

# Parlamentarische Opposition in Zeiten der Großen Koalition

*Wolfgang Ismayr*

## **Zusammenfassung**

Bereits zum zweiten Mal innerhalb von zehn Jahren kam 2013 auf Bundesebene eine Große Koalition zustande. Der Beitrag zeigt auf, wie sich die Funktionen und Wirkungschancen der parlamentarischen Opposition im politischen System Deutschlands angesichts vielfältiger politischer und gesellschaftlicher Wandlungsprozesse entwickelt haben und welche Aktionsmöglichkeiten und Restriktionen unter Bedingungen einer Großen Koalition bestehen.

Seit 2005 kam auf Bundesebene zwei Mal eine Große Koalition aus CDU/CSU und SPD zustande, obwohl sie von den Parteiführungen vor den Parlamentswahlen strikt abgelehnt wurde. Zuvor waren Kleine Koalitionen unter Führung des von CDU/CSU oder SPD gestellten Bundeskanzlers der Normalfall, mit Ausnahme der ersten Großen Koalition (1966-69). Im 2005 gewählten 16. Bundestag bildeten die eher „links“ und „rechts“ von den Parteien der Großen Koalition angesiedelten Fraktionen FDP, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke die Opposition (Egle/Zohlnhöfer 2010; Bukow/Seemann 2010). Konnte sich diese noch auf 27% der Mandate stützen, gehören nach dem erstmaligen Scheitern der FDP bei Bundestagswahlen und der erneuten Bildung einer Großen Koalition im Herbst 2013 den Oppositionsfraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen zusammen nur ein Fünftel der Abgeordneten an.

Ist unter diesen Voraussetzungen eine wirkungsvolle parlamentarische Opposition möglich und wie sind generell die oppositionellen Aktionsmöglichkeiten unter Bedingungen einer Großen Koalition einzuschätzen? Wie haben sich insgesamt die Funktionen und Wirkungschancen der Opposition im politischen System der Bundesrepublik Deutschland entwickelt?



**Prof. em. Dr. Wolfgang Ismayr**

Technische Universität Dresden  
Institut für Politikwissenschaft  
Forschungsstelle Parlamentarismus

Nach dem Grundgesetz ist der Bundestag als einziges zentralstaatliches Organ direkt vom Volk gewählt und damit in bevorzugter Weise demokratisch legitimiert und verantwortlich. Zusammen mit den Bestimmungen zur Wahl und Abwahl des Regierungschefs durch den Bundestag wurden die Grundlagen eines parlamentarisch-demokratischen Systems geschaffen (Art. 63 und 67 GG). Demnach ist die Regierung nicht nur in ihrer Aktionsfähigkeit, sondern auch in ihrem Bestand vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig. Als Konsequenz dieser Grundentscheidung gilt eine enge Verbindung der Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit. Entsprechend werden die Parlamentsfunktionen von Regierungsfractionen und Oppositionsfractionen sehr unterschiedlich wahrgenommen.

Die Kompetenz der (Letzt-)Entscheidung bei der Gesetzgebung und die Möglichkeit der internen und informellen Einflussnahme auf das Regierungshandeln liegen vor allem bei den Regierungsfractionen.

Aufgabe der Oppositionsfractionen ist es insbesondere, die Regierung und die mit ihr verbundenen und sie unterstützenden Mehrheitsfractionen öffentlich zu kontrollieren, sie zu kritisieren und zur Politik der Regierungsmehrheit Alternativen zu formulieren. Die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie hängt somit in hohem Maße davon ab, ob die Opposition ihre Kontrollaufgaben öffentlichkeitswirksam wahrnehmen kann und die Kontrollvorgänge so transparent sind, dass sie ein Mitdenken und Reagieren der Bürger in Gang setzen können. Allerdings ist die parlamentarische Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland nicht nur konkurrenzdemokratisch geprägt. Die auf Bundesebene übliche Existenz von Koalitionsregierungen, das föderative System, die stark hervorgehobene Stellung des Bundesverfassungsgerichts und die zunehmende Verlagerung von Kompetenzen zur Europäischen Union bedingen vielfältige Aushandlungsprozesse, die das Parteienkonkurrenzsystem relativieren. Der Bundesrat bleibt auch nach der Föderalismusreform im Jahr 2006 ein zentraler Akteur im deutschen Regierungssystem (Jun 2010). Abstimmungsprozesse im Koalitionsausschuss und in anderen Koalitionsorganen bestimmen die Wirkungsmöglichkeiten auch der Opposition in beträchtlichem Maße (Ismayr 2012: 134ff.; Rudzio 2008).

Der Bundestag und seine Fractionen sehen sich zudem vielfältigen politischen und gesellschaftlichen Wandlungsprozesse und Herausforderungen gegenüber. Diese prägen auch die Oppositionsarbeit. Hierzu gehören insbesondere der Wandel der Staatstätigkeit angesichts der Europäisierung und Globalisierung sowie die Ausdifferenzierung lobbyistischer Aktivitäten. Hinzu kommen die Vervielfältigung und weitgehende Kommerzialisierung des Angebots der elektronischen Massenmedien und als jüngere Entwicklung die Verbreitung der Internetnutzung in der Gesellschaft und den staatlich-politischen Institutionen.

## 1. Oppositionelle Mitwirkungsmöglichkeiten im arbeitsteiligen Fractionenparlament

Regierungs- und Oppositionsfractionen sind darauf angewiesen, dass der Bundestag so strukturiert und ausgestattet ist, dass er seinen Gestaltungs- und Kontrollaufgaben gerecht werden kann. Für die Oppositionsfractionen gilt dies in besonderer Weise, weil sie in weitaus geringerem Maße als die Regierungsfractionen auf die umfangreichen Ressourcen der Bundesregierung zurückgreifen können. Sie sehen sich einer fachlich stark ausdifferenzierten Ministerialverwaltung mit zahlreichen nachgeordneten Behörden gegenüber, deren wissenschaftliche Beratungskapazität seit den 1960er Jahren er-

heblich ausgebaut wurde. Bundestag und Fraktionen haben auf die wachsende Vielfalt und Komplexität der Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben auch im Zuge der technologischen Entwicklung und der Europäisierung und Globalisierung mit fachlicher Spezialisierung und strikt arbeitsteiligen Strukturen reagiert. Der Schwerpunkt der parlamentarischen Arbeit liegt bei den (derzeit 23) Ständigen Ausschüssen sowie den Arbeitsgruppen und Arbeitskreisen der Fraktionen. Deren Aufgabenverteilung folgt weitgehend der Ressortgliederung der Bundesregierung, um kompetent Einfluss nehmen zu können.

Die Oppositionsfraktionen sind in den Gremien des Bundestages angemessen vertreten. Die Bestimmung der Tagesordnung und der Debattengestaltung liegt beim Ältestenrat. Im Ältestenrat sind neben den Mitgliedern des Präsidiums die Fraktionen mit ihren Parlamentarischen Geschäftsführern und weiteren Abgeordneten im Verhältnis ihrer Stärke vertreten (§§ 6, 12 Geschäftsordnung des Bundestages/GOBT). Vereinbarungen über die Arbeitsplanung kommen hier und in weiteren interfraktionellen (Vor-)Absprachen der Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer nur zustande, wenn ein Konsens zwischen allen Fraktionen hergestellt werden kann. Allerdings hat die Regierungsmehrheit die Möglichkeit, die Tagesordnung durch Mehrheitsbeschluss des Plenums zu bestimmen (§ 20 Abs. 2 GOBT). Dies wird nicht häufig praktiziert, kann aber als „Druckmittel“ in den Verhandlungen der Geschäftsführer eingesetzt werden. Die Oppositionsfraktionen befänden sich in einer schwachen Position, räumte ihnen die Geschäftsordnung nicht das Recht ein, die Beratung eigener Vorlagen auch gegen den Willen der Mehrheit durchzusetzen. Bis zur Geschäftsordnungsreform 1995 war dies spätestens nach Ablauf von sechs Sitzungswochen möglich, seither bereits nach drei Zeitwochen (§ 20 Abs. 4 GOBT). Außerdem kann eine Fraktion zehn Sitzungswochen nach Überweisung einer Vorlage (Gesetzentwurf, Antrag etc.) an einen Bundestagsausschuss verlangen, dass über den Stand der Beratungen Bericht erstattet und auch eine Debatte angesetzt wird (§ 62 Abs. 2 GOBT) (Ismayr 2012: 158).

Durch Verfahrensreformen wurde somit sichergestellt, dass Gesetzentwürfe und andere Vorlagen der Oppositionsfraktionen im parlamentarischen Verfahren grundsätzlich nicht anders behandelt werden als solche der Regierungsmehrheit). Demgegenüber ist es in vielen anderen parlamentarischen Systemen üblich, dass oppositionelle Vorlagen verschleppt oder nicht weiterbehandelt werden (Ismayr 2008: 20f.).

Seit 1994 ist durch Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages der Anspruch jeder Fraktion abgesichert, durch mindestens einen Vizepräsidenten im Präsidium vertreten zu sein (§ 2 Abs. 1 GOBT). Kleine Oppositionsfraktionen können somit nicht mehr übergangen werden (wie dies im Fall der Fraktion Die Grünen 1983 bis 1990 geschah). Bei der Leitung der Plenarsitzungen wechseln sich der Bundestagspräsident und die (derzeit sechs) Vizepräsidenten ab und in dem von ihnen zusammen gebildeten Präsidium handelt der Bundestagspräsident als Primus inter Pares. Vor allem aufgrund dieser gemeinsamen Verantwortung ist ihnen an einvernehmlichen Regelungen und Absprachen gelegen.

Die Besetzung der Ausschüsse sowie die Regelung des Vorsitzes wird – im Verhältnis ihrer Stärke – von den Fraktionen vorgenommen (§ 57, 12 GOBT). Somit werden die Oppositionsfraktionen auch bei der Verteilung der Ausschussvorsitze angemessen berücksichtigt, was nur in etwa der Hälfte der westeuropäischen Parlamente der Fall ist (Ismayr 2009: 36). Den Vorsitz im bedeutenden Haushaltsausschuss hat auch unter Bedingungen der Großen Koalition ein Abgeordneter der größten Oppositionsfraktion inne.

Die Fachausschüsse haben die Aufgabe, das Plenum angesichts der Vielzahl von Vorlagen zu unterschiedlichen Sachgebieten zu entlasten und die Kompetenz des Bun-

destages bei der Gesetzgebung und Regierungskontrolle zu stärken. Davon hängt wiederum die Chance der Opposition ab, sich durch Sachkunde und aktuelle Präsenz im Plenum und in den Medien öffentlichkeitswirksam als Alternative zu präsentieren.

Mit zunehmender fachlicher Spezialisierung wurde andererseits die notwendige Koordination durch formelle Fraktionsgremien wie die Fraktionsversammlung und Vorstände sowie informelle Gremien immer schwieriger und anspruchsvoller (Ismayr 2012: 85ff.; Schöne 2010). Unter Bedingungen einer Großen Koalition ergeben sich zusätzliche Kontrollprobleme. Ein fachlich ausdifferenziertes Berichterstattersystem kann sich in den kleinen Fraktionen, welche die Opposition stellen, nicht ausbilden. Nur mit wenigen Abgeordneten im Fachausschuss vertreten, sind die von den einzelnen Abgeordneten zu betreuenden Aufgabengebiete sehr viel umfangreicher als bei den großen Fraktionen. Entsprechend hoch sind die Arbeitsbelastung und die zeitliche Inanspruchnahme.

Ohne die seit der Parlamentsreform 1969/70 eingetretenen Verbesserungen der Arbeitsbedingungen wären die Abgeordneten kaum in der Lage, ihren Gestaltungs- und Kontrollaufgaben gerecht zu werden. Seither stehen jedem Abgeordneten Finanzmittel für persönliche Mitarbeiter in Berlin und im Wahlkreis zur Verfügung, die auf 16.019 € monatlich im Jahre 2015 angewachsen sind. Seit den 1960er Jahren erheblich angewachsen sind die durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt finanzierten Fraktionshilfsdienste mit ca. 900 Mitarbeitern, von denen derzeit jedoch nur knapp ein Drittel der Opposition zuarbeiten. Oppositionsfraktionen, die einen Oppositionszuschlag erhalten, sind mehr darauf angewiesen als Koalitionsfraktionen, die sich wesentlich stärker auf die Ministerialbürokratie des Bundes stützen können (Feldkamp 2011, 496f.; Schöne 2010: 32f.).

Zeitdruck und „gesteigerte Exekutivlastigkeit“ des Entscheidens haben der Opposition in jüngster Zeit immer wieder die Arbeit erschwert (Korte 2014; vgl. Oberreuter 2012). Vor allem bei bedeutenden europapolitischen Entscheidungen, insbesondere im Rahmen der Finanz- und Eurokrise, wurden die Abgeordneten wiederholt erst äußerst kurzfristig und unzulänglich informiert, was zu Klagen beim Bundesverfassungsgericht führte (2 BvE 4/11). In den letzten Jahren wurden die Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union deutlich gestärkt, doch stehen die Abgeordneten bei jährlich etwa 25.000 überwiesenen EU-Dokumenten vor enormen Herausforderungen. Mit der erheblich erweiterten personellen Ausstattung der Unterabteilung Europa (zuvor: Europa-Referat) der Bundestagsverwaltung und dem 2008 formell eingeführten „Priorisierungsverfahren“ wurden die Voraussetzungen für eine angemessene Mitwirkung der Abgeordneten und Fraktionen bei europapolitischen Entscheidungen verbessert (§ 93 GOBT). (vgl. Ismayr 2012: 274ff., 344ff.; Vollrath 2015).

Als untragbar gilt die mangelnde Transparenz bei den Verhandlungen über das höchst umstrittene Freihandelsabkommen TTIP zwischen den USA und der Europäischen Union. Selbst den Abgeordneten wurde lange Zeit die geforderte Einsicht in die Verhandlungstexte verwehrt; seit Februar 2016 ist sie möglich, jedoch nur unter äußerst restriktiven Bedingungen (Süddeutsche Zeitung, 10.2.2016). Eine Stärkung des Bundestages bei diesen und anderen „gemischten Abkommen“ (bei denen neben der EU auch die Mitgliedstaaten mit einem Drittstaat einen Vertrag schließen) wie dem Handelsabkommen CETA mit Kanada und dem Wirtschaftsabkommen mit Westafrika ist dringend geboten. So waren auch die Sachverständigen bei einer jüngst vom Bundestagspräsidenten erbetenen öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses einhellig der Ansicht, dass der Bundestag bei solchen Abkommen mitentscheiden sollte (Das Parlament, 18.1.2016).

## 2. Wirkungsmöglichkeiten der Opposition durch öffentliche Kontrolle und bei Plenardebatten

Dass die öffentlichkeitswirksame Kontrolle vor allem Aufgabe der Opposition ist, wurde zunehmend erkannt. Seit der Parlamentsreform 1969/70 wurde dieser Rolle der Opposition durch den Ausbau von Minderheitsrechten immer stärker Rechnung getragen. Ausdrückliche Rechte „der Opposition“ wurden im Grundgesetz sowie der Geschäftsordnung des Bundestages nicht verankert. Die Stärkung der Opposition vollzog sich im Wesentlichen über einen Ausbau von Fraktionsrechten, womit den Bedingungen eines Mehrparteienparlaments Rechnung getragen wird. Von Änderungsanträgen abgesehen bedürfen alle Initiativen (Vorlagen) der Unterstützung durch eine Fraktion oder fünf Prozent der Abgeordneten (§§ 75, 76 GOBT).

Der schrittweise Ausbau der Kontrollinstrumente kommt vornehmlich der Opposition zugute, deren Kontrollprobleme angesichts zunehmender Staatstätigkeit und damit einhergehender Expansion der Ministerialverwaltung und angesichts der Europäisierung und Globalisierung auch gewachsen sind. Seit dem Einzug der Fraktion Die Grünen 1983 in den Bundestag ist die Anzahl der Kontrollinitiativen erheblich angestiegen. So haben die Oppositionsfraktionen in den letzten fünf Wahlperioden (1994–2013) 95 Prozent der 439 Großen Anfragen und 99 Prozent der 11.608 Kleinen Anfragen an die Bundesregierung eingereicht sowie vier von fünf der 559 Aktuellen Stunden verlangt. Dies hat sich auch angesichts der zahlenmäßig schwachen Opposition in der gegenwärtigen 18. Wahlperiode kaum geändert. Von den in ihrer Bedeutung oft unterschätzten selbständigen Anträgen kommen etwa 85 Prozent von den Oppositionsfraktionen (Ismayr 2012: 320ff., 403ff.; aktuelle Statistik: bundestag.de).

Große Anfragen zu meist bedeutenden Themen sind neben eigenen Gesetzentwürfen das wohl wichtigste Instrument der Opposition zur Durchsetzung größerer Plenardebatten. Häufig und wirksam nutzen die (Oppositions-)Fraktionen auch die 1965 geschaffene und mit der Geschäftsordnungsreform von 1980 erheblich erweiterte Möglichkeit, kurzfristig eine Aktuelle Stunde mit kurzen Debattenbeiträgen zu aktuellen Themen durchzusetzen (Ismayr 2012: 320ff.).

Die in jeder Sitzungswoche stattfindenden Fragestunden und Befragungen der Bundesregierung finden in ihrer derzeitigen Ausgestaltung in der Regel nur geringe öffentliche Aufmerksamkeit und bieten wenig Profilierungschancen für die Oppositionsabgeordneten. So wurde in den deutschen Leitmedien im ersten Jahr der Großen Koalition 2013/14 fast nie über Fragestunden berichtet (Hierlemann/Siebert 2014: 38f.). Jüngste Vorstöße der Oppositionsfraktionen und von Bundestagspräsident Norbert Lammert zur öffentlichkeitswirksameren und kontrollintensiveren Gestaltung der Regierungsbefragung und insbesondere zur verbesserten Präsenz der Kabinettsmitglieder scheiterten (Süddeutsche Zeitung, 2.3.2015; vgl. auch die Vorschläge von Hierlemann/Siebert 2014: 52ff.).

Weitere bedeutsame Kontroll- und Gestaltungsmittel wurden ausgebaut und dienen auch oder besonders der Opposition. Eine Minderheit von einem Viertel der Ausschussmitglieder kann seit der Parlamentsreform 1969/70 bei überwiesenen Vorlagen eine öffentliche Anhörung erzwingen – eine Besonderheit im europäischen Vergleich (Ismayr 2009: 39). Seither werden zu fast allen bedeutenden Gesetzentwürfen und auch zu anderen Vorhaben öffentliche Anhörungen von Sachverständigen und Interessenvertretern durchgeführt, vornehmlich auf Initiative der Opposition. Von großer Bedeutung ist, wer eingeladen wird. Da sich die Zahl der von den Fraktionen zu benennenden Anhörspersonen üblicherweise nach deren Stärkeverhältnis richtet (§ 70 Abs. 2

GOBT), kann die Opposition unter Bedingungen einer Großen Koalition nur wenige, ihrer Position möglicherweise nahestehende Sachverständige auswählen.

Nach Art. 44 GG hat der Bundestag das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder auch die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise zu dem zu untersuchenden Gegenstand erhebt. Der Bundestag gehört somit zu den wenigen westeuropäischen Parlamenten, in denen ein Untersuchungsausschuss förmlich von einer (qualifizierten) Minderheit durchgesetzt werden kann (Ismayr 2009: 39). Mit bisher 43 Untersuchungsausschüssen wurden sie vergleichsweise häufig eingesetzt. Sie dienen vornehmlich der Aufklärung von Missständen, wobei sie überwiegend von der Opposition beantragt und als „Kampfinstrumente“ zur politischen Profilierung genutzt werden. Durch das erst 2001 beschlossene Untersuchungsausschussgesetz wurden Minderheitsrechte gestärkt, jedoch kommt es nach wie vor zu Konflikten, weil Akten nicht herausgegeben oder Aussagegenehmigungen für Beamte verweigert werden, wie jüngste Erfahrungen in den Untersuchungsausschüssen zur Terrorgruppe Nationalsozialistischer Untergrund (NSU) und zur NSA-Affäre zeigen (Ismayr 2014: 42; Wiefelspütz 2003).

Eine wichtige Innovation stellen Enquete-Kommissionen dar, in denen Wissenschaftler und andere Sachverständige mit Abgeordneten gleichberechtigt beraten und Berichte an das Plenum beschließen (§ 56 GOBT). Seit ihrer Einführung 1969 haben sich diese grundsätzlich diskurs- und problemlösungsorientiert angelegten Kommissionen bewährt. Sie können nicht zuletzt als institutionelle Antwort auf neue technologische und gesellschaftliche Herausforderungen gesehen werden. Der Bundestag ist zur Einsetzung von Enquete-Kommissionen verpflichtet, wenn ein Viertel seiner Mitglieder dies verlangt (§ 56 Abs. 1 GOBT). Fast alle Einsetzungsbeschlüsse des Bundestages wurden bisher jedoch mit großer Mehrheit gefasst, nachdem in einem mühsamen Aushandlungsprozess ein Kompromiss zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen erreicht wurde. Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg von Enquete-Kommissionen ist, dass Parteien und Regierung bei deren Einsetzung noch nicht eindeutig Position bezogen haben und Oppositionsfraktionen die Möglichkeit haben, produktiv mitzuwirken (Ismayr 2012: 414ff.).

Da unter Bedingungen der Großen Koalition seit Herbst 2013 die Oppositionsfraktionen Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke zusammen nur über 20% der Mandate verfügen, war erstmals die Wahrnehmung bedeutender Minderheitsrechte durch die Opposition gefährdet, für die ein Quorum von 25% festgelegt war. Es setzte sich jedoch nach zähen Verhandlungen die Einsicht durch, dass darunter die Demokratie insgesamt leiden würde. Für die 18. Wahlperiode wurde schließlich durch Ergänzung der Bundestagsgeschäftsordnung (§ 126a) sichergestellt, dass die Oppositionsfraktionen diese Minderheitsrechte gemeinsam wahrnehmen können, obwohl sie zusammen nur über 127 der 631 Mandate verfügen (Plenarprotokoll 18/26). So genügt die Unterstützung von 120 Abgeordneten (gleich welcher Fraktion), um einen Untersuchungsausschuss oder eine Enquete-Kommission durchzusetzen. Zudem wurde festgelegt, dass der federführende Ausschuss bereits auf Antrag aller Oppositionsabgeordneten im Ausschuss dazu verpflichtet ist, eine öffentliche Anhörung durchzuführen (§ 126a GOBT). In der Praxis haben sich diese Regelungen inzwischen bewährt.

Wie die jüngsten Erfahrungen in den Untersuchungsausschüssen zur Affäre „Terrorgruppe Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU) und zum Abhörskandal US-Geheimdienst NSA zeigen, bleibt die Sicherung und Verbesserung parlamentarischer und insbesondere oppositioneller Kontrollrechte eine fortwährende Aufgabe. Beklagt wird zudem, dass Regierungsvertreter bei Anfragen oft ausweichend oder oberflächlich

antworten. Geboten ist daher die wiederholt geforderte ausdrückliche Verankerung der Auskunfts-, Informations- und Aktenvorlagepflicht der Bundesregierung und ihrer Mitglieder und Vertreter im Grundgesetz (Ismayr 2012: 330ff.; 452ff.).

Als unzulänglich und dringend reformbedürftig erweist sich die Kontrolle der amtlich „Nachrichtendienste“ genannten drei Geheimdienste, für die insbesondere das geheim beratende „Parlamentarische Kontrollgremium“ zuständig ist (Ismayr 2012: 373ff.). Die Kontrolle der etwa 10.000 Personen umfassenden Geheimdienste liegt bisher bei wenigen Abgeordneten, die diese Aufgabe neben ihren sonstigen Verpflichtungen und mit geringer Zuarbeit leisten sollen, was sich als höchst unzulänglich herausgestellt hat. Dieser „demokratische und rechtsstaatliche Notstand“ (Prantl 2015) soll nach dem Willen der zuständigen Fachpolitiker der derzeitigen Koalition endlich behoben werden. Geplant ist die Einrichtung einer 20 bis 30 Mitarbeiter umfassenden Behörde mit einem „Ständigen Sachverständigen“ (Geheimdienstbeauftragten) an der Spitze, welche die Arbeit der Kontrollgremien dauerhaft unterstützen soll (Süddeutsche Zeitung, 26.8.2015).

Die Oppositionsfraktionen sind in besonderer Weise darauf angewiesen, dass ihre Kontrollaktivitäten und ihre Beiträge in Plenardebatten öffentliche Aufmerksamkeit finden. Die Kommunikations- und Resonanzfähigkeit des Bundestages wird jedoch seit langem als verbesserungsbedürftig angesehen. Plenardebatten sollen im Interesse demokratischer Legitimation so gestaltet sein, dass sie kritisches Mitdenken der Bürger ermöglichen und anregen. In mehreren, oft erst nach vielen Jahren durchsetzbaren Reformschritten konnten Verfahrensänderungen erreicht werden, die aber nur teilweise die erwartete Wirkung brachten. Real verbessert wurde seit der Parlamentsreform 1969/70 in kleinen Schritten die kommunikative Chancengleichheit der Opposition(sfraktionen) durch Einführung des Prinzips von „Rede und Gegenrede“ (1969) in die Geschäftsordnung des Bundestages sowie von Redezeitkontingenten für Koalition und Opposition. Mit dieser Regelung wurde dem engen Verbund von Regierung und Koalitionsfraktionen ebenso Rechnung getragen wie dem Umstand, dass es nicht *die* Opposition, sondern ggf. mehrere eigenständige Oppositionsfraktionen gibt, die auch untereinander konkurrieren. Nach jahrelangen vergeblichen Versuchen konnte in den 1980er Jahren eine flexible und diskussionsfreundliche Regelung für Zwischenfragen und Kurzinterventionen durchgesetzt werden, die sich bewährt hat. Um das öffentliche Interesse an vertieften Plenardebatten zu wichtigen Themen zu erhöhen und die Glaubwürdigkeit des Bundestages zu verbessern, wurde im Rahmen einer Parlamentsreform 1995 eine seit langem geforderte „Plenar-Kernzeit“ am Donnerstagvormittag in Sitzungswochen eingeführt. Hinsichtlich der thematischen Schwerpunktbildung, der erhöhten Präsenz und der Wahrnehmung in den Medien haben sich die Erwartungen immerhin teilweise erfüllt.

Unter Bedingungen einer Großen Koalition kommen allerdings die eingeführten Verfahrensreformen nicht hinreichend zur Geltung. So wurde der Redezeitanteil der Opposition, die in der derzeitigen 18. Wahlperiode über ein Fünftel der Mandate verfügt, nur leicht angehoben und liegt bei etwa 26% für beide Oppositionsfraktionen zusammen (Kurzdebatten 32%). Ihnen bleibt damit nur wenig Zeit, ihre Positionen argumentativ nachvollziehbar zu vermitteln. Redner der Koalition bestimmen den Großteil der Debatte und bestätigen sich über die Parteigrenzen hinweg in der Regel wechselseitig. Dies schließt je nach Politikbereich unterschiedliche Akzentuierungen und gelegentliche politische Abgrenzungen nicht aus, doch werden Koalitionskonflikte in den Plenardebatten in viel geringerem Umfang sichtbar als in der Öffentlichkeit der Massenmedien. Werden kommunikative Defizite des Bundestages seit jeher beklagt,

nimmt das Interesse an Plenardebatten unter Bedingungen Großer Koalitionen weiter ab (vgl. Hierlemann/Sieberer 2014).

Die Wirkungsmöglichkeiten der Opposition hängen zudem von der Transparenz parlamentarischer Prozesse ab. Von öffentlichen Anhörungen abgesehen, tagen die meisten Ständigen Ausschüsse in der Regel nicht-öffentlich, obwohl sie (seit 1969) die Öffentlichkeit für bestimmte Verhandlungsgegenstände beschließen können. Die Bürger laufend Einblick nehmen zu lassen in das parlamentarische Geschehen liegt jedoch in der Konsequenz gewachsener Repräsentations- und Legitimationsansprüche. Erneut liegen Vorschläge der Oppositionsfraktionen zur Einführung der regulären Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen vor (Bundestagsdrucksache 18/3045), wie sie in mehreren Landesparlamenten und in den meisten Staaten der Europäischen Union gilt. Bemühungen um eine verbesserte öffentliche Wahrnehmung der parlamentarischen Willensbildung bleiben angesichts der seit den 1980er Jahren erheblich veränderten Medienstruktur eine schwierige Daueraufgabe.

### 3. Mitregierung der Opposition?

Aufgrund der engen Verbindung von Mehrheitsfraktionen und Regierung haben die durchaus zahlreichen Gesetzentwürfe der Opposition (17. Wahlperiode: 168) kaum eine Chance, verabschiedet zu werden (Ismayr 2012: 223).

Was aber motiviert dann die Oppositionsfraktionen, sich der ja oft sehr aufwendigen Arbeit an Gesetzentwürfen zu unterziehen, und dies nicht nur ausnahmsweise, sondern in großer Zahl? Die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen ist für die Oppositionsfraktionen vor allem dann von Interesse, wenn sie nicht nur Kritik an der Regierungspolitik, sondern auch die Formulierung von Alternativen als ihre Aufgabe sehen. Gesetzentwürfe können sich auch insofern als öffentlichkeitswirksame Kontrollmittel eignen, als sie auf ihrem (meist) langen Weg im Gesetzgebungsprozess immer wieder Gelegenheit geben, die Diskussion in der Öffentlichkeit anzuregen.

Besonders bei der Beratung von Gesetzentwürfen der Regierung (smehrheit) in den Ausschüssen kann von einer parlamentarischen Mitregierung der Oppositionsfraktionen kaum die Rede sein. Dies schließt indirekte Wirkungen oder die spätere informelle Berücksichtigung oppositioneller Vorschläge nicht aus. Die Einflussmöglichkeiten der Oppositionsparteien auf die Gesetzgebung verbessern sich allerdings entscheidend, wenn „ihre“ Landesregierungen im Bundesrat über die Mehrheit verfügen, wie dies seit 1990/91 phasenweise der Fall war. Wieweit die Regierung (smehrheit) den Oppositionsparteien entgegenzukommen bereit ist, hat sie vor allem in ihrer Zustimmung zu den Empfehlungen des Bundesrates im „ersten Durchgang“ zum Ausdruck gebracht, spätestens bei der Vorbereitung der Ausschussarbeit in Fraktions- und Koalitionsgruppen. Durch Berücksichtigung von Optionen der („oppositionellen“) Bundesratsmehrheit bei der Entwicklung der Regierungsentwürfe werden diese oft schon frühzeitig „bundesratsreif“ gemacht oder es wird ganz auf die Vorlage verzichtet. Insoweit kann der Gesetzgebungsprozess ausgeprägte verhandlungsdemokratische Züge annehmen.

Auch eine Große Koalition im Bund kann bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen auf die Unterstützung von (kleinen) Parteien im Bundesrat angewiesen sein, die im Bundestag in der Opposition sind (Ismayr 2012: 248ff.). So ist derzeit die Partei Bündnis 90/Die Grünen an neun Landesregierungen beteiligt, zumeist im Bündnis mit der SPD und stellt in Baden-Württemberg – ebenso wie Die Linke in Thüringen – den Ministerpräsidenten. Ungeachtet ihrer zahlenmäßig schwachen Vertretung im Bundestag stärkt

diese Konstellation bei entsprechender Kooperation die Einflussmöglichkeiten der (kleinen) Oppositionsfraktionen. Allerdings kann die Kompromissfindung im Bundesrat oder innerhalb der beteiligten Landesregierungen in ein Spannungsverhältnis zur Oppositionsstrategie im Bundestag geraten – so bei der aktuellen Frage, wie rechtlich und administrativ auf den Zuzug hunderttausender Flüchtlinge reagiert werden soll.

Änderungen des Grundgesetzes bedürfen einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Bundestages und der Stimmen des Bundesrates. Sie kommen somit nur im Konsens der beiden großen Parteien und mit einer breiten Mehrheit der Länderregierungen zustande. Grundlegende Entscheidungen (Finanzverfassung, Föderalismusreform) wurden daher vor allem in Zeiten einer Großen Koalition durchgesetzt. Zumeist war die Unterstützung oppositioneller Parteien im Bund und/oder in den Ländern erforderlich. Seit 1992 bedarf zudem die Übertragung von Hoheitsrechten an Institutionen der Europäischen Union entsprechend der Regelung für Verfassungsänderungen einer Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat (Art. 23 Abs. 1 GG).

Gestärkt wurde die Rolle des Bundestages und damit auch der Opposition durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (1994), wonach für jeden Einsatz bewaffneter Streitkräfte die konstitutive Zustimmung des Bundestages einzuholen sei. Während auf eine entsprechende Grundgesetzänderung verzichtet wurde, beschloss der Bundestag nach zehnjähriger Praxis ohne gesetzliche Grundlage Ende 2004 das sog. Parlamentsbeteiligungsgesetz. Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat es mehr als 100 Beschlüsse zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland gegeben, davon etwa zwei Drittel Fortsetzungsbeschlüsse. Zwar werden die Beschlüsse mit einfacher Mehrheit getroffen, doch ist der Regierungskoalition bei derartigen Entscheidungen in der Regel an einer breiten Mehrheit gelegen. Diese kam ungeachtet oft heftiger Auseinandersetzungen im Vorfeld auch zumeist zustande (vgl. Wiefelspütz 2005; Ismayr 2012: 257ff.).

#### 4. Fazit

Auf die wachsende Vielfalt und Komplexität der Staatsaufgaben auch im Zuge der technologischen Entwicklung und der Europäisierung und Globalisierung haben Bundestag und Fraktionen mit zunehmender fachlicher Ausdifferenzierung sowie einem Ausbau der personellen und informationstechnischen Ausstattung und der Kontrollinstrumente reagiert. Mit dem schrittweisen Ausbau der Minderheitsrechte bei der Kontrolle und Gesetzgebung wurde der Bedeutung einer funktionsfähigen Opposition im parlamentarisch-demokratischen System Rechnung getragen. Defizite bleiben insbesondere im Bereich der Informations-, Auskunfts- und Aktenvorlagepflichten der Regierung.

Unter Bedingungen der Großen Koalition werden die genannten Reformen jedoch nur unzulänglich wirksam. Zwar konnte in zähen Verhandlungen erreicht werden, dass die beiden Oppositionsfraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen auch in der gegenwärtigen 18. Wahlperiode gemeinsam so bedeutsame Minderheitsrechte wie die Durchsetzung öffentlicher Anhörungen oder eines Untersuchungsausschusses nutzen können. Nur ein Antrag auf abstrakte Normenkontrolle beim Bundesverfassungsgericht ist ihnen verwehrt, was allerdings von erheblicher Bedeutung ist. Es bleiben jedoch vor allem faktische Einschränkungen. So kann die beachtliche personelle und (informations)technische Ausstattung des Bundestages und der Fraktionen (auch in Europaangelegenheit) nur begrenzt genutzt werden. Ein fachlich ausdifferenziertes

Berichterstattersystem wie in den großen Fraktionen kann sich in kleinen Fraktionen nicht ausbilden. Zudem bleibt ihnen im Plenum des Bundestages nur wenig Zeit, ihre Positionen argumentativ nachvollziehbar zu vermitteln.

Auch eine Große Koalition im Bund kann bei der Gesetzgebung teilweise auf die Unterstützung von (kleinen) Parteien im Bundesrat angewiesen sein, die im Bundestag in der Opposition sind. Verhandlungsdemokratische Züge des politischen Systems werden unter diesen Voraussetzungen gegenüber konkurrenzdemokratischen deutlich gestärkt.

Insgesamt leidet die demokratische Legitimation des parlamentarischen Willensbildungsprozesses, wenn unter Bedingungen einer Großen Koalition die öffentliche Kontrolle erschwert wird. Kontrollprozesse innerhalb der Großen Koalition und Aushandlungsprozesse unter Beteiligung „oppositioneller“ Ländervertreter können die genannten Defizite an Transparenz und Publizität nicht auf Dauer ausgleichen.

## Literatur

- Bukow, Sebastian/Seemann, Wenke (Hrsg.), 2010: Die Große Koalition. Regierung – Politik – Parteien 2005-2009, Wiesbaden.
- Egle, Christoph/Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.), 2010: Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009, Wiesbaden.
- Feldkamp, Michael F., 2011: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010, Baden-Baden.
- Hierlemann, Dominik/Sieberer, Ulrich, 2014: Sichtbare Demokratie. Debatten und Fragestunden im Deutschen Bundestag, Gütersloh.
- Ismayr, Wolfgang, 2008: Gesetzgebung in den Staaten der Europäischen Union im Vergleich, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union, Wiesbaden, S. 383-429.
- Ismayr, Wolfgang, (Hrsg.) 2009: Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden, S. 9-64.
- Ismayr, Wolfgang, 2012: Der Deutsche Bundestag, Wiesbaden, (auch: Lizenzausgabe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2013).
- Ismayr, Wolfgang, 2014: Untersuchungsausschüsse – Aufklärungsinstrument oder Mittel des politischen Kampfs?, in: Der Bürger im Staat, Heft 1, S. 36-47.
- Jun, Uwe, 2010: Der Bundesrat im föderativen System Deutschlands: Vor und nach der Reform 2006, in: Schrenk, Klemens H./Soldner, Markus (Hrsg.), Analyse demokratischer Regierungssysteme, Wiesbaden, S. 335-358.
- Korte, Karl-Rudolf, 2014: Über das Politikmanagement einer modernen Opposition, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 38-39, S. 8-15.
- Oberreuter, Heinrich, 2012: Substanzverluste des Parlamentarismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 38-39, S. 8-15.
- Prantl, Heribert, 2015: Ein Notstand wird beseitigt, in: Süddeutsche Zeitung vom 26.8.2015, S. 4.
- Rudzio, Wolfgang, 2008: Informelles Regieren – Koalitionsmanagement der Regierung Merkel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 16, S. 11-17.
- Schöne, Helmar, 2010: Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie. Baden-Baden.
- Vollrath, Sven, 2015: Der Deutsche Bundestag und die Europäische Union, in: Andersen, Uwe (Hrsg.), Der Deutsche Bundestag, Schwalbach/Ts., S. 239-266.
- Sturm, Roland/Pehle, Heinrich, 2012: Das neue deutsche Regierungssystem, Wiesbaden
- Wiefelspütz, Dieter, 2003: Das Untersuchungsausschussgesetz, Baden-Baden,
- Wiefelspütz, Dieter, 2005: Das Parlamentssheer, Berlin.