. Zugleich erlauben sie zusätzlich ad hoc Oppositionen: Zwischen Oppositionsfaktionen können sich mehr oder weniger stabile Bündnisse bilden; Sachopposition kann sich über die Grenzen von Oppositions- und Regierungsmehrheitslager hinweg konstituieren. Dass das politisch unwahrscheinlich ist, heißt nicht, dass man es normativ unmöglich machen muss.

Der Dissens zu vielen anderen Positionen liegt dann bei der Frage, welche Wirkungsmöglichkeiten für die effektive Ausfüllung der Oppositionsfunktion erforderlich sind. Das immer wieder eingesetzte Argument, die Kontrollfunktion sei dem gesamten Parlament, also auch der Parlamentsmehrheit zugewiesen und deshalb eine verengende Zuschreibung nur auf einen Teil des Parlaments „zweifelhaft“<sup>57</sup>, verfehlt den entscheidenden Punkt. Es geht nicht darum, die Kontrollfunktion nur der Opposition zuzuweisen. Das wäre dem Grundgesetz in der Tat nicht zu entnehmen. Es gilt aber die Tatsache wahrzunehmen, dass Opposition die Kontrollfunktion in anderer Weise ausübt als die regierungstragenden Teile des Parlaments, nämlich verbunden mit spezifischer Öffentlichkeit. Für die demokratische Bedeutung jener Kontrolle ist dies konstitutiv. Das hat das Grundgesetz auch aufgegriffen, denn nur so ist die Betonung von Minderrechtsrechten erklärbare. Weshalb diese parlamentspraktisch offenkundige und politikwissenschaftlich beschriebene Differenz in verfassungs-

54 Vgl. insbesondere mit Blick auf die Bedeutung der Fraktionen für die parlamentarische Funktionserfüllung *Suzanne S. Schüttemeyer*, Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 – 1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Wiesbaden 1998, S. 30 ff.

55 BVerfG, Urteil vom 3. Mai 2016 – 2 BvE 4/14, Rn. 95 ff.; kritisch *Paulina Starski*, a.a.O. (Fn. 12), S. 755 ff.

56 Zuweisung an jede Fraktion, die die Regierung nicht trägt, § 50 Abs. 2 S. 1 AbG. Das wird vom BVerfG offenbar nicht als problematisch angesehen.

57 Nochmals ausführlich *Albert Ingold*, a.a.O. (Fn. 3), zusammengefasst auf S. 625.

rechtlichen Erörterungen oft so unzureichend erfasst wird, ist nicht nachvollziehbar.<sup>58</sup> Der gleiche Abgeordnetenstatus jedenfalls fordert diese Verdrängungsleistung nicht.

### 3.3. Das Argument der Kompensation schwacher Opposition durch Verlagerung (in die Regierungsfraktionen)

In Zeiten großer Koalitionen verlagere sich, so *Walter Leisner*, „Opposition“ in die Regierung und die Regierungsfraktionen und das reiche nicht nur aus, sondern biete sogar Qualitätsgewinne.<sup>59</sup> Die Koalition werde geradezu „demokratisiert“. Zudem bleibe Raum für Opposition in der Judikative. Der mit der Verlagerung verbundene Öffentlichkeitsverlust werde durch profilierungssüchtige Politiker und Medien einerseits, durch Klarheit verbürgende Koalitionsverträge andererseits begrenzt. Zu den angenommenen Qualitätsgewinnen zählt *Leisner* die „Entideologisierung der Gegensätze zwischen Regierung und Opposition“. Als Hintergrund und Gegenvorstellung wird ein Bild von ängstlich gehüteter, parteipolitischer Daueropposition gemalt, verbunden mit „Jugendsprache, Altersgeschwätz, Schimpfworten und grobem Dauerstreit“<sup>60</sup>, die angeblich Konsens als undemokratisch abtut.

Die Abstraktionsebene, auf der dieser Beitrag sich bewegt, erschwert eine verfassungsrechtliche Diskussion. Die „Trivialebene“ des Parlamentsrechts soll gar nicht thematisiert werden. Es ist offensichtlich, dass ein Oppositions- und Parlamentarismusverständnis dieses Abstraktionsgrades eher für vage politische Essayistik taugt. Die Frage, ob es in (großen) Koalitionen spezifische Effekte in puncto Kritik, Kontrolle, Alternativenbildung gibt, also den klassisch gerade auch der parlamentarischen Opposition (im weiteren Sinne) zugeschriebenen Funktionen, wäre aber vielleicht interessanter Gegenstand für eine politikwissenschaftliche Perspektive. Sie müsste auch klären, ob es bei solcherart Kompensation der Oppositionsfunktion durch vermeintliche Integration der Aufgabenerfüllung in die Regierungskoalition nicht doch zu wesentlichen Verlusten demokratischer Öffentlichkeit kommt und wie dies zu bewerten ist. In der verfassungsrechtlichen Debatte dürften zwar die Formulierungen und die damit verbundene Parlamentskritik, die *Walter Leisners* Argumentation durchzieht, nicht mehrfähig sein. Eine kompensatorische Tendenz wird aber auch in anderen Beiträgen deutlich. So wird die Wichtigkeit von Kontrolle durch die Abgeordneten der Regierungsmehrheit auffällig betont, etwa vom Bundesverfassungsgericht, so als könnte sie Defizite der oppositionellen Kontrolle kompensieren, weil irgendwo ja doch parlamentarische Kontrolle im weiteren Sinne zu vermuten ist.<sup>61</sup>

58 Zu Recht betont *Albert Ingold* die Gefahr vereinheitlichender Oppositionsmodelle (Blockvorstellung versus Parlamentspluralismus, zum Beispiel ebenda, S. 359 ff.). Inwiefern solche etwa bei geringeren Quoren für Kontrollinstrumente drohen sollten und inwiefern die rechtliche Effektivierung parlamentarischer Opposition anderen institutionellen oder zivilgesellschaftlichen Oppositionen etwas wegnehmen könnte (ebenda, S. 629), bleibt unklar. *Uwe Volkmann*, in diesem Heft, konstatiert ebenfalls eine auffallende Missachtung außerrechtlicher Überlegungen beim BVerfG und vermutet eine „Theorie hinter der Theorielosigkeit“.

59 Vgl. *Walter Leisner*, a.a.O. (Fn. 48), S. 883 ff.; aufgegriffen bei *Paulina Starski*, a.a.O. (Fn. 12), S. 761, ob zustimmend, ist unklar.

60 *Walter Leisner*, a.a.O. (Fn. 48), S. 884.

61 BVerfG, Urteil vom 3. Mai 2016 – 2 BvE 4/14, Rn. 96, 100, und besonders Rn. 103: „Wie dargelegt erfüllen potenziell sämtliche Abgeordnete die Kritik- und Kontrollfunktion gegenüber der Regierung.“

### 3.4. Das Argument vom Quorum als Grundrechtsschutz

In der Kommentierung zum Untersuchungsausschussgesetz (PUAG) von *Klaus Ferdinand Gärditz* wird die Zuweisung von Minderheitsrechten qua Geschäftsordnung unterhalb des verfassungsrechtlich formulierten Quorums als bloßes Entgegenkommen der Mehrheit bewertet, eine wirksame Selbstbindung des Parlaments sei hingegen nicht möglich. In diesem Zusammenhang findet sich, etwas überraschend, der als zu berücksichtigendes Argument gefasste Satz, das Viertel-Quorum diene auch dem Schutz Dritter<sup>62</sup>, da es im Rahmen eines Untersuchungsausschusses zu grundrechtssensiblen Entscheidungen kommen könne, was auch „einen verfahrensrechtlichen Willkürschutz bei der Einsetzung“<sup>63</sup> erforderlich mache. Der argumentative Gehalt ist nicht ganz klar. Es klingt so, als brächten geringere Quoren die Gefahr geringeren Grundrechtsschutzes mit sich: Parlamentarische Minderheiten, kleinere Minderheiten, so muss man wohl ergänzen, verletzen Grundrechte eher als parlamentarische Mehrheiten oder größere Minderheiten? Das ist wenig plausibel und empirisch wohl kaum belegbar.<sup>64</sup> Vielmehr muss Grundrechtsschutz in allen Konstellationen gewährt sein, in denen staatliche Macht Grundrechte gefährden kann. Daraus ein zusätzliches Abwehrargument gegen parlamentarische Minderheitsrechte oder kleinere Quoren zu konstruieren, ist hingegen verfassungsrechtlich, aber auch verfassungspolitisch wenig überzeugend.

### 3.5. Das Argument vom Quorum als Schutz des „eigentlichen Zwecks“ eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens

In der Diskussion um eine Quorenanpassung bei der abstrakten Normenkontrolle wurde argumentiert, das Quorum versperre zwar nun die Möglichkeit, „Abstimmungsniederlagen durch das BVerfG im Wege der Normenkontrolle korrigieren zu lassen“<sup>65</sup>; dies sei aber auch gar nicht der primäre Zweck dieses Verfahrens, sondern Zweck sei der Schutz der Verfassung. Auch dieses Argument eröffnet eine seltsame Perspektive: Wird sonst das Quorum als Schutz gegen Überlastung des Verfassungsorgans Bundesverfassungsgericht und vielleicht als Bremse gegen die Verführung, politische Konflikte aus der politischen Arena auszulagern, gewertet, markiert *Schwarz* hier die potentiellen Antragsteller als schlechte Verlierer eines politischen Konflikts.

Nun haben aber auch oppositionelle Akteure mit einem Normenkontrollantrag nur dann Erfolg, wenn das Gericht überzeugt ist, dass das vorgelegte Gesetz mit der Verfassung nicht vereinbar ist. Die Idee, das Gericht würde sich als Korrektor von Abstimmungsniederlagen instrumentalisieren lassen, mutet seltsam an.

62 Das Wort „auch“ wird gebraucht, weil regelmäßig und überzeugend als Rechtfertigung von Quoren auf den Schutz der Funktionsfähigkeit des Parlaments und der Regierung hingewiesen wird.

63 *Klaus Ferdinand Gärditz*, a.a.O. (Fn. 42), § 2 Rn. 32.

64 Blickt man auf Grundrechtsverletzungen durch oder aufgrund von Gesetzen, ist es schon strukturell, wegen des Mehrheitsprinzips, eigentlich undenkbar, dass es nicht die Mehrheit war, die jene Verletzung verabschiedet hat. Dass auch eine Minderheit grundrechtsverletzende Initiativen ergreifen kann, ist unbenommen.

65 *Kyrill-Alexander Schwarz*, a.a.O. (Fn. 31), S. 228.

### 3.6. Das Argument von der Missbrauchserfahrung in der Weimarer Republik

In Debatten um Parlamentsrecht und Opposition taucht mit schöner Regelmäßigkeit irgendwann die „Referenz Weimar“ auf. Im Zusammenhang mit dem Minderheitsquorum wird dann argumentiert, dass das Viertel-Quorum auf der Missbrauchserfahrung während der Weimarer Republik beruhe und zum Beleg auf die Verhandlungen im Parlamentarischen Rat verwiesen.<sup>66</sup> Wer nun bei den Verfassern des Grundgesetzes, immerhin Zeitzeugen Weimarer Geschichte, auf nähere Erläuterung hofft, wird enttäuscht, wie die Äußerungen zum Quorum zeigen können. Beteiligt sind vier Mitglieder des zuständigen Ausschusses<sup>67</sup>:

„Dr. Katz: Da hat man den entsprechenden Artikel der Weimarer Verfassung übernommen. Mir erschien zweifelhaft, ob ein Fünftel genügend ist, um einen Untersuchungsausschuß einzusetzen. Darüber könnte man debattieren. Mit der Einrichtung von Untersuchungsausschüssen ist in der Weimarer Zeit sehr großer Mißbrauch getrieben worden. [...]“

Dr. Fecht: Ich möchte die Anregung von Dr. Katz gerade mit Rücksicht auf die früheren Erfahrungen unterstützen.

Dr. Dehler: Es ist ein Recht der Minderheit, die verlangen kann, daß ein Tatbestand überprüft wird. Dazu müssen 20 Prozent der Abgeordneten ausreichen.

Dr. Katz: Ich möchte noch klarstellen, daß meine Anregung sich nicht gegen die Minderheit richtet. Es ist nur die Frage, ob nicht eine größere Minderheit gefordert werden sollte.

Dr. Dehler: Ob nun ein Viertel oder ein Fünftel, das spielt doch keine Rolle.“

Acht Tage später geht es weiter<sup>68</sup>:

„Dr. Katz: Ich möchte meinen Vorschlag wiederholen, statt ‚eines Fünftels‘ zu setzen ‚eines Viertels‘. Ein Fünftel ist zu gering, ein Drittel ist zuviel.“

Vorsitzender Dr. Lehr: Ich habe keine Bedenken, mich Ihrer Auffassung anzuschließen. Das ist keine grundsätzliche Frage. Einigen wir uns also auf ein Viertel. – Es ist so beschlossen.“

Dass kurz darauf in anderem Zusammenhang ein weiteres Ausschussmitglied wissen wollte „Worin bestehen überhaupt die Rechte eines Untersuchungsausschusses?“<sup>69</sup>, sei erwähnt.

Das Zitat macht deutlich, dass nicht geklärt wurde, welche Missbrauchserfahrung den Beteiligten vor Augen stand und ob sie mit dem Quorum zu tun hatte oder nicht andere Gründe vorrangig waren. Und so wirft die Bezugnahme auf die verfassungsrechtlichen und verfassungspraktischen Erfahrungen in der Weimarer Republik verschiedene Fragen auf, zumal wenn sie genutzt wird als verfassungspolitisches oder gar als quasi-dogmatisches Ar-

<sup>66</sup> Vgl. Lars Brocker, a.a.O. (Fn. 11), S. 476. Der dortige Hinweis auf Butz Peters, Die Rechte der Minderheit im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 4, S. 831 – 853, S. 834, zitiert korrekt, führt aber kaum weiter, weil auch Peters nur die bekannte Stelle aus den Grundgesetzberatungen zitiert. Die zentrale Frage, ob dieses Weimar-Argument jenseits der Wahrnehmung der Grundgesetzverfasser überhaupt trifft, ist damit aber nicht beantwortet. Auch die Ausführungen in BVerfGE 105, S. 197 (S. 223 f.) zur Weimar-Referenz führen insofern nicht weiter.

<sup>67</sup> Mit [...] markierte Auslassungen beziehen sich nicht auf die Quorumsfrage. Parlamentarischer Rat, Zweite Sitzung des Kombinierten Ausschusses 16. September 1948, a.a.O. (Fn. 1), S. 36 f. Rudolf Katz war Mitglied für die SPD, Thomas Dehler für die FDP, Hermann Fecht und Robert Lehr gehörten der CDU an.

<sup>68</sup> Sechste Sitzung des Kombinierten Ausschusses 24. September 1948, a.a.O. (Fn. 1), S. 187.

<sup>69</sup> Ebenda, S. 187: Josef Schwalbe (CSU) im Kontext des erörterten so genannten ständigen Ausschusses.

gument für die Gegenwart: Fragen nach der historischen Stichhaltigkeit des Arguments und der „Ver-Fangenheit“ der Zeitzeugen, nach der Übertragbarkeit auf andere Zeiten und Verfasstheiten und schließlich nach der methodischen Überzeugungskraft als Auslegungshilfe oder gar -leitlinie.<sup>70</sup> Schnelle „Lehren“ aus Weimar scheinen demnach zweifelhaft, auch und gerade wenn man Geschichte als lehrreichen Erfahrungsräum schätzt.

#### *4. Zum Erfordernis weiterer Debatte über die Operationalisierung des Prinzips „effektiver Opposition“*

Das Schweigen des Grundgesetzes führt dazu, dass die verfassungsrechtliche Erfassung des Parlamentarismus recht weitgehend mit ungeschriebenen Grundsätzen arbeitet, arbeiten muss. Sie beruhen auf Wahrnehmungen, ja auf Konstruktionen politischer Wirklichkeit. Vielleicht erklärt das den wenig argumentationsfreudigen Zugriff auf Interpretationsvorschläge, die sich am Quorum für die Minderheitsuntersuchung versuchen. Immerhin scheint doch das Quorum eine der wenigen klaren Regelungen zu sein. Zumindest die verfassungspolitische Debatte um die Operationalisierung des Grundsatzes effektiver Opposition aber sollte angesichts der anspruchsvollen Funktionsbedingungen des Parlamentarismus intensiver geführt werden. Dies gilt im Übrigen nicht nur für die Bundes- und Landesebene, sondern auch für die EU-Ebene, deren Parlament um seine Parlamentarisierung noch kämpft.

Ein Modell, das „der“ Opposition oder den Oppositionsfaktionen exklusive Rechte zuteilt, hat den Vorteil, dass die verfassungsrechtliche Anerkennung von Opposition im Parlament eindeutig und – je nach Regelung relativ leicht – operabel ist. Dieses Modell hat aber, wie angedeutet, auch Nachteile. Das Modell des Grundgesetzes, das effektive Opposition im Wege einer Funktionsgarantie gewährt, ist in gewissem Sinne anspruchsvoller, weil die Übersetzung in operative Handlungsmöglichkeiten nicht eindeutig ist. Und möglicherweise verführt es dazu, sich auf die rhetorische Bekräftigung der Funktion zu begrenzen und der Debatte um konkrete Handlungsmöglichkeiten angesichts tatsächlicher Veränderungen

70 Zur Konstruktion und Nutzung von angeblichen und tatsächlichen Schwächen der Weimarer Reichsverfassung während der Weimarer Republik und später der Bundesrepublik ist mittlerweile viel geforscht worden. Vgl. nur *Christoph Guy*, Die Weimarer Verfassung zwischen Überforderung und Herausforderung, in: Der Staat 55. Jg. (2016), H. 3, S. 291 – 318 m.w.N. In der großen Studie von *Winfried Steffani*, Die Untersuchungsausschüsse des Preußischen Landtages zur Zeit der Weimarer Republik, Düsseldorf 1960, wird neben den positiven Effekten betont, welche parlamentsschädigende Wirkung die einsetzende „mißbräuchlich strapazierte, zutiefst kompromißlos-feindlich temperierte Agitationstendenz“ einiger Oppositionsparteien bei Nutzung der parlamentarischen Untersuchungen hatte (ebenda, S. 356). Seine Erklärungen für diese Wirkung sind vielfältig, auch die Ausgestaltung als Minderheitsrecht spielt dabei eine Rolle. Betont werden aber auch die anderen Faktoren, wie mangelnde rechtliche Regelung des Untersuchungsverfahrens, mangelnde Erfahrung, ein traditionelles „dualistisches Kampfdenken“ sowie die massive Gespaltenheit der Gesellschaft insgesamt. Zur Funktion und Veränderung der „Referenz Weimar“ über die Jahrzehnte eindrücklich: *Sebastian Ullrich*, Der Weimar-Komplex: das Scheitern der ersten deutschen Demokratie und die politische Kultur der frühen Bundesrepublik 1945–1959, Göttingen 2009. Die Unklarheiten und Unentschiedenheiten mit Blick auf die Konzipierung und Realität pluralistischer Parteidemokratie im Kontext der Verfassungsberatungen analysiert *Sebastian Galka*, Parlamentarismuskritik und Grundgesetz. Parlamentarismuskonzeptionen in der Verfassungsdiskussion des Parlamentarischen Rates 1948/49, Baden-Baden 2014.

auszuweichen. Die verfassungsrechtliche Frage, ob das Grundgesetz einem faktischen Verlust zentraler oppositioneller Kontrollmöglichkeiten wirklich gleichgültig gegenübersteht, bleibt aber bestehen.<sup>71</sup> Ist sie zu bejahen, muss sich die verfassungspolitische Frage anschließen, ob das den Bedingungen und Möglichkeiten des parlamentarischen Regierungssystems noch angemessen ist. Regelungen, die Wirkungsbedingungen für Opposition im Parlament determinieren, sind vielleicht nur ein kleiner Baustein in einem parlamentarischen Regierungssystem. Für die Repräsentationsleistung und Integrationskraft dieses Systems sind sie unverzichtbar.

**Anhang:** § 126a GOBT – Besondere Anwendung von Minderheitsrechten in der 18. Wahlperiode

(1) Für die Dauer der 18. Wahlperiode gelten folgende Regelungen:

1. Auf Antrag von 120 seiner Mitglieder setzt der Bundestag einen Untersuchungsausschuss gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes ein. Die Zahl der Mitglieder des Untersuchungsausschusses wird nach dem vom Bundestag beschlossenen Verteilverfahren (Bundestagsdrucksache 18/212) so bestimmt, dass die Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, gemeinsam ein Viertel der Mitglieder stellen.
2. Der Verteidigungsausschuss stellt sicher, dass auf Antrag aller Ausschussmitglieder der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, gemäß Artikel 45a Absatz 2 des Grundgesetzes eine Angelegenheit der Verteidigung zum Gegenstand seiner Untersuchung gemacht wird und die Rechte, die nach dem Untersuchungsausschussgesetz einem Viertel der Ausschussmitglieder zustehen, von diesen Mitgliedern entsprechend geltend gemacht werden können.
3. Auf Antrag von 120 Mitgliedern des Bundestages beruft der Präsident den Bundestag ein.
4. Auf Antrag von 120 seiner Mitglieder erhebt der Bundestag wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts der Europäischen Union gegen das Subsidiaritätsprinzip Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union entsprechend Artikel 23 Absatz 1a des Grundgesetzes.
5. Auf Antrag von 120 seiner Mitglieder macht der Bundestag deren Auffassung entsprechend § 12 Absatz 1 des Integrationsverantwortungsgesetzes in Verbindung mit § 93d in der Klageschrift deutlich, sofern sie die Erhebung einer Klage wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts der Europäischen Union gegen das Subsidiaritätsprinzip vor dem Gerichtshof der Europäischen Union nicht stützen.
6. Einem Verlangen, die Bundesregierung möge nach § 8 Absatz 5 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union die Gründe erläutern, aus denen nicht alle Belange einer Stellungnahme des Bundestages berücksichtigt wurden, tritt der Bundestag dann bei, wenn es von 120 seiner Mitglieder erhoben wird.

[...]

11. Auf Antrag von 120 seiner Mitglieder setzt der Bundestag entsprechend § 56 Absatz 1 eine Enquête-Kommission ein.
- (2) Auf die Regelungen nach Absatz 1 findet § 126 keine Anwendung.

71 Dass für Opposition im weiteren Sinne auch andere Wirkungsmöglichkeiten bestehen – der Bundesrat, die Meinungsfreiheit, weitgehende Informationsansprüche der „Zivilgesellschaft“ – ist richtig. Das ändert an der Problemstellung verkürzter Oppositionsmöglichkeiten im Parlament indessen nichts.