



REVUE GÉNÉRALE
DU DROIT
PUBLIC FRANÇAIS ET COMPARÉ

12. Tagung des Deutsch-Französischen Gesprächskreises für Öffentliches Recht „Entscheidungsfähigkeit in einem Umfeld politischer Fragmentierung“ Köln 2025, unter der Leitung von Johannes Masing, Matthias Jestaedt, Aurore Gaillet und David Capitant.

Politische Fragmentierung und parlamentarische Entscheidungsfähigkeit

Uwe Kischel¹

Diesen Artikel zitieren: Uwe Kischel, „Politische Fragmentierung und parlamentarische Entscheidungsfähigkeit“, *Revue générale du droit public français et comparé*, 2026, PRGD_2026037.

¹ Prof. Dr. Uwe Kischel LL.M. (Yale), attorney-at-law (New York), Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht und Rechtsvergleichung (Nordosteuropa), Universität Greifswald.



A. Realbefund zur Fragmentierung in Deutschland

I. Ausgangspunkt und Ausmaß der Fragmentierung der deutschen Parteienlandschaft

Die deutsche Einstellung zur Fragmentierung der Parteienlandschaft erklärt sich zentral aus den Erfahrungen der Nachkriegszeit, die deutlich von denen Frankreichs abweichen dürften. Das deutsche Parteiensystem war traditionell und über lange Zeit sehr stabil. Es bestand neben einigen kleineren und weitgehend unbedeutenden Akteuren aus drei Parteien, der rechten CDU/CSU, der linken SPD und der kleinen, liberalen FDP. Die beiden großen Parteien waren in etwa gleich stark. In ihrer Hochzeit 1976 kamen Sie zusammen auf einen Stimmenanteil von heute undenkbar 91,2%. Die kleine FDP war das Zünglein an der Waage; wer mit ihr koalierte, hatte die Regierungsmehrheit. Ab 1983 kam noch die ebenfalls kleine Partei der Grünen hinzu, ohne dass dadurch die grundlegende Stabilität des Parteiensystems in Frage gestellt wurde. Von diesem Ausgangspunkt ist die heutige Lage der Parteien für viele Deutsche geradezu erschreckend weit entfernt. Nur CDU/CSU zeigen noch einen Hauch ihrer früheren Größe, liegen aber nach dem Wahlergebnis vom Februar 2025 mit 28,6% weit hinter ihren früheren Zahlen. Die SPD ist auf 16,4% abgerutscht, während die zweitstärkste Partei und klar größte Oppositionspartei die AfD mit 20,8% ist. Linke und Grüne sind mit 8,8% bzw. 11,6% deutlich kleiner. Zwei weitere Parteien, die FDP und die Linken-Abspaltung BSW, liegen nur sehr knapp unter der 5%-Hürde. Nach neueren Umfrageergebnissen verstärken sich diese Tendenzen seit der Wahl weiter: Die beiden ehemals größten Parteien SPD und CDU fallen weiter, Linke, Grüne und AfD steigen.² Aus traditionell drei Parteien im Bundestag sind heute also fünf geworden, und es hätten bei nur geringfügig anderem Wahlverhalten der Bürger auch leicht sieben sein können.

Dass dies zu politischen und rechtlichen Problemen führen kann, liegt auf der Hand. Allerdings könnten diese Probleme in der Praxis weitgehend durch Kooperationen zwischen den Parteien gelöst werden. Und tatsächlich betrifft die heutige Diskussion unter dem Stichwort der Fragmentierung in weiten Teilen gar nicht die Fragmentierung als solche, also die größere Anzahl von im Parlament vertretenen Parteien mit kleinen bis mittleren Stimmanteilen, sondern das Aufkommen neuer Parteien, mit denen die übrigen nicht zur Zusammenarbeit bereit sind. Der dafür im deutschen politischen Raum verwendete Begriff ist der der "Brandmauer". So hat etwa die CDU einen Unvereinbarkeitsbeschluss gefasst,³ der die Zusammenarbeit sowohl mit der Partei Die Linke als nach eigenem Bekunden rechtsidentischer Nachfolgerin der für das totalitäre Unrechtsregime der DDR

² Überblick im Zeitverlauf etwa für die Forsa-Umfragen bei: <https://www.wahlrecht.de/umfragen/forsa.htm>. (Alle Links wurden zuletzt abgerufen am 7.11.2025).

³ Vgl. dazu etwa CDU (Hrsg.), Unsere Haltung zu Linkspartei und AfD, https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/cdu_deutschlands_unsere_haltung_zu_linkspartei_und_afd_0.pdf?file=1.



verantwortlichen SED⁴ als auch mit der am rechten Rand zu verortenden AfD ausschließt. Die übrigen Parteien teilen überwiegend diese Einstellung in Bezug auf die AfD, nicht aber auf die Linke. Von den Wahlergebnissen her ist die AfD über Jahre in ihrer Bedeutung gestiegen, erreichte zuletzt 20,8% der Stimmen und ist gegenwärtig die größte Oppositionspartei; in den Umfragen erreicht sie gegenwärtig sogar 26-27% und wäre damit die größte Partei. Die Linke hingegen hat deutlich geschwankt, zuletzt aber mit 8,8% wieder einen für sie eher hohen Stimmenanteil erreicht, der in den Umfragen weiter auf 11% stieg.

II. (Reale und vermeintliche) Problemfelder im Parlament

Die Probleme, die sich aus der zunehmenden Fragmentierung der Parteienlandschaft und der damit einhergehenden, fehlenden grundsätzlichen Kooperationsbereitschaft ergeben, betreffen eine Reihe von Konstellationen, von denen hier einige wichtige, die die Gerichte und Öffentlichkeit beschäftigt haben, kurz vorgestellt werden sollen.

1. Regierungsbildung

Ein erstes Problem betrifft die Regierungsbildung. Die Fragmentierung kann dazu führen, dass kein Kanzlerkandidat mehr mit absoluter Mehrheit der Stimmen des Bundestages gewählt wird. Es drohen so Minderheitsregierungen, die sich nicht auf eine eigene parlamentarische Mehrheit stützen, sondern sich für jedes einzelne Projekt neue Mehrheiten suchen oder informelle Tolerierungsabsprachen treffen müssten. Diese Gefahr wurde schon für die letzte Bundestagswahl 2025 im Vorfeld real gesehen. Minderheitsregierungen wären ein Novum in der Geschichte der Bundesrepublik und werden aufgrund ihrer vermuteten Instabilität vielfach mit größtem Argwohn gesehen.

2. Verfassungsänderungen

Verfassungsänderungen sind ein weiteres Problem, da dafür nach Art. 79 Abs. 3 GG eine 2/3-Mehrheit erforderlich ist. Schon im gegenwärtigen Bundestag ist diese Mehrheit ohne Zusammenarbeit mit der Linkspartei oder der AfD nicht zu erreichen. Tatsächlich wurden nach der letzten Bundestagswahl, aber vor dem Zusammentritt des neu gewählten Bundestages, noch vom abgewählten alten Bundestag mit 2/3-Mehrheit weitreichende Verfassungsänderungen beschlossen, weil man für diese in der neuen Zusammensetzung keiner Mehrheit mehr sah – ein politisch gefährlicher und rechtlich nicht ganz unzweifelhafter⁵ Husarenstreich.

3. Obstruktion

Ein drittes Problem sind Obstruktionsversuche im parlamentarischen Betrieb. Obstruktion ist ein in Demokratien verbreitetes Kampfmittel, mit dem die Opposition versucht, die Pläne der Mehrheit zu behindern, obwohl sie sie nicht direkt in Abstimmungen

⁴ Zur von der Linken selbst betonten und gerichtlich geltend gemachten Rechtsidentität mit der SED vgl. etwa U. Müller, Die Linke - Wir sind Rechtsnachfolger der SED, Welt vom 29.04.2009.

⁵ Dazu etwa der einführende Überblick bei T.P. Holterbus, Legalität und Legitimität – Verfassungsänderungen zwischen Wahl und Konstituierung eines neuen Bundestags, JuS 2025, 385 (385 ff.).



durchkreuzen kann. International bekanntestes Beispiel ist der Filibuster. Speziell in Deutschland geht es um die ausgiebige bis übermäßige Geltendmachung von Rechten wie etwa dem Rederecht, Änderungsanträge zu Gesetzesvorschlägen, Anträge auf Feststellung der Beschlussunfähigkeit, Verlassen des Plenarsaals oder Beantragung zusätzlicher Sitzungen, die alle den üblichen Parlamentsbetrieb durchaus empfindlich stören können. Je mehr Fraktionen im Parlament sind und je härter die politischen Kämpfe werden, desto eher kommt es zu Obstruktionsversuchen.

4. Parlamentsorganisation

Spezifische Probleme treten auch im Rahmen der Parlamentsorganisation auf. In der deutschen Tradition werden hier zahlreiche Gremien und Posten proportional zur Größe der Fraktionen besetzt. Geradezu klassisch stehen dafür die zahlreichen Ausschüsse des Bundestages, die üblicherweise als ein verkleinertes Abbild des Plenums⁶ besetzt und verstanden werden. Das gilt aber ebenso für die Verteilung der politisch und in der Außenwirkung bedeutsamen Posten der Ausschussvorsitzenden und für den in die interne Organisation des Parlaments eingebundenen Ältestenrat sowie den u.a. mit der Sitzungsleitung beauftragten Präsidenten des Bundestages und seine Stellvertreter, die gemeinsam das Präsidium bilden. Hier gibt es an mehreren Stellen erfolgreiche Versuche, bestimmte, unliebsame Fraktionen entgegen dem Fraktionsproporz von diesen Funktionen fernzuhalten.

5. Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts

Weiterhin kommt es zu auch in der Öffentlichkeit zuletzt vieldiskutierten und für die Verfassung besonders bedeutsamen Problemen bei der Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts. Auch dafür ist eine 2/3-Mehrheit vorgesehen, die gegenwärtig nicht mehr ohne unliebsame Fraktionen erreicht werden kann, und auch dafür besteht die Tradition eines Fraktionsproporzes zumindest der größten Fraktionen, von dem sich die Praxis gelöst hat.

6. Fragmentierte Opposition

Schließlich besteht das übergreifende Problem der Fragmentierung innerhalb der Opposition.⁷ Traditionell wurde die Opposition in der Bundesrepublik Deutschland fast schon unbewusst als eine politische Einheit betrachtet. War die Regierungsmehrheit rechts, so war die Opposition links, oder umgekehrt. In jedem Fall war die Opposition in der Regel in ihrer Gegnerschaft zur Regierung geeint und Oppositionsparteien – wenn es mehrere waren – konnte untereinander kooperieren. Das ist aufgrund der Fragmentierung der Parteienlandschaft nicht mehr der Fall. Nicht nur kommt die Opposition oft gleichzeitig von rechts und links, sie ist auch derart uneins, dass eine gemeinsame Arbeit gegen die Regierung oft kaum möglich ist.

⁶ Vgl. für diese klassische Formulierung etwa schon BVerfGE 80, 188 (222); 130, 318 (354).

⁷ Dazu etwa *A.-B. Kaiser*, Die Organisation politischer Willensbildung – Parteien, VVDStRL 81 (2022), 117 (146 ff.).



B. Bekämpfung der Fragmentierung als solcher

Um diese Schwierigkeiten anzugehen, könnte zunächst – dem Kern des Themas eher vorgelagert und hier daher nur sehr kurz angerissen – versucht werden, gegen die Fragmentierung als solche vorzugehen und das Problem gleichsam an der Wurzel zu packen. Erfolgversprechend ist dies nur sehr beschränkt, doch bilden solche Gedanken einen wichtigen Teil der Bühne, auf der sich konkretere Lösungsvorschläge für einzelne Konstellationen (unten C.) bewegen.

I. Politische und gesellschaftliche Ursachen

Die politischen und gesellschaftlichen Ursachen der Fragmentierung der deutschen Parteienlandschaft sind ebenso vielfältig wie ungewiss. Das gilt umso mehr, als die Fragmentierung gerade auch die Interpretation dieser Ursachen erfasst. Für die einen geht es etwa um ein Nachwirken der deutschen Teilung in Form nicht hinreichend demokratisch sozialisierter Bevölkerungsteile im Osten, um abgehängte und frustrierte Bevölkerungsgruppen, insbesondere solche, die mit den Änderungen, Anforderungen und Komplexitäten der modernen Welt nicht zurechtkommen und den Anschluss verlieren, um immer noch verbreitete rassistische oder sexistische Grundhaltungen, um das Aufkommen populistischer Parteien mit simplifizierten Sichtweisen und Lösungen, um den Niedergang klassischer Qualitätsmedien zugunsten unkontrollierter und manipulierbarer sozialer Medien und der aus ihnen entstehenden Blasen. Für die anderen geht es etwa um den Einfluss kleiner aber lauter und einflussstarker Eliten, die ungezügelte und überbordende Migration, den Versuch des Staates, die Gesellschaft und damit das Denken der Menschen zu steuern und zu ändern, die staatliche Übergriffigkeit in der Corona-Krise, die politische Einseitigkeit etablierter Medien, den ausgeprägten gesellschaftspolitischen Linksruck, der klassisch linke wie rechte Themen beiseite schiebe und in der großen Bevölkerungsmehrheit keine Unterstützung finde, und letztlich um eine Arroganz der Macht, die ihnen widersprechende Positionen mit herabsetzenden psychologischen und sozialen Zuordnungen erklärt anstatt sich inhaltlich mit ihnen auseinanderzusetzen.

Eines aber scheint bei alledem klar: Die bis vor wenigen Jahren beklagte und befürchtete Entpolitisierung der Bürger ist beendet. Im Gegenteil ist das politische Interesse und der politische Streit lebendig, wie etwa die Wahlbeteiligung an der letzten Bundestagswahl 2025 zeigt, die mit 82,5% so hoch war wie seit fast 40 Jahren nicht.⁸ Das jedenfalls ist eine gute Nachricht.

II. Wahlergebnisse

Bleibt es bei der Fragmentierung der Verteilung der Wählerstimmen, so könnte man versucht sein, durch Veränderungen des Wahlrechts zumindest die Umsetzung dieser

⁸ Zur Wahlbeteiligung vgl. <https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/w/wahlbeteiligung.html>; zwischenzeitlich war die Wahlbeteiligung einmal 1998 mit 82,2% ähnlich hoch, ihren Tiefpunkt erreichte sie 2009 mit 70,8%, ihren Höhepunkt 1972 mit 91,1%. Auch die Wahlbeteiligung an den Europawahlen hat 2024 mit 64,7% fast wieder ihren höchsten Wert von 65,7% bei der ersten Europawahl 1979 erreicht und damit eine Talsohle bis hinunter zu 43,0% 2004 überwunden.



Fragmentierung in die konkrete Zusammensetzung des Parlaments zu beschränken. Schon diese Formulierung macht aber das zentrale Problem deutlich: Solche Veränderungen des Wahlrechts versuchen, den Wählerwillen vor der Sitzverteilung zu filtern und sind deshalb stets mit Eingriffen in Wahlrecht und Demokratie verbunden.

Das gälte etwa für eine Erhöhung der 5%-Klausel, die den Einzug kleinerer Parteien in den Bundestag deutlich unwahrscheinlicher machen würde. Eine 10%-Klausel etwa hätte bei allen Bundestagswahlen außer der von 2009 die Linkspartei aus dem Bundestag herausgehalten, in vielen Wahljahren auch die Grünen. Eine so erhöhte Klausel aber wäre nach ganz überwiegender Ansicht wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der freien Wahl verfassungswidrig und würde kaum die Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht überstehen.⁹

Die noch deutlich radikalere Lösung eines reinen Mehrheitswahlrechts hingegen, das nur den jeweils stärksten Kandidaten in jedem Wahlkreis mit einem Mandat ausstatten und so die Anzahl der Parteien sehr stark reduzieren sowie allein die großen Parteien bevorzugen würde, wäre interessanterweise nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts möglich. Das Gericht besteht hier darauf, dass das Grundgesetz das Wahlsystem nicht vorschreibe, und vor allem, dass jedes Wahlsystem – Verhältnis- oder Mehrheitswahl – an seinen je eigenen Maßstäben gemessen werden müsse. Das bedeutet, dass der Maßstab der Erfolgswertgleichheit, an der etwa eine 10%-Klausel bei Verhältniswahl scheitern würde, bei der Mehrheitswahl jedenfalls in dieser Form außer Betracht bleiben müsse.¹⁰ Tatsächlich wird ein Wechsel zum Mehrheitswahlrecht allerdings kaum je vorgeschlagen – vermutlich nicht zuletzt, weil sich die Verhältnisse dadurch in der Realität zugunsten konservativer Parteien verschieben könnten.¹¹

Interessanterweise wird gelegentlich aber auch genau umgekehrt argumentiert und gerade eine Absenkung der 5%-Klausel als Mittel der Wahl vorgeschlagen.¹² Dies werde zwar die Fragmentierung noch vergrößern, zugleich aber die Repräsentativität des Parlaments erhöhen. Eigentlicher Hintergrund dieses Vorschlags aber scheint noch etwas anderes zu sein: Am Beispiel der politischen Situation im Bundesland Brandenburg wird die Absenkung damit begründet, dass sie erstens eine Regierungsbildung erleichtern und nicht erschweren würde, da die zusätzlichen Parteien dem Regierungslager zuzurechnen wären,

⁹ Vgl. zur 5%-Klausel im Wesentlichen als Obergrenze etwa BVerfGE 95, 408 (419); P. Müller/J.-M. Drossel, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 38, Rn. 87.

¹⁰ Vgl. BVerfGE 95, 335 (353, 372); 1, 208, (246) dazu etwa P. Müller/J.-M. Drossel, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 38, Rn. 82; P. Badura, in: BK, 230. EL Juni 2025, Anh. zu Art. 38, Rn. 12 f.; kritisch zu dieser Form der Systembindung etwa schon C. Lenz, Die Wahlrechtsgleichheit und das Bundesverfassungsgericht, AöR 121 (1996), 337 (339 ff.); der Kritik zustimmend U. Kischel, Systembindung des Gesetzgebers und Gleichheitssatz, AöR 124 (1999), 174 (208 f.); aus anderer Perspektive auch H. Meyer, Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 45, Rn. 33 f.

¹¹ Zu den Zweitstimmenwahlergebnissen 2025 und 2021 vgl. https://www.bundeswahlleiterin.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2025/29_25_endgueltiges-ergebnis.html.

¹² Vgl. zu diesem Vorschlag T. Kingreen, Sperrwirkungen der Sperrklausel - Ein Lernstück aus Brandenburg, VerfBlog v. 01.10.2024.



und zweitens gleichzeitig aus Gründen der Wahlmathematik andere, störende Parteien in ihrer Mandatszahl herabgesetzt würden.¹³ Eine solche Argumentation aber scheitert schon an ihrer Kurzsichtigkeit. Sie nimmt kurzfristige, aktuelle Wahlergebnisse als Grundlage und macht auf dieser ergebnisorientierten Basis Aussagen zum wünschbaren Wahlsystem. Genau das aber verbietet sich im Wahlrecht, das unabhängig von kurzfristigen, gar einmaligen Effekten grundsätzliche Fragen ohne Ansehen der zufällig gegenwärtig betroffenen Parteien klären muss. Zweitens ist die Argumentation auch aus Sicht des Demokratieprinzips insofern inakzeptabel als sie konkrete parteipolitische Ergebnisse zum Ziel hat. Die Demokratie aber muss parteipolitisch neutral bleiben. Wer gewinnt und verliert, wer die richtigen und wer die falschen Ansichten vertritt, entscheidet allein der Wähler. Das gilt nicht nur hinsichtlich einzelner Parteien und Strömungen, sondern auch hinsichtlich der Grundstrukturen des Parteiensystems, so dass beispielsweise auch eine hypothetische Wahlrechtsform mit dem Ziel, die Erosion der großen Volksparteien umzukehren, schon aus diesem Grund in der Literatur zu Recht als verfassungswidrig angesehen wird.¹⁴

III. Parteiverbot

Einzigste Ausnahme von dieser Parteibindlichkeit ist die Möglichkeit des Verbots verfassungswidriger Parteien nach Art. 21 Abs. 2 GG und der erst kürzlich eingefügte Ausschluss von der Parteienfinanzierung nach Art. 21 Abs. 3 GG. Beides stellt die legitime Antwort dar, um auf eine mit der Fragmentierung der Parteienlandschaft etwa einhergehenden Bedeutungsgewinn verfassungsfeindlicher Parteien zu reagieren. Im Erfolgsfall würde so *ein* Problem der Fragmentierung hinsichtlich einer bestimmten Partei – mit vermutlich immensem Aufwand – beseitigt. Das Grundphänomen der Fragmentierung aber würde kaum berührt, zumal die Wählerschaft einer verbotenen Partei sich mit einiger Wahrscheinlichkeit wieder bei einer oder mehreren neu gegründeten Parteien zusammenfinden würde.¹⁵

Rechtskulturell und für den Blick von außen aufschlussreich dürfte insofern auch die Auffassung der Bevölkerung sein. Nach einer Allensbach-Umfrage vom Juli 2025 spricht sich nur eine Minderheit von 27% der Deutschen für ein Verbot der AfD aus, eine Mehrheit von 52% dagegen. In Westdeutschland ist diese Gegnerschaft mit 49% geringfügig niedriger, in Ostdeutschland mit fast 2/3 (65%) deutlich höher. 54% der Gesamtbevölkerung sehen die AfD als rechtsextrem, aber nur 5% halten diejenigen AfD-Anhänger für rechtsextrem, die sie persönlich kennen.¹⁶

¹³ Kingreen (Fn. 11), S. 3.

¹⁴ So Kaiser (Fn. 6.), S. 141; kritisch für einen "staatsstreichartigen" Übergang vom Verhältnis- zum Mehrheitswahlrecht auch Badura (Fn. 9), Art. 38, Rn. 50.

¹⁵ Zur Ersetzung der vom Bundesverfassungsgericht verbotenen KPD durch die neu gegründete DKP vgl. etwa M. Roik, Die DKP und die demokratischen Parteien, 2006, 58 ff.

¹⁶ Vgl. "Mehrheit der Bundesbürger lehnt AfD-Verbot ab", Welt vom 19.07.2025.



C. Lösungsansätze unter Fragmentierungsbedingungen

Nimmt man die Fragmentierung als gegeben hin, stellt sich die Frage, wie man mit ihren Folgen – hier ihren Folgen für die Entscheidungsfähigkeit der Parlamente – umgehen kann und sollte. Dies hängt von den realen und rechtlichen Bedingungen der jeweiligen Problemkreise (unten II - V) ab, die jedoch in ihrer Bewertung auf bestimmten einheitlichen Hintergründen (unten I) beruhen.

I. Hintergründe

1. Demokratische Grundlage

Politikwissenschaftler haben am Beispiel der USA zwei Grundlagen herausgearbeitet, auf denen die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie beruht, ohne dass das Recht sie selbst durchsetzen könnte: gegenseitige Toleranz und institutionelle Duldsamkeit. Erstens müssen politische Rivalen einander als legitime Konkurrenten um die Macht ansehen und tolerieren; zweitens dürfen die institutionellen Machtmittel im Geiste des fair play nicht vollständig ausgereizt werden,¹⁷ zumal jede Partei damit rechnen muss, bei der nächsten Wahl mit dem politischen Gegner den Platz zu tauschen. Daraus folgt für unser Thema zweierlei: Erstens sind Probleme, die gar nicht auf der Fragmentierung als solcher, sondern auf der Nichterfüllung insbesondere der Toleranzvoraussetzung beruhen, auch nicht mit Mitteln der Fragmentierungsbekämpfung zu lösen. Zweitens darf keine Lösung sich selbst wieder als Machtmissbrauch der Mehrheit darstellen. Das gilt insbesondere insofern, als jede sinnvolle Lösung parteineutral sein, d.h. immer auch zukünftig ganz andere Mehrheitsverhältnisse mitbedenken muss. Lösungen, die bei den heutigen Wahlergebnissen vielleicht den gewünschten Effekt erzielen, gleichzeitig aber Sicherheitsventile abbauen, die bei anderen Wahlergebnissen möglicherweise dringend benötigt werden, müssen ausscheiden.

2. Erhalt des Status quo oder Demokratie?

Gleichzeitig sollte jeder Lösungsvorschlag selbstkritisch auf seine Zielsetzung hin hinterfragt werden: Dient er wirklich dem Erhalt der Demokratie, also der Mehrheitsherrschaft mit gewissen grundrechtlichen Mindestsicherungen, oder dient er eher dem Erhalt eines wie auch immer definierten, inhaltlichen Status quo gegen sich verändernde oder sich auch nur nachdrücklicher durchsetzende Mehrheiten? Diese Frage dient erneut der Berücksichtigung des elementaren Grundsatzes der Demokratie, die darauf ausgerichtet ist und stets mitdenken muss, dass die Minderheit von heute die Mehrheit von morgen werden kann und vor allem auch darf. Änderungen im staatlichen Recht, etwa auch zur Organisation und Willensbildung im Parlament, sollten also nicht nur unter

¹⁷ Vgl. S. Levitsky/D. Ziblatt, *How Democracies Die*, 2018, 212 f.; zustimmend Kaiser (Fn. 6), S. 164; Levitsky und Ziblatt betonen auch, dass diese beiden Grundregeln nicht gebrochen werden sollten, selbst wenn der politische Gegner sie seinerseits bricht, *ibid.*, 218 f.



gegenwärtigen, sondern auch unter zukünftig veränderten Mehrheitsbedingungen passen und sinnvoll sein.

3. Kein Rechtsbruch der Mehrheit

Als Unterfall des Missbrauchsverbots ordnet sich die auf den ersten Blick völlig selbstverständliche Regel ein, dass die Mehrheit bei ihrem Versuch, negative Auswirkungen der Fragmentierung zu bekämpfen, nicht selbst das Recht brechen darf. Dies ergibt sich unmittelbar aus der Bindung aller Staatsgewalt an das geltende Recht nach Art. 20 Abs. 3 GG. Dennoch gibt es Anlass, diesen Punkt eigens hervorzuheben. So wurde etwa in einer Sitzung des Bundestages die Beschlussfähigkeit von einer Oppositionsfraktion bezweifelt, was nach § 45 GO-BT zu einer Stimmenzählung führen musste. Um die Verwendung als bloßes Obstruktionsmittel zu verhindern, besteht zwar auch die Möglichkeit, dass der Sitzungsvorstand statt Zählung die Beschlussfähigkeit einmütig bejaht. Wenn von dieser Möglichkeit aber - wie tatsächlich geschehen - auch dann Gebrauch gemacht wird, wenn die Beschlussfähigkeit auf den ersten Blick erkennbar (nur 100 statt mindestens 355 Abgeordnete anwesend) nicht gegeben ist, so ist diese Maßnahme rechtswidrig.¹⁸ Dass vollkommen rechtmäßig Anträge wie der auf Feststellung der Beschlussfähigkeit dabei geeignet sind, die parlamentarische Arbeit aus praktischer Sicht erheblich zu behindern, ist als Fall legitimer Obstruktion¹⁹ keine Rechtfertigung für einen Rechtsverstoß.

4. Verfassungswidrigkeit nach Art. 21 GG

Schließlich beruht die erwähnte Regelung des Art. 21 GG zum Parteiverbot bei aller Komplexität im Detail auf der Grundlage, dass über die Verfassungswidrigkeit und damit das Verbot einer Partei oder ihren Ausschluss von der Parteifinanzierung nach Art. 21 Abs. 4 GG allein das Bundesverfassungsgericht entscheiden darf, nicht etwa die Exekutive oder der Gesetzgeber. In der Konsequenz ergibt sich daraus das sog. Parteienprivileg, das es dem Staat untersagt, in anderen Verfahren von der Verfassungsfeindlichkeit einer Partei auszugehen, wenn diese nicht vom Bundesverfassungsgericht verboten wurde.²⁰ Mit der Verfassungsfeindlichkeit einer Partei als rechtlichem Argument zu arbeiten, wenn diese Verfassungsfeindlichkeit nicht vom Bundesverfassungsgericht festgestellt wurde, nur um etwa die Chancen dieser Partei auf Bundestagsmandate oder ihre Handlungsmöglichkeiten im Parlament zu schmälern, ist also von vornherein unzulässig. Kurz gesagt darf auch insofern nicht zwischen guten und schlechten Parteien unterschieden werden.

¹⁸ Vgl. S. Hölscheidt, Obstruktion im Parlament, Der Staat 61 (2022), 129 (141); a.A. P. Cancik, Parlamentarische Beschlussfähigkeit und Verfassungsrecht, Der Staat 58 (2020), 7 (17 ff.).

¹⁹ Zur Obstruktion eingängig → Hölscheidt (Fn. 17), passim; dort auch zu einem weiteren Beispiel bezüglich einer Flut von Änderungsanträgen ibid., 138.

²⁰ Dazu und zur umstrittenen Reichweite vgl. etwa W. Kluth, BeckOK GG, 63. Ed. September 2025, Art. 21, Rn. 205, 211f.



II. Unproblematische Fälle

1. Regierungsbildung

Für die Regierungsbildung, gerade auch unter erschwerten Bedingungen sieht Art. 63 GG ein gestuftes Verfahren vor. Bisheriger Normalfall ist, dass der Bundeskanzler vom Bundestag mit Mitgliedermehrheit, deshalb auch Kanzlermehrheit genannt, gewählt wird. Sollte dies nicht gleich im ersten Anlauf gelingen, hat der Bundestag 14 Tage Zeit, doch noch eine Kanzlermehrheit zu finden. Für den bei Fragmentierung wahrscheinlicher werdenden Fall, dass dies nicht gelingt, sieht das Grundgesetz aber in Art. 63 Abs. 4 GG einen Notfallplan vor. Der Bundestag ist dann nämlich verpflichtet, eine erneute Wahl abzuhalten, bei der der Kanzler auch mit nur relativer Mehrheit gewählt ist. Der Bundespräsident kann dann aus eigener politischer Einschätzung heraus entweder den Gewählten mit der Folge einer Minderheitsregierung ernennen oder den Bundestag mit der Folge von Neuwahlen auflösen. Auch wenn das politische System Deutschlands auf Bundesebene keine Erfahrungen mit Minderheitsregierungen hat und die Aussicht darauf verbreitet als Schreckgespenst wahrgenommen wird, ist dieses System geeignet, allen problematischen Fällen ohne Missachtung des Wählerwillens gerecht zu werden und bedarf daher keiner Anpassung.

2. Verfassungsänderung

Im Ergebnis gilt das auch für Verfassungsänderungen, die nach Art. 79 Abs. 2 GG nur mit 2/3-Mehrheit möglich sind. Dass die Regierungsparteien allein diese Mehrheit nicht zustandebringen, ist hier der unproblematische Normalfall, der für Entscheidungen solcher Tragweite auch gewollt ist. Im Gegenteil würde eine Regierung mit 2/3-Mehrheit verfassungspolitisch gesehen selbst ein Problem darstellen.

Die Gefahr besteht aber, dass es für die Regierung bei verstärkter Fragmentierung und insbesondere bei Unwillen, mit Teilen der Opposition zusammenzuarbeiten, zunehmend schwer wird, Mehrheiten für eine Verfassungsänderung zu finden. Auch das aber ist kein Problem. Denn das Grundgesetz hat sich in seiner gegenwärtigen Form bewährt. Etwa notwendige Anpassungen an neue faktische Verhältnisse können in moderatem Umfang auch von der Rechtsprechung im Wege der Auslegung vorgenommen werden. Und letztlich scheitern an fehlender Verfassungsänderung nur Teile der politischen Agenda der Mehrheit im Unterschied zur Minderheit, was dem normalen Lauf der Dinge entspricht, ja von dem Erfordernis einer 2/3-Mehrheit geradezu intendiert ist. Dass die nur insofern handlungsunfähige Mehrheit demgegenüber geltend machen wird, dass sie so dem Gemeinwohl nicht mehr hinreichend Rechnung tragen kann, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass es dabei nur um eine von vielen möglichen Interpretationen des Gemeinwohls geht und die politischen Gegner sogar umgekehrt davon ausgehen dürften, dass die von der Mehrheit gewünschte Handlung ihrerseits das Gemeinwohl gefährden würde.



3. Obstruktion

Obstruktion ist ein seit alters her im Parlamentsalltag bekanntes Phänomen, aber kein Rechtsbegriff. Dies erklärt auch, warum rechtswissenschaftliche Literatur zu diesem Thema selten und vielfach eher alt ist.²¹ Als Verzögerungstaktik und Kampfmittel der Opposition, ist sie grundsätzlich ebenso üblich wie zulässig, wenn sie nicht gegen konkrete rechtliche Regeln verstößt.²² Gemeinhin geht es bei ihr aber um die Geltendmachung von schützenswerten Minderheitsrechten. De lege lata sind dabei die Grenzen der Verzögerungstaktik erst erreicht, wenn die Geltendmachung sich im konkreten Einzelfall als rechtsmissbräuchlich erweist, was jedenfalls eine erhebliche, konkrete Störung der Funktionsfähigkeit des Parlaments voraussetzt.²³

De lege ferenda könnten die Minderheitenrechte, die im Rahmen der Obstruktion geltend gemacht werden, reduziert oder an höhere Quoren gebunden werden. Unabhängig von der Frage der rechtlichen Grenzen solcher Änderungen der Geschäftsordnung des Bundestags, die in den einzelnen Fallgruppen ermittelt werden müssten, würde sich damit aber die gegenwärtige Mehrheit für die Zukunft, in der sie die Minderheit darstellen könnte, ins eigene Fleisch schneiden. Auch dürfte bis heute die weitsichtige Erkenntnis Jelineks gelten, dass bei einer inneren Spaltung des Volkes Obstruktionen nur ein Symptom sind, die dahinterstehende Krankheit aber sicherlich nicht geheilt wird, wenn man nur versucht, ein einzelnes Symptom zu bekämpfen.²⁴ Zudem ist Obstruktion zwar ein Minderheitenphänomen, weist aber im Übrigen keinen notwendigen Zusammenhang mit der Frage der Fragmentierung in den Parlamenten auf. Wenn eine obstruktionsbereite Fraktion oder Gruppe ins Parlament gelangt, besteht das Problem unverändert selbst dann, wenn es dabei um die einzige Oppositionspartei ginge und selbst wenn die Regierung ihrerseits nur von einer Partei gebildet würde. Im Gegenteil kann das Problem in wenig fragmentierten Parlamenten sogar noch intensiver auftreten, weil die obstruktionsbereite Oppositionsfraktion hier mangels Konkurrenz tendenziell größer ausfallen kann, das Obstruktionspotential aufgrund der gestaffelten Minderheitenrechte aber umso größer ist, je größer die obstruierende Fraktion.

III. Parlamentsorganisation

Probleme der Fragmentierung entstehen besonders im Rahmen der Parlamentsorganisation. Sie haben in Form der Besetzung des Ältestenrats und des Präsidiums, der Mitgliedschaft in Ausschüssen und des Ausschussvorsitzes auch Literatur und Rechtsprechung beschäftigt.²⁵

²¹ Aus neuerer Zeit aber instruktiv *Hölscheidt* (Fn. 17), 129 ff. m.w.N.; grundlegend auch bereits *G. Jelinek*, Die parlamentarische Obstruktion, in: *Ausgewählte Schriften und Reden* Bd. 2, 1911, 419 ff.

²² *Hölscheidt* (Fn. 17), 130, 142.

²³ So *Hölscheidt* (Fn. 17), 139; zur Missbrauchsgrenze speziell bei Zutritts- und Rederecht auch *P. Austermann/C. Waldhoff*, *Parlamentsrecht*, 2. Aufl. 2025, Rn. 382; die Missbrauchsgrenze erwähnt auch schon BVerfGE 1, 144 (149).

²⁴ Vgl. bereits *Jelinek* (Fn. 20), 427.

²⁵ Vgl. zum folgenden insbesondere *A. Klafki*, Die Besetzung parlamentarischer Ämter und Gremien, JZ 2024, 625 (625 ff.) m.w.N.



1. Benennungs- und Wahlverfahren

An der Wurzel des rechtlichen Problems der selektiven Besetzung von Ämtern und Gremien liegt zunächst die Unterscheidung zwischen Wahlverfahren und Benennungsverfahren. Beim Benennungsverfahren werden die Mitglieder eines Gremiums nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen zueinander von ihren jeweiligen Fraktionen schlicht benannt. Das ist etwa für die Besetzung des Ältestenrats nach § 6 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 12 S. 1 GO-BT vorgesehen. Eine Wahl findet nicht statt und die Möglichkeiten zum Ausschluss bestimmter Fraktionen sind im Wesentlichen auf die eher marginalen Aspekte der Manipulationen der Größe des Ausschusses²⁶ und der Änderungen der mathematischen Formel der Stimmenumrechnung²⁷ begrenzt.

Grundsätzlich und vom Wortlaut her gilt die Regelung der §§ 12, 57 GO-BT, wonach das Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen ausschlaggebend ist, nicht nur für die Zusammensetzung des Ältestenrates, sondern aller Ausschüsse des Bundestags und für deren jeweilige Vorsitzende. *Gleichzeitig* aber ist im Einzelnen immer wieder einmal eine Wahl vorgesehen, etwa für bestimmte Ausschüsse wie den Wahlprüfungsausschuss, § 3 Abs. 2 S. 3 WahlPrüfG, den Ausschuss zur Wahl des Bundesverfassungsgerichts, § 6 Abs. 2 BVerfGG, oder das Gremium zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten des Bundes, § 2 Abs. 1 PKGrG. Hier entsteht der eklatante Widerspruch, um den die ganze Problematik kreist: einerseits Besetzung anhand des Stärkeverhältnisses der Fraktionen, andererseits Wahl. Was wenn die Wahl nicht zu einer dem Stärkeverhältnis entsprechenden Besetzung führt?

Die zwei klaren, aber eher radikalen Lösungen scheiden aus: Einerseits kann es keine Pflicht zur Wahl der jeweils von der Fraktion vorgeschlagenen Personen geben, denn dann wäre die Wahl keine freie und demokratische mehr, sondern eine Farce. Ihre Anordnung wäre sinnlos, die entsprechende Norm inhaltsleer. Andererseits kann aber auch nicht einfach und generell das Ergebnis der Wahl akzeptiert und die Besetzung nach Proporz beiseite geschoben werden. Denn so würde umgekehrt die Proporzklausel sinnlos und inhaltsleer. Zudem ist dieser Proporz des § 12 GO-BT vielfach nicht nur Ausdruck einer politisch sinnvollen Entscheidung, sondern eines verfassungsrechtlichen Gebots. Diese sog. Gebot der Spiegelbildlichkeit²⁸ sieht vor allem in parlamentarischen Gremien ein verkleinertes Plenum, dessen Zusammensetzung also abzubilden ist. Dies folgt aus dem Repräsentationsprinzip des Art. 20 Abs. 2, 38 Abs. 1 S. 2 GG und der Freiheit und Gleichheit des Mandats nach Art. 38 Abs. 1 GG, letztlich also aus den Abgeordnetenrechten.²⁹ Wegen ihrer besonderen Bedeutung für die praktische Arbeit und

²⁶ Zur möglichen Verfassungswidrigkeit in Einzelfällen vgl. BVerfGE 130, 318 (354), im konkreten Fall aber nicht bejaht *ibid.*, 364 ff.; zum Problem etwa auch *M.-E. Geis*, Parlamentsausschüsse, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 54, Rn. 43.

²⁷ Zu deren Grenzen vgl. BVerfGE 112, 118 (145 ff.); zum Problem etwa auch *M.-E. Geis*, Parlamentsausschüsse, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 54, Rn. 42.

²⁸ Vgl. dazu etwa *Austermann/Waldhoff* (Fn. 22), Rn. 270 ff.; aus der Rechtsprechung etwa BVerfGE 80, 188 (222); 84, 304 (323 f.); 112, 118 (133, 135 ff.); 135, 317 (396).

²⁹ Vgl. etwa BVerfGE 112, 118 (135 ff.); *Austermann/Waldhoff* (Fn. 22), Rn. 270.



Wirkmächtigkeit des Parlaments müssen daher auch die Ausschüsse grundsätzlich ebenso repräsentativ besetzt und gerade dadurch legitimiert sein, wie das Plenum des Bundestages. In der Literatur wird diese verbreitete Auffassung zur Spiegelbildlichkeit zum Teil angegriffen, u.a. mit der Begründung, dass die eigentliche Willensbildung des Parlaments gar nicht in den Ausschüssen, sondern diesen vorgelagert innerhalb und zwischen den Fraktionen stattfindet.³⁰

2. Verfassungsrechtliche Grundsätze

Die Frage der Verteilung von Parlamentsfunktionen unter den Abgeordneten und dadurch unter den Fraktionen steht in einem grundsätzlichen Spannungsfeld zwischen fünf verfassungsrechtlichen Prinzipien – Spiegelbildlichkeit, formal gleiche Mitwirkung, Geschäftsordnungsautonomie, Gebot loyaler Auslegung und effektive Opposition. Dabei ist das genaue Verhältnis dieser Prinzipien zueinander – also sowohl abstrakten Bezüge und Ableitungszusammenhänge zwischen ihnen als auch ihr jeweiliges Gewicht in der Abwägung – keineswegs abschließend geklärt und lässt sich auch bei alleiniger Betrachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht klar und deutlich bestimmen. Im Gegenteil drängt sich der Eindruck auf, dass das Bundesverfassungsgericht sich hier Spielräume für die Zukunft offenhält.

a) Spiegelbildlichkeit

Erstens verlangt das Gebot der Spiegelbildlichkeit die Wahrung des Fraktionsproporz. Allerdings erfasst dieses Gebot nach der nunmehr wieder gefestigten Rechtsprechung³¹ des Bundesverfassungsgerichts nicht alle Gremien und Funktionen, sondern nur solche, die parlamentarische Kernaufgaben vorbereiten oder auch selbst wahrnehmen, also gerade nicht nur organisatorische Bedeutung haben. Nach dieser Rechtsprechungslinie unterliegen Ältestenrat und Präsidium als bloße Organisationsgremien ebensowenig der Spiegelbildlichkeit wie die Vorsitzenden der diversen Ausschüsse des Bundestags. Die Ausschüsse selbst hingegen nehmen parlamentarische Kernaufgaben wahr und müssen deshalb spiegelbildlich besetzt sein.³²

b) Formal gleiche Mitwirkung

Die Spiegelbildlichkeit ist letztlich ein besonderer Ausdruck des Rechts auf formal gleiche Mitwirkung, dass den Abgeordneten und über sie mittelbar den Fraktionen zukommt. Dieses Recht geht aber insofern über die Spiegelbildlichkeit hinaus, als es nicht nur die politisch-parlamentarische Willensbildung im engeren Sinne erfasst, also die Gesetzgebung und die Kontrolle der Regierung, sondern umfassend *jede* Art parlamentarischer

³⁰ Vgl. etwa M. Payandeh, Die Organisation politischer Willensbildung: Parlamente, VVDStRL 81 (2022), 171 (205 ff.).

³¹ Zu zwischenzeitlichen Zweifeln vgl. Klafke, (Fn. 24), 628 f. m.w.N.

³² Dazu etwa K.-A. Schwarz, in: BeckOK GG, 63. Ed. 2025, § 12 GOBT, Rn. 3 ff.; zum heutigen Stand vor allem BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. September 2024, 2 BvE 1/20, Rn. 87 ff.; Überblick auch bei Austermann/Waldhoff (Fn. 22), Rn. 270 ff., 325 f., 389, 451 ff.



Willensbildung, auch und gerade über die bloße innere Organisation und die Arbeitsabläufe.³³

c) Geschäftsordnungsautonomie

Der Grundsatz der Geschäftsordnungsautonomie³⁴ akzeptiert, dass das Grundgesetz die innerparlamentarischen Verhältnisse nur sehr sparsam regelt und die interne Organisation der Parlamentsarbeit in weiten Bereichen dem Willen des Parlaments selbst überlässt. Dieser Wille äußert sich gerade in der Geschäftsordnung. Ihre Regeln unterliegen daher nur in sehr beschränktem Maße der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, solange sie nur nicht gegen verfassungsrechtliche Vorgaben verstoßen. Die Geschäftsordnungsautonomie kommt einerseits in den Bereichen zum Tragen, in denen keine verfassungsrechtlichen Vorgaben bestehen, in denen also etwa Mitwirkungsrechte von Abgeordneten überhaupt erst durch die Geschäftsordnung begründet werden. Andererseits kommt sie aber auch dort zum Tragen, wo schon verfassungsrechtlich vorgegebene Abgeordnetenrechte eingeschränkt werden und dient hier als möglicher verfassungsrechtlicher Rechtfertigungsgrund; das gilt etwa dort, wo Mitwirkungsrechte betroffen sind, die sich aus dem verfassungsrechtlichen Gebot der Spiegelbildlichkeit ergeben.

d) Gebot loyaler Auslegung und evidente Sachwidrigkeit

Geht es um den Inhalt der Geschäftsordnung, so trägt das Bundesverfassungsgericht der Geschäftsordnungsautonomie auch dadurch Rechnung, dass es die Geschäftsordnung grundsätzlich nicht eigenständig auslegt und anwendet, sondern insofern dem Bundestag selbst weiten Spielraum gewährt. Grenze ist die Pflicht des Bundestages zur loyalen und fairen Auslegung und Anwendung, die aus dem Status der Gleichheit der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG abgeleitet wird. Allerdings prüft das Bundesverfassungsgericht insofern nur auf evidente Verstöße, fragt also nur, ob Auslegung oder Anwendung evident sachwidrig sind.³⁵

Geht es um Mitwirkungsbefugnisse des Abgeordneten, die nicht aus dem Mandat selbst entspringen, also nicht verfassungsrechtlich, sondern nur aus der Geschäftsordnung begründet sind, soll es bei diesem sehr schwachen Prüfungsmaßstab bleiben. Nur wenn es um verfassungsrechtlich begründete Mitwirkungspflichten geht, will das Bundesverfassungsgericht zusätzlich noch eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchführen,

³³ Vgl. BVerfGE 160, 411 Rn. 28.

³⁴ Dazu etwa M. Morlok, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 40, Rn. 6 ff.; U. Schliesky, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 40, Rn. 16 ff.

³⁵ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. September 2024, 2 BvE 1/20, Rn. 101 ff. Dass der Grundsatz der fairen und loyalen Auslegung nicht nur bei dem verfassungsrechtlichen Mandat selbst entspringenden, sondern auch bei den nur aus der Geschäftsordnung sich ergebenden Mitwirkungsbefugnissen gilt, wird zwar im Maßstabteil der Entscheidung BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. September 2024, 2 BvE 1/20, Rn. 102 f. nicht deutlich, der hier nur den Willkürmaßstab erwähnt, ergibt sich aber zweifelsfrei aus der Anwendung auf den konkreten Fall, da es hier nach Auffassung des Gerichts nicht um ein Recht aus dem Abgeordnetenstatus geht, ibid. Rn. 105, und der Grundsatz der fairen und loyalen Anwendung hier einschließlich der beschränkten Prüfung auf evidente Sachwidrigkeit angewandt wird, ibid. Rn. 108.



bei der zwischen dem Abgeordnetenrecht und den entgegenstehenden Rechtsgütern von Verfassungsrang abzuwägen sein soll.³⁶ Die so entstehende Hintereinanderschaltung von Willkür- und Verhältnismäßigkeitsmaßstab ist allerdings sehr ungewöhnlich und schwer erklärlich, da üblicherweise der schwächere Maßstab der Willkür im strengeren der Verhältnismäßigkeit schlicht aufgeht, zwischen beiden also ein Alternativitätsverhältnis besteht. Auch ist das im Rahmen der Verhältnismäßigkeit dem Abgeordnetenrecht gegenüber abzuwägende Verfassungsrechtsgut in aller Regel die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments. Genau dieses Abwägungspaar aber führt zum Grundsatz der fairen und loyalen Anwendung mit seiner auf Evidenz beschränkten Prüfung,³⁷ so dass der erneute Rückgriff auf dasselbe Abwägungspaar zumindest erklärungsbedürftig ist.

e) Effektive Opposition

Aus Demokratieprinzip und Gewaltenteilung ergibt sich schließlich der verfassungsrechtliche Grundsatz der effektiven Opposition. Hier geht es um den Schutz der parlamentarischen Minderheit. In der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes ist es im Wesentlichen diese Minderheit und nicht etwa das Parlament als Ganzes, dem die Aufgabe zukommt, die Regierung zu kontrollieren. Zudem ist die Minderheit auch deshalb in ihrer Effektivität abzusichern und darf nicht behindert werden, weil sie im offenen Wettbewerb stets die effektive Chance haben muss, selbst zur Mehrheit zu werden.³⁸

Umstritten ist allein die subjektiv-rechtliche Ausgestaltung dieses Grundsatzes. Das Bundesverfassungsgericht geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass das Grundgesetz keine Recht der Oppositionsfaktionen selbst begründe, weil die Opposition im Grundgesetz nicht als eigenständige Institution ausgestaltet sei. Träger des Rechts auf Opposition sei allein der Abgeordnete nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG.³⁹ Dagegen wird in der Literatur verlangt, auch parlamentarische Gruppenrechte in Form kollektiver Oppositionsrechte anzuerkennen.⁴⁰

3. Fragmentierungslösungen

a) Ausschluss qua Geschäftsordnung

Eine erste Möglichkeit, Fragmentierungsproblemen im Rahmen der Parlamentsorganisation zu begegnen, läge darin, die Opposition schon in der Geschäftsordnung von bestimmten Funktionen auszuschließen. So würde etwa eine Geschäftsordnungsregelung, der zufolge der Ausschussvorsitz rein durch Mehrheitswahl

³⁶ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. September 2024, 2 BvE 1/20, Rn. 102.

³⁷ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. September 2024, 2 BvE 1/20, Rn. 102.

³⁸ Zum Ganzen vgl. BVerfGE 142, 25 Rn. 85 ff. m.w.N.; zusammenfassend BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. September 2024, 2 BvE 1/20, Rn. 83.

³⁹ Vgl. BVerfGE 142, 25 Rn. 89, 91 ff.; BVerfGE 160, 411 Rn. 42; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. September 2024, 2 BvE 1/20, Rn. 84.

⁴⁰ Nachdrücklich → *Klafki*, (Fn. 24), 632 f. m.w.N.



bestimmt würde und die das Ziel verfolgte, alle Vorsitzendenposten allein den Regierungsfractionen zu überlassen, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts möglich sein. Denn der Position des Ausschussvorsitzenden kommt nach Auffassung des Gerichts nur organisatorische Funktion zu, sie fällt daher nicht unter den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz und gehört so nicht zu den verfassungsrechtlich gesicherten Mitwirkungsrechten.⁴¹ Wenn die Geschäftsordnung gar nicht vorsähe, sie auch Oppositionsabgeordneten zuzuordnen, entfielen auch von vornherein jegliche Möglichkeit, den Grundsatz der fairen und loyalen Auslegung zum Tragen zu bringen. Dem ist jedenfalls im Ergebnis auch zuzustimmen, da Ausschussvorsitzende nur aus der Regierungsfraction aus demokratischen Gesichtspunkten heraus kaum problematisch erscheinen, solange der Ausschuss im Übrigen spiegelbildlich besetzt ist, also die Mehrheitsverhältnisse nicht verändert werden. Das gilt umso mehr, als berichtet wird, dass Ausschussvorsitzende in den meisten demokratischen Parlamenten der Welt allein von der Mehrheit gestellt werden.⁴²

Eine solche Regelung hätte den Vorteil besonderer Transparenz und Klarheit. Dennoch scheint sie nicht ernsthaft erwogen zu werden. Das dürfte daran liegen, dass in der parlamentarischen Realität nicht die Fragmentierung als solche oder die zersplitterte Opposition insgesamt, sondern nur ganz bestimmte, politisch besonders missliebige Fractionen bekämpft werden sollen.

Rein rechtlich gesehen wäre die Lage auch beim Ältestenrat nicht anders. Denn auch ihm kommen – im Gegensatz zu den Ausschüssen, aber ebenso wie den Ausschussvorsitzenden – nur organisatorische Funktionen zu.⁴³ Hier scheint aber auch nach Auffassung der Mehrheit von vornherein kein Bedürfnis zu bestehen, bestimmte Fractionen herauszuhalten. Denn der Ältestenrat des Bundestages ist schon rein faktisch mit Vertretern aller Fractionen besetzt.⁴⁴ Hintergrund dieser Situation dürfte die geringe politische Bedeutung des Ältestenrats und insbesondere sein geringe Außenwahrnehmung in der Bevölkerung sein.

b) Ausschluss durch Nichtwahl

In der parlamentarischen Realität geht es kaum um generellen Ausschluss der Opposition, sondern darum, dass Angehörige bestimmter Fractionen nicht gewählt werden, obwohl diese Wahl vom Fraktionsproporz her notwendig wäre. Bei der Beurteilung ist zu differenzieren.

(1) Präsidium

Hinsichtlich des Präsidiums besteht die Besonderheit, dass es nach Art. 40 Abs. 1 S. 1 GG vom Bundestag gewählt wird. Diese spezielle und ausdrückliche Anordnung schließt jede

⁴¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. September 2024, 2 BvE 1/20, Rn. 96 f., 106, 85 f.; zustimmend *Schwarze* in: BeckOK GG, 63. Ed. 2025, § 12 GOBT, Rn. 11.2.

⁴² So *Auermann/Waldhoff* (Fn. 22), Rn. 438.

⁴³ Vgl. zur bloßen Organisationsfunktion des Ältestenrats BVerfGE 140, 115 Rn. 94; 96, 264 (280).

⁴⁴ Vgl. die Mitgliederliste unter <https://www.bundestag.de/parlament/aeltestenrat>.



Art von Benennungsrecht zugunsten bestimmter Fraktionen aus, wie es sich für nicht ausdrücklich geregelte Fälle allgemein aus dem Recht jedes Abgeordneten auf formal gleiche Mitwirkung ergeben könnte. Zwar findet sich in §§ 2 Abs. 1 S. 2, 2a Abs. 1 S. 1 GO-BT eine sog. Grundmandatsklausel, nach der jede Fraktion mit mindestens einem Vizepräsidenten vertreten ist. Der Vorrang der Verfassung schließt hier aber jede Bindung aus, da anderenfalls die in Art. 40 Abs. 1 S. 1 GG vorgesehene Wahl nicht mehr frei wäre, sondern eine sinnentleerte Farce mit feststehendem Ausgang.⁴⁵ Das ist auch im Hinblick auf die besondere Funktion des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter gerechtfertigt:⁴⁶ Sie leiten nicht nur den Bundestag, sondern repräsentieren ihn auch. Entsprechend wurde der Präsident auch oft als "Personifizierung des Parlaments"⁴⁷ bezeichnet. Er soll in neutraler Weise die Rechte und die Würde des Parlaments wahren. Damit geht es beim Präsidenten und seinen Vertretern um spezielle, repräsentative Vertrauensstellen. Wem dieses Vertrauen gebührt und wer das Parlament repräsentieren soll, kann und soll nur das Parlament selbst entscheiden.

(2) Ausschussmitglieder

Das Gegenteil gilt für die Besetzung der Ausschüsse, also deren einfache Mitglieder. Hier gibt es keine Wahlregelung im Verfassungstext. Im Gegenteil sprechen der Grundsatz der formalen Gleichbehandlung, die Spiegelbildlichkeit, und das Recht auf effektive Opposition klar für eine proportionale Beteiligung aller Fraktionen, wie sie grundsätzlich auch in der Praxis besteht. Die Mitarbeit im Ausschuss ist somit eine verfassungsrechtlich begründete Mitwirkungsbefugnis, für die auch die Geschäftsordnung grundsätzlich kein entgegenstehendes Wahlrecht vorsieht. Wollte man dies ändern und ein Wahlrecht in der Geschäftsordnung vorsehen, um die Ausschüsse nicht mehr spiegelbildlich zu besetzen, müsste dies grundsätzlich an den genannten Verfassungssätzen scheitern, die die Oppositionsfraktionen gerade gegen solche Versuche schützen sollen.

Ausnahmen werden in der Literatur unter dem Stichwort der Rechtfertigungsmöglichkeit diskutiert.⁴⁸ Im Grundsatz ist dies nicht zu kritisieren, gilt doch ganz allgemein, dass die Beschränkung eines Verfassungsgrundsatzes durch einen anderen gerechtfertigt werden kann. Jedoch werden im Staatsorganisationsrecht konkrete Ergebnisse oft durch eine Abwägung zwischen verschiedenen, einander entgegenstehenden Grundsätzen erzielt, hier also etwa der fünf oben angeführten Verfassungssätze. In dem dabei erzielten Ergebnis sind die Verfassungssätze bereits enthalten, so dass es nicht angeht, sie noch ein zweites Mal als Rechtfertigung für die Abweichung von dem gerade mit ihrer Hilfe erzielten Ergebnis zu verwenden. Das gilt namentlich für die Funktionsfähigkeit des Parlaments, also die Geschäftsordnungsautonomie, und für die Freiheit der Wahl.

Separat als Rechtfertigungsgrund erfasst werden kann aber die ansonsten nicht berücksichtigte Geheimhaltungsbedürftigkeit. Dass es sich dabei um einen wichtigen

⁴⁵ So letztlich auch BVerfGE 160, 411 Rn. 27 ff., 38 ff.

⁴⁶ Zu diesen Funktionen vgl. etwa L. Brocker, BeckOK GG, 61. Ed Art. 40 Rn 5 f.; BVerfGE 160, 368 Rn. 98.

⁴⁷ Vgl. etwa L. Brocker, BK, Art. 40 Rn. 135; U. Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 8; BVerfGE 160, 368 Rn. 98.

⁴⁸ So beispielhaft → Klafki, (Fn. 24), 629 ff.



Verfassungsgrundsatz handelt, zeigt sich schon daran, dass selbst ein so gravierender Eingriff in das Demokratieprinzip wie die Übertragung der endgültigen Entscheidungsbefugnis vom ganzen Parlament auf einen bloßen Ausschuss damit gerechtfertigt werden kann.⁴⁹ Im Blick ist hier vor allem das parlamentarische Kontrollgremium des Bundestages,⁵⁰ das mit der Kontrolle der Geheimdienste befasst ist und dabei Einsicht in hochsensible Unterlagen erhält. Ein pauschaler Ausschluss ganzer Fraktionen lässt sich aber auch hier in der Abwägung kaum rechtfertigen.⁵¹ Erstens ist die Missbrauchsgefahr enorm hoch, da die Regierung die ihr unterstehenden Geheimdienste dann nur noch durch die Regierungsfaktionen selbst oder durch ihr genehme Teile der Opposition prüfen lassen könnte. Eine Ablehnung ist deshalb nicht pauschal, sondern allenfalls in Einzelfällen möglich, d.h. wenn die Bedenken hinsichtlich der Geheimhaltung aufgrund in der Person des Kandidaten, also gerade nicht in seiner bloßen Fraktionszugehörigkeit liegender Gründe gerechtfertigt werden können. Zudem besteht selbst nach der Wahl eines Ausschussmitglieds die Möglichkeit, es von der Erörterung etwaiger geheimdienstlicher Beobachtungen gegen die eigene Partei wegen der eigenen Betroffenheit auszuschließen.⁵²

(3) Ausschussvorsitzende

Für Ausschussvorsitzende sah die Geschäftsordnung des Bundestags bis zum 31. Oktober 2025 sowohl ein Benennungsrecht im Rahmen des Fraktionsproporz nach § 12 S. 1 GO-BT vor, als auch ein Recht des Ausschusses, seine Vorsitzenden selbst zu "bestimmen" in § 58 GO-BT. Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass eine Auslegung der Geschäftsordnung, wonach damit eine freie Wahl des Ausschussvorsitzenden auch ohne Rücksicht auf den Proporz gemeint ist, nicht evident sachwidrig sei und nicht dem Grundsatz der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung widerspreche.⁵³

Das ist schon deshalb schwer nachzuvollziehen, weil die Bestimmungsvorschrift des § 58 GO-BT keineswegs eine ungebundene, also freie Wahl vorsah, sondern ausdrücklich eine Bestimmung "nach den Vereinbarungen im Ältestenrat". Die Wahl war also schon vom Wortlaut her nur im Rahmen dessen vorgesehen, was der Ältestenrat vorgegeben hat. Das dürfte auch die eher zurückhaltende Formulierung "bestimmen" statt "wählen" erklären. Zudem ist eine solche Bindung der Wahl nicht außergewöhnlich. Denn schließlich geht es hier nicht um ein dem Abgeordneten allein zur Durchsetzung seiner eigenen Meinung und insofern frei gewährtes Wahlrecht, sondern um ein in die Zuweisung konkreter organisatorischer Positionen eingebundenes, zweckorientiertes Wahlrecht. Zweitens setzt sich das Gericht in einen gewissen Selbstwiderspruch. Es argumentiert einerseits etwa zum

⁴⁹ Vgl. BVerfGE 130, 318 (359); 70, 324 (364).

⁵⁰ Dazu allgemein G. Hornung, Parlamentarisches Kontrollgremium und G 10-Kommission, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 30 Rn. 1 ff., insbes. zur Charakterisierung als Gremium statt als Ausschuss ibid., Rn. 12 m.w.N.

⁵¹ Anders BVerfGE 70, 324 (366); dagegen sehr deutlich Sondervotum Böckenförde, ibid. 383f.

⁵² So der berechtigte Vorschlag von → *Klafki*, (Fn. 24), 633; ebenso zur Missbrauchsgefahr und zur Ablehnung nur in Einzelfällen auch schon eindrucklich BVerfGE 70, 324 (384) (Sondervotum Böckenförde).

⁵³ Dazu im einzelnen BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. September 2024, 2 BvE 1/20, 108 ff.



Ausschluss des Rechts auf effektive Opposition nachdrücklich damit, dass der Ausschussvorsitz eine im Wesentlichen nur organisatorische Aufgabe darstelle. Andererseits aber betont es, wie wichtig es sei, dass der Ausschuss sich darauf verlassen könne, dass der Vorsitzende Absprachen und Beschlüsse korrekt umsetze und sich angemessen nach außen verhalte, mit der Fachöffentlichkeit Kontakt herstelle und halte und insbesondere Verbände in die Ausschussarbeit einbeziehe. Auch führe es zu erheblichen Effizienzverlusten, wenn die Ausschussmehrheit versuche, den Einfluss des Vorsitzenden zu begrenzen.⁵⁴ Es betont also gerade die Faktoren, die dem Ausschussvorsitzenden eine besondere, eben nicht nur rein organisatorische Bedeutung geben.

Das Problem des Wortlauts des § 58 GO-BT hat sich seit wenigen Tagen allerdings erledigt. Die seit dem 1. November 2025 geltende Neufassung des § 58 GO-BT bezieht den durch die Proporzentscheidung des Ältestenrats gezogenen Rahmen nur noch auf das bloße Vorschlagsrecht der Fraktionen für die Wahl des Vorsitzenden. Dass der danach vorgeschlagene Kandidat nicht gewählt wird, ist jetzt ein ausdrücklich von § 58 GO-BT mitbedachter Fall, auch wenn das Vorschlagsrecht auch in weiteren Wahlgängen stets bei der ursprünglich nach Proporz vorschlagsberechtigten Fraktion bleibt.

Von dieser Neuerung unabhängig scheint das Bundesverfassungsgericht aber vor allem die Augen vor dem eigentlichen sachlichen Problem der Vorsitzendenwahl zu verschließen: Dass bestimmte Kandidaten nicht gewählt werden, liegt in der Praxis nicht daran, dass ihnen *individuell* die Fähigkeit oder die Integrität abgesprochen wird, sondern es geht allein um die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Fraktion. Die jeweilige Mehrheit würde, wie oft auch vorab angekündigt, schlicht niemanden aus der betroffenen Fraktion wählen. Das Gericht hält dem schlicht entgegen, Absprachen unter Fraktionen zum Wahlverhalten seien ganz allgemein nun einmal üblich.⁵⁵ Auf diese Weise aber wird der Proporzgrundsatz des § 12 GO-BT, auf den der Bestimmungsgrundsatz des alten § 58 GO-BT sogar ausdrücklich als äußeren Rahmen verwies, vollständig aufgegeben.⁵⁶ Von einer zumindest versuchten Abwägung dieser entgegenstehenden Grundsätze kann dabei nicht die Rede sein. Die Auslegung ist damit einseitig und evident sachwidrig. Sie ist nicht fair, da ein Grundsatz der Geschäftsordnung zugunsten eines anderen – sogar deutlich schwächer formulierten – Grundsatzes vollständig aufgegeben wird, nur um eine bestimmte Oppositionsfraktion auszuschließen. Das gilt ebenso, nach der neuen Formulierung des § 58 GO-BT, die zwar die Nichtwahl bestimmter Kandidaten der vorschlagsberechtigten Fraktion akzeptiert, aber weiterhin davon ausgeht, dass nur ein Kandidat dieser Fraktion als Vorsitzender vorgeschlagen werden kann.

Dabei liegen abgewogenere Lösungen auf der Hand. Insbesondere kann dem Ausschuss, wie jetzt ausdrücklich geschehen, das Recht eingeräumt werden, ihm nicht genehme Kandidaten der Fraktion nicht zu wählen. Das gilt aber weiterhin nur im Rahmen des

⁵⁴ Vgl. dazu BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. September 2024, 2 BvE 1/20, einerseits Rn. 85, 106, andererseits Rn. 113, 124.

⁵⁵ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. September 2024, 2 BvE 1/20, Rn. 120.

⁵⁶ So auch C. Hillgruber, Anm. zu BVerfG v. 18.9.2024, 2 BvE 10/21, JA 2024, 1052 (1056).



Proporz, so dass zumindest der letzte vorgeschlagene Kandidat gewählt werden muss.⁵⁷ Praktisch betrachtet ist es natürlich weder der Oppositionsfraktion noch dem Ausschuss selbst zuzumuten, dutzende oder sogar deutlich mehr als hundert Kandidaten nacheinander vorzuschlagen und Wahlgänge durchzuführen. Eine entsprechende Vorgabe würde die Ausschussmitglieder vielmehr zu Verhandlungen zwingen, die beide Extreme ausschließen: Weder wird die Oppositionsfraktion aus Gründen der Provokation radikale Kandidaten vorschlagen können, von deren Ablehnung sie schon vorab ausgehen muss, noch wird die Ausschussmehrheit sich aus Gründen der Provokation gegen jeden Kandidaten der Opposition ohne Rücksicht auf dessen persönlichen Ruf verwehren können.

Vor allem aber ist eine solche Handhabung der Geschäftsordnung auch im Hinblick auf den Grundsatz wichtig, dass stets mitbedacht werden sollte, dass in der Demokratie die Minderheit von heute die Mehrheit von morgen sein kann. Das Missbrauchspotential der vom Bundesverfassungsgericht tolerierten Lesart ist hoch. Späteren, veränderten Mehrheiten würde Tür und Tor geöffnet, auch *ihre* jeweiligen politischen Gegner entgegen den Geschäftsordnungsregeln von Positionen auszuschließen.

IV. Verfassungsrichterwahl

Ein besonders aktueller und die deutsche Öffentlichkeit auch besonders bewegender Aspekt der Fragmentierung sind die Konsequenzen für die Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts. Bei dieser Wahl wirken schwache rechtliche Vorgaben und starke politisch-kulturelle Traditionen zusammen und bilden ein erstaunlich komplexes Gewebe,⁵⁸ das umfangreicher, eigenständiger Darlegungen bedürfte, die im beschränkten Rahmen dieses Beitrags nicht geleistet werden können. Insofern sollen einige allgemeine Anmerkungen genügen: Die Wahl der Bundesverfassungsrichter erfordert eine 2/3-Mehrheit. Dies führte jahrzehntelang dazu, dass die beiden damals größten Parteien CDU und SPD, also Regierung und Opposition, die gemeinsam stets eine 2/3-Mehrheit hatten, die Posten gleichmäßig unter sich aufteilten. Später entwickelte sich die Gepflogenheit, dass die CDU einen der ihr zugeordneten Posten der deutlich kleineren FDP, die SPD den deutlich kleineren Grünen abtraten. Die großen Parteien mussten sich stets über die konkreten Kandidaten einigen, was dazu führte, dass einerseits radikalere Kandidaten gar nicht erst benannt wurden und andererseits Ablehnungen von Kandidaten der anderen Seite nur sehr selten vorkamen. Dieses System ist aufgrund der Fragmentierung immer weiter ins Wanken geraten. Im gegenwärtigen Bundestag ist jetzt erstmals eine 2/3-Mehrheit nicht mehr ohne die Stimmen der Fraktionen von Linkspartei oder AfD möglich. So besteht theoretisch eine Blockademöglichkeit dieser beiden Fraktionen

⁵⁷ Ähnlich im Ergebnis auch → *Klafki*, (Fn. 24), 633.

⁵⁸ Vgl. dazu schon *U. Kischel*, Amt, Unbefangenheit und Wahl der Bundesverfassungsrichter, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HStR*, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 69 Rn. 5 ff., 21 ff.; *U. Kischel*, Party, pope, and politics? – The election of German constitutional court justices in comparative perspective, *International Journal of Constitutional Law* 11 (2013), 962 (962 ff.).



Um gegen die Fragmentierung oder genauer gegen den Wählerzuwachs als radikal empfundener Parteien gewappnet zu sein, hat der Bundestag noch 2024 das Grundgesetz geändert. Zuvor waren wichtige Aspekte der Arbeit des Bundesverfassungsgerichts nur einfachrechtlich im Bundesverfassungsgerichtsgesetz geregelt, so dass sie mit einfacher Mehrheit jederzeit hätten geändert werden können. Nun wurde beispielsweise die 12-jährige Amtszeit der Richter ebenso wie die Regelung, dass sie bis zur Ernennung eines Nachfolgers ihre Amtsgeschäfte fortführen, im neuen Art. 93 Abs. 3 GG festgeschrieben, so dass eine Blockade der Richterwahl nicht zur Arbeitsunfähigkeit des Gerichts führen kann. Ebenso wurde in Art. 93 Abs. 2 S. 2 GG neu geregelt, dass im Blockadefall der Bundesrat die Wahl der vom Bundestag zu bestimmenden Richter übernehmen kann und umgekehrt.

Auffällig ist, dass der zentralste Baustein, auf dem seit Jahrzehnten die gesamte Struktur der Verfassungsrichterwahl und die politische Ausgewogenheit des Bundesverfassungsgerichts beruht, gerade nicht in die Verfassung übernommen wurde: die erforderliche 2/3-Mehrheit.⁵⁹ Mit anderen Worten kann die einfache (Regierungs-)Mehrheit des Bundestages jederzeit eine Verfassungsrichterwahl mit nur einfacher Mehrheit einführen, und dann sogleich die Richter des Bundesverfassungsgerichts allein nach ihren politischen Vorlieben bestimmen. Das ganze System des weltanschaulich ausgewogenen Gerichts kann so zum Einsturz gebracht werden. Die jeweilige Regierungsmehrheit könnte das Gericht dominieren, die nächste Mehrheit dann versuchen, dies wieder umzudrehen und so weiter. Genau so ein Vorgehen aber wird bei der Besetzung ausländischer Verfassungsgerichte, etwa in Polen oder den USA, von vielen heftig kritisiert. Dass die 2/3-Mehrheit trotz entsprechender Vorschläge und Diskussionen nicht verfassungsrechtlich verankert wurde, zeigt zudem, dass dies kein abstraktes Szenario ist, sondern eine offenbar bewusst in Kauf genommene Konsequenz. Erklären lässt sich dieses Vorgehen nur im Hinblick auf die zur Zeit herrschende politische Situation: Man will erkennbar unter allen Umständen verhindern, dass eine Partei, die AfD – aus Sicht der CDU auch die Linkspartei –, in den Wahlprozess mit einbezogen wird. Sollte die AfD, wie in den Bundesländern schon teilweise der Fall, in Zukunft auf mehr als ein Drittel der Sitze des Bundestags kommen, will man sich die Möglichkeit offenhalten, auf die 2/3-Mehrheit zu verzichten und Kandidaten ohne Beteiligung der AfD mit einfacher Mehrheit zu wählen.

Man mag für dieses Anliegen in der konkreten politischen Situation noch ein gewisses Verständnis haben. Aus der notwendigen weiteren Perspektive jenseits der Tagespolitik heraus handelt es sich aber um eine kurzsichtige Planung, die potentiell katastrophale Folgen in Kauf nimmt und das Bundesverfassungsgericht in seiner traditionellen Struktur erheblich zu beeinträchtigen geeignet ist. Das gilt umso mehr als die elementare Voraussetzung funktionierender Demokratien, dass politischen Parteien einander als legitime Konkurrenten um die Macht ansehen und tolerieren müssen, hier ebensowenig gewahrt ist wie die sich daraus ergebende, notwendige Parteineutralität.⁶⁰ Mindestens ebenso verheerend ist das ausgesandte Signal, dass zukünftig veränderte Mehrheiten, etwa

⁵⁹ Kritisch dazu auch *J. Forck*, Doppelt hält besser - Der Bundesrat als Beschützer des Bundesverfassungsgerichts, *VerfBlog* v. 10.05.2024, S. 2, 5.

⁶⁰ Zu beidem *supra* C.I.1.



unter Einschluss der AfD, es als legitim betrachten dürften, ihrerseits die Besetzung des Bundesverfassungsgerichts mit einfacher Mehrheit durch Wahl nur noch ihrer eigenen Kandidaten politisch zu instrumentalisieren und die mäßigende Wirkung der 2/3-Mehrheit beiseite zu schieben. Ganz praktisch pflegen sich Verfassungsrichter zudem völlig unabhängig von der Frage, wer sie nominiert, im Wesentlichen aus zwei Gruppen zu rekrutieren, nämlich amtierende Richter an obersten Bundesgerichten und Staatsrechtslehrer. Schon von daher sind die Möglichkeiten, ungeeignete Kandidaten vorzuschlagen eher gering.⁶¹

V. Fragmentierte Opposition

Die Probleme der fragmentierten Opposition bilden teils eine Hintergrundfolie zu den bislang besprochenen, treten aber teils auch separat auf. Sie entstehen vor allem erstens, wenn für die Geltendmachung bestimmter Minderheitenrechte – etwa die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen oder Klageverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht – Quoren vorgesehen sind. Die Opposition insgesamt mag diese Quoren erfüllen, aber die einzelnen, nicht zur Kooperation untereinander bereiten Oppositionsfraktionen nicht. Leicht kommt hier der Ruf nach einer Absenkung solcher Quoren zustande. Vorbilder für eine solche Absenkung im Allgemeinen bestehen; so wurde etwa im Jahr 2009 das Quorum für die abstrakte Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG von einem Drittel auf ein Viertel herabgesetzt, um der veränderten Parteienlandschaft Rechnung zu tragen. Insgesamt aber dienen Quoren gerade dazu, eine Balance zwischen Minderheitsrechten einerseits und der Funktionsfähigkeit des Staatsapparats andererseits zu schaffen, damit staatliche Funktionen nicht durch ein Flut von Anträgen kleinster Gruppen und Grüppchen behindert und abgelenkt werden.⁶² Mit anderen Worten beruhen Quoren auf der Erkenntnis, dass sich bei ernsthaften und schwerwiegenden Problemen auch genügend Unterstützer finden werden, um die Minderheitenrechte geltend machen; finden sich umgekehrt nicht genügend Unterstützer, dürfte das Problem eben nur für eine sehr kleine Gruppe ernsthaft problematisch sein. Auch unter Fragmentierungsbedingungen besteht kein Grund, von dieser Grundeinschätzung abzuweichen. Wenn sich die Opposition nur aufgrund ihrer parteipolitischen Abneigungen nicht zusammentun kann, um ein Problem zu bekämpfen, so ist die Einschätzung berechtigt, dass dieses Problem offenbar nicht hinreichend gewichtig ist. Dass das Minderheitenrecht dann nicht geltend gemacht wird, ist kein zu lösendes Problem, sondern selbst die Lösung.

Zweitens bereitet eine fragmentierte Opposition dann Schwierigkeiten, wenn Rechtsprechung oder Literatur bei der Lösung von Problemen der Parlamentsorganisation eine nicht mehr vorhandene Einheitlichkeit der Opposition unterstellen. Das wäre insbesondere der Fall, wenn der Ausschluss einer bestimmten Oppositionsfraktion mit dem

⁶¹ Zu den Erfahrungen mit Verfassungsrichtern der AfD auf Landesebene schon *M. Hein*, Ausgrenzen oder integrieren? - Verfassungsrichterwahlen mit oder gegen die AfD, *VerfBlog* v. 09.07.2018, S. 1 ff.

⁶² Vgl. dazu etwa BVerfGE 142, 25 (116 f.) m.w.N. aus der Entstehungsgeschichte.



Gedanken gerechtfertigt würde, dass es noch andere Oppositionsfaktionen gebe, die die Kontrolle der Regierung genauso gut wahrnehmen, die also die Opposition genauso gut repräsentieren könnten. Damit aber werden Abgeordnete der Opposition über die Fraktionsgrenzen hinweg als austauschbar behandelt,⁶³ obwohl ihre politischen Ansichten, die von ihnen repräsentierten Wählergruppen und ihr Verhältnis zur Regierung völlig verschieden sein können. Deshalb ginge es etwa nicht an, bei der Bestimmung von Ausschussvorsitzenden oder auch von Ausschussmitgliedern die Ablehnung einer einzelnen Oppositionsfraktion im Hinblick darauf zu rechtfertigen, dass der Opposition insgesamt noch hinreichende Möglichkeiten verblieben.⁶⁴ Ebenso wenig kann juristisch etwa mit der irrealen Annahme argumentiert werden, dass eine Oppositionsfraktion der Diskriminierung anderer Oppositionsfaktionen regelmäßig entgegentreten werde.⁶⁵ Und schließlich ist in Bezug auf das Geheimdienstgremium des Bundestages weithin anerkannt, dass eine vollständig einseitige Besetzung durch die Parlamentsmehrheit missbräuchlich und daher unzulässig wäre.⁶⁶ Das aber betrifft nicht nur den Ausschluss der Opposition insgesamt, sondern auch den Ausschluss zumindest größerer Oppositionsfaktionen im Rahmen einer fragmentierten Opposition. Alles andere würde dem dahinterstehenden Gedanken der Gefahr des Machtmissbrauchs durch die Mehrheit widersprechen.

Dass damit die mangelnde Kooperationsbereitschaft innerhalb der Opposition im Hinblick auf Quoren ignoriert, im Hinblick auf Rechtfertigungsfragen aber beachtet werden soll, ist kein Widerspruch. Bei Quoren geht es darum, dem für das Gelingen der Demokratie elementaren Grundsatz der Anerkennung auch des politischen Gegners als legitimen Konkurrenten um die Herrschaft⁶⁷ Rechnung zu tragen und ihn zu befördern.⁶⁸ Bei Rechtfertigungsfragen hingegen geht es darum, die Missachtung der Rechte einer bestimmten Oppositionsfraktion, ev. sogar im Zusammenwirken von Regierung und restlicher Opposition, zu unterbinden.

D. Fazit

Die Diskussion über die zunehmende Fragmentierung der Parteienlandschaft ist letztlich nicht auf die Fragmentierung als solche, sondern auf den stetig wachsenden Wählerzuspruch für Parteien fokussiert, deren Positionen die meisten anderen Parteien nicht nur ablehnen, sondern mit denen sie nicht zusammenzuarbeiten bereit sind. Die zentralen Probleme entstehen also aus dieser mangelnden Bereitschaft zur Zusammenarbeit, aus den korrespondierenden Versuchen, diese neuen Parteien möglichst weitgehend von hervorgehobenen parlamentarischen Funktionen fernzuhalten und dem

⁶³ So etwa Thüringer Landtag, Drs. 7/5569, S. 2, wo die Oppositionsfaktionen ausdrücklich nur als Gesamtheit betrachtet werden; ebenso brandVerfG, Urteil v. 6.9.2023, Az. 78/21, Rn. 109; dazu → *Klafki*, (Fn. 24), S. 632.

⁶⁴ So auch → *Klafki*, (Fn. 24), S. 632 f.

⁶⁵ So aber *F. Meinel*, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz bei der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste, Rechtsgutachten, 2020, S. 56.

⁶⁶ Vgl. etwa *G. Hornung*, Parlamentarisches Kontrollgremium und G 10-Kommission, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz* (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, Rn. 13 m.w.N.

⁶⁷ S.o. C.I.1.

⁶⁸ Für Lösungen, die die institutionelle Kooperationsbereitschaft fördern anstatt zusätzliche Gräben zu ziehen auch → *Kaiser* (Fn 6.), S. 150.



Bestreben, Entscheidungen nur unter sich zu treffen, oft durch Ausnutzung der eigenen Mehrheit, zur Not aber auch, wenn die erforderlichen Mehrheiten einmal fehlen. Im Hinblick auf die Grundbedingungen einer funktionierenden parlamentarischen Demokratie ist dies eine höchst prekäre Lage. Zumindest in der Praxis könnte darüber noch hinweggesehen werden, wenn die so tabuisierten Parteien kleine und möglichst nur vorübergehende Randerscheinungen blieben. Dies ist aber nach heutigem Stand ganz und gar nicht der Fall. Eine verfassungsrechtlich saubere Lösung bestünde letztlich allein in einem Parteiverbotsverfahren. Aber selbst wenn dieses Erfolg haben sollte, würden damit doch die Wähler der tabuisierten Parteien mit den von ihnen favorisierten, inhaltlichen Positionen nicht verschwinden. Der Kampf der Parteien sollte politisch und mit inhaltlichen Argumenten, nicht rechtlich oder unter Änderung zentraler Funktionsbedingungen des deutschen parlamentarischen Systems geführt werden.