

Titel:

Gewaltenteilung während Großer Koalitionen
in Deutschland

Autor:

Martin van Elten

Diese wissenschaftliche Arbeit wurde im Rahmen eines Studiums
„Parlamentsfragen und Zivilgesellschaft M.A.“
an der

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

verfasst.

Halle (Saale), 30.05.2016

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
2. Steffanis Gewaltenteilungslehre.....	4
3. Analyse des Standes der Gewaltenteilung während Großer Koalitionen.....	6
3.1 Staatsrechtliche („horizontale“) Gewaltenteilung.....	6
3.2 Exkurs: Minderheitenrechte im 18. Deutschen Bundestag.....	9
3.3 Temporale Gewaltenteilung.....	14
3.4 Föderative („vertikale“) und konstitutionelle Gewaltenteilungslehre.....	15
4. Fazit.....	19
5. Literaturverzeichnis.....	21

1. Einleitung

Diskussionen um die Funktionsfähigkeit des Parlaments während Großer Koalitionen sind alles andere als neu, so löste bereits die Bildung der ersten Großen Koalition 1966 Ängste bei der Bevölkerung aus (vgl. Hildebrand 2008). Auch zu Beginn der aktuellen Wahlperiode des Deutschen Bundestags gab es eine ausführliche Debatte über den Einfluss einer Großen Koalition auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments (vgl. Ismayr 2016: 53). Der Bundestagspräsident Norbert Lammert (CDU/CSU) umriss dabei treffend den Kern der Debatte und entgegnete der Kritik deutlich: „Klare Wahlergebnisse sind nicht von vornherein verfassungswidrig, große Mehrheiten auch nicht“ (Plenarprotokoll 18/1: 7).

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Frage, ob eine Große Koalition zu einer Einschränkung der Gewaltenteilung führt und ob es bei der Einschränkung der Gewaltenteilung positive Effekte auf die Steuerungsfähigkeit des politischen Systems gibt. Dies geschieht dabei anhand der zwei historischen Großen Koalitionen auf Bundesebene und der aktuellen Berliner Großen Koalition, zu deren Beginn es eine ausführliche Debatte über die Minderheitenrechte gab (siehe Exkurs).

Da die staatsrechtliche Gewaltenteilung von der „Existenz einer funktionsfähigen Opposition“ (Knorr 1975: 242) abhängt, muss hier vor allem deren Funktionsfähigkeit untersucht werden. Gleiches gilt für die Verfassungsgerichtsbarkeit, die im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle mit der Frage der Rechte der parlamentarischen Opposition verbunden ist. Als Thesen soll dienen, dass die Funktionsfähigkeit der Opposition zu Zeiten Großer Koalitionen verringert sei und es damit zu einer faktischen Einschränkung der staatsrechtlichen Gewaltenteilung käme. Dadurch, dass bei Großen Koalitionen die Möglichkeit des Machtwechsels nur eingeschränkt bzw. real nicht gegeben sei, gebe es durch Große Koalitionen eine faktische Verhinderung temporaler Gewaltenteilung. Große Koalitionen könnten, wenn CDU/CSU und SPD auch im Bundesrat eine Mehrheit besäßen, zu einer Aufhebung der föderativen Gewaltenteilung führen. Gesetze benötigten so lediglich einen Konsens dieser Parteien. Auch die konstitutionelle Gewaltenteilung könnte eingeschränkt werden, wenn CDU/CSU und SPD in beiden Kammern über eine verfassungsändernde Mehrheit verfügten.

Die Steuerungsfähigkeit des politischen Systems erhöhe sich in Zeiten Großer Koalitionen. Dies hänge vor allem damit zusammen, dass der Bundesrat als institutioneller Vetospieler durch die Dominanz der parteipolitischen Vetospieler CDU/CSU und SPD in beiden Kammern größtenteils absorbiert werde, da sich die Policy-Präferenzen in beiden Kammern nicht unterschieden. Weiterhin würden gerade Verfassungsänderungen zu Zeiten Großer Koalitionen deutlich

erleichtert, da die regierungstragenden Parteien in der Regel über eine verfassungsändernde Mehrheit in Bundestag und Bundesrat verfügten. Nach dieser Einleitung erfolgt eine Analyse des Standes der Gewaltenteilung zu Zeiten Großer Koalitionen mit Hilfe des Gewaltenteilungskonzepts von Winfried Steffani. Die Arbeit schließt mit einem Fazit ab. Die wissenschaftliche Relevanz liegt darin zu zeigen, welche Elemente zur Sicherung der Gewaltenteilung notwendig sind und welche Faktoren die Steuerungsfähigkeit des politischen Systems determinieren.

2. Steffanis Gewaltenteilungslehre

Winfried Steffani entwickelte eine „politologische Gewaltenteilungslehre“ (Steffani 1997: 38), die sechs in Beziehung stehende „Teilungslehren“ umfasst, die „erst zusammengenommen einen brauchbaren Aussagewert ermöglichen“ (Steffani 1997: 38). Er unterscheidet zwischen staatsrechtlicher („horizontaler“), temporaler, föderativer („vertikaler“), konstitutioneller, dezisiver und sozialer Teilungslehre (vgl. Steffani 1997: 38). Die staatsrechtliche Teilungslehre knüpft dabei an die klassische Gewaltenteilungslehre Montesquieus an. Von den grundlegenden Hauptfunktionen des Rechts käme man zur Dreiteilung: „Rechtsetzung, nichtstreitige Rechtsanwendung und streitige Rechtsanwendung“ (Steffani 1997: 38). Die streitige Rechtsanwendung sei Aufgabe der Justiz. Die Unabhängigkeit der Justiz und die Trennung von „politischen Gewalten“ ist somit erste Grundlage rechtsstaatlicher Ordnung. Der rechtsprechenden Gewalt käme primär die Funktion Bewahrung, der politischen Gewalt primär die Funktion Gestaltung zu. Als Grenzbereich bezeichnet Steffani die Verfassungsgerichtsbarkeit, besonders im Bereich der Normenkontrolle. Neben der rechtssprechenden Funktion gebe es dort auch einen nicht unerheblichen Teil „politisch-relevanter Gestaltungsmöglichkeiten“ (vgl. Steffani 1997: 38f.).

Die Funktion Gestaltung sei geprägt durch die „Legislative“ und „Exekutive“; Legislative steht für die Funktion der Rechtssetzung (Bestimmung), Exekutive dagegen für die Funktion Rechtsanwendung (Ausführung). Rechtssetzung habe eine doppelte Funktion: Planung und Zustimmung. Planung sei vor allem Regierungsfunktion und Zustimmung Funktion des Parlaments. Auch Rechtsanwendung habe eine doppelte Funktion: Ausführung und Leitung. Leitung sei primäre Regierungsfunktion, Ausführung wiederum Funktion der Verwaltung. Die Regierung wird strukturell zwar der Exekutive zugeordnet, ist jedoch auch im Funktionsbereich der Legislative tätig. In parlamentarischen Regierungssystemen kommt es zu einer Verbindung von Parlament und Regierung (Integration) (vgl. Steffani 1997: 39f.).

Zusammenfassend lässt sich für parlamentarische Regierungssysteme festhalten, dass das „klassische Gewaltenteilungskonzept“ nur formal existiert. In materieller Hinsicht werden Gesetzgebung und Vollziehung (bei Steffani „Gestaltung“ genannt) von der Regierungsmehrheit,

einer „Aktionsgemeinschaft“ von Regierung und Parlamentsmehrheit übernommen, während die Aufgabe der Kontrolle bei der politischen Opposition im Parlament liegt. Materiell bedeutet horizontale Gewaltenteilung also die parlamentarische Kontrolle der Regierungsmehrheit durch die Parlamentsminderheit. Damit ist die horizontale Gewaltenteilung faktisch „von der Existenz einer funktionsfähigen Opposition“ (Knorr 1975: 242) abhängig.

Die temporale Gewaltenteilung bezieht sich auf die zeitliche Befristung der Herrschaftsausübung. Es handelt sich dabei um einen Spezialaspekt der staatsrechtlichen Teilungslehre von „größter Wichtigkeit“ (Steffani 1997: 41). Wie Steffani erläutert, kann in parlamentarischen Systemen von einer machthemmenden Aufgliederung von Exekutive und Legislative nur dann gesprochen werden, wenn „die freie Oppositionstätigkeit sich der realen Chance gegenübergestellt sieht, selber im Wahlakt Regierungsmehrheit zu werden“ (Steffani 1997: 43).

Die föderative bzw. vertikale Gewaltenteilung ergänzt die staatsrechtliche und temporale Gewaltenteilung. Dieser liegt der von Montesquieu und Hamilton ausgeführte Grundsatz zu Grunde, dass bürgerliche Freiheit in kleinen Gemeinwesen größere Entfaltungschancen habe, während zum Schutz nach außen der Bund die sicherste Wehr biete (vgl. Steffani 1997: 44). In Deutschland kann die Aufteilung der Staatsgewalt auf Bund und Länder als Teil der föderativen Gewaltenteilung aufgefasst werden. Hier ist vor allem die legislative Gewalt zu nennen, da der Bundesrat als Länderkammer eine zweite Kammer bildet. Entscheidend ist dabei aber, dass diese nicht durch eine Dominanz von den gleichen Parteien in beiden Kammern faktisch verhindert wird (vgl. Strohmeier 2009: 26).

Die konstitutionelle Gewaltenteilungslehre verlangt eine Unterscheidung zwischen Verfassungsgesetzgeber und einfachem Gesetzgeber. Die Unterscheidung der Zuständigkeiten von verfassungsgebender oder gesetzgebender Gewalt sei ein „Gewaltenteilungsproblem“ (Steffani 1979: 28). Denkbar sind hier nach Steffani unterschiedliche Modelle: Zum einen wie in Großbritannien, wo es keine Unterscheidung zwischen Verfassungsrecht und Gesetzesrecht gebe („Souveränität des Britischen Parlaments“) und die Verteilung von einfacher Gesetzgebung und Verfassungsgesetz auf unterschiedliche Gewalten wie in den USA (vgl. Steffani 4 1979: 28). Wie in den USA gibt es auch in Deutschland eine Höherwertigkeit der verfassungsändernden Gewalt gegenüber der einfachen gesetzgebenden Gewalten. Entscheidend ist in Hinblick auf die konstitutionelle Gewaltenteilung, ob eine parteipolitische Mehrheit über beide Gewalten verfügt (vgl. Strohmeier 2009: 29).

Beim Konzept der dezisiven Gewaltenteilung werden fünf, in Interdependenz zueinanderstehende Diskussions- und Entscheidungsebenen (Regierung, Parlament, Parteien, Interessensgruppen, Öffentliche Meinung) unterschieden. Diese bilden zusammengenommen den

politischen Willens- und Entscheidungsprozess und somit das politische System (vgl. Steffani 1979: 30). Der sozialen Gewaltenteilung kommt im Rahmen des Gewaltenteilungskonzepts eine fundamentale Rolle zu, da sie soziale Gruppen in Verbindung setzt. Ziel der Gewaltenteilung ist dabei, einen „freiheitssichernden Ausgleich realer sozialer Gewalten zu ermöglichen“ (Steffani 1997: 54), indem der „Kampf“ sozialer Gruppen in rechtsstaatliche Bahnen gelenkt und ein Ausgleich geschaffen wird (vgl. Steffani 1997: 53f.). Gerade die Elemente dezisive und soziale Gewaltenteilung scheinen sich offensichtlich nicht während einer Großen Koalition auf Bundesebene zu ändern und werden deshalb im Folgenden vernachlässigt.

3. Analyse des Standes der Gewaltenteilung während Großer Koalitionen

3.1 Staatsrechtliche („horizontale“) Gewaltenteilung

Materiell ist das „klassische Gewaltenteilungskonzept“ zwar im Grundgesetz in Artikel 20, Abs. 2 Satz 2 festgeschrieben („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“), wurde faktisch aber im parlamentarischen Regierungssystem nie realisiert (vgl. Schuett-Wetschky 2001: 68). Dieses Gewaltenteilungskonzept existiert aber nur in formaler Hinsicht, materiell findet Gesetzgebung und Vollziehung durch die Regierungsmehrheit, einer Aktionsgemeinschaft aus Regierung und Parlamentsmehrheit und die Kontrolle durch die Parlamentsminderheit statt (vgl. Strohmeier 2009: 24). Bei der Kontrolle besteht der Gegensatz demnach nicht zwischen Gesamtheit des Parlaments und der Regierung, sondern zwischen Regierungsmehrheit und Opposition. Die horizontale Gewaltenteilung wird somit faktisch von der Kontrolle der Regierungsmehrheit durch die Parlamentsminderheit und „Existenz einer funktionsfähigen Opposition“ (Knorr 1975: 242) abhängig.

Die parlamentarische Opposition verfügt – mit Ausnahme der 18. Wahlperiode, wo Ausnahmen getroffen wurden – nicht über gesonderte Kontrollinstrumente, sondern es gelten die üblichen in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags bzw. im Grundgesetz und anderen Gesetzen festgehaltenen Quoren (vgl. Lorenz 2010: 65). Einzelne Abgeordnete können etwa schriftlich oder mündlich kurze Fragen an die Bundesregierung richten (§ 105 GO- BT); Fraktionen und Abgeordnete in Fraktionsstärke können kleine und große Anfragen stellen (§ 101-4 GO-BT), Alternativentwürfe zu Gesetzen stellen (§ 76 GO-BT), auch bei der 3. Lesung Änderungsanträge an Gesetze stellen (§ 82 GO-BT) und beantragen, dass eine Abstimmung namentlich stattfindet (§ 52 GO-BT). Fraktionen können grundsätzlich auch als Oppositionsfraktionen die Haushaltspläne und den Haushaltvollzug kontrollieren (vgl. Lorenz 2010: 66).

Fraktionen können durch die Beratung großer Anfragen im Plenum und aktuelle Stunden sowie die Regierungsbefragung (§ 101 GO-BT) Kontrolle bewirken (vgl. Lorenz 2010: 65). Auch alternative Gesetzentwürfe kommen „vornehmlich als öffentlichkeitswirksame Kontrollmittel“ (Ismayr 2006: 303) zum Einsatz (vgl. Lorenz 2010: 66).

Wahlperiode	Sitze	Sitze der Opposition	Anteil der Opposition
5. 1965-1969	518 (496)	50 (49)	9,7 % (9,9 %)
16. 2005-2009	614	165	26,9 %
18. ab 2013	631	127	20,1%

Tabelle 1 Sitzverteilung und Anteil der Opposition zu Beginn der Wahlperiode (Quellen: Bundeswahlleiter 2015a, Bundeswahlleiter 2015b, Bundeswahlleiter 2015c; eigene Berechnung [5. WP in Klammern die Sitze und Anteile ohne Berliner Abgeordnete])

Einige typische Minderheitsrechte sind an Quoren gebunden, die größer als die Fraktionsstärke sind und deshalb von der parlamentarischen Opposition zu Zeiten Großer Koalition oft nicht erreicht werden können. Dazu zählen etwa die Einberufung einer Bundestagssitzung, die Einsetzung von Enquetekommissionen, verschiedene Rechte in der Ausschussarbeit und Klagemöglichkeiten bei vermeintlicher Subsidiaritätsverletzung sowie die abstrakte Normenkontrolle (Tabelle 2). Die Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gilt als das wichtigste Instrument der Mehrheitskontrolle. Fraktionen können gegen parlamentarische Mehrheitsentscheide, nicht gedeckte Ausgaben und gegen regierungsamtliche Wahlpropaganda klagen (vgl. Rudzio 1991: 249; Lorenz 2010: 67). Gerade die abstrakte Normenkontrollklage, bei der die Vereinbarkeit von Bundes- oder Landesgesetzen mit dem Grundgesetz überprüft wird, gilt als besonderes Instrument zum Schutz der parlamentarischen Minderheit (vgl. Lorenz 2010: 67). Ob die Normenkontrollklage ein typisches Instrument der Oppositionsfraktionen ist, ist umstritten (dazu mehr im Exkurs).

Gegenstand	Erforderliches Quorum	Quorum nach § 126a GO-BT (18. WP)
Subsidiaritätsklage	ein Viertel (Art. 23 GG, § 12 IntVG)	120 Abgeordnete
Einberufung einer Sitzung des Bundestags	ein Drittel (Art. 39 GG)	120 Abgeordnete
Untersuchungsausschuss (Einsetzung und verschiedene Minderheitenrechte im PUA wie Recht zur öffentlichen Zeugenbefragungen)	ein Viertel (Art. 44 GG bzw. § 2, 8, 10, 17, 18, 27, 29, 30, 34 PUAG)	120 Abgeordnete, Opposition stellt 25% der PUA- Mitglieder
Untersuchung im Verteidigungsausschuss ¹	ein Viertel (Art. 45a GG)	Ausschussmitglieder der Oppositionsfraktionen (volle Rechte, die sonst ein Viertel benötigen)
abstrakte Normenkontrolle	ein Viertel (Art. 93 GG, § 76 BVerfGG)	Keine Regelung
Stellungnahme der Bundesregierung zur EU- Politik im Bundestag (wenn nicht alle Belange der Stellung des Bundestags berücksichtigt wurden)	ein Viertel (§ 8 EUZBBG)	120 Abgeordnete
Unterrichtung Haushaltsausschuss ESM	ein Viertel der Ausschussmitglieder aus mind. 2 Fraktionen (§ 5 ESMFinG)	Ausschussmitglieder der Oppositionsfraktionen
Öffentliche Anhörung im Ausschuss	ein Viertel der Ausschussmitglieder (§ 70 GO- BT)	Ausschussmitglieder
Plenardebatte statt erweiterter öffentlicher Ausschusssitzung	ein Viertel der Ausschussmitglieder (§ 69a GO- BT)	Ausschussmitglieder der Oppositionsfraktionen

¹ Der Verteidigungsausschuss hat nach Artikel 45a GG hat auch die „Rechte eines Untersuchungsausschusses“. Diese Untersuchungsausschussrechte sind in der Regel vom 25%-Quorum abhängig.

Einsetzung Enquête- Kommission	ein Viertel (§56 GO-BT)	120 Abgeordnete der Oppositionsfraktionen
Beteiligung Haushaltsausschuss im Rahmen des Stabilitätsmechanismusgesetz	ein Viertel der Ausschussmitglieder (§ 4 StabMechG)	Keine Regelung

Tabelle 2 Rechte im Deutschen Bundestag, die ein höheres Quorum als Fraktionsstärke benötigen und nicht den einzelnen Abgeordneten zur Verfügung stehen (Quellen: Grundgesetz, GOBT, BT-Ds. 18/481)

3.2 Exkurs: Minderheitenrechte im 18. Deutschen Bundestag

Die Sicherung der Minderheitenrechte der Opposition im Bundestag war bereits zu Beginn der 18. Wahlperiode ein umstrittenes Thema, zu dessen Lösung mehrere Wege vorgeschlagen wurden. Bundestagspräsident Norbert Lammert, der schon in der konstituierenden Sitzung forderte, dass „Minderheiten eigene Rechtsansprüche haben, die weder der Billigung noch der Genehmigung durch die jeweilige Mehrheit unterliegen“ (Plenarprotokoll 18/1: 7) hatte Mitte Januar 2014 einen Bundestagsbeschluss vorgeschlagen, der die Minderheitenrechte sichern sollte (vgl. Meiritz 2014: o.S.). Die beiden Oppositionsfraktionen präferierten einen anderen Weg, weshalb sie Ende Januar 2014 einen Antrag zur Ergänzung der Geschäftsordnung einreichten. Dieser umfasste mehrere Punkte: Die Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE sollten bei Abweichung von der Geschäftsordnung mit Zweidrittelmehrheit nicht überstimmbare sein, alle Rechte, die einer qualifizierten Minderheit im Bundestag und seinen Ausschüssen zustehen (ein Drittel bzw. ein Viertel der Abgeordneten), sollten beiden Fraktionen zustehen und bei der Redezeit sollte die Opposition „ausgewogen“ repräsentiert sein (vgl. BT-Ds. 18/379).

Daneben wurde zeitgleich ein Gesetzentwurf eingereicht, der eine Änderung der Quoren in Untersuchungsausschussgesetz, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, ESM-Finanzierungsgesetz, Stabilisierungsmechanismusgesetz und Integrationsverantwortungsgesetz vorsah. Wie bei der Änderung der Geschäftsordnung des Bundestags sollten die qualifizierten Minderheitenrechte auch auf Antrag von beiden Fraktionen ausgeübt werden können (vgl. BT-Ds. 18/380). In Folge der Anhörung von Sachverständigen im Geschäftsordnungsausschuss reichte DIE LINKE einen Verfassungsänderungsantrag ein, der vorsah, im Grundgesetz vorgesehene Quoren zu ändern. Wo ein Drittel bzw. ein Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestags erforderlich sind, sollte dies auch der „Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen“ (BT-Ds. 18/838: 2) möglich werden.

CDU/CSU und SPD, deren Koalitionsvertrag eine Sicherung der Minderheiten bzw. Oppositionsrechte vorsah, hatten zunächst den von Norbert Lammert präferierten Weg eines Bundestagsbeschlusses präferiert, stellten dann aber als Entgegenkommen an die Opposition einen Änderungsantrag an die Geschäftsordnung des Bundestags vor (Plenarprotokoll 18/18: 1021). Schließlich gab es im Geschäftsordnungsausschuss eine Einigung zwischen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, während sich DIE LINKE enthielt und weiter ihren Weg der kombinierten Änderung der Geschäftsordnung, eines Gesetzes und mehrerer Grundgesetzänderungen verfolgte. DIE LINKE begründete diesen Schritt damit, dass die Geschäftsordnung gegenüber Gesetzen und dem Grundgesetz nachrangig sei (vgl. Plenarprotokoll 18/26: 2065ff.). BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erreichten von den regierungstragenden Fraktionen einige Zugeständnisse: Statt auf „Antrag aller Mitglieder der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen“, solle die Ausübung vieler qualifizierter Minderheitsrechten auf „Antrag von 120 seiner Mitglieder“ möglich sein, während in den Ausschüssen die Stimmen der Ausschussmitglieder der Oppositionsfraktionen notwendig sind. Weiterhin wurde durch eine Ergänzung der Vorlage im Geschäftsordnungsausschuss festgelegt, dass für die Rahmen von §126 a GO-BT festgelegten „Minderheitenrechte in der 18. Wahlperiode“, wie bei anderen Regelungen der Geschäftsordnung mit Zweidrittelmehrheit möglich keine Abweichung getroffen werden kann (vgl. BT-Ds. 18/997: 4, §126a, Abs. 2 GO-BT). Der Antrag von CDU/CSU und SPD sah weiterhin eine Festlegung der Redezeiten und eine Erhöhung des Oppositionszuschlags bei Geld- und Sachleistungen vor (vgl. BT-Ds. 18/481). Dieser Vorschlag wurde im Rahmen der Beratung im Ausschuss nicht übernommen (vgl. BT-Ds. 18/997).

Insgesamt konnten sich die Oppositionsfraktionen außer bei der abstrakten Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht und dem Anhörungsrecht beim ESM durchsetzen. Dass es keine Einigung bei der Normenkontrollklage gab, wurde unterschiedlich bewertet: So ist es unter den Fraktionen umstritten, ob es sich bei der Normenkontrolle überhaupt um ein Minderheitenrecht respektive dezidiertes Recht der Oppositionsfraktionen handelt: Der erste parlamentarische Geschäftsführer der Unionsfraktion Michael Große-Brömer führte in der Debatte aus, dass es sich aus seiner Sicht nicht um ein Minderheitenrecht (Plenarprotokoll 18/18: 1021) handele, während Petra Sitte von DIE LINKE explizit die Wichtigkeit der Möglichkeit der Normenkontrollklage für die Opposition betonte (Plenarprotokoll 18/18: 2071). Auch für die SPD-Fraktion ist die Normenkontrollklage „kein originäres Minderheitenrecht“ (Plenarprotokoll 18/18: 2074).

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zeigten sich innerhalb der Debatte bereit, über die Forderung der LINKEN zu diskutieren (Plenarprotokoll 18/18: 2077). Hans-Christian Ströbele wies aber auch auf eine alternative Möglichkeit hin.

Das Bundesverfassungsgericht habe im Fall von Individualverfassungsbeschwerden, wie die Entscheidungen im Rahmen der Klagen von Peter Gauweiler gegen den ESM zeigten, „bei solch zentralen Fragen relativ weitzügig entschieden“ (Plenarprotokoll 18/18: 2071) und der „Instanzenweg“ sei nicht notwendig gewesen.

Zuletzt (Mai 2016) entschied das Bundesverfassungsgericht über eine Klage der Fraktion DIE LINKE zu den Rechten der Opposition; die Existenz „spezifische[r] Oppositions(fraktions)rechte“ wird verneint (vgl. BVerfG 2016a: 2). Das Grundgesetz begründe diese weder, noch ließe sich ein „Gebot der Schaffung solcher Rechte aus dem Grundgesetz ableiten“ (BVerfG 2016a: 1). Es gelte zwar der „Grundsatz effektiver Opposition“ (BVerfG 2016a: 1) und die Opposition dürfe „bei der Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse nicht auf das Wohlwollen der Parlamentsmehrheit angewiesen sein“ (BVerfG 2016a: 2), allerdings gebe es im Grundgesetz keine Regelung, die Rechte an eine bestimmte Anzahl von Fraktionen knüpfte. Minderheitenrechte stünden allen Abgeordneten, egal ob aus den Regierungs- oder Oppositionsfraktionen, zur Verfügung. Die Normenkontrollklage sei deshalb zwar ein Instrument der Minderheit, aber nicht speziell der Opposition (vgl. BVerfG 2016a: 2). Die Einführung spezieller Oppositionsfraktionsrechte führe zur einer „Durchbrechung des Grundsatzes der Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse“ (BVerfG 2016a: 2) (Art 38 1, Satz 2 GG). Bezüglich der Normenkontrollklage interpretiert DIE LINKE einen Teil des Urteils so,

„dass die Grundgesetzwidrigkeit eines Gesetzes auch im Organstreitverfahren von einer Fraktion geltend gemacht werden kann. Damit hat das Bundesverfassungsgericht einen anderen Weg als die Normenkontrollklage aufgezeigt, um auch bei einer kleineren Opposition effektiv dieses Kontrollrecht zu ermöglichen“ (Gysi 2016: o.S.).

Die Funktionsfähigkeit der Opposition ist nicht nur abhängig von deren Instrumenten, sondern besonders von der Performance der Oppositionsfraktionen. Wie Knorr für die erste Große Koalition zwischen 1966 und 1969 festhält, ist ein entscheidender Faktor für die Leistungsfähigkeit vor allem die Größe der Opposition (vgl. Knorr 1975: 242). Die erste Große Koalition, bei der die FDP als einzige Opposition nur knapp 10 % der Sitze innehatte, stellt im historischen Vergleich einen Sonderfall dar. So hatte die Opposition zwischen 2005 und 2009 etwa knapp 27% der Mandate inne und auch die aktuelle Opposition im Deutschen Bundestag stellt knapp 20% der Mandate. Diese relative Stärke relativiert sich aber, da die zwei bzw. drei Parteien eine hohe Heterogenität ausweisen, noch nie miteinander koalitiert haben und höchst unterschiedliche politische Programme verfolgen, wie Seemann (2010:45) exemplarisch für die 15. Wahlperiode ausführt.

Für die Amtszeit der ersten Großen Koalition konstatiert Knorr, dass die FDP-Opposition schon wegen ihrer numerischen Schwäche kaum in der Lage war, eine „effektive und funktionsgerechte

Opposition zu betreiben“ (Knorr 1975: 242). Unbehindert habe sie nur ihre Kritikfunktion wahrnehmen können. Sie habe ihre Oppositionsrolle bei öffentlicher Kritik und öffentlicher Diskussion gesehen (vgl. Knorr 1975: 246). Bei der Ausübung der anderen Oppositionsfunktionen sei sie „personell, institutionell und technisch beeinträchtigt und überfordert“ (Knorr 1975: 243) gewesen. Auch in ihrer Funktionsfähigkeit blieb die Opposition eingeschränkt. Trotz Zusicherung von Bundeskanzler Kiesinger (CDU) und der Koalitionsfraktionen kam es nicht zu einer Änderung der parlamentarischen Verfahrensregeln. Eine FDP-Initiative zur Herabsenkung parlamentarischer Quoren und Ausweitung von Minderheitenrechte wurde abgelehnt. Bei Plenardebatten wurde der FDP praktisch nur bei Regierungserklärungen die Möglichkeit einer Gegenrede *direkt* nach der Regierung eingeräumt, in anderen Bundestagsdebatten wurde an der traditionellen Reihenfolge der Redner nach Fraktionsstärke festgehalten. Eine namentliche Abstimmung zu den Notstandsgesetzen und Sondersitzung zur mittelfristigen Finanzplanung fand trotz Anträgen der FDP nicht statt (vgl. Knorr 1975: 243f.). Knorr führt die Schwäche der FDP weiterhin darauf zurück, dass sie keine Erfahrung als Oppositionspartei besitze und nach dem Verlust der Regierungsbeteiligung in eine interne Führungskrise, begleitet von Richtungskämpfen geraten sei. Zudem habe die geplante Wahlreform mit Übergang zum Mehrheitswahlrecht wie ein „Damokles-Schwert“ über der Partei gehangen (vgl. Knorr 1975: 245).

Während der zweiten Großen Koalition nutzen die Oppositionsfraktionen vor allem Große und Kleine Anfragen. Die Zahl der Großen Anfragen blieb im Vergleich zu vorangegangenen Wahlperiode in etwa konstant, lag aber unter dem allgemeinen Niveau. Lorenz schlussfolgert daraus, dass die kleineren Parteien das Kontrollpotenzial einer großen Fraktion nicht vollständig kompensieren könne. Die Zahl der kleinen Anfragen habe dagegen deutlich über dem „üblichen“ Niveau der vorangegangenen Wahlperioden gelegen. Niedriger sei die Anzahl der Einzelfragen gewesen. Dies führt Lorenz darauf zurück, dass Einzelfragen vor allem ein Instrument der direkt gewählten Wahlkreisabgeordneten sei, die es bei den drei Fraktionen kaum gebe (vgl. Lorenz 2010: 69). Diesen Schluss legen die erhobenen Zahlen eindeutig nahe (siehe Tabelle 3).

	Gesamt	Bündnis 90/Grüne	Linke	FDP	CDU/CSU	SPD
Große Anfrage	63	34	11	17	1	-
Kleine Anfrage	3.245	769	1.468	1.005	1	-
Einzelfrage mündlich	2.703	1.174	979	383	130	35
Einzelfrage schriftlich	12.119	2.631	2.709	3.931	1.958	720
Einzelfrage dringlich	111	52	41	18	-	-

Tabelle 3 Parlamentarische Kontrolltätigkeit in der 16. Wahlperiode (Lorenz 2010: 69)

Die Gouvernentalisierung parlamentarischer Gesetzgebung

Die Zahl der aktuellen Stunden liegt verglichen mit den vorangegangenen Wahlperioden im durchschnittlichen Bereich (vgl. Lorenz 2010: 70 und Ismayr 2006: 347). Im Laufe der Wahlperiode sorgten die Oppositionsfraktionen für die Einsetzung von zwei Untersuchungsausschüssen: einen Untersuchungsausschuss „BND“ und einen Untersuchungsausschuss „HRE“ (vgl. Lorenz 2010: 71). Ein weiteres oft genutztes Instrument sind die namentlichen Abstimmungen, deren Einsatz die Oppositionsfraktionen „perfektioniert“ (Lorenz 2010: 75) haben. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Ergebnisse dieser namentlichen Abstimmungen seit Februar 2007 leicht online einsehbar sind (vgl. Lorenz 2010: 75).

Für die 16. Wahlperiode lassen sich die Zahl der aus den Oppositionsfraktionen eingebrachten Gesetzentwürfen mit vorangegangenen Wahlperioden vergleichen. Die Zahl der Gesetzentwürfe lässt sich dabei als Indikator für die Performance im Bereich der Alternativfunktion werten (verabschiedet wurden von 1983-2009 nur 0,7% der Gesetzentwürfe, die von der Opposition eingebracht wurden) (vgl. Ismayr 2012: 223).

	8. WP 1976–80		10. WP 1983–87		11. WP 1987–90		12. WP 1990–94		13. WP 1994–98		14. WP 1998–2002		15. WP 2002–05		16. WP 2005–09		
	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	
Regierungsvorlagen	322	66,4	280	53,6	321	53,9	407	50,9	443	48,0	443	51,3	320	49,8	537	59,3	
BR-Initiativen	52	10,7	59	11,3	47	7,9	96	12,0	151	16,4	93	10,8	112	17,4	104	11,5	
BT-Initiativen	111	22,9	183	35,1	227	38,2	297	37,1	329	35,6	328	38,0	211	32,8	264	29,2	
SPD-FDP-Koalition	26	5,4															
CDU/CSU-FDP-Koalit. ^e			42	8,0	72	12,1	101	12,6	103	11,2	2	0,2	1	0,3	–	–	
CDU/CSU	71	14,6	1	0,2	1	0,2	2	0,8	1	0,2	55	6,5	46	7,2	–	–	
SPD	–	–	70	13,4	66	11,1	73	9,0	68	7,4	–	–	–	–	–	–	
FDP	–	–	–	–	–	–	1	0,1	2	0,2	59	6,8	49	7,6	44	4,9	
B'90/GRÜNE ^b	–	–	55	10,5	71	11,9	41	5,1	73	7,9	–	–	–	–	48	5,3	
DIE LINKE ^c	–	–	–	–	–	–	34	4,3	53	5,7	58	6,7	–	–	43	4,8	
CDU/CSU, SPD, FDP	–	–	12	2,3	15	2,5	34	4,5	14	1,6	–	–	–	–	4	0,4	
CDU/CSU, SPD ^d	–	–	–	–	–	–	–	0,1	3	0,4	–	–	–	–	–	97	10,7
CDU/CSU, FDP, SPD, B'90/GRÜNE ^b	–	–	–	–	–	–	1	0,4	6	0,8	9	1,2	5	0,8	8	0,9	
CDU/CSU, FDP, SPD, PDS/LL	–	–	–	–	–	–	1	0,1	–	–	–	–	–	–	–	–	
SPD, CDU/CSU, B'90/GRÜNE ^b	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
SPD, B'90/GRÜNE ^b , FDP	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2	0,3	3	0,5	2	0,2	
SPD, B'90/GRÜNE ^b f	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	0,2	1	0,2	–	–	
Fraktionslos	–	–	–	–	–	–	–	–	2	0,2	134	15,5	105	16,3	–	–	
interfraktionell ^d	14	2,9	3	0,6	2	0,3	1	0,1	–	–	4	0,5	–	–	16	1,8	
Insgesamt beim BT eingebracht	485	100,0	522	100,0	595	100,0	800	100,0	923	100,0	864	100,0	643	100,0	905	100,0	

a ab 12. WP gesamtdeutscher Bundestag; die verkürzte 9. WP wurde nicht berücksichtigt.

b bis 3.10. 1990 (11. WP) DIE GRÜNEN

c bis einschließlich 15. WP: PDS; ab 4.10.1990 vereinigungsbedingt im Bundestag vertreten; 12. WP: Gruppe PDS/LL; in der 15. WP nicht in Fraktionsstärke.

d Unter »interfraktionell« werden Initiativen aller Fraktionen (und Gruppen) gezählt (8. WP: CDU, SPD, FDP; 10./11. WP: CDU/CSU, SPD, FDP, DIE GRÜNEN; 12. WP: CDU/CSU, SPD, FDP, B'90/GRÜNE, PDS/LL; 14. WP: SPD, CDU/CSU, B'90/GRÜNE, FDP, PDS; 16. WP: CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE, B'90/GRÜNE).

e ab 14. WP bilden CDU/CSU und FDP keine Koalition mehr.

f in der 14. u. 15. WP bilden SPD und B'90/GRÜNE eine Koalition.

g in der 16. WP bilden CDU/CSU und SPD ein Große Koalition.

Quelle: Schindler 1999: 2392 f.; Feldkamp 2011: 1153 f. (Stand der Gesetzgebung des Bundes/GESTA, Abschlussbände 8. bis 15. Wahlperiode; Deutscher Bundestag, Referat Parlamentsdokumentation).

Tabelle 4 Beim Bundestag eingebrachte Gesetzesentwürfe (aufgeschlüsselt nach Initiatoren) (Ismayr 2012: 222)

Es zeigt sich für die 16. WP deutlich, dass es -wie üblich- eine Dominanz der Regierung und regierungstragenden Fraktionen bei der Gesetzgebung gibt. Lediglich 15% der Gesetzentwürfe stammen von den 3 Oppositionsfraktionen. Allerdings stammten auch in den Wahlperioden davor (12. WP 21%, 13. WP 21%, 14. WP 20%, 15. WP 14,8%) prozentual betrachtet nur eine geringe Zahl der Gesetzesentwürfe aus der Oppositionsfraktionen (Tabelle 4). In der 15. Wahlperiode zeigt

sich zudem eine deutliche Steigerung der Zahl der Initiativen aus dem Bundesrat, der zu dieser Zeit von den Parteien der Bundestagsopposition dominiert wurde, was die niedrige Wahl der Initiativen dieser Parteien im Bundestag relativiert. Im Bereich der Alternativfunktion lässt sich also festhalten, dass der Output der Oppositionsfraktionen während der zweiten Großen Koalitionen deutlich unter dem Niveau der vorangegangenen Wahlperioden lag; die 15. Wahlperiode bildet hier einen Sonderfall.

Für die aktuelle Wahlperiode erscheint es wenig sinnvoll, bereits die Performance der Opposition zu bewerten. Offensichtlich ist aber, dass die aktuelle parlamentarische Opposition verglichen mit den Oppositionen zur Zeit der ersten und zweiten großen Koalition über die größte Palette an Instrumenten verfügt. Schon bei der Opposition zwischen 2005 und 2009 scheint es strukturell geringere Probleme als bei der FDP-Opposition zwischen 1966 und 1969 gegeben zu haben. So hatten alle Fraktionen Erfahrung mit Oppositionsarbeit, die direkte Gegenrede ist Standard² und auch namentliche Abstimmungen sind grundsätzlich jeder Zeit möglich. Die „aktuelle“ Opposition verfügt im Gegensatz zur Opposition in der 16. Wahlperiode darüber hinaus noch - mit 2 Ausnahmen wie im Exkurs diskutiert - über alle Rechte, die höhere Quoren als die Fraktionsstärke benötigen. Darüber hinaus sind die Parteien, die sich im Bundestag in der Opposition befinden, an einer Reihe von Landesregierungen beteiligt, wie im Abschnitt zur föderativen Gewaltenteilung noch ausführlich werden wird.

Grundsätzlich erscheint die Funktionsfähigkeit der Opposition mit kleineren Einschränkungen zu Zeiten großer Koalitionen also gegeben und die Funktionseinschränkungen scheinen im historischen Vergleich abzunehmen. Die staatsrechtliche („horizontale“) Gewaltenteilung, die abhängig von einer funktionsfähigen Opposition ist kann also, wenn auch eingeschränkt, als gegeben angesehen werden.

3.3 Temporale Gewaltenteilung

Die temporale Gewaltenteilung, die nach Steffani „größte Wichtigkeit“ (Steffani 1997: 41) besitzt und auf die zeitliche Herrschaftsausübung abzielt, scheint durch Große Koalitionen deutlich eingeschränkt zu sein. Auch wenn es mit Ausnahme der Bundestagswahl 1998 in Deutschland auch sonst nie zu einem vollständigen Regierungswechsel kam, führt die Schwäche der kleinen Oppositionsparteien möglicherweise dazu, dass es keine Machthemmung gibt. Denn wie Steffani

² Auch wenn es um die Anteile der Oppositionsfraktionen an den Redezeiten eine ausführliche Debatte gab konnten zufriedenstellende Regelungen gefunden werden. In der 15. Wahlperiode standen den Oppositionsfraktionen 23 Minuten der „Berliner Stunde“ (60 Minuten) zu, in der 18. Wahlperiode wurde eine komplizierte Regelung mit verschiedenen Formaten (XS-XXL) gefunden, bei der Mitteldebatte stehen der Opposition etwa 16 Minuten von 60 Minuten zur Verfügung (Deutscher Bundestag, Datenhandbuch 2014: 2-3).

ausführt, kann von einer machthemmenden Aufgliederung von Exekutive und Legislative nur dann gesprochen werden, wenn „die freie Oppositionstätigkeit sich der realen Chance gegenübergestellt sieht, selber im Wahlakt Regierungsmehrheit zu werden“ (Steffani 1997: 43). Bei Kleinen Koalitionen ist die Chance zum Regierungswechsel faktisch uneingeschränkt vorhanden, eine Oppositionspartei hat bei der nächsten Wahl die Möglichkeit die absolute Mehrheit (ggf. mit einem Koalitionspartner) zu erringen. Bei Großen Koalitionen ist die Machtwechselchance dagegen deutlich eingeschränkt bzw. faktisch nicht gegeben (vgl. Strohmeier 2009: 31f.). Schon die Einschränkung dieser Chance hat, wie Knorr am Beispiel der FDP zwischen 1966 und 1969 zeigt, Auswirkungen auf die Effizienz der Oppositionsarbeit:

„Da durch die Chancenlosigkeit der FDP, zur Mehrheitspartei zu werden, die Drohung eines potenziellen Regierungswechsels für die Koalitionspartner entfiel, sahen diese keine Veranlassung zu einer ernsthaften Auseinandersetzung mit den Alternativkonzepten der Opposition.“ (Knorr 1975: 244).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die temporale Gewaltenteilung zu Zeiten Großer Koalitionen deutlich eingeschränkt zu sein scheint.

3.4 Föderative („vertikale“) und konstitutionelle Gewaltenteilungslehre

Die vertikale oder föderative Gewaltenteilung, worunter man die Aufteilung politischer Kompetenzen eines Bundesstaats zwischen Zentralorganen und den Mitgliedsstaaten versteht, und die konstitutionelle Gewaltenteilung, die eine Unterscheidung zwischen Verfassungsgesetzgeber und „einfachem“ Gesetzgeber verlangt, sollen aufgrund der bestehenden föderalen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland zusammen betrachtet werden. Die Staatsgewalt ist in Deutschland zwischen den Ländern aufgeteilt, so dass föderative Gewaltenteilung grundsätzlich - auch zu Zeiten großer Koalitionen - als gegeben betrachtet werden kann. Gleiches gilt für die konstitutionelle Gewaltenteilung, da es auf Grund der Zustimmungsbedürftigkeit von jeweils 2/3 der Mitglieder des Bundestags und 2/3 der Mitglieder des Bundesrats zu Grundgesetzänderungen eine Höherwertigkeit der verfassungsändernden Gewalt gibt (vgl. Steffani 1979: 28).

Allerdings spielt, wie Strohmeier sowohl für die föderative als auch konstitutionelle Gewaltenteilung festhält, auch die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrats eine entscheidende Rolle. Der Bundesrat kann als zweite Kammer („Länderkammer“) aufgefasst werden und bildet einen Teil der föderativen Gewaltenteilung. Entscheidend sei aber, dass diese nicht durch eine Dominanz der gleichen Parteien sowohl in Bundestag und Bundesrat faktisch verhindert werde (vgl. Strohmeier 2009: 26). Auch bei der konstitutionellen Gewaltenteilung sei

entscheidend, ob eine parteipolitische Mehrheit aus den gleichen Parteien über beide Gewalten verfüge (vgl. Strohmeier 2009: 29).

An dieser Stelle lässt sich einwenden, ob die These, dass im Bundesrat vornehmlich Parteiinteressen eine Rolle spielen, möglicherweise nicht haltbar ist, sondern dort auch „Landesinteressen“ vertreten werden. Landesinteressen können dabei unterschieden werden zwischen landesspezifischen Interessen (Interessen, die z.B. auf Grund geographischer oder wirtschaftliche Besonderheiten bestehen) und föderalen Interessen, die das Verhältnis zwischen Bund und Ländern betreffen (vgl. Leunig 2004: 34). Leunig fordert, sich vom Bild des Dualismus zwischen Landes- und Parteiinteressen zu verabschieden, da er auf einer „fiktiven Differenzierung“ (Leunig 2004: 38) beruht, die sich nicht als haltbar erweise. Eine „objektive“ Unterscheidung zwischen Landes- und Parteiinteressen sei nicht möglich, da jede Landesregierung im Einzelfall entscheiden würde, was im Interesse des Landes liege und sie sich dabei selbstverständlich auch von politischen Programmen leiten ließe (vgl. Leunig 2004: 38).

Hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit des politischen Systems wirkt sich es sich positiv aus, wenn sowohl Bundesrat als auch Bundestag von den Regierungsparteien kontrolliert werden. Anschaulich wird dies anhand von George Tsebelis' Vetospielertheorie und seiner Analyse für die Bundesrepublik Deutschland: Die Anzahl der Vetospieler und der Distanz untereinander bestimmen die Steuerungsfähigkeit eines politischen Systems (vgl. Tsebelis 2002: 19). Wenn die Regierung den Bundestag und Bundesrat kontrolliert, gibt es nur zwei Vetospieler (die beiden Koalitionspartner) mit einer hohen Kongruenz (vgl. Tsebelis 1995: 310). Der Bundesrat als institutioneller Vetospieler wird faktisch absorbiert; die faktische Einschränkung der föderativen Gewaltenteilung führt hier also zu einer Erhöhung der Steuerungsfähigkeit.

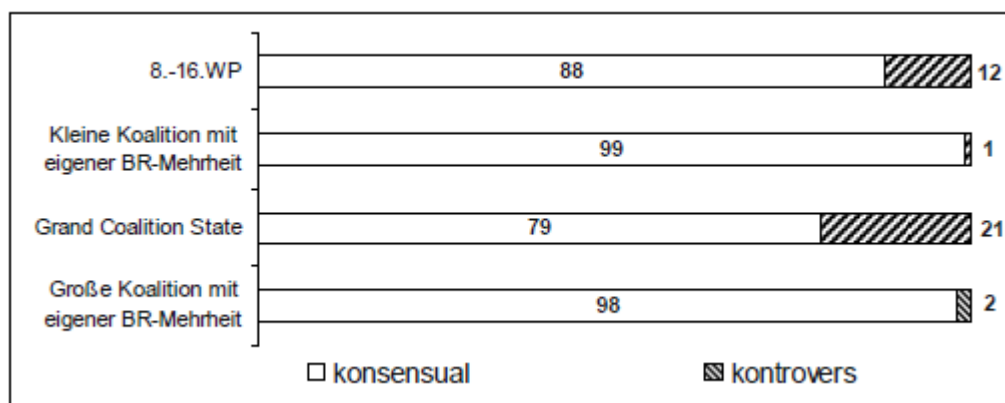


Abbildung 1 Bundesratsentscheidungen über Regierungsvorlagen in Prozent (1976-2009) (Seemann 2010: 52)

Diese theoretische Überlegung ist auch empirisch nachweisbar. Die Konflikthäufigkeit im Bundesrat war während der Amtszeit der zweiten Großen Koalition verglichen mit dem Grand Coalition State³ fast zehnmal geringer. Statt 21 % (Grand Coalition State) bzw. den durchschnittlichen 12 % sind nur noch 2% aller verabschiedeten Gesetzesvorlagen kontrovers (d.h. weisen einen Einspruch, eine Zustimmungsversagung oder eine Anrufung des Vermittlungsausschusses auf). Allerdings zeigt auch die geringe Anzahl von kontroversen Bundesratsentscheidungen während kleiner Koalitionen mit eigener Bundesratsmehrheit (1%), dass nicht die „Größe“ der Koalition, sondern die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse entscheidend sind. Auch während einer Großen Koalition kann das Konfliktpotenzial ansteigen, wenn die Regierungsmehrheit im Bundesrat verloren geht, wie sich 2009 nach der Landtagswahl in Hessen zeigt; 7 der 15 kontroversen Entscheidungen stammen aus den letzten Monaten der zweiten Großen Koalition (vgl. Seemann 2010:52).

Für die aktuelle Wahlperiode scheint sich dieser Befund nicht zu bestätigen. Während der 18. Wahlperiode des Bundestags besaßen die Unionsparteien und die SPD noch zu keinem Zeitpunkt eine „eigene Mehrheit“, aktuell verfügen sie nur über 20 der 69 Stimmen, in allen anderen Ländern sind BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE oder die FDP mit an der Landesregierung beteiligt (vgl. Bundesrat 2016). Trotzdem gibt es kaum kontroverse Bundesratsentscheidungen: gegen kein Gesetz wurde Einspruch vom Bundesrat eingelegt und nur einmal wurde der Vermittlungsausschuss angerufen (vgl. Deutscher Bundestag 2016). Dort ging es mit der Entscheidung der Verteilung der Regionalisierungsmittel, die die Finanzierung des ÖPNVs sichern (vgl. Vermittlungsausschuss 2016) um „föderale Interessen“ und nicht um eine parteipolitische Streitfrage. Auch politisch umstrittene zustimmungsbedürftige Gesetze im Bereich Asyl, wie insbesondere die Neuregelung der „Sicheren Herkunftsstaaten“, wurden im Bundesrat verabschiedet: das Grün-Rote Baden-Württemberg sicherte Schwarz-Rot im September 2014 eine Mehrheit, obwohl BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Bund in strikter Opposition zu diesem Gesetz standen (vgl. Süddeutsche Zeitung 2014).

In Hinblick auf das Instrument der Normenkontrolle, das „oppositionelle[n] Landesregierungen“ (Bundesverfassungsgericht 2016b: 17) zur Verfügung stehe, wie das BVerfG in seinem Urteil zu den Oppositionsrechten ausführt, lässt sich zudem festhalten, dass auch dieses der Bundestagsopposition in der 18. Wahlperiode nicht zur Verfügung steht, da beide Parteien in keinem Land alleine eine Regierung bilden und bei jeder Regierungsbildung mit mindestens einer der beiden Volksparteien koalieren.

³ Dieser auf Manfred G. Schmidt zurückgehende Begriff bezieht sich auf die Annahme, dass Deutschland selbst dann ein „Staat der Großen Koalition“ (Schmidt 2007: 42) ist, wenn im Bund eine kleine Koalition die Regierung bilde, da es bei Zustimmungsgesetzen und Verfassungsänderungen die Zusammenarbeit von Union und SPD bedürfe (vgl. Reutter 2010: 85).

Auch die konstitutionelle Gewaltenteilung kann im Rahmen Großer Koalitionen faktisch eingeschränkt und dafür die Steuerungsfähigkeit des Systems erhöht werden. Die erste Große Koalition (5. Wahlperiode) hat mit der Verankerung des kooperativen Föderalismus und der Notstandsverfassung „sehr weit reichende Verfassungsänderungen“ (Seemann 2010: 54) umgesetzt. Im Vergleich zu den vorangegangenen Wahlperioden (Schnitt 3,5) wurden mit 12 verabschiedeten Grundgesetzänderungen viele Änderungen durchgesetzt. Allerdings zeigt sich auch, dass Große Koalitionen bei Verfassungsänderungen auch von der Zustimmung inkongruenter Landesregierungen im Bundesrat abhängig sind, während der ersten beiden Großen Koalitionen verfügte Schwarz-Rot nur 9 von 82 Monaten über eine eigene Mehrheit (vgl. Seemann 2010: 55). Während der aktuellen Wahlperiode verfügte die Große Koalition noch zu keinem Zeitpunkt über eine eigene Mehrheit.

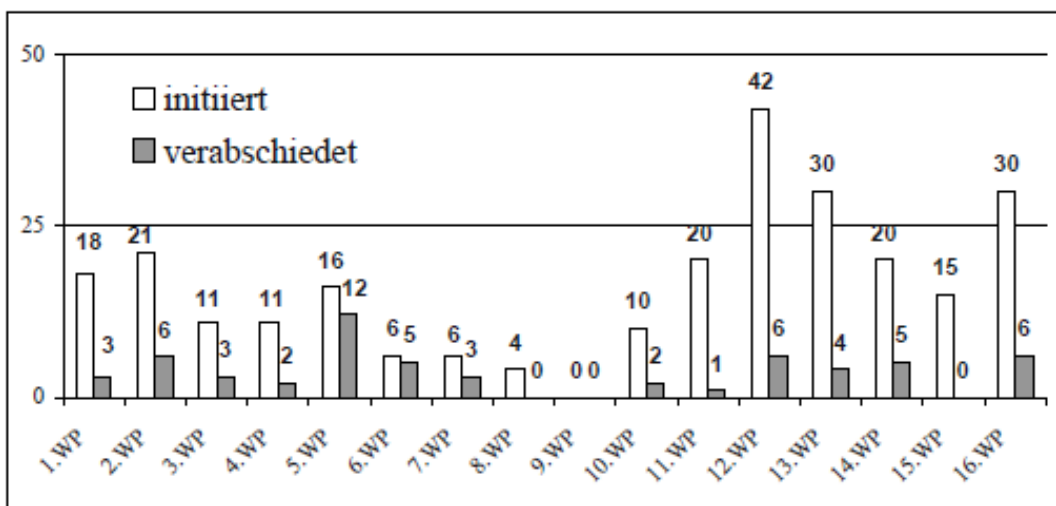


Abbildung 2 Eingebraachte und verabschiedete Grundgesetzänderungen nach Wahlperioden 1949-2009 (Anzahl) (Seemann 2010: 54)

Dennoch gab es auch während der zweiten Großen Koalition umfangreiche Grundgesetzänderungen. Zwar sind vier der sechs Änderungen erst kurz vor Ende der Wahlperiode verabschiedet worden, darunter die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon und die Föderalismusreform II (vgl. Seemann 2010: 55). Dass eine Große Koalition möglicherweise zu einer leichteren Implementierung einer Verfassungsänderung führt, zeigt aber die Föderalismusreform I. Während ein vergleichbares Vorhaben noch 2004 am Widerstand der unionsgeführten Länder scheiterte, wurde die Reform, die z.B. von Ramm (2006: 33) als „weitreichendsten Änderung des Grundgesetzes seit 1949“ bezeichnet wird, die dazu führe, dass „das Vetorecht des Bundesrats gegen Gesetzesvorhaben des Bundes stark eingeschränkt und zahlreiche Gesetzgebungszuständigkeiten vom Bund auf die Länder verlagert [werden]“ mit der

Hilfe der Länder Berlin (Rot-Rot) und Niedersachsen (Schwarz-Gelb) durchgesetzt (vgl. Seemann 2010: 55f.) Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine Große Koalition für eine deutliche Einschränkung der föderativen und konstitutionellen Gewaltenteilung sorgen kann, dafür wird im Gegenzug die Steuerungsfähigkeit deutlich erhöht.

4. Fazit

Wie im Rahmen dieser Arbeit gezeigt werden konnte, führt eine Große Koalition deutlich zu Einschränkungen bei der Gewaltenteilung, sowohl bei der staatsrechtlichen, als auch bei temporaler, föderativer und konstitutioneller Gewaltenteilung. Ob es bei dezisiver und sozialer Gewaltenteilung Unterschiede verglichen mit einer Kleinen Koalition gibt, wurde im Rahmen dieser Arbeit nicht untersucht.

Die staatsrechtliche Gewaltenteilung ist vor allem von der Existenz einer funktionsfähigen Opposition abhängig. Die Arbeit der Opposition wird zu Zeiten Großer Koalitionen deutlich erschwert: erstens durch die personelle Schwäche der Opposition, zweitens aber vor allem auf Grund der Instrumente, die an ein bestimmtes Quorum von Abgeordneten gebunden sind. Wie gezeigt werden konnte, stehen der „kleinen“ Opposition im historischen Vergleich der 3 Fälle zunehmend mehr Instrumente zu Verfügung (etwa kann die aktuelle Opposition Untersuchungsausschüsse einsetzen oder hat die Möglichkeit der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen durch das BVerfG). Bei der Debatte um die der Opposition zustehenden Kontrollinstrumente darf aber auch nicht unterschlagen werden, dass auch Kontrolle der Regierung durch die regierungstragenden Fraktionen stattfindet, die im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter beleuchtet wurde. Die Kontrolle findet in der Regel als „Ex-Ante“- Kontrolle im Rahmen „interner Mitsteuerung“ (Schwarzmeier 2004: 57) statt, die statt Kontrolle treffender mit dem Begriff „Einfluss“ bezeichnet werden sollte (vgl. Schwarzmeier 2004: 58).

In öffentlichen Debatten werden oft falsche Schwerpunkte gesetzt: der Anteil der Oppositionsfraktionen an der „Berliner Stunde“ ist zwar parlamentsintern eine wichtige Frage, entscheidend ist aber der Transport der Debatten in die Öffentlichkeit, vor allem durch Massenmedien, die den politischen Positionen der Opposition unabhängig von ihrer personellen Stärke ausreichend Platz einzuräumen scheinen.

Die temporale Gewaltenteilung wird durch eine Große Koalition auf Bundesebene eingeschränkt, weil etwa die Möglichkeit eines „vollständigen“ Regierungswechsel nach der nächsten Wahl utopisch erscheint. Dass es realistischerweise nicht zu einem vollständigen Regierungswechsel kommen kann führt, wie die erste Große Koalition gezeigt hat, zu einer geringen Effizienz der Oppositionsarbeit. Dennoch sollte nicht dramatisiert werden: Erst, wenn Große Koalitionen zum

Dauerzustand werden, etwa wie in Österreich (aufgrund einer weiter zunehmenden Fragmentierung des Parteiensystems) kann von einer grundlegenden Einschränkung der temporalen Gewaltenteilung die Rede sein.

Während der drei Großen Koalitionen wurde und wird die föderative Gewaltenteilung faktisch eingeschränkt. Wie sich empirisch feststellen lässt, nimmt die Zahl der Konflikte zwischen Bundestag und Bundesrat deutlich ab und deutlich mehr Bundesratsentscheidungen werden konsensual getroffen. Dieser Befund zeigt sich auch für die aktuelle Wahlperiode, obwohl CDU/CSU und SPD noch zu keinem Zeitpunkt über eine eigene Mehrheit verfügten. Dies hängt möglicherweise damit zusammen, dass CDU/CSU und SPD vermehrt informell mit den im Bundestag oppositionellen Grünen verhandeln und mit Landesregierungen, an denen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beteiligt sind, Einigungen treffen.

Auch die konstitutionelle Gewaltenteilung kann als eingeschränkt betrachtet werden. Dies zeigt sich weniger quantitativ in der Zahl der Verfassungsänderungen während Großer Koalition, als qualitativ in der Reichweite der Folgen der Änderungen (z.B. Notstandsverfassung, Föderalismusreform I).

Im Hinblick auf die Steuerungsfähigkeit zeigt die Einschränkung der Gewaltenteilung zu Zeiten Großer Koalitionen positive Effekte: Wenn Union und SPD Bundestag und Bundesrat kontrollieren, gibt es nur zwei parteipolitische Vetospieler, die den Bundesrat als institutionellen Vetospieler absorbieren (vgl. Tsebelis 1995: 310).

5. Literaturverzeichnis

Bundesrat (Hg.) (2016): Zusammensetzung des Bundesrates. Online verfügbar unter <http://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/verteilung/verteilung-node.html>, zuletzt aktualisiert am 18.05.2016, zuletzt geprüft am 20.05.2016.

Bundesverfassungsgericht, Aktenzeichen - 2 BvE 4/14 - Rn. (1-139).

Bundesverfassungsgericht (2016): Das Grundgesetz enthält kein Gebot zur Schaffung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte. Online verfügbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/bvg16-022.html>, zuletzt aktualisiert am 03.05.2016, zuletzt geprüft am 20.05.2016.

Bundeswahlleiter (Hg.) (2015a): Wahl zum 5. Deutschen Bundestag am 19. September 1965. Online verfügbar unter https://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1965.html, zuletzt aktualisiert am 12.05.2016.

Bundeswahlleiter (Hg.) (2015b): Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005. Online verfügbar unter https://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw2005.html, zuletzt aktualisiert am 12.05.2016.

Bundeswahlleiter (Hg.) (2015c): Endgültiges Ergebnis der Bundestagswahl 2013. Online verfügbar unter https://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/ergebnisse/bundesergebnisse/grafik_sitze_99.html, zuletzt aktualisiert am 12.05.2016.

Deutscher Bundestag (Hg.): Stenografischer Bericht 1. Sitzung (Plenarprotokoll 18/1). Online verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/18/18001.pdf>, zuletzt geprüft am 12.05.2016.

Deutscher Bundestag (Hg.): Stenografischer Bericht 18. Sitzung (Plenarprotokoll 18/18). Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18018.pdf>, zuletzt geprüft am 20.05.2016.

Deutscher Bundestag (Hg.): Stenografischer Bericht 26. Sitzung (Plenarprotokoll 18/26). Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18026.pdf>, zuletzt geprüft am 20.05.2016.

Deutscher Bundestag (Hg.) (2014): Antrag der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zwecks Sicherung der Minderheitenrechte der Opposition im 18. Deutschen Bundestag (BT-Ds. 18/379). Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/003/1800379.pdf>, zuletzt geprüft am 20.05.2016.

Deutscher Bundestag (Hg.) (2014): Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Änderung der Geschäftsordnung zur besonderen Anwendung der Minderheitenrechte in der 18. Wahlperiode

(BT-Ds. 18/481). Online verfügbar unter <http://dip21.bundes-tag.de/dip21/btd/18/004/1800481.pdf>, zuletzt geprüft am 20.05.2016.

Deutscher Bundestag (Hg.) (2014): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss). a) zu dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD - Drucksache 18/481 -Änderung der Geschäftsordnung zur besonderen Anwendung der Minderheitenrechte in der 18. Wahlperiode (...) (BT-Ds. 18/997). Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/009/1800997.pdf>, zuletzt geprüft am 20.05.2016.

Deutscher Bundestag (Hg.) (2014): Datenhandbuch. Kapitel 7.11 Regelungen zur Debattendauer. Online verfügbar unter https://www.bundestag.de/blob/196288/dac46e4464ebf275361cba97229096e2/kapitel_07_11_regelungen_zur_debattendauer-data.pdf, zuletzt geprüft am 20.05.2016.

Deutscher Bundestag (Hg.) (2014): Geschäftsordnung (GO-BT). Online verfügbar unter https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg, zuletzt geprüft am 12.05.2016.

Deutscher Bundestag (Hg.) (2014): Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 39, 44, 45a, 93) (BT-Ds. 18/838). Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/003/1800838.pdf>, zuletzt geprüft am 20.05.2016.

Deutscher Bundestag (Hg.) (2014): Gesetzentwurf der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Oppositionsrechte in der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages (BT-Ds. 18/380). Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/003/1800380.pdf>, zuletzt geprüft am 20.05.2016.

Deutscher Bundestag (Hg.) (2016): Statistik der Gesetzgebung – Überblick 18. Wahlperiode. Online verfügbar unter http://www.bundestag.de/blob/194870/bf92fb895d08386834ff65e333e5e183/gesetzgebung_wp18-data.pdf, zuletzt geprüft am 20.05.2016.

Gehrig, Norbert (1969): Parlament, Regierung, Opposition. Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung. Staatswiss., Diss--München. München: Beck (Münchener Studien zur Politik, 14).

Gysi, Gregor (2016): Verloren und doch gewonnen. Online verfügbar unter <http://www.linksfraktion.de/pressemitteilungen/verloren-doch-gewonnen/>, zuletzt aktualisiert am 03.05.2016, zuletzt geprüft am 20.05.2016.

Hildebrand, Klaus (2007): Die Große Koalition 1966-1969: Gefährdung oder Bewährung der parlamentarischen Demokratie? In: Werner J. Patzelt, Martin Sebaldt und Uwe Kranenpohl (Hg.): *Res publica semper reformanda: Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls; Festschrift für Heinrich Oberreuter zum 65. Geburtstag*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 360–373.

Ismayr, Wolfgang (2012): *Der Deutsche Bundestag*. 3., völlig überarb. u. aktualis. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.

Ismayr, Wolfgang (2016): Parlamentarische Opposition in Zeiten der Großen Koalition. In: *Gesellschaft Wissenschaft Politik (GWP)* 65 (1), S. 53–62.

Knorr, Heribert (1975): *Der parlamentarische Entscheidungsprozess während der Grossen Koalition 1966 bis 1969. Struktur und Einfluss der Koalitionsfraktionen und ihr Verhältnis zur Regierung der Großen Koalition*. Univ., Diss--Tübingen. Meisenheim am Glan: Hain (Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 9).

Leunig, Sven (2004): Länder- versus Parteiinteressen im Bundesrat. Realer Dualismus oder fiktive Differenzierung? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 54, H. 50/51, 33 - 38.

Lorenz, Astrid (2010): Schutz vor der Mehrheitstyannei? Parlamentarische Opposition, Bundesverfassungsgericht und Bundespräsident als Kontrolleure der Zweidrittelmehrheit. In: Sebastian Bukow und Wenke Seemann (Hg.): *Die Große Koalition. Regierung - Politik - Parteien 2005 - 2009*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 59–84.

Meiritz, Annett (2014): Macht im Bundestag: Lammert-Papier räumt Opposition mehr Rechte ein. Hg. v. SPIEGEL ONLINE. Online verfügbar unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundestagspraesident-norbert-lammert-und-oppositionsrechte-a-943893.html>, zuletzt aktualisiert am 16.01.2014, zuletzt geprüft am 02.05.2016.

Müller, Wolfgang C. (Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften): Zur Leistungsfähigkeit großer Koalitionen 6 (3), S. 499–523.

Patzelt, Werner J.; Sebaldt, Martin; Kranenpohl, Uwe (Hg.) (2007): *Res publica semper reformanda: Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls; Festschrift für Heinrich Oberreuter zum 65. Geburtstag*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

Ramm, Thilo (2006): Große Koalition, Föderalismusreform und Staatsbankrott. In: *Neue Justiz* 60 (6), S. 337–384.

Reutter, Werner (2010): „Grand Coalition State“, Große Koalition und Föderalismusreform. In: Sebastian Bukow und Wenke Seemann (Hg.): Die Große Koalition. Regierung - Politik - Parteien 2005 - 2009. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 85–101.

Rudzio, Wolfgang (1991): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland: eine Einführung: Leske.

Schmidt, Manfred G. (2007): Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. Originalausgabe. München: Beck (Beck'sche Reihe, 1721).

Schreyer, Bernhard; Schwarzmeier, Manfred (2000): Grundkurs Politikwissenschaft: Studium der Politischen Systeme. Eine studienorientierte Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-663-10209-0>.

Schuett-Wetschky, Eberhard (2001): Gewaltenteilung zwischen Bundestag und Bundesregierung? Nach dem Scheitern des Gewaltenteilungskonzeptes des Parlamentarischen Rates: Gemeinwohl durch Parteien statt durch Staatsorgane? In: Klaus Dicke (Hg.): Der demokratische Verfassungsstaat in Deutschland. 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung, 50 Jahre Grundgesetz, 10 Jahre Fall der Mauer. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges (Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP), Bd. 18), S. 67–117.

Schwarzmeier, Manfred (2004): Gouvernementale Kontrolle und parlamentarische Mitsteuerung. Wirkmechanismen informalen Einflusses zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit. In: Everhard Holtmann und Werner J. Patzelt (Hg.): Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle - gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Schriften der Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft), S. 55–84.

Seemann, Wenke (2010): Die Gesetzgebungstätigkeit der zweiten Großen Koalition (2005- 2009). In: Sebastian Bukow und Wenke Seemann (Hg.): Die Große Koalition. Regierung - Politik - Parteien 2005 - 2009. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 43–58.

Steffani, Winfried (1979): Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westl. Demokratien. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Steffani, Winfried (1997): Gewaltenteilung und Parteien im Wandel. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-663-08109-8>.

Strohmeier, Gerd (2009): Große Koalitionen in Deutschland und Österreich. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* Jg. 19 (H. 1), S. 5–37.

Süddeutsche Zeitung (Hg.) (2014): Bundesrat stimmt für schärferes Asylrecht. Online verfügbar unter <http://www.sueddeutsche.de/politik/umstrittener-gesetzentwurf-bundesrat-stimmt-fuer-schaerferes-asylrecht-1.2136685>, zuletzt aktualisiert am 19.09.2014, zuletzt geprüft am 20.05.2016.

Tsebelis, George (1995): Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. In: *British journal of political science* 25.

Tsebelis, George (2002): Veto players. How political institutions work. New York, NY: Russell Sage Foundation.

Vermittlungsausschuss (Hg.) (2016): Abgeschlossene Vermittlungsverfahren. Online verfügbar unter <http://www.vermittlungsausschuss.de/VA/DE/vermittlungsverfahren/abgeschlossen/abgeschlossen-node.html>, zuletzt geprüft am 20.05.2016.