



# Informationen

zur politischen Bildung / izpb

**341** 3-4/2019

## Parlamentarische Demokratie



# Inhalt

18



11



47

## 4 Die Logik der parlamentarischen Demokratie

- 6 Was unterscheidet das parlamentarische vom präsidentiellen Regierungssystem?
- 11 Die Bedeutung der Gewaltenteilung
- 13 Parlamentsfunktionen
- 16 Parlamentstypen

## 18 Der Deutsche Bundestag und seine Akteure

- 19 Die Ausgestaltung des Bundestages nach dem Grundgesetz
- 20 Wahl der Abgeordneten
- 23 Bedeutung und Aufgaben der Fraktionen
- 29 Herstellung der parlamentarischen Arbeitsfähigkeit
- 34 Arbeitsalltag der Abgeordneten

## 50 Funktionserfüllung im Fraktionenparlament

- 51 Wahl- und Rekrutierungsfunktion
- 53 Kontrollfunktion
- 57 Rolle in der Gesetzgebung
- 62 Wahrnehmung der Öffentlichkeitsfunktion
- 66 Artikulationsfunktion – das Parlament als Bindeglied von Politik und Gesellschaft

## 70 Herausforderungen für den Parlamentarismus

- 70 Auswirkungen der europäischen Integration
- 75 Folgen der Globalisierung
- 76 Entparlamentarisierung durch Verhandeln?
- 80 Fazit

- 81 Literaturhinweise
- 82 Online-Ressourcen
- 83 Autorin
- 83 Impressum

# Zu diesem Heft



67



72

Folgt man den aktuellen Diskussionen, so könnte sich der Eindruck verdichten, dass das parlamentarische System der Bundesrepublik Deutschland 70 Jahre nach Verabschiedung des Grundgesetzes in einer veritablen Krise steckt. Die Volksparteien leiden unter Mitgliederschwund und haben ihre bisherige, weitgehend unangefochtene Machtstellung verloren. Das Parteiensystem ist in Bewegung geraten, parlamentarische Mehrheiten sind schwerer zu erreichen, während populistische Stimmen an Einfluss gewinnen. Bürgerinnen und Bürger betrachten Parlamente und Regierung mit größerem Misstrauen. Im Netz und auch offline werden Politikerinnen und Politiker attackiert.

Kritik gegenüber dem Parlamentarismus und der repräsentativen Demokratie hat es immer schon gegeben, aber in den vergangenen Jahren hat sich diese verschärft. Vielen scheint das Gefühl dafür verloren zu gehen, dass gerade in Zeiten einer zunehmend ausdifferenzierten, zu Emotionen und Polarisierungen neigenden, diversen Gesellschaft eine parlamentarische Demokratie an Konsens und Gemeinwohl orientierte Entscheidungen treffen muss, um den sozialen Frieden zu wahren, Fortschritt zu garantieren und zukunftsfähig zu bleiben. Entscheidungen über immer komplexere Sachverhalte können in einer globalisierten Welt oftmals nur durch Kompromisse getroffen werden.

Dieses Heft liefert einen umfassenden Überblick zu Grundlagen und Funktionsbedingungen der parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Es vermittelt zunächst wesentliche Kenntnisse, um Handlungsmöglichkeiten und -grenzen der Akteurinnen und Akteure in einer parlamentarischen Demokratie besser beurteilen zu können.

Mit Blick auf den Arbeitsalltag der Bundestagsabgeordneten (MdBs) werden diese Maßstäbe anschließend an das deutsche Parlament angelegt. Es wird systematisch untersucht, wie die MdBs ihre Wahl-, Kontroll-, Gesetzgebungs-, Öffentlichkeits- und Artikulationsfunktionen erfüllen. Abschließend werden die Herausforderungen skizziert, vor die sich Parlamente durch die europäische Integration, die Globalisierung und den Trend zur Problemlösung durch Expertengremien gestellt sehen.

Die Analyse macht deutlich, dass sich das politische System in Deutschland im Vergleich zu anderen Staaten trotz manch berechtigter Kritik bisher als überaus stabil erwiesen hat. Staatliche Institutionen und Verwaltungen funktionieren. Die Machtwechsel zwischen Regierung und Opposition vollziehen sich ebenso wie die Kontroversen der Parteien unter den Augen unabhängiger Medien gewaltfrei und unter Einhaltung der demokratischen Regeln. „Die vielbeschworene Krise des Parlamentarismus ist zuvorderst eine Krise des Verständnisses von Parlamenten“, so formuliert es der Politikwissenschaftler Michael Koß.

Dem entspricht das Fazit der Autorin: Gerade wenn Freiheit und Gerechtigkeit durch globale Entwicklungen in Gefahr geraten, stellt eine Demokratie mit voll handlungsfähigen und rechenschaftspflichtigen Parlamenten die beste Alternative dar: Keine andere politische Ordnung ermöglicht wie diese Responsivität und Führung durch verantwortliches, gemeinwohlorientiertes Entscheiden.

Jutta Klaeren

# Die Logik der parlamentarischen Demokratie

Parlamentarische und präsidentielle Systeme unterscheiden sich durch eine Reihe systematisch bestimmbarer und plausibel begründbarer Kriterien. Zentral dafür ist das Verhältnis von Parlament und Regierung.



Demokratie beruht darauf, dass die Bürgerinnen und Bürger, die in ihr leben, sie anerkennen und unterstützen. Das heißt nicht, dass sie alles, was die politischen Institutionen und Akteure tun, gutheißen müssen – im Gegenteil: Demokratische Ordnungen werden nur dann stabil und erfolgreich sein, wenn sie lernfähig bleiben, also Kritik am Bestehenden offen und produktiv verarbeiten. Diese Kritik im Einzelnen ist genauso Lebenselixier von Demokratie wie die Anerkennung und Unterstützung ihrer Prinzipien seitens der Bürgerinnen und Bürger. Unbehagen, Unzufriedenheit, ja sogar Verdrossenheit über aktuelle Leistungen von Parteien und Politikern sind folglich solange unschädlich oder können sogar zu Verbesserung und Fortschritt in der Politik beitragen, wie sie nicht umschlagen in eine grundsätzliche Ablehnung der Werte, Normen und Spielregeln der Demokratie.

Immer wieder werden in den letzten Jahren aber Befürchtungen laut, dass genau dies in zunehmendem Maße geschieht. Schaut man sich die zahlreichen Bevölkerungsumfragen und ihre Interpretationen an, die sich in der veröffentlichten Meinung wie auch in der Politikwissenschaft finden, entsteht

leicht der Eindruck, dass grundlegende Zweifel an parlamentarischer Demokratie und demokratischer Repräsentation gewachsen sind. Ein genauer Blick und eine nüchterne Analyse solcher Daten (siehe S. 5) offenbaren hingegen, dass es in Deutschland keinen Rückgang – und schon gar nicht einen dramatischen – des politischen Vertrauens in die Demokratie als grundsätzliche Staatsform gibt.

Das bedeutet aber keineswegs, dass die parlamentarische Demokratie ungefährdet ist. Sie steht heute vor erheblichen Herausforderungen, die das Ergebnis gesellschaftlichen und (welt)politischen Wandels ebenso wie ökonomischer und ökologischer Entwicklungen sind. Um sicherzustellen, dass das politische System dadurch nicht in seinem Bestand gefährdet wird, müssen Parlamente und politische Repräsentanten lernfähig sein, also vor allem in lebendigem Austausch mit der Gesellschaft bleiben. Und die Repräsentierten, die Bürgerinnen und Bürger, müssen über Maßstäbe für ihre politische Urteilsbildung verfügen, die der Wirklichkeit der Institutionen angemessen sind und deren Handlungsmöglichkeiten und Handlungsgrenzen berücksichtigen. Denn wenn gravierende Missverständnisse vorliegen oder Kenntnisse über Grundlagen und Funktionsbedingungen der politischen Ordnung fehlen, wird entweder die nötige Kritikfähigkeit leiden, oder es werden Idealvorstellungen und Stereotype entwickelt, denen die politische Realität nicht entsprechen kann.

Für ein wirklichkeitsgerechtes Bild parlamentarischer Demokratie als politischer Ordnungsform sind vier Faktoren von entscheidender Bedeutung:

- die Abgrenzung vom Präsidentialismus;
- eine spezifische Form der Gewaltenteilung;
- die Gewichtung von Parlamentsfunktionen und
- das der parlamentarischen Repräsentation innewohnende Spannungsverhältnis zwischen der Bereitschaft der Politiker, den Interessen und Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger entsprechend zu handeln (Responsivität), und der Notwendigkeit, sich gelegentlich im Interesse des Gemeinwohls mit politischen Entscheidungen darüber hinwegzusetzen und inhaltlich voranzugehen (politische Führung).

## Einverstanden mit der Demokratie, unzufrieden mit den Leistungen der Politik

Die repräsentative Demokratie, ihre Institutionen und Akteure sind unter massivem Druck – jedenfalls, wenn man den mannigfachen Daten beziehungsweise ihren gängigen Interpretationen Glauben schenkt, die in der veröffentlichten Meinung und der sich mit diesen Themen befassenden Politikwissenschaft kursieren.

Anfang 2019 wurden in vielen deutschen Zeitungen die Ergebnisse einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach zitiert. Die Überschrift in der ZEIT lautete: „Ostdeutsche vertrauen der Demokratie weniger als Westdeutsche“, im Tagesspiegel hieß es fast wortgleich: „Ostdeutsche vertrauen Demokratie weniger als Westdeutsche“, der Münchner Merkur titelte: „Zweifel an der Demokratie als Staatsform“, in der FAZ, die die Studie in Auftrag gegeben hatte, überschrieb Renate Köcher ihren Beitrag am 23. Januar 2019 mit: „Ostdeutsche haben wenig Vertrauen in Staat und Demokratie“.

Die repräsentative Bevölkerungsumfrage hatte folgende Frage eingeschlossen: „Glauben Sie, die Demokratie, die wir in der Bundesrepublik haben, ist die beste Staatsform, oder gibt es eine andere Staatsform, die besser ist?“ 77 Prozent der Westdeutschen und 42 Prozent der Ostdeutschen hatten sich für „die beste Staatsform“ entschieden, dass es „bessere“ gäbe, meinten zehn Prozent der Westdeutschen und 23 Prozent der Ostdeutschen; und letztere waren zu 35 Prozent unentschieden oder wollten sich nicht äußern.

Ähnliche zu Sorge um die Demokratie im Lande Anlass gebende Befunde sind schon seit Jahren immer wieder zu lesen. Erheblich weniger Beachtung finden Aussagen, die auf die zentrale Bedeutung unterschiedlicher Frageformate wie auf die Notwendigkeit des Zeitvergleichs hinweisen und zu dem Schluss kommen, dass die Bundesbürger ein positives Verhältnis zur Idee und Praxis der Demokratie aufweisen.<sup>1</sup>

In der Tat: Es macht einen großen Unterschied, ob danach gefragt wird, ob die Bürger Demokratie als Idee beziehungsweise als grundsätzliche Staatsform unterstützen, ob sie sich für ihre spezifische Ausprägung in der Bundesrepublik aussprechen oder ob sie zufrieden sind mit den konkreten Leistungen dieser Demokratie zu einem gegebenen Zeitpunkt.<sup>2</sup> Dies zeigen – im Kontrast zu den Interpretationen der Allensbacher Studie – Ergebnisse anderer Bevölkerungsumfragen.

Dem jüngst erschienenen ALLBUS für das Jahr 2018<sup>3</sup> ist zu entnehmen, dass knapp 87 Prozent der Ostdeutschen und 92,5 Prozent der Westdeutschen bekundeten, dass sie grundsätzlich für die „Idee der Demokratie“ seien (Werte für die Antwortvorgaben „sehr dafür“ und „ziemlich dafür“).

In derselben Umfrage wurde die Zufriedenheit mit der „Demokratie, so wie sie in Deutschland besteht“, erhoben, also klar auf die konkrete Verwirklichung der Demokratie und die Zufriedenheit damit abgestellt; und hierbei antwortete ein deutlich geringerer Anteil der Befragten positiv: 60 Prozent der Westdeutschen und knapp 36 Prozent der Ostdeutschen zeigten sich „sehr zufrieden“ oder „ziemlich zufrieden“.

Nimmt man noch die Frage nach der Zufriedenheit „mit den gegenwärtigen Leistungen der Bundesregierung“ hinzu, wird das Bild hinsichtlich aller drei oben genannten Einstellungsdimensionen komplett: Nur noch 22,5 Prozent im Westen und

nicht einmal mehr 16 Prozent im Osten waren sehr oder ziemlich zufrieden.

Der Rückgang von 92 über 60 auf 22 Prozent in den alten Bundesländern und von 87 auf 36 und 16 Prozent in den neuen zum selben Zeitpunkt beweist offenkundig, dass mit den unterschiedlich formulierten Fragen unterschiedliche Ebenen in den Auffassungen der Bürger angesprochen werden. Auch wenn diese nicht in aller Trennschärfe ermittelt werden können, dürfte deutlich sein, dass die oben zitierten Allensbacher Daten nicht erlauben, den Ostdeutschen „Zweifel an der Demokratie als Staatsform“ zu attestieren, weil „nur“ 42 Prozent „die Demokratie, die wir in der Bundesrepublik haben“, für die beste Staatsform halten. Vielmehr ist anzunehmen, dass in Antworten auf derlei Frageformulierungen ein gutes Stück einfließt, wie zufrieden oder unzufrieden jemand mit der konkreten Leistung des politischen Systems ist.

So können mit Fug und Recht die 36 Prozent im Osten des Landes, die mit der Demokratie, „so wie sie in Deutschland besteht“, im Sommer 2018 zufrieden waren, mit den 42 Prozent aus der Allensbacher Umfrage vom Januar 2019 verglichen und plausibel festgestellt werden, dass der wohl hauptsächlich durch die Flüchtlingsproblematik im Herbst 2015 entstandene Verdruss sich mittlerweile verringert, die Besorgnis über dieses Thema abgenommen und die Zufriedenheit mit der gegenwärtigen Leistung des politischen Systems wieder zugenommen hat.

Von einer schwerwiegenden Vertrauenskrise – und die läge vor, wenn die entsprechenden Werte sich in Ostdeutschland innerhalb eines halben Jahres tatsächlich von 87 auf 42 Prozent mehr als halbiert hätten und im Westen von 92 auf 77 Prozent gefallen wären – kann also keine Rede sein. Ohnehin ist Vertrauen ein komplexes Konstrukt, das sich aus verschiedenen Einstellungen zusammensetzt, deren Ausprägungen und Mischung aus Umfragen zum Institutionen- bzw. Demokratievertrauen in der Regel nicht ersichtlich sind. Entsprechend schwierig ist eine genaue Interpretation.

Was genau meint jemand, der auf die Frage nach seinem Vertrauen in die Demokratie negativ geantwortet hat: Ist er verdrossen, weil die amtierende Regierung nicht seiner Parteipräferenz entspricht? Oder weil die Hartz-IV-Sätze zu niedrig oder zu hoch sind, die Migrationspolitik ihm missfällt oder die Kohlekraftwerke noch zu lange am Netz sein sollen? Ist mangelndes Vertrauen also aktuell begründet durch Akteure oder Politikinhalt? Oder ist das Motiv einer Negativ-Antwort grundsätzliches Misstrauen in die Mechanismen der Demokratie und ihrer Institutionen?

<sup>1</sup> Vgl. Oscar W. Gabriel, Repräsentationsschwächen und die zweite Transformation der Demokratie: Wer will in Deutschland direkte Demokratie?, in: ZParl, 44. Jg. (2013), Heft 3, S. 592–612, S. 600 f.

<sup>2</sup> Vgl. zu diesen Zusammenhängen schon Suzanne S. Schüttemeyer, Bundestag und Bürger im Spiegel der Demoskopie. Eine Sekundäranalyse zur Parlamentarismusperzeption in der Bundesrepublik, Opladen 1986

<sup>3</sup> GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften, Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften ALLBUS 2018, GESIS Datenarchiv, Köln 2019, ZA5270 Datenfile Version 2.0.0

Suzanne S. Schüttemeyer, „Repräsentative Demokratie und politische Partizipation“, in: Astrid Lorenz, Christian Pieter Hoffmann und Uwe Hitschfeld (Hg.), Partizipation für alle und alles? Fallstricke, Grenzen und Möglichkeiten, © Springer VS, Wiesbaden 2019, Kapitel 11

## Was unterscheidet das parlamentarische vom präsidentiellen Regierungssystem?

Die Entwicklung der Parlamente in Großbritannien seit dem 15. Jahrhundert und in den Vereinigten Staaten von Amerika seit dem 18. Jahrhundert bildet die Grundlage für die historische Differenzierung von politischen Systemtypen. Danach sind in London und in Washington, D.C., Institutionen entstanden, die als Musterbeispiele für zwei ganz unterschiedliche Arten gelten können, ein demokratisches politisches System zu gestalten: das Westminster-Modell des Parlamentarismus (benannt nach dem Westminster Palace, dem Sitz der beiden britischen Parlamentskammern im gleichnamigen Stadtteil) und der Präsidentialismus. Zu dieser Unterscheidung kann man auch aber auf systematische Weise gelangen, indem Kriterien bestimmt und plausibel begründet werden. Diese Kriterien sollen in den Folgeabschnitten näher betrachtet werden. Zentral für die Unterscheidung zwischen Parlamentarismus und Präsidentialismus ist das Verhältnis von Legislative und Exekutive, also von – im klassischen Verständnis – gesetzgebender und ausführender Gewalt.

### Die Abberufbarkeit der Regierung

Im parlamentarischen Regierungssystem hat das Parlament das Recht und die Pflicht, für eine handlungsfähige Regierung zu sorgen. Diese Verantwortung begründet im Kern die Funktionsweise dieses Regierungssystems, erklärt etliche Handlungsformen seiner Akteure und bestimmt seine Logik. Die Regierung ist demnach abhängig vom Parlament – und zwar nicht nur für die Inkraftsetzung ihrer Vorhaben, sondern in ihrer schieren Existenz. Ohne das fortgesetzte Vertrauen der Parlamentsmehrheit, ausgedrückt in ihrer Bereitschaft, die amtierende Regierung nicht abzusetzen oder durch eine andere zu ersetzen, gibt es im parlamentarischen Regierungssystem gar keine Regierung.

Die Tatsache, dass das Parlament, genauer: die Parlamentsmehrheit, den Premierminister oder Kanzler und faktisch zu meist indirekt auch sein Kabinett abberufen kann, schafft eine besondere Beziehung zwischen Regierung (Exekutive) und Parlament (Legislative). Die Regierung muss sich ständig der

Unterstützung durch „ihre“ Parlamentsmehrheit vergewissern, darf deren Folgebereitschaft nicht überstrapazieren und sollte sich höchstens gelegentlich über deren Willen hinwegsetzen, will sie nicht ihren eigenen Fortbestand gefährden.

Mit diesem Recht der Parlamentsmehrheit geht die Aufgabe einher, ständig über die Funktionsfähigkeit der Regierung zu wachen. Scheint diese nicht mehr gewährleistet, obliegt es der Parlamentsmehrheit, die Exekutive ganz oder teilweise auszutauschen. Es ist das Parlament – und nur das Parlament –, das den Wählerinnen und Wählern direkte politische Rechenschaft schuldet – auch und gerade für die Qualität der Regierung.

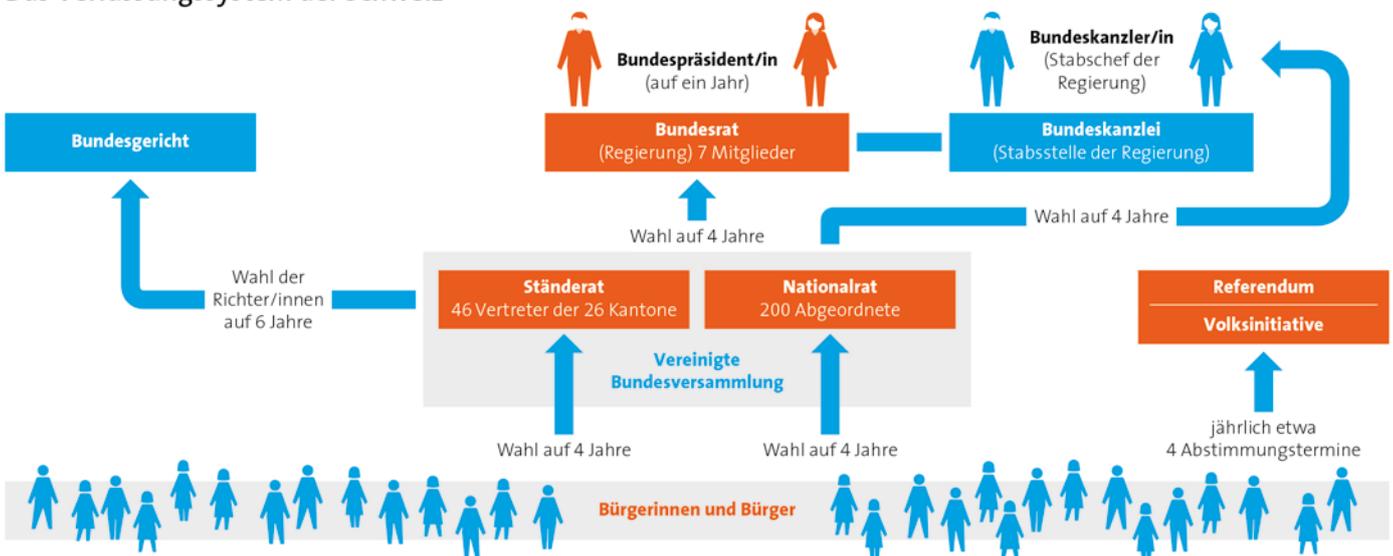
Wie zentral dieses Strukturprinzip ist, wird besonders deutlich in der Unterscheidung zum präsidentiellen Regierungssystem. Dort bestehen Exekutive und Legislative unabhängig voneinander. Der Präsident bedarf nicht des Vertrauens der Mehrheit, um für eine volle Wahlperiode im Amt zu bleiben (Es sei denn, es ergeht ein Amtsenthebungsverfahren wegen strafrechtlich relevanten Verhaltens, was allerdings nicht in diesen Zusammenhang gehört.).

Als Konsequenz kann oder muss sich die Exekutive im Präsidentialismus nicht auf eine feste Mehrheit stützen, sie kann oder muss sich vielmehr von Fall zu Fall Abstimmungsmehrheiten für ihre Vorhaben besorgen. Entsprechend steht die Legislative gegenüber den Wählenden nicht in der Verantwortung für die Exekutive, denn sie hat schließlich keine Macht über deren Amtsdauer.

Diese existenzielle Unabhängigkeit der beiden Gewalten voneinander wird in der Regel dadurch verstärkt, dass die Bevölkerung im Präsidentialismus selbst entscheidet, wer die Exekutive bilden soll. Die demokratische Legitimität der Regierung entsteht hier durch die direkte Wahl des Staatsoberhauptes, die rechtlich geregelt ist oder faktisch so erscheint (wie etwa in den USA, wo formell ein Wahlmännergremium den Präsidenten wählt). Eben solche Legitimität kann das Parlament für sich beanspruchen, denn auch seine Abgeordneten werden direkt vom Volk gewählt.

Die Tatsache, ob ein Parlament die Regierung abberufen kann oder nicht, setzt grundlegende Bedingungen dafür, welche Akteure welchen Einfluss haben und wie sie im alltäglichen politischen Geschäft miteinander umgehen. Die Abberufbarkeit der

## Das Verfassungssystem der Schweiz



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 812510

## Zur Geschichte eines faszinierenden Institutionentyps

Parlamente haben sich inzwischen über die ganze Erde verbreitet. Man findet sie in unzweifelhaft demokratischen Staaten wie Deutschland und den USA ebenso wie in jenen autoritären islamischen bzw. anti-islamistischen Regimen, die es zwischen dem Maghreb und dem Indischen Ozean gibt, ja sogar in Diktaturen wie Weißrussland oder China. Blickt man zurück in die Geschichte, so lichten sich die Reihen parlamentarischer Institutionen allerdings aus: Parlamentarische Körperschaften, die wir auf den ersten Blick als solche identifizieren und die nicht föderativen Ursprungs sind, wird man in Asien und Afrika wohl kaum vor dem 20. Jahrhundert finden, in Amerika schwerlich vor dem 17. Jahrhundert. Viel weiter in die Vergangenheit reicht die gut erkennbare parlamentarische Tradition Europas: Vor dem demokratischen Parlamentarismus des – vor allem – 20. Jahrhunderts findet sich der „Frühparlamentarismus“ der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, und ihm geht die bis ins Spätmittelalter währende Zeit ständischer Repräsentation voraus. [...]

Konkret entstanden sie [Ständeversammlungen] aus zunächst oft impliziten, später meist auch beurkundeten Vereinbarungen zwischen ständischen Führern und einem von ihnen anerkannten Landesherrn, in denen wechselseitige Rechte und Pflichten festgelegt wurden. [...] Der Landesherr sorgte [...] für kollektiven Schutz nach außen und untereinander sowie, nach Maßgabe seiner Möglichkeiten, für die Aufrechterhaltung der ständischen Ordnung überhaupt; und umgekehrt konnte der Landesherr, bei gedeihlichem Zusammenwirken mit der Versammlung seiner Stände, über seine eigenen Personal-, Material- und Finanzressourcen hinaus nötigenfalls auf jene Ressourcen zugreifen, über welche die Stände bzw. deren Führer verfügten. Für den Landesherrn war es also ratsam, oft gar unverzichtbar, ein gutes Auskommen mit den Ständen zu suchen; und diese wiederum konnten, als Gegenleistung des Landesherrn für die ihm von Fall zu Fall zur Verfügung gestellten Personal-, Material- und Finanzressourcen, Einfluss auf seine politischen und rechtsetzenden Maßnahmen gewinnen.

Als institutionelle Form dessen entstanden Körperschaften, in denen Monarchen oder im Rang unter ihnen stehende Landesherren mit den Führern der wichtigsten Stände bzw. mit solchen Vertretern zusammenwirkten, die von den Ständen als mehr oder minder weisungsgebundene Vertreter bestellt waren. Auf den Ständeversammlungen konnten diese einesteils als Vertreter von Korporationen auftreten wie der Ritterschaft oder der Universitäten, andernteils aber auch als Vertreter von Territorien. [...] Im übrigen unterschieden sich die Ständeversammlungen danach, ob sie fallweise bzw. nach eigenem Ermessen des Monarchen einberufen und entlassen werden konnten, oder ob sie – einmal einberufen – für eine be-

stimmte Zeit eine Art Bestandsgarantie genossen [...]. Ferner wurde folgenreich, ob eine Ständeversammlung dem Landesherrn körperschaftlich gegenüberstand, was in der deutschen Verfassungsgeschichte als „dualistischer Ständestaat“ bezeichnet wird, oder ob sich – wie in England – die Vorstellung durchsetzte, Monarch und Ständeversammlung repräsentierten gemeinsam den „*body politic*“ des Landes oder Reiches, also ein der gemeinsamen Leitung anvertrautes politisches System. Aus dieser Idee, in England auf die Formel „*king in parliament*“ gebracht, konnte sich später vergleichsweise leicht das parlamentarische Regierungssystem entwickeln.

In Europa wurde seit dem 13. Jahrhundert das Zusammenwirken von Monarchen oder Landesherrn mit Ständen zur Normalform politischer Organisation. Unter dem Namen von Landständen und Landtagen, von Provinzial- und Reichsständen, von Generalständen und Generalstaaten, nicht nur im deutschen Reich auch unter dem Namen Reichstag, prägten ständische Vertretungskörperschaften jedenfalls bis zum 17. Jahrhundert die abendländische Geschichte des Regierens. [...] Wo immer es den Monarchen gelang, durch Erschließung eigener Steuerquellen, durch die Errichtung einer wirksamen Zentralverwaltung sowie durch den Aufbau einer dem Monarchen persönlich unterstehenden Armee ihre Machtstellung auszubauen, konnte die politische Rolle der Ständeversammlungen eben dadurch reduziert werden. In Frankreich schaffte es die Krone, von 1614 bis 1789 auf die Einberufung einer Versammlung der Stände des Reiches ganz zu verzichten. Aufgrund öffentlicher Finanznot nach so langer Zeit dann doch wieder zusammengerufen, erklärte sich die Kammer des Bürgertums alsbald zur Nationalversammlung und entzog – auf Rousseau'sches Demokratiedenken gestützt – nicht nur der institutionellen Form ständischer Repräsentation die Legitimationsgrundlage, sondern auch dem König ganz real seine Macht. In England hingegen wandelte sich die Ständevertretung der „*Houses of Parliament*“ ziemlich bruchlos zum heute weitestgehend demokratisch legitimierten Träger eines parlamentarischen Regierungssystems. Allerdings trug hierzu die militärische Durchsetzung der Parlamentsmacht im Bürgerkrieg und bei der Glorreichen Revolution ganz wesentlich bei. In Deutschland wiederum bestanden Ständeversammlungen, etwa in den beiden mecklenburgischen Herzogtümern, noch bis zur Revolution von 1918 weiter, wenn auch hinsichtlich der sie tragenden Ordnungsvorstellungen recht isoliert inmitten eines nunmehr auch demokratischen, vom Reichstag verkörperten Parlamentarismus.

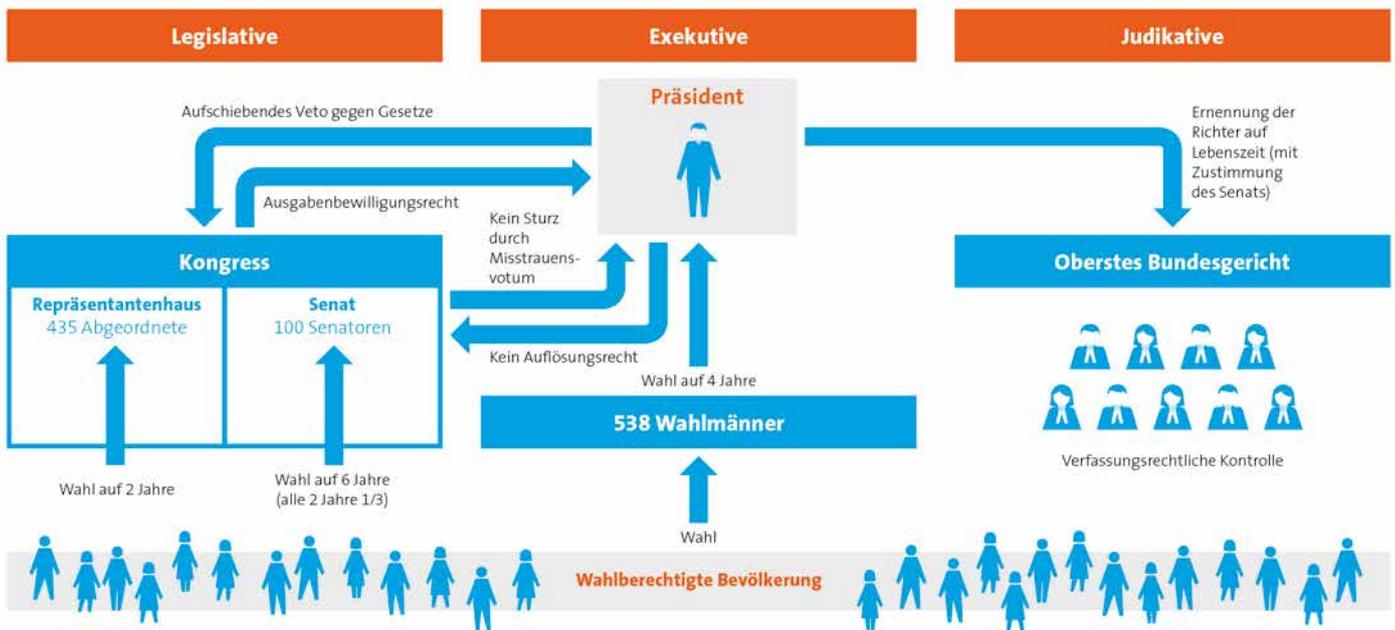
Werner J. Patzelt, „Grundriss einer Morphologie der Parlamente“, in: ders. (Hg.), *Evolutorischer Institutionalismus*, Ergon-Verlag, Würzburg 2007, S. 483–564, hier S. 483 u. 526 f.

Regierung durch das Parlament schafft die besondere Abhängigkeit, die im parlamentarischen System zwischen Exekutive und Legislative besteht und ist nach dem Politologen Winfried Steffani das wichtigste Kriterium für die Unterscheidung zwischen parlamentarischem und präsidentiellem Regierungssystem. Auf der Basis dieses einen vorrangigen Kriteriums werden sofort wesentliche Eigenschaften des politischen Prozesses in einem Land deutlich.

## Die Bestellung der Regierung

Demgegenüber tritt die Frage, ob das Parlament die Exekutive, insbesondere den Premierminister, nicht nur absetzen, sondern auch wählen kann, an Bedeutung zurück. So gibt es durchaus auch präsidentielle Systeme, in denen die Regierung vom Parlament gewählt wird. Beispielhaft wäre die Schweiz zu nennen. Dort wählen die beiden Kammern des Bundesparlaments, Nationalrat und Ständerat, auf vier Jahre eine siebenköpfige

Das Verfassungssystem der USA



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 854 511

Exekutive nach der sogenannten Zauberformel, die den spezifischen Schweizer Parteienproporz sichert. Diese Exekutive besteht aus mehreren gleichrangigen Personen und wird deshalb als Kollegialregierung bezeichnet. Sie kann nicht abgewählt werden, sodass in der Schweiz die oben geschilderte Logik des Präsidentialismus die Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive bestimmt: existenzielle Unabhängigkeit voneinander, keine Verantwortung füreinander. Hinzu kommen im Fall der Schweiz spezifische Mechanismen direkter Demokratie.

In den USA wiederum bestimmt die Verfassung für den Fall, dass kein Präsidentschaftskandidat im Wahlmännerkollegium die absolute Mehrheit der Stimmen erhält, dass das Repräsentantenhaus aus den drei Kandidaten mit der höchsten Stimmenzahl einen Präsidenten wählt. Dies ist jedoch nur einmal (1825) vorgekommen.

In der politischen Praxis parlamentarischer Regierungssysteme tritt neben die Abberufbarkeit der Regierung oft auch deren Bestellung durch das Parlament. Dies geschieht entweder durch eine förmliche Wahl, die sich in der Regel nur auf den Premierminister bezieht, oder indem das Parlament über das politische Programm des Premiers bzw. über seine Regierungserklärung abstimmt. Auch informelle Regeln können die Regierungsbildung sowie die Rekrutierung und Auswahl des Regierungspersonals aus den Parlamentsfraktionen steuern.

Die Mechanismen von Abberufung und Bestellung bringen zwei den Parlamentarismus prägende Handlungseinheiten hervor: die Regierungsmehrheit und die Opposition. Erstere besteht aus der Parlamentsmehrheit, die entweder von einer Fraktion allein oder durch die Koalition mehrerer Fraktionen gestellt werden kann, sowie der von ihr gestützten Regierung, letztere aus den Fraktionen, die diese Regierung nicht tragen.

Der Kitt, der die Regierungsmehrheit im Innersten zusammenhält, ist das Interesse am politischen Erfolg – und Erfolg heißt hier letztlich: Erhalt der Regierungsmacht. Dazu sind die Mehrheit und ihr Kabinett unverzichtbar aufeinander angewiesen. Denn die Mehrheit bleibt nur Mehrheit, solange sie die Wählerschaft durch überzeugende Leistungen bei der Lösung

von Problemen gewinnen kann. Für diese Leistungen setzt sie ihre Führungsmannschaft als Regierung ein. Diese kann ihrerseits nur erfolgreich sein, wenn sie sich die Gefolgschaft der Parlamentsmehrheit bewahrt.

Letztlich dasselbe Ziel, nämlich die Regierungs- und damit die politische Gestaltungsmacht, verfolgt die Opposition. Im klassischen Westminster-Modell des Parlamentarismus fungiert sie als „fleet in being“, als Regierung im Wartestand, und arbeitet darauf hin, durch ständige Verdeutlichung von personellen wie politisch-inhaltlichen Alternativen bei der nächsten Wahl selbst zur Regierungsmehrheit zu werden.

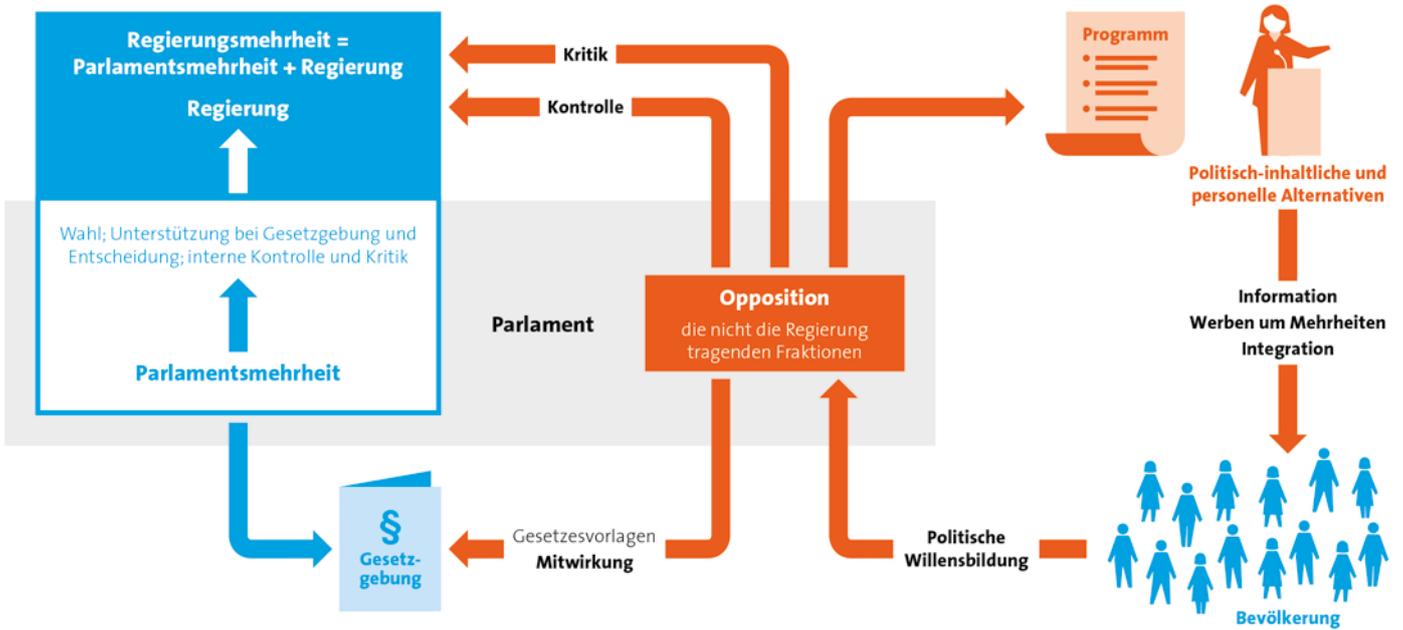
Auch dort, wo dieses Konkurrenzverhältnis traditionell nicht so stark ausgeprägt ist, im politischen Tagesgeschäft ein eher kooperativer Umgang gepflegt wird und Minderheitsregierungen häufig vorkommen, wie zum Beispiel in Skandinavien, verfügen Regierungen über „ihre“ Parteien im Parlament, und es trachtet mindestens eine andere (große) Partei nach Übernahme der Regierungsverantwortung.

**Die Auflösung des Parlaments**

Als Gegenmaßnahme zur Befugnis des Parlaments, die Regierung abzurufen, räumen viele Verfassungen parlamentarischer Regierungssysteme der Regierung das Recht ein, das Parlament aufzulösen und Neuwahlen auszurufen. Dies mag auf den ersten Blick als schematische Ausbalancierung der Gewalten Exekutive und Legislative erscheinen. Schon aus dieser Perspektive ist es nur folgerichtig, dass im Präsidentialismus die – nicht abberufbare – Exekutive das Parlament auch nicht auflösen kann.

Bei näherem Hinsehen ist das Recht der Regierung, das Parlament aufzulösen, vor allem die konsequente Fortführung des Strukturprinzips, das Parlament für die Handlungsfähigkeit der Regierung verantwortlich zu machen. Kann es diese Leistung nicht erbringen, also weder eine Mehrheit zur Unterstützung der amtierenden Regierung mobilisieren, noch eine Mehrheit für eine neue Regierung herstellen, so muss die Regierung handeln können: Den Ausweg aus einer solchen Krise eröffnen die

Die institutionalisierte Opposition in der parlamentarischen Demokratie



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 067 260, eigene Aktualisierungen und Ergänzungen

Auflösung des Parlaments und Neuwahlen, um wieder eine handlungsfähige Regierungsmehrheit herzustellen.

Das Ende der ersten sozialliberalen Regierung unter dem Kanzler Willy Brandt in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1972 liefert dafür ein anschauliches Beispiel: Die Koalition aus SPD und FDP hatte im Zuge ihrer neuen Ostpolitik durch Fraktionsaustritte nach und nach ihre Mehrheit im Bundestag verloren. Das Konstruktive Misstrauensvotum, mit dem der Oppositionsführer, der Vorsitzende der Unionsfraktion und CDU-Parteivorsitzende Rainer Barzel, Bundeskanzler Brandt ablösen wollte, scheiterte zwar äußerst knapp, die Koalition verfügte aber nicht mehr über die nötigen Stimmen, um Gesetze und insbesondere den Haushalt zu verabschieden. In dieser Situation politischer Handlungsunfähigkeit machte Kanzler Brandt von der im Grundgesetz (Art. 68) vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, über die Vertrauensfrage zu einer Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten zu kommen.

**Die Vereinbarkeit von Amt und Mandat**

Auch die Frage, ob ein Abgeordneter gleichzeitig Mitglied der Regierung sein darf, kann als Kriterium für die Unterscheidung zwischen parlamentarischem und präsidentiellem Regierungssystem herangezogen werden. Sie bezeichnet aber – genauso wie die Bestellung der Regierung durch das Parlament oder die Auflösung des Parlaments durch die Regierung – nur ein ergänzendes, kein unabdingbares Merkmal des Parlamentarismus.

Im Präzidentialismus herrscht in der Regel die Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt, die sogenannte Inkompatibilität. So darf der Präsident in den USA nicht dem Repräsentantenhaus oder dem Senat angehören. Umgekehrt gilt, dass in den meisten parlamentarischen Demokratien Europas Amt und Mandat vereinbar sind. Im Vereinigten Königreich muss der Premierminister sogar *Member of Parliament*, Parlamentsmitglied, sein.



Im Präzidentialismus sind Abgeordnetenmandat und Regierungsamt nicht miteinander vereinbar. Der US-Präsident betritt den Kongress in der Regel nur für seine jährliche Rede zur Lage der Nation (*State of the Union Address*), wie hier Donald Trump auf der gemeinsamen Sitzung von Senat und Repräsentantenhaus am 5. Februar 2019.

Es gibt aber auch Ausnahmen: In Frankreich, in den Niederlanden und in Norwegen beispielsweise müssen Abgeordnete ihr Mandat niederlegen, wenn sie ein Regierungsamt übernehmen. Darin spiegelt sich noch die Tradition klassischer Gewaltenteilung wider – die dualistische Frontstellung von Parlament und Regierung („alter Dualismus“).

Dagegen verdeutlicht die Grundregel der Vereinbarkeit von Amt und Mandat im Parlamentarismus die strukturell beachtete und funktionale, enge Verknüpfung von Parlamentsmehrheit und Regierung, der die parlamentarische Opposition gegenübersteht („neuer Dualismus“). Sind Premierminister bzw. Kanzler und Minister „Fleisch vom Fleische“ des Parlaments, bleiben sie also Mitglieder der sie als Regierung tragenden Fraktion(en), so ist die Gleichzeitigkeit von politischer Kooperation und gegenseitiger Kontrolle viel besser gewährleistet als im Präzidentialismus.

### Das Kriterium der Ausgestaltung der Exekutive

Eine weitere Unterscheidung zwischen den Typen des parlamentarischen und des präsidentiellen Regierungssystems ergibt sich aus der Frage, ob die Exekutive „geschlossen“ oder „doppelt“ ausgestaltet ist. Diese Unterscheidung geht auf zwei grundsätzlich verschiedene Funktionen der Exekutive zurück: Erstens hat sie die Aufgaben des (partei-)politischen Regierens zu erfüllen, zweitens soll sie den gesamten Staat nach innen wie nach außen repräsentieren. Staatsrechtlich und personell ist dies gleichbedeutend mit der Differenzierung zwischen Regierungschef und Staatsoberhaupt.

Werden beide Funktionen von einem einzigen Organ (nicht notwendigerweise von einer einzigen Person, siehe das Bei-

spiel des siebenköpfigen Bundesrates, der Regierung in der Schweiz) wahrgenommen, wie dies im Präsidentialismus der Fall ist, spricht man von einer geschlossenen Exekutive. So ist etwa auch der Präsident der USA gleichzeitig Regierungschef und oberster Repräsentant seines Landes.

Sind es dagegen zwei Organe, die sich diese Aufgaben teilen, etwa ein Kanzler und ein Bundespräsident wie in Deutschland oder ein Premierminister und eine Königin wie in Großbritannien, so handelt es sich um eine doppelte Exekutive. Diese ist typisch für parlamentarische Regierungssysteme, die historisch aus Monarchien entstanden sind, in denen allmählich oder durch revolutionäre Akte die politische Führung auf bürgerliche, später auch noch demokratisch legitimierte Kräfte übergang.

Dass eine solche doppelte Exekutive das Problem der Konkurrenz in sich birgt, liegt auf der Hand. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die jeweilige Verfassung das Staatsoberhaupt mit Kompetenzen ausstattet, bei denen die Abgrenzung zur politischen Sphäre der Regierung schwierig und interpretationsbedürftig ist. Ein aktuelles Beispiel hierfür bietet das politische System Frankreichs, ein historisches die Weimarer Republik.

Wird die Ausgestaltung der Exekutive als Merkmal mit dem primären Kriterium der Abberufbarkeit der Regierung kombiniert, ergeben sich vier Untertypen, denen Länder mit ihren politischen Systemen und in bestimmten Phasen ihrer Entwicklung zugeordnet werden können. Mit Hilfe solcher Typologien lässt sich rasch erschließen, nach welcher Logik, nach welchen Grundmustern die politischen Akteure eines Landes handeln, und wie das Zusammenspiel zwischen den Institutionen dort funktioniert.

### Mischsysteme von Parlamentarismus und Präsidentialismus

Die Beobachtung, dass bestimmte Elemente, die für den Parlamentarismus typisch sind, in einem politischen System mit solchen kombiniert sind, die in der Regel den Präsidentialismus kennzeichnen, veranlasste Politikwissenschaftler zur Konstruktion sogenannter Mischtypen. Zu nennen ist hier vor allem der „Semi-Präsidentialismus“ (Maurice Duverger), der vor dem Hintergrund französischer Regierungspraxis konzipiert wurde. Im Zuge der demokratischen Transformationsprozesse in Ostmittel- und Osteuropa orientierten sich einige Staaten (zunächst) an diesem Vorbild.

Semi-Präsidentialismus bezeichnet ein politisches System, in dem die Verfassung vorsieht, dass das Staatsoberhaupt direkt vom Volk gewählt wird und über erhebliche Kompetenzen verfügt, während gleichzeitig ein vom parlamentarischen Vertrauen abhängiger Premierminister (mit seinem Kabinett) die Regierungsgewalt innehat. Mochte noch General Charles de Gaulles Amtsführung es nahe legen, das französische System als „beinah präsidentiell“ anzusehen, so wurde mit dem ersten Auftreten von *cohabitation* in den 1980er-Jahren, also dem Aufeinandertreffen eines Präsidenten und eines Regierungschefs unterschiedlicher Parteizugehörigkeit, klar, dass auch der Verfassungskonstruktion des Semi-Präsidentialismus die Logik des Parlamentarismus innewohnt: Ohne bzw. gegen das Vertrauen der Parlamentsmehrheit ist politische Handlungsfähigkeit nicht zu sichern. Das Schwergewicht dieser Handlungsfähigkeit liegt im Semi-Präsidentialismus – je nach Rahmenbedingungen – einmal mehr beim Präsidenten, einmal mehr beim Premiermi-

nister. Daher handelt es sich beim Semi-Präsidentialismus lediglich um die gelegentlichen Wechseln unterliegende Ausprägung der (französischen) parlamentarischen Demokratie unter den wandelbaren Bedingungen von Parteimehrheiten.

Der niederländische Politologe Arend Lijphart kombiniert das Kriterium der Abberufbarkeit der Regierung mit den Fragen, ob sie aus einer oder mehreren Personen besteht und ob ihre Wahl durch die Legislative oder die Bevölkerung erfolgt. So erhält er acht Merkmalskombinationen, von denen zwei die reinen Formen des Parlamentarismus und Präsidentialismus darstellen und sechs als Mischtypen erscheinen. Dabei kann er allerdings drei nicht mit empirischen Beispielen füllen und die weiteren drei mit nur jeweils einem.

Auch andere Politikwissenschaftler wie Matthew Soberg Shugart und John M. Carey oder Wolfgang Merkel bestimmen nicht ein Entweder-Oder-Kriterium, das die sofortige eindeutige Zuordnung eines Falles erlaubt, sondern Merkmale werden kombiniert und in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen zu Typen konstruiert. Diese können notwendigerweise nicht dieselbe Trennschärfe aufweisen. Zudem sind sie mit dem Nachteil behaftet, dass für ihre Anwendung nicht Grundstrukturen eines politischen Systems, sondern oft erst dessen konkrete Praxis zum jeweiligen Zeitpunkt ermittelt werden muss, wenn man substanzielle Informationen über die Handlungslogik der Akteure und Institutionen erhalten will.

Suzanne S. Schüttemeyer



Bundesregierung, B145 Bild-004900584, Foto: Jesco Denzel



REUTERS/Victoria Jones

Typisch für parlamentarische Regierungssysteme ist eine doppelte Exekutive: Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier überreicht Angela Merkel am 14. März 2018 die Ernennungsurkunde als Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland, der britische Premierminister Boris Johnson auf Antrittsbesuch bei Queen Elizabeth II. im Buckingham-Palast am 24. Juli 2019.

## Präsidentielles und parlamentarisches Regierungssystem

Grund- und Untertypen

Präsidentielles Regierungssystem (geschlossene Exekutive)	
Monarchische Form	Republikanische Form
<b>Konstitutionelle Monarchie</b> Deutsches Kaiserreich von 1871	<b>Präsident</b> Der Staatspräsident ist zugleich die Regierung: Vereinigte Staaten von Amerika  <b>Präsident im Ministerrat</b> Staatspräsident als Regierungschef mit Ministerrat oder Ministern: Lateinamerika  <b>Kollegialsystem</b> Der Staatspräsident ist auch als deren Vorsitzender in die Regierung integriert: Schweizer Bundesrat
Parlamentarisches Regierungssystem (doppelte Exekutive)	
Monarchische Form	Republikanische Form
<b>Kabinettsdominanz*</b> Zweiparteiensystem: England, Mehrparteiensystem mit Koalitionszwang: Kontinent, Minderheitenkabinette: Skandinavien  <b>Premierdominanz*</b> Zweiparteiensystem: England, Mehrparteiensystem mit Koalitionszwang: Kontinent, Minderheitenkabinette: Skandinavien	<b>Versammlungsdominanz</b> gouvernement d'assemblée, französische Konventsverfassung von 1793, der Idee nach Rätssystem  <b>Exekutiv-Kooperation</b> klassisches französisches Modell, III. und IV. Republik Frankreichs  <b>Premier- bzw. Kanzlerdominanz</b> Bundesrepublik Deutschland  <b>Präsidentialdominanz</b> Weimarer Republik, Finnland, V. Republik Frankreichs

\*Ob Kabinetts- oder Premierdominanz vorliegt, ergibt sich aus einer ganzen Reihe von Faktoren, so etwa Parteien- bzw. Koalitionskonstellationen, Einflusspotenziale der Fraktionen, Rekrutierungspraxis, Führungsstil und innerparteiliche bzw. fraktionelle Machtstellung des Regierungschefs etc. Bei Veränderungen dieser Faktoren kann es in einem parlamentarischen Regierungssystem auch zum Wandel von Kabinetts- zu Premierdominanz bzw. andersherum kommen.

Nach Winfried Steffani in: Otto Luchterhandt (Hg.), Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS, 2., aktual. Aufl., Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2002, S. 59

## Die Bedeutung der Gewaltenteilung

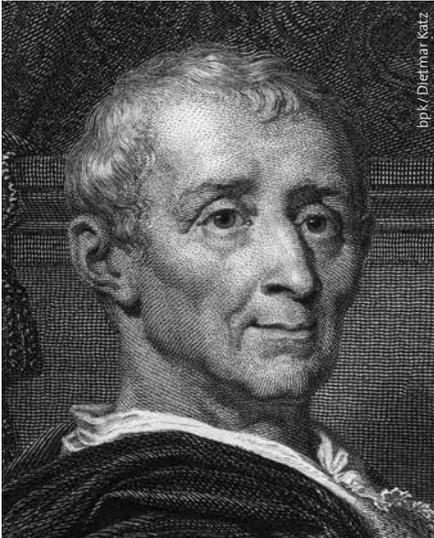
„Richtige“ Gewaltenteilung herrscht in einem Staat, wenn es eine klare Trennung und Gegenüberstellung „der Legislative“ und „der Exekutive“ gibt – so lautet ein häufig anzutreffendes Missverständnis über ein zentrales Gestaltungsprinzip rechtsstaatlich-demokratischer Ordnung. Um die Mechanismen der parlamentarischen Demokratie richtig verstehen zu können, muss Gewaltenteilung wesentlich grundlegender und differenzierter aufgefasst werden.

### Historische Ansätze zur Eindämmung von Machtmissbrauch

Der französische Staatstheoretiker Montesquieu (Charles-Louis de Secondat, Baron de la Brède et de Montesquieu, 1689–1755), der als „Vater der Gewaltenteilungslehre“ gilt, schrieb sein Werk „Vom Geist der Gesetze“ angesichts des Absolutismus im Frankreich des 18. Jahrhunderts. Im Absolutismus regierte ein durch Gottesgnadentum legitimierter Monarch allein, ohne ständische oder gar demokratische Mitbestimmung.

Montesquieus Grundgedanke war deshalb darauf gerichtet, den Missbrauch von (staatlicher) Macht zu verhindern. Da er nicht nur einen theoretischen Beitrag leisten, sondern durchaus konkret politisch wirken wollte, entwarf er eine knappe Funktionenlehre. Nach ihr sollte der Staat Gesetze erlassen, ihre Anwendung gewährleisten und – falls darüber Streitigkeiten entstünden oder die Gesetze nicht befolgt würden – für Schlichtung bzw. Erzwingung sorgen. Anders ausgedrückt: Es müsse eine Legislative, eine Exekutive und eine Judikative geben.

Diese teilte er nun aber keineswegs, wie immer wieder behauptet, den genannten drei „Gewalten“ im Staate zu. Statt-



Im 18. Jahrhundert entwickelte der französische Staatstheoretiker Charles de Montesquieu die Lehre von der Gewaltenteilung.

dessen verankerte er die Rechtsprechung (Judikative) in einem nicht ständigen Gremium, also einer fallweise einzusetzenden Gerichtsbarkeit, deren Mitglieder demselben Stand wie die Angeklagten bzw. Streitparteien angehören sollten. Die übrigen beiden Aufgaben übertrug Montesquieu drei sozialen Kräften, deren Einbindung er für unerlässlich hielt, um seinem „Reformkonzept“ eine Chance auf Verwirklichung zu geben: König, Adel und Bürgertum sollten sich die Macht teilen, wobei der König allein die Regierung (Exekutive) stellen sollte, während Adel und Bürgertum ihrerseits in einem Zweikammerparlament die Gesetzgebung (Legislative) übernehmen sollten. Dessen Gesetzesbeschlüsse unterstellte er einem Vetorecht des Monarchen, der seinerseits nichts ohne Parlamentsbeschluss bewirken konnte.

Prägend wirkte Montesquieus Lehre auf die US-amerikanischen Verfassungsväter. Dies brachte der Politikwissenschaftler Richard E. Neustadt zwei Jahrhunderte später auf die prägnante Formel: „*separated institutions sharing powers*“ (getrennte Institutionen teilen sich die Machtbefugnisse) und charakterisierte damit treffend das präsidentielle Regierungssystem der USA.

### Die machthemmende Wirkung des „neuen Dualismus“

Aufbauend auf Montesquieus Grundkonzept der Verhinderung von Machtmissbrauch hat die moderne Politikwissenschaft ein differenziertes Verständnis von Gewaltenteilung entwickelt. Damit lassen sich erstens etliche anders gelagerte Formen der Verteilung staatlicher Macht begründen, und zweitens ermöglicht es, die vielfältigen machthemmenden Aspekte demokratisch-pluralistischer Gesellschaften, insbesondere von Parteien und Interessengruppen, Medien und Öffentlichkeit, einzubeziehen.

Für die Entwicklung der parlamentarischen Demokratie war es entscheidend, dass die historisch gewachsene Frontstellung zwischen der (monarchisch dominierten) Exekutive und der zunächst vom Adel, später vom Bürgertum erkämpften legislativen Gewalt – der sogenannte alte Dualismus – abgelöst, zumindest weitgehend überlagert wurde von einem „neuen Dualismus“. Dieser entstand im englischen Parlamentarismus, der im Laufe des 19. Jahrhunderts die Abhängigkeit der Regierung von der Parlamentsmehrheit und das Prinzip institutionalisierter Opposition begründete. Seither bilden im par-

### Eine moderne Gewaltenteilungslehre

Mit der politologischen Gewaltenteilungslehre soll eine Möglichkeit erschlossen werden, ein politisches Gemeinwesen daraufhin zu erforschen, wieweit in ihm die äußeren Voraussetzungen politischer Freiheit formell gegeben und die darauf beruhenden Rechte und Gestaltungschancen praktisch wahrnehmbar sind sowie tatsächlich wahrgenommen werden. Die politologische Gewaltenteilungslehre umgreift und verbindet sechs fundamentale Teilungslehren, die zueinander in engster Beziehung stehen und erst zusammengenommen einen brauchbaren Aussagewert ermöglichen:

1. Die staatsrechtliche („horizontale“) Teilungslehre,
2. die temporale Teilungslehre,
3. die föderative („vertikale“) Teilungslehre,
4. die konstitutionelle Teilungslehre,
5. die dezisive Teilungslehre und
6. die soziale Teilungslehre.

[...]

Mit der staatsrechtlichen („horizontalen“), temporalen, föderativen und konstitutionellen Teilungslehre, die weitgehend normbestimmt sind, bilden die dezisive und die soziale Teilungslehre eine wesensbezogene Einheit. Anhand der dezisiven Teilungslehre – die als das Herzstück der politologischen Gewaltenteilungslehre bezeichnet werden kann – läßt sich der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß (der politische Gestaltungsprozeß) verfolgen. Durch sie wird das pluralistische Gruppengflecht in all seinen politischen Gestaltungsformen und Wirksamkeiten mit den staatsrechtlich fixierbaren Kompetenzbereichen in Beziehung gesetzt. Zusammengenommen bilden sie das politische System. Hier können fünf autonome, jedoch stets in innigster Interdependenz zueinander stehende Diskussions- und Entscheidungsebenen unterschieden werden:

1. Regierung
2. Parlament
3. Parteien
4. Interessengruppen
5. Öffentliche Meinung.

[...]

Mit der Gewaltenteilung wird in der pluralistischen Demokratie ein Prinzip benannt, mit dessen Hilfe konzentrierte Minderheitsdiktaturen ausgeschlossen, Mehrheitsdiktaturen verhindert und im politischen wie wirtschaftlich-sozialen Machtkampf benachteiligten oder unterlegenen Minderheiten eine mitwirkende Teilhabe bzw. gesicherte Freiheitssphäre eröffnet werden soll. [...]

Im Rahmen der politologischen Gewaltenteilungslehre kann ein Herrschaftssystem an Hand der sozialen und dezisiven Teilungslehre nach seinem demokratisch-pluralistischen Charakter befragt und zugleich in Verbindung mit der staatsrechtlichen, temporalen, föderativen und konstitutionellen Teilungslehre die Zusammensicht der staatlichen und sozialen „Gewalten“ vollzogen werden.

Winfried Steffani, Grundzüge einer politologischen Gewaltenteilungslehre, in: ders., Gewaltenteilung und Parteien im Wandel, Springer VS, Wiesbaden 1997, S. 27–55, S. 38, 48 f. und 55.

lamentarischen Regierungssystem die Parlamentsmehrheit und die von ihr getragene Regierung eine Handlungseinheit, der die Opposition gegenübersteht.

Die machthemmende Wirkung dieses neuen Dualismus ergibt sich erstens aus der ausdrücklich anerkannten Stellung der Opposition und den (Kontroll-)Rechten, die ihr speziell garantiert werden. In den parlamentarischen Demokratien des europäischen Kontinents ist dies oft sogar in den geschriebenen Verfassungen verankert, in Großbritannien ist die Oppositionsführerschaft ein bezahltes Amt wie das des Premierministers.

Zweitens ginge die Annahme an der politischen Realität vorbei, dass die Parlamentsmehrheit die Regierung unkontrolliert gewähren ließe. Die oben erläuterte Übereinstimmung der Interessen von Mehrheit und Kabinett resultiert aus der ständigen Kommunikation zwischen den Abgeordneten und ihren Ministern und führt nur dann zum nächsten Wahlsieg, wenn man sich gegenseitig immer wieder daraufhin überprüft, ob die richtigen Entscheidungen getroffen, die geeigneten und von der Wählerschaft akzeptierten Maßnahmen ergriffen werden.

Es liegt auf der Hand, dass die Opposition die Regierung auf anderen Wegen und mit anderen Zielen kontrolliert, als es durch die Parlamentsmehrheit geschieht. Oppositionelle Kritik ist auf öffentliche Wirksamkeit gerichtet. Sie soll den Wählerinnen und Wählern Alternativen zu den Amtsinhabern und zu den Sachfragen anbieten sowie die eigene Fähigkeit zur Regierungsübernahme unter Beweis stellen; ihr Ziel ist prinzipiell nicht, die Regierung konkret und aktuell zu unterstützen.

Dagegen wird die Kontrolle innerhalb der Regierungsmehrheit durch interne Initiativen geübt. Detail- und wenn nötig auch Richtungskorrekturen erfolgen möglichst geräuschlos und unter Ausschluss der Öffentlichkeit, um den Eindruck mangelnder Geschlossenheit oder ungenügender Handlungsfähigkeit zu vermeiden.

Die Behauptung, in der parlamentarischen Demokratie gäbe es keine Gewaltenteilung, weil es keine Trennung von Amt und Mandat gibt, weil die Mehrheit „sklavisch“ ihrer Regierung folge und die Opposition letztlich auf verlorenem Posten stünde, greift also viel zu kurz. Ein institutionalisiertes Gegenüber von Gesamtparlament und Regierung ist keine unabdingbare Voraussetzung für wirksame politische Kontrolle. Diese wird im neuen Dualismus ebenso realisiert wie im alten, auf vielfältige, allerdings weniger offensichtliche und stärker erklärungsbedürftige Weise.

## Parlamentfunktionen

Soll eine Institution in der Sache angemessen und im Anspruch gerecht beurteilt werden, bedarf es eines analytischen Rasters ihrer Aufgaben. Dazu sollte ein Parlament über einen längeren Zeitraum und im Vergleich zu anderen Parlamenten betrachtet werden. Notwendig ist des Weiteren, Rechtsnormen, ideengeschichtliche Zusammenhänge und theoretische Erwägungen heranzuziehen. Auf dieser Grundlage sind im Laufe der Zeit verschiedene Funktionskataloge erstellt worden, mit denen versucht wird, Aufgaben und Leistungen von Parlamenten zu untersuchen und zu beurteilen.

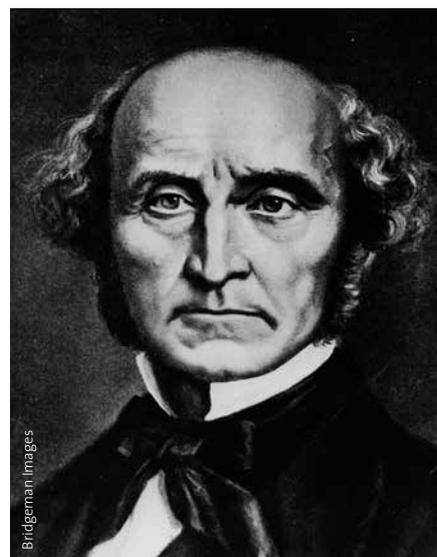
### Klassische Funktionskataloge

Klassischer Ausgangspunkt der meisten Funktionskataloge ist die Analyse des britischen *House of Commons*, die der britische Journalist Walter Bagehot 1867 in seinem Werk „*The English*

*Constitution*“ vorlegte. Er analysierte das politische System seines Landes zu einem Zeitpunkt, als sich die Glanzzeit des bürgerlich-liberalen, also noch nicht durch allgemeines und gleiches Wahlrecht demokratisierten Parlamentarismus des 19. Jahrhunderts dem Ende zuneigte. Er unterschied die „*elective*“, „*expressive*“, „*teaching*“, „*informing*“ und „*legislative function*“.

Auch auf die Bestimmung „*Of the proper functions of representative bodies*“, die der englische Philosoph John Stuart Mill 1861 in seinem Werk „*Considerations on Representative Government*“ vornahm, wird noch heute Bezug genommen, allerdings deutlich seltener als auf Bagehot. Dies dürfte im Wesentlichen daran liegen, dass Mill Parlamente für ungeeignet hielt, Gesetze zu machen. Sie seien zu groß, ihre Beratungs- und Abstimmungsformen stünden der Notwendigkeit präziser, langfristiger und miteinander verbundener Problemlösungen entgegen.

Seine vor inzwischen über 150 Jahren geäußerte Kritik, Parlamente widmeten sich zu sehr gesetzgeberischen Einzelheiten, gehört zwar immer noch zum Standardrepertoire von Parlamentskritikern und -skeptikern. Doch damals wie heute



Der Journalist Walter Bagehot und der Philosoph John Stuart Mill veröffentlichten im England des 19. Jahrhunderts grundlegende Werke zu den Funktionen von Parlamenten.

lassen sich Parlamente in repräsentativen Demokratien auch im 21. Jahrhundert weder in ihrem Selbstverständnis auf die Rolle reduzieren, bloß Notare anderweitig getroffener Entscheidungen zu sein, noch lassen sie es sich nehmen, an der Herstellung von Gesetzen in irgendeiner Weise mitzuwirken, und sei es nur mithilfe ihres „Rechts des letzten Wortes“, also dem Verweis darauf, dass ohne sie kein Gesetz zustande kommt.

**Moderne Funktionskataloge**

So enthalten alle modernen Kataloge von Parlamentsfunktionen die Gesetzgebung; und die Kontrolle der Regierung gehört ebenso dazu. Sie ergibt sich nicht nur aus den theoretischen Anforderungen der Gewaltenteilung, sondern geradezu zwangsläufig aus der historischen Entwicklung der Parlamente. Denn diese entstanden aus Körperschaften, die einst von den Herrschern zur Beschaffung und Bewilligung ihrer Ausgaben benötigt wurden. Die Wahlfunktion, also die Aufgabe des Parlaments, andere Gremien und Amtsinhaber förmlich zu bestellen oder zu rekrutieren, ist ebenfalls Bestandteil aller Kataloge.

Funktionskataloge schreiben nicht Maßstäbe für „richtige“ oder „falsche“, für „minimale“ oder „maximale“ parlamentarische Leistungen vor, sondern sollen in ihrer jeweiligen Summe eine komplette Checkliste möglicher Parlamentsfunktionen bieten, mit der eine konkrete Institution untersucht werden kann. So besteht in der Parlamentarismusforschung auch Einigkeit darüber, dass sich die Parlamentsfunktionen überlappen und oft mit einer Handlung der Institution oder ihrer Angehörigen mehrere Funktionen gleichzeitig wahrgenommen werden.

Zum Beispiel erfüllt die Opposition, wenn sie einen Gesetzentwurf einbringt, nicht nur einen Teil der Gesetzgebungsfunktion, sondern ebenfalls ihre Kontrollfunktion gegenüber der Regierung. Auch wenn es also nicht auf analytische Trennschärfe bei den Funktionskatalogen ankommt, ist es doch hilf-

reich, sich die Unterschiede zwischen einzelnen Funktionen systematisch zu vergegenwärtigen, um ein Parlament als Gesamteinstitution zu begreifen.

**Das Modell der Dreiteilung von Funktionen**

Neben der Unterscheidung in rechtlich stärker, gar nicht oder wenig geregelte Funktionen verdeutlicht zum Beispiel der Politikwissenschaftler Werner Patzelt die große Bandbreite parlamentarischer Aufgaben anhand einer Dreiteilung: Er unterscheidet auf das Parlament selbst bezogene, auf die Regierung bezogene und auf die Repräsentierten, also die Bevölkerung bezogene Aufgaben.

**Auf das Parlament bezogene Aufgaben:** Wenngleich die Aufgaben, die das Parlament zu seiner Selbsterhaltung erbringen muss, nicht unmittelbar Leistungen für seine Umwelt (und insofern keine Funktionen im engeren Sinne) darstellen, sind sie ein wichtiger Bestandteil für die Analyse und das Verständnis der Institution. Patzelt unterscheidet „Selbstorganisation“ von „normativer“ und „personeller Selbstreproduktion“. Mit der Kategorie „Selbstorganisation“ wird danach gefragt, wie sich Parlamente in ihren Binnenstrukturen organisieren, um die ihnen aufgegebenen Funktionen zu erfüllen. Unter „personelle Selbstreproduktion“ fallen die Rekrutierung und Sozialisation von politischem (und auch administrativem) Nachwuchs und unter „normativer Selbstreproduktion“ wird die Aufrechterhaltung von internen Regeln und Normen verstanden.

**Auf die Regierung bezogene Aufgaben:** Zu den regierungsbezogenen Funktionen gehören die schon erwähnte Wahl- bzw. Kreationsfunktion, die Gesetzgebung und die Kontrolle.

**Auf die Repräsentierten (Bevölkerung) bezogene Aufgaben:** Die Beziehungen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten nehmen folgende Zusammenhänge in den Blick: Komplexe demokratische Gesellschaften, in denen eine große Fülle von Meinungen, Positionen und Interessen vorhanden sind, bedürfen für ihren Zusammenhalt des Ausgleichs dieser Interessen, der Herstellung und der Vergegenwärtigung ihres Grundkonsenses und Gemeinwohls wie ihrer Differenzierung.

**Typologie der Parlamentsaufgaben**



Werner J. Patzelt in: ders. (Hg.), Parlamente und ihre Funktionen, Springer VS, Wiesbaden 2003, S. 43

## Neue Erfordernisse für Responsivität und politische Führung

Umstandslos von einer einmal in Wahlen errungenen Mehrheit Gebrauch zu machen reicht in der Regel nicht mehr aus, um die Bürgerinnen und Bürger hinreichend zu integrieren. Dafür sind (post-)moderne Gesellschaften nicht mehr homogen genug.

Außerdem ist inzwischen ein leicht möglicher und regelmäßig stattfindender Mehrheitswechsel zwischen zwei Parteien, wie ihn das Westminster-Modell des Parlamentarismus zur Grundlage hat, nicht mehr ohne weiteres möglich. Vielmehr haben das Schrumpfen der großen Volksparteien und der Erfolg neu gegründeter, insbesondere populistischer Parteien in vielen europäischen Ländern es schwieriger gemacht, nach Wahlen handlungsfähige und stabile Regierungsmehrheiten zu bilden.

Hinzu kommt, dass viele Entscheidungen in ihren Folgen so fortwirken, dass sie auch bei einem Regierungswechsel nicht mehr rückgängig gemacht werden können, was ebenfalls als Vorbedingung für die Legitimität demokratischer Mehrheits-herrschaft galt.

Unter diesen Umständen bedeutet demokratisches Entscheiden kompromissorientiertes Aushandeln. Sollen damit angemessene Problemlösungen sowie die Folgebereitschaft der Bürgerinnen und Bürger erzielt werden, müssen die politischen Repräsentanten, also in erster Linie Parlamente und ihre Abgeordneten, vier Anforderungen erfüllen:

- Sie müssen die Meinungen, Positionen und Interessen der Repräsentierten kennen und in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einbringen, also Responsivität zeigen. Dafür bedarf es der lebendigen Beziehung zwischen Gesellschaft und Politik, der vielfältigen Vernetzung zwischen Parlamentsabgeordneten und Bürgerinnen und Bürgern in Parteien, Vereinen, Verbänden, Verwaltungen und anderen Organisationen, national wie international.
- Um den Erfordernissen des Interessenausgleichs, der Problemlösung und der Herstellung von Gemeinwohl durch Konflikt und Kompromiss gerecht zu werden, genügt aber Responsivität nicht allein: Erstens äußern viele Menschen ihre Wünsche und Interessen nicht oder nicht in einer politischen umsetzbaren Weise. Zweitens entstehen häufig Situationen, in denen Meinungen noch gar nicht gebildet worden sind, aber dennoch Entscheidungen getroffen werden müssen. Drittens kann oft nur gegen Teile der Bevölkerung das Bewährte bewahrt und der nötige Wandel gestaltet werden. All dies verlangt politische Führung seitens der Parlamente und ihrer Abgeordneten. Sie müssen voranschreiten, nicht nur folgen. Weder dürfen sie lediglich Sendboten und Vollzugsorgan der Wählerwünsche sein, noch dürfen sie sich zu weit von diesen entfernen. Die Kunst demokratisch legitimer Politik liegt demzufolge darin, jeweils die rechte Balance zwischen Führung und Gefolgschaft zu finden, so der Politikwissenschaftler Uwe Thaysen.
- Das Gelingen dieses Balanceaktes hängt wiederum davon ab, ob die Repräsentierten sich von der Legitimität der Entscheidungen zu überzeugen vermögen, diesen also, nach einer Formulierung des Politikwissenschaftlers Peter Graf Kielmansegg, „soziale Geltung als rechtens“ verleihen. Dafür müssen Parlamente erklären, was sie warum und auf welche Weise getan haben. Waren sie schon entstehungsgeschichtlich dazu geschaffen, Politik öffentlich zu machen und aus dem Geheimbereich der Herrschenden herauszulösen, so gilt diese Funktion umso mehr für den demokratisierten, also an den Wählerwillen zurückgebundenen Parlamentarismus seit dem späten 19. bzw. frühen 20. Jahrhundert.

### Edmund Burke zur Rolle politischer Repräsentation, 1774

(Auszug)

„[...] es sollte die Freude und der Stolz eines jeden Repräsentanten sein, mit seinen Wählern in der innigsten Eintracht, der engsten Übereinstimmung und der freimütigsten Verbindung zu leben. Deren Wünsche sollten für ihn größtes Gewicht haben, deren Meinung in hohem Respekt stehen, deren Geschäfte uneingeschränkte Aufmerksamkeit verdienen. Es ist seine Pflicht, Ihnen seine Muße, seine Vergnügungen, seine Zufriedenheit zu opfern. Und vor allem hat er stets und in allen Fällen deren Interessen den seinen vorzuziehen.

Aber seine unvoreingenommene Meinung, sein reifes Urteil, sein erleuchtetes Gewissen, die darf er Ihnen nicht opfern – einem einzelnen ebenso wenig wie irgendeinem Kreis existierender Menschen (*any set of men living*). Diese verdankt er nicht Ihrer Gunst, noch dem Gesetz oder der Verfassung. Sie sind vielmehr ein Vertrauenspfand Gottes (*a trust from providence*), für dessen Missbrauch er zutiefst verantwortlich ist. Ihr Repräsentant schuldet Ihnen nicht nur seinen Fleiß, sondern sein Urteilsvermögen. Und er verrät Sie, anstatt Ihnen zu dienen, wenn er es Ihrer Meinung zuliebe aufopfern würde. [...]

Ein gutes Parlamentsmitglied zu sein, ist [...] keine leichte Aufgabe. Insbesondere in dieser Zeit, wo die Neigung, in die gefährlichen Extreme serviler Willfährigkeit oder ungestüme Popularitätssucht zu verfallen, so deutlich ausgeprägt ist.“

Edmund Burke, „Speech to the Electors of Bristol. On his being declared by the Sheriffs, duly elected one of the Representatives in Parliament for that city. On Thursday, the 3rd of November, 1774“. Entnommen aus dem Aufsatz von Winfried Steffani, „Edmund Burke: Zur Vereinbarkeit von freiem Mandat und Fraktionsdisziplin“, in: ZParl, 12. Jg. (1981), S. 109–122.

Parlamente dürfen also nicht nur darauf verwiesen werden, Politik kommunikativ darzustellen, sondern müssen sich an ihrer Gestaltung aktiv beteiligen (können), wollen sie nicht ihren Status als zentrale Legitimationsinstanz verlieren. Daher sollten die Funktionen der Kreation, Gesetzgebung und Kontrolle, die das Parlament ausübt, nicht auf „die Regierung“, sondern auf „das Regieren“ bezogen werden. Dann liegt das Augenmerk auf dem Potenzial des Parlaments, auch das operative Geschäft der Politik selbstständig zu betreiben bzw. an ihm mitzuwirken. So verstanden gehört zum Aufgabenspektrum demokratischer Parlamente, Transparenz und Effizienz zu gewährleisten – also das kommunikative „Öffentlichmachen“ von Politik ebenso wie die aktive Regelung gesellschaftlicher Probleme.

Aus dieser Funktionenbeschreibung von Parlamenten lässt sich als deren Gesamtaufgabe fassen, Legitimität durch Repräsentation zu erzeugen. Denn die Funktion, die das Parlament von allen anderen Interessenvertretungen unterscheidet, ist die Repräsentation – und zwar verstanden im Sinne des Politologen Ernst Fraenkel als das Recht und die Pflicht zur (auch für andere) verbindlichen Entscheidung – einer Entscheidung, die im Namen des Volkes geschieht, aber doch oder gerade deswegen frei getroffen wird; die Einzel- und Gruppeninteressen aufnimmt und doch oder gerade deswegen gemeinwohlorientiert und allgemeinverbindlich sein kann.

## Parlamentstypen

Parlamente haben in ihrer historischen Entwicklung ganz unterschiedliche Gewichtungen von Funktionen vorgenommen beziehungsweise vornehmen müssen. Auch im internationalen Vergleich zeigen sich vielfältige Muster parlamentarischer Praxis. Zum besseren Verständnis der Institutionen und ihrer Wirkungsweisen lag es daher nahe, zwischen verschiedenen Typen von Parlamenten zu unterscheiden.

### Rede- und Arbeitsparlament

Im Kontext seines Vergleichs der Regierungssysteme der USA, Großbritanniens und der Bundesrepublik Deutschland entwickelte der Politikwissenschaftler Winfried Steffani im Anschluss an den Soziologen Max Weber die wohl gebräuchlichste Parlamentstypologie von Rede- und Arbeitsparlament. Dabei fußt er auf der systemprägenden empirischen Differenz zwischen dem Parlamentarismus, in dem die Regierung vom Parlament abhängig ist und entsprechend als der wichtigste Ausschuss der Parlamentsmehrheit bezeichnet wurde (Bagehot), und dem Präsidentialismus mit seiner deutlichen Frontstellung von Exekutive und Legislative.

Aus dieser systemischen Differenz ergeben sich unterschiedliche Prioritäten bei der Funktionserfüllung: Im Parlamentarismus hat die Parlamentsmehrheit „ihre“ Regierung gerade für den Zweck der gesetzgeberischen Initiative, Planung und weitgehenden Vorbereitung gebildet. Deshalb braucht sie eben-

so wenig in die Detailarbeit an Gesetzen einzutreten wie die Opposition, der die Rolle der grundsätzlichen Alternative und Kritik zufällt. So streben beide danach, der Öffentlichkeit ihre jeweilige Politik – erstere ihre Entscheidungen, letztere ihre Standpunkte dazu – zu erklären. Es wird also primär „geredet“.

Das wohl beste Beispiel hierfür ist das britische Parlament: Hier treffen, schon durch die einander gegenüberliegenden Bankreihen verdeutlicht, Regierungsmehrheit und Opposition aufeinander. Die jeweilige „*frontbench*“, die erste Sitzreihe, bestückt mit Premierminister und Ministern auf der einen, dem Oppositionsführer und seinem Schattenkabinett auf der anderen Seite, wird beim öffentlichen Schlagabtausch im Plenum von ihren jeweiligen „*backbenchers*“, den Abgeordneten ohne hervorgehobene Position, nach Kräften, oft auch lautstark, unterstützt. Bis 1979 gab es im britischen Unterhaus auch keine Fachausschüsse, und bis heute existieren dort keine parlamentarischen Gremien, die von vornherein dauerhaft für die Gesetzgebungsarbeit eingesetzt werden.

Im präsidentiellen Regierungssystem hat die Volksvertretung keinen Zugriff auf die Regierung. Sie wirkt daher selbst politikgestaltend, indem sie Gesetze entwirft und durch den parlamentarischen Prozess steuert. Hier wird also primär „gearbeitet“. Der Kongress der Vereinigten Staaten von Amerika gilt daher als Prototyp eines Arbeitsparlaments. Jedes Kongressmitglied, jedes Mitglied des Senats führt ein eigenes Politikunternehmen mit einem großen Mitarbeiterstab, mit dessen Hilfe er oder sie gesetzgeberische Initiativen ergreift

### Unterschiede zwischen Rede- und Arbeitsparlament

Ein Redeparlament ist ein eminent politisches Parlament. Es erhebt den Anspruch, das wichtigste Forum der öffentlichen Meinung, die offizielle Bühne aller großen, die Nation bewegenden politischen Diskussionen zu sein. Die parlamentarischen Ausschüsse steigen nicht über den Rang mehr zweitrangiger Hilfsorgane, das Plenum bleibt das entscheidende Aktionsforum. Die Parlamentsrede hat dabei verschiedene grundlegende Funktionen zu erfüllen: Rechtfertigung eigener Entscheidungen, Kritik an der Haltung anderer, öffentlich-wirksame Kontrolle, Information und Meinungsbekundung sowie politische Bildung im weitesten Sinne. Im Plenum wird nicht primär diskutiert, um sich gegenseitig zu überzeugen. Derartige „Überzeugungs-Gespräche“ finden auf anderen Ebenen in größeren und kleineren Gruppen sowie in vielerlei Form und Weise statt. Die parlamentarische Plenarrede zielt in wesentlichem Maße auf die öffentliche Meinung, die Presse, den Wähler ab. Die Plenarrede ist von allen anderen politischen Reden dadurch unterschieden, dass sie öffentlich in einem höchsten staatlichen Entscheidungsorgan im Beisein des politischen Gegners erfolgt, der über das Recht zur Gegenrede verfügt. [...]

Ein Redeparlament lebt davon, dass die wichtigsten Redepartner entscheidende politische Macht repräsentieren. Daher steht im Zentrum die Debatte zwischen Regierungschef und Oppositionsführer, zwischen Minister und „Schattenminister“. Das Redeparlament hat folglich nur dort eine Chance, wo Regierungschef und Oppositionsführer Mitglieder des Parlaments sind oder zumindest in ihm ein Rederecht und eine Auskunftspflicht haben. Ein Redeparlament kann nur dort seinen Funktionen sinnvoll nachkommen, wo Parlamentsreden mit

wacher Resonanz in der öffentlichen Meinung rechnen können; in einem derartigen Parlament wird das Zusammenspiel zwischen einer glaubwürdigen, systematischen und überzeugenden Opposition und einer kritischen öffentlichen Meinung zum wichtigsten Element wirksamer politischer Kontrolle.

Während im Redeparlament das Plenum die wesentliche Rolle spielt, sind im Arbeitsparlament Macht und Arbeit in entscheidender Weise in die Ausschüsse verlagert. Nicht der Redner, sondern der kenntnisreiche Detailexperte, der unermüdliche, bestens informierte Sachbearbeiter wird zur wichtigsten Parlamentsfigur. Der Machteinfluss des einzelnen Abgeordneten hängt jetzt vor allem von seiner Position im parlamentarischen Ausschusssystem ab. Im Arbeitsparlament findet die Regierungskontrolle nicht primär dadurch statt, dass die Regierung und Verwaltung sowie deren politische Apologeten im Plenum von opponierenden Kritikern öffentlich zur Rede gestellt werden. Hier besteht weit mehr die Tendenz, dass das Parlament den Charakter einer betont politisch interessierten Spezialbürokratie gewinnt. Die Macht des Arbeitsparlaments beruht im Wesentlichen darauf, dass in ihm parlamentarische Experten die Experten der Exekutive in höchst intensiver und kenntnisreicher Weise um Rede und Auskunft ersuchen, deren Tätigkeiten und Vorhaben bis zu Detailfragen und Einzelposten hin überprüfen sowie gegebenenfalls durch Bestimmungen im Vorhinein die Aktionsmöglichkeiten der Exekutive einzuengen wissen. [...]

Winfried Steffani, Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, Springer VS, Wiesbaden 1979, S. 96 f.

und sich auf die Detailarbeit in den Ausschüssen vorbereitet. Diese Ausschüsse sind auch ein wichtiger Ort, um die notwendigen sachpolitischen Koalitionen zu schmieden, da es den gleichsam „automatischen“ Zusammenhalt von Regierungsmehrheit auf der einen und Opposition auf der anderen Seite ja nicht gibt.

Das unterschiedliche Gewicht, das in beiden Parlamentstypen auf die Funktionen der Gesetzgebung und der Herstellung von Öffentlichkeit gelegt wird, wird auch sprachlich deutlich in der Unterscheidung zwischen den Begriffen Legislative (hergeleitet aus dem lateinischen „gesetzgebend“) und Parlament (vom lateinischen „parlare“, reden), im Englischen zwischen „legislature“ und „parliament“. Dass der erste Begriff für die Volksvertretungen in den USA, der Begriff „Parlament“ für die

europäischen verwendet wird, hebt noch einmal den engen Zusammenhang dieser Parlamentstypen mit dem jeweiligen Typus des Regierungssystems hervor.

Steffanis Typologie entwirft jeweils reine Parlamentstypen, zwischen denen Mischformen möglich sind. Sie schärft damit den Blick für die Erfassung vielfältiger parlamentarischer Realitäten im Vergleich über die Zeit und zwischen den Ländern. So galt der Deutsche Bundestag lange Zeit als ein „redendes Arbeitsparlament“, in dem sich Mehrheit und Opposition den öffentlichen Schlagabtausch lieferten, aber auch Wert auf effiziente Gesetzgebungsarbeit gelegt wurde und ein entsprechend ausdifferenziertes Ausschusssystem anzutreffen war. Ob dieses Mischungsverhältnis immer noch stimmt, wird im Folgenden zu prüfen sein.

Die wohl gebräuchlichste Parlamentstypologie unterscheidet zwischen Rede- und Arbeitsparlament. Im britischen Unterhaus, das am meisten einem typischen „Redeparlament“ entspricht, streben die Parlamentsmehrheit und die Opposition vornehmlich danach, der Öffentlichkeit konfrontativ ihre jeweiligen politischen Standpunkte deutlich zu machen, wie hier bei einer Sitzung am 21. November 2018. Demgegenüber gilt der US-Kongress als Prototyp eines „Arbeitsparlaments“, dessen Mitglieder selbst gesetzgeberische Initiativen ergreifen, in den Ausschüssen Details erarbeiten und sachpolitische Koalitionen schmieden. Der Justizausschuss des US-Repräsentantenhauses am 24. Juli 2019





Seit 1999 ist das Reichstagsgebäude am Berliner Spreeufer Sitz des Deutschen Bundestages. Dafür wurde das Bauwerk aus dem Ende des 19. Jahrhunderts grundlegend umgestaltet und modernisiert. Im Plenarsaal unter der Glaskuppel erinnern im Januar 2018 die Abgeordneten des Deutschen Bundestages und der Französischen Nationalversammlung an die Unterzeichnung des Elyséevertrages.

SUZANNE S. SCHÜTTEMEYER

# Der Deutsche Bundestag und seine Akteure

Der Bundestag ist das Herzstück des deutschen Parlamentarismus. Er wird geprägt durch die Fraktionen, seine verschiedenen Ausschüsse und Gremien sowie nicht zuletzt durch die Mandatsträger selbst.

## Verfassungspolitische Konsequenzen aus dem Scheitern der Weimarer Republik

Der Parlamentarische Rat suchte [...] verfassungspolitische Konsequenzen aus dem Scheitern der Weimarer Republik zu ziehen. Dies wird sichtbar, wenn man die Konkretisierung der zentralen Prinzipien des Grundgesetzes – Demokratie, Föderalismus, Rechts- und Sozialstaat – betrachtet.

Die Weimarer Reichsverfassung von 1919 vollzog zwar den Übergang zur parlamentarischen Regierung, blieb hierbei jedoch inkonsequent: Sie stellte neben den Reichstag einen direkt gewählten Reichspräsidenten, führte darüber hinaus den Volksentscheid ein und schuf damit drei konkurrierende demokratische Legitimationen. Auch wurde dem Reichstage (infolge des nur negativen Misstrauensvotums, der präsidentialen Kanzlerernennung und der präsidentialen Notstandsrechte nach Art. 48 WRV) die Flucht aus der Verantwortung ermöglicht – Regelungen, die 1930 die Selbstabdankung des Parlaments und einen scheinbar „legalen“ Übergang in die Diktatur erleichtern sollten. Im Sinne moderner Staatsformenlehre war die Weimarer Republik eine semipräsidentielle Demokratie – wie heute Frankreich oder Russland –, nicht eine parlamentarische Demokratie.

Das Grundgesetz hat demgegenüber drei Folgerungen gezogen:

**1)** „Zuweisung des Legitimationsmonopols an das Parlament“: Das Grundgesetz sieht nur eine einzige unmittelbar demokratische Legitimation vor: die der Wahl des Parlaments. Alle anderen Staatsorgane leiten sich vom Bundestag bzw. den Landtagen ab und sind entsprechend minder legitimiert. Auch kennt das Grundgesetz – außer bei der Revision von Ländergrenzen – keine plebiszitären Entscheidungen. Diese antiplebiszitäre Haltung wurde mit emotionalisierenden Kampagnen bei Volksentscheiden bzw. -begehren der Weimarer Zeit

und mit der Wahl des ehemaligen Generalfeldmarschalls von Hindenburg zum Reichspräsidenten begründet. [...] Die Tatsache, dass die Landesverfassungen überwiegend durch Volksentscheide bestätigt wurden und die Möglichkeit von Volksentscheiden enthalten, zeigt jedoch, dass diese Folgerung des Grundgesetzes aus den Erfahrungen der Vergangenheit keineswegs allgemein als zwingend betrachtet worden ist.

**2)** „Konsequente Einführung des parlamentarischen Regierungssystems“: Das Grundgesetz sucht allein von parlamentarischen Mehrheiten getragene Regierungen zu ermöglichen und diese zu stabilisieren. Dem dient, dass der Bundeskanzler sein Amt einer Wahl durch das Parlament verdankt; er es nur durch ein „konstruktives Misstrauensvotum“, d. h. Wahl eines neuen Amtsinhabers verlieren kann; ein Verordnungsrecht des Präsidenten gänzlich entfallen und das der Bundesregierung eng begrenzt worden ist; selbst im Notstandsfalle parlamentarische Entscheidungsrechte und Kontrollen bestehen bleiben.

**3)** „Anerkennung der verfassungspolitischen Funktion der Parteien“: Während die Weimarer Verfassung die Parteien ignorierte, sie lediglich einmal abwehrend mit der Formulierung, die Beamten seien „Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei“ (Art. 130 WRV), erwähnte und darin anderen älteren demokratischen Verfassungen ähnelte, hat das Grundgesetz der zentralen Rolle politischer Parteien durch ihre Einbeziehung in die Verfassung (Art. 21 GG) Rechnung getragen. [...]

Zusammenfassend ist daher das heutige Deutschland als föderale, parlamentarische Demokratie mit parteienstaatlichen Zügen zu bezeichnen.

Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 10., aktual. u. erw. Aufl., © Springer VS, Wiesbaden 2019, S. 33f.

## Die Ausgestaltung des Bundestages nach dem Grundgesetz

Der Parlamentarische Rat, der 1948/49 das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland entwarf, schuf damit auch die Basis für ein parlamentarisches Regierungssystem. Die Ratsmitglieder, 61 Verfassungsväter und vier Verfassungsmütter, hatten das Scheitern der Weimarer Republik vor Augen und suchten nun daraus Lehren für die Ausgestaltung des neuen politischen Systems zu ziehen. Dies galt besonders für das Verhältnis von Legislative und Exekutive sowie für die Ausgestaltung ihrer Kompetenzen.

Besonders hervorzuheben ist die Entscheidung, den Bundestag zum einzigen direkt vom Volk gewählten Verfassungsorgan zu machen und ihm damit die zentrale Stellung im demokratischen Verfassungsgefüge zu geben. Zwar war auch schon die Weimarer Republik „parlamentarisiert“, da die Regierung dem Reichstag gegenüber verantwortlich war und von ihm abgewählt werden konnte – eine Abhängigkeit, die es im Kaiserreich unter Geltung der Bismarck-Verfassung von 1871 noch nicht gegeben hatte. Doch dem auf sieben Jahre vom Volk direkt gewählten Reichspräsidenten hatte die Verfassung erhebliche Machtbefugnisse eingeräumt. So konnte er in faktischer Konkurrenz zum Parlament den Reichskanzler ernennen und entlassen sowie den Reichstag jederzeit auflösen.

Auch auf eine starke Exekutive war das Interesse des Parlamentarischen Rates gerichtet, denn die Erfahrungen der 1920er-Jahre hatten gezeigt, wie verheerend sich der häufige Wechsel der Regierungen zunächst auf die Handlungsfähigkeit der Politik und schließlich auf den Fortbestand der Republik ausgewirkt hatte. Gleichzeitig sollten aber die Parteien in die Verantwortung genommen werden, für stabile Mehrheiten im Parlament zu sorgen. So wurde mit Artikel 63 des neuen Grundgesetzes (GG) die Kanzlerwahl durch den Deutschen Bundestag mit dem Erfordernis der absoluten Mehrheit im ersten Wahlgang verankert; und Art. 67 GG sieht vor, dass der Kanzler nur abgesetzt werden kann, indem ein neuer gewählt wird.

Dieses sogenannte konstruktive Misstrauensvotum soll verhindern, dass es ausreicht, im Parlament Einigkeit über die Ablehnung eines Amtsinhabers herzustellen, ohne dass es mehrheitliche Unterstützung für einen Nachfolger gibt. Damit haben es der Bundestag und die in ihm wirkenden Parteien allein in der Hand, welcher Kanzler wie lange im Amt bleibt. Bei ihnen liegen die Verantwortung und die tatsächliche Handlungsmacht, eine effiziente Regierung zu garantieren. Der Bundespräsident hat dagegen nur noch Reserverechte für den Fall eines dritten Wahlgangs nach Art. 63 Abs. 4 GG und kann auch nur auf Vorschlag des Kanzlers nach einer gescheiterten Vertrauensfrage den Bundestag auflösen (Art. 68 GG).

Den ersten Rang des Bundestages unter den Verfassungsorganen verdeutlicht des Weiteren sein Recht auf Selbstorga-

## Der Bundestag im Grundgesetz

### Art 38 [Wahl]

(1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.

(2) Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt. [...]

### Art 39 [Zusammentritt und Wahlperiode]

(1) Der Bundestag wird vorbehaltlich der nachfolgenden Bestimmungen auf vier Jahre gewählt. Seine Wahlperiode endet mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages. [...]

### Art 40 [Präsident; Geschäftsordnung]

(1) Der Bundestag wählt seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und die Schriftführer. Er gibt sich eine Geschäftsordnung. [...]

### Art 41 [Wahlprüfung]

(1) Die Wahlprüfung ist Sache des Bundestages. Er entscheidet auch, ob ein Abgeordneter des Bundestages die Mitgliedschaft verloren hat. [...]

### Art 42 [Öffentlichkeit der Sitzungen; Mehrheitsprinzip]

(1) Der Bundestag verhandelt öffentlich. Auf Antrag eines Zehntels seiner Mitglieder oder auf Antrag der Bundesregierung kann mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. [...]

(2) Zu einem Beschlusse des Bundestages ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Für die vom Bundestage vorzu-

nehmenden Wahlen kann die Geschäftsordnung Ausnahmen zulassen. [...]

### Art 43 [Anwesenheit der Bundesregierung]

(1) Der Bundestag und seine Ausschüsse können die Anwesenheit jedes Mitgliedes der Bundesregierung verlangen. [...]

### Art 44 [Untersuchungsausschüsse]

(1) Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden. [...]

### Art 45 und Art. 45a bis 45d [Ausschüsse; Wehrbeauftragter; Kontrollgremium]

[...]

### Art 46 [Indemnität und Immunität der Abgeordneten]

[...]

### Art 47 [Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten]

[...]

### Art 48 [Ansprüche der Abgeordneten]

(1) Wer sich um einen Sitz im Bundestage bewirbt, hat Anspruch auf den zur Vorbereitung seiner Wahl erforderlichen Urlaub.

(2) Niemand darf gehindert werden, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen und auszuüben. Eine Kündigung oder Entlassung aus diesem Grunde ist unzulässig.

(3) Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. [...]

nisation. Dies schließt die eigenständige Einberufung der Sitzungen und die Geschäftsordnungsautonomie ebenso ein, wie die Möglichkeit, Zahl und Art seiner Ausschüsse sowie anderer Gremien weitestgehend selbst zu bestimmen. Nur die Ausschüsse für auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung und Angelegenheiten der Europäischen Union sowie der Petitionsausschuss, an den sich die Bürgerinnen und Bürger direkt mit ihren Bitten oder Beschwerden richten können, sind im Grundgesetz vorgeschrieben (Art. 45, 45a und 45c GG). Ansonsten entscheidet der Bundestag allein über Organisation und Ablauf seines Alltags.

Dies ist keineswegs selbstverständlich, wie sich am Beispiel zweier anderer großer Parlamente in Europa zeigt: So begrenzt die französische Verfassung die Zahl der ständigen Ausschüsse der *Assemblée nationale* auf acht, und im britischen Parlamentarismus liegt die Gestaltung der Tagesordnung im Unterhaus faktisch bei der Regierung – ein Zeichen dafür, wie konsequent dort die Vorstellung verwirklicht ist, dass Mehrheit und Regierung eine Handlungseinheit bilden und wie konsequent auch das Prinzip der Handlungsfähigkeit beachtet ist.

## Wahl der Abgeordneten

Der Bundestag wird in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl auf vier Jahre gewählt. Seit der 15. Wahlperiode (2002 bis 2005) besteht er nach BWahlG. aus 598 Mitgliedern. Auf diese Anzahl wurde das Parlament verkleinert, nachdem die deutsche Einheit – und damit das Anwachsen der zu repräsentierenden Bevölkerung um etwa ein Viertel – es vorübergehend erfordert hatte, den Bundestag von 518 (inklusive 22 Abgeordneten aus West-Berlin) auf 656 Sitze zu vergrößern. Die seit 2002 geltende Regelgröße von 598 wurde jedoch stets überschritten – bis 2009 durch Überhangmandate und seit 2013 durch Ausgleichsmandate (siehe unten).

Nach dem aktuellen Bundeswahlgesetz werden die 598 Abgeordneten wie bisher in 299 Wahlkreisen sowie über Landeslisten gewählt. In der Bundesrepublik gilt das personalisierte Verhältniswahlrecht. Jede Wählerin bzw. jeder Wähler hat zwei Stimmen: Die erste ist für eine Kandidatin bzw. Kandidaten im eigenen Wahlkreis bestimmt, die zweite geht an die Landesliste einer zur Wahl stehenden Partei. Die Zusammensetzung des

## Von der Wählerstimme zum Mandat: Sitzberechnung nach Sainte-Laguë/Schepers



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbilder 086131

Bundestages ist das Ergebnis des Stärkeverhältnisses der Parteien zueinander, das sich aus den Zweitstimmen ergibt. Vereinfacht gesagt: Erzielt eine Partei 30 Prozent der Zweitstimmen, hat sie Anspruch auf 30 Prozent der Sitze im Bundestag. Dies wird nach einem speziellen mathematischen Verfahren (dem Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren) für jedes Bundesland einzeln errechnet auf der Basis eines Kontingents von doppelt so vielen Sitzen, wie das jeweilige Land Wahlkreise hat.

An diesem Verrechnungsverfahren nehmen nur jene Parteien teil, die mindestens fünf Prozent der Zweitstimmen bundesweit oder drei Direktmandate errungen haben. Mit der seit 1953 geltenden, nicht mehr nur auf die einzelnen Bundesländer bezogenen Sperrklausel, auch Fünf-Prozent-Hürde genannt, sollte der Einzug von Splitterparteien ins Parlament verhindert und damit einer erheblichen Erschwerung der Mehrheitsbildung vorgebeugt werden.

### Das Problem der Überhang- und Ausgleichsmandate

Von dem mit dem Saint-Laguë/Schepers-Verfahren ermittelten Mandatsanteil für jede Partei wird die Zahl der Sitze abgezogen, die Kandidaten der Partei bereits über die Wahlkreise errungen haben. Die verbleibenden Sitze werden aus den Landeslisten nach Reihenfolge der dort aufgestellten Kandidaten aufgefüllt. Hat eine Partei mit ihren Wahlkreiskandidaten mehr Sitze gewonnen, als ihr nach ihrem Zweitstimmenanteil zustehen, werden sogenannte Überhangmandate verteilt.

Bis 2013 wurde der Bundestag dann in der fraglichen Wahlperiode – und nur in dieser – um die entsprechende Sitzzahl vergrößert. So kam es, dass in der Regel nicht nur die gesetzlich festgelegte Anzahl von Abgeordneten in den Bundestag einzog: Nach der Bundestagswahl 2005 waren 16 Überhangmandate, 2009 waren 24, in früheren Bundestagen meist zwischen zwei und sechs zu verzeichnen (Ausnahmen bilden die Jahre 1994 und 1998 mit 16 bzw. 13 Überhangmandaten).

Das Auftreten sogenannter negativer Stimmengewichte und die wachsende Zahl der Überhangmandate bewogen das Bundesverfassungsgericht 2009, das geltende Wahlrecht für verfassungswidrig zu erklären, weil es die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der politischen Parteien gefährdet sah.

Um den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts nachzukommen, sieht das neue Wahlgesetz nun vor, dass für die Überhangmandate Ausgleichsmandate an die anderen Parteien verteilt werden. Dazu werden die in den Ländern gewonnenen Sitze jeder Partei bundesweit addiert und überproportionale Direktmandatsgewinne ausgeglichen, indem die Sitzzahl des Bundestages erhöht und den übrigen Parteien ihr proportionaler Anteil an dieser vergrößerten Anzahl zugewiesen wird.

Durch diese Ausgestaltung des Wahlrechts wuchs der Bundestag 2013 trotz lediglich vier Überhangmandaten um 33 Sitze, und 2017 entstanden 46 Überhangmandate, die 65 Ausgleichsmandate und damit insgesamt 709 Sitze zur Folge hatten. So ist der Deutsche Bundestag – wie schon in den 1990ern – das bei Weitem größte demokratisch gewählte Nationalparlament der Welt.

So verwundert es nicht, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die dieser Entwicklung zugrunde liegt, umgehend auf heftige Kritik stieß. Versuche, insbesondere der Bundestagspräsidenten, das Wahlrecht erneut zu reformieren, um eine Vereinfachung des Verfahrens und eine Verkleinerung des Bundestages zu erreichen, haben bislang zu

### Zuteilung der Mandate

#### Vor der Wahl:

Die im Bundestag regulär zu besetzenden 598 Abgeordnetensitze werden entsprechend der Bevölkerungszahl auf die Länder verteilt.

#### Nach der Wahl:

Von diesem Kontingent erhalten die Parteien in jedem Land so viele Mandate, wie ihrem Zweitstimmenanteil entspricht.

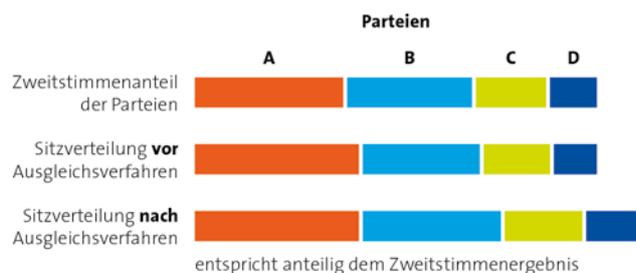
Die von ihnen gewonnenen Direktmandate (Wahlkreismandate) werden darauf angerechnet; die übrigen Mandate werden aus der jeweiligen Landesliste besetzt.

Hat eine Partei in einem Land mehr Direktmandate errungen, als ihr nach ihrem Zweitstimmenanteil insgesamt zustünden, darf sie die überzähligen Mandate (Überhangmandate) behalten.

Es findet dafür aber ein Ausgleich zugunsten der übrigen Parteien statt.

#### Ausgleichsverfahren:

Die den Parteien zugeteilten Sitze werden auf Bundesebene addiert. Hat eine Partei prozentual mehr Sitze als Zweitstimmen, wird die Gesamtzahl der Bundestagsitze erhöht, bis sich Sitzanteil und Stimmenanteil dieser Partei decken.



Die Mandate des vergrößerten Bundestags werden dann gemäß dem Zweitstimmenergebnis auf alle Parteien verteilt.

Abschließend findet für jede Partei eine Unterverteilung der Mandate auf die einzelnen Länder statt. Jeder Landesliste fallen dabei mindestens so viele Mandate zu, wie die Partei in diesem Land an Direktmandaten errungen hat.

© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 086140

keinem Erfolg geführt – zu unterschiedlich sind die Interessen der Parteien, und es ist guter demokratischer Brauch, das Wahlrecht im Einvernehmen zu reformieren. Hinzu kommt, dass die Auffassung, der Bundestag sei zu groß, bisher eher einem Gefühl entspringt als sachlichen Kriterien. So wird sich wohl in absehbarer Zeit nichts am Grundcharakter des deutschen Wahlsystems als „personalisiertes Verhältniswahlrecht“ ändern.

Allerdings ist diese gängige Bezeichnung eher irreführend. Die Kandidaten in den Wahlkreisen werden nämlich nicht – jedenfalls nicht in erster Linie – als Personen gewählt, sondern als Mitglieder ihrer Partei. An dieser Zugehörigkeit orientiert sich, wie Studien ergeben, die große Mehrheit der Wählerinnen und Wähler bei ihrer Entscheidung. Auch die gängige Annahme, es sei vor allem der Sperrklausel zu verdanken, dass der Bundestag schon nach der zweiten Bundestagswahl nur noch aus fünf gegenüber zuvor neun Fraktionen bzw. Gruppen und von 1961 bis 1983 aus lediglich drei Fraktionen bestand, greift zu kurz. Vielmehr konnten die Parteien schon in den 1950er-Jahren ihrer Wählerschaft politische Erfolge bzw. überzeugende Angebote vorweisen, die dem Bundestag das Schicksal des Weimarer Reichstages mit Abgeordneten aus bis zu 14 Parteien ersparten.

**Die im 19. Bundestag vertretenen Parteien**

Seit der Wahl 2017 besteht der Bundestag aus sechs Fraktionen (CDU/CSU, SPD, FPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke, AfD).

Ende der 1970er-Jahre verbreiterten zunächst die Grünen das Parteienspektrum, das bis dahin aus CDU/CSU, SPD und FDP bestanden hatte. 1983 schafften sie erstmals den Einzug in den Bundestag, 1990 scheitern sie an der Sperrklausel. Nach dem Zusammenschluss 1993 mit Bündnis 90, das 1990 in den neuen Bundesländern noch separat kandidiert hatte, konnte

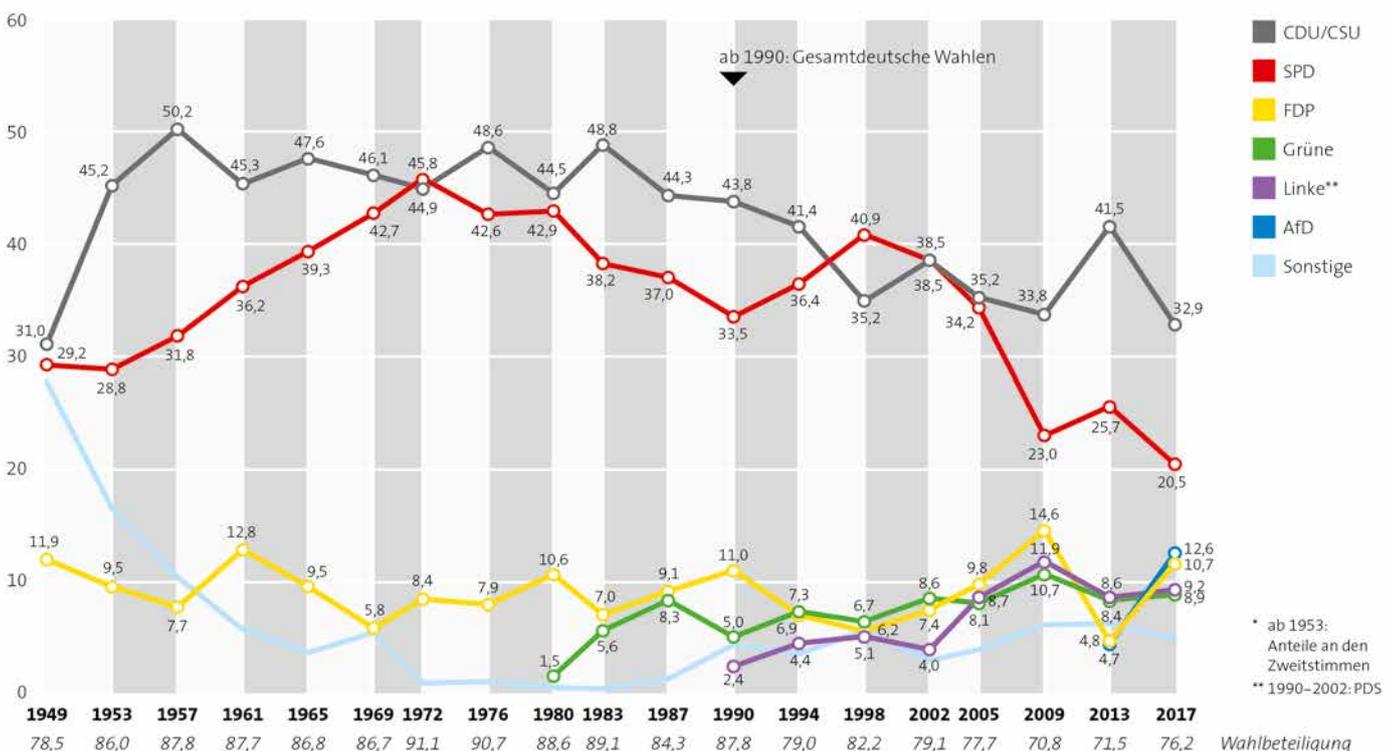
Bündnis 90/Die Grünen 1994 in Fraktionsstärke in den Bundestag einziehen und sich seither mit einer stabilen Stammwählerschaft als dauerhafter Bestandteil des deutschen Parteiensystems etablieren.

Dies gilt ebenso für die nach zeitlicher Reihenfolge sechste Partei, die im aktuellen Bundestag vertreten ist, die Partei Die Linke, die sich im Juni 2007 gründete. Sie war Ergebnis eines Zusammenschlusses der „Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit“ (WASG), einer Abspaltung der SPD, mit der Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS), die ihrerseits wiederum aus der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED, der Staatspartei der ehemaligen DDR) hervorgegangen war. Mit Wahlergebnissen um die zehn Prozent in den letzten drei Bundestagswahlen und parlamentarischer Präsenz in zehn der sechzehn Bundesländer – bis hin zur Stellung des Ministerpräsidenten in Thüringen – ist Die Linke inzwischen eine seit zwanzig Jahren etablierte Kraft im Bundestag.

Der rechtspopulistischen, in Teilen als rechtsextrem eingestuften „Alternative für Deutschland“ (AfD) gelang es 2017 zum ersten Mal, Sitze zu gewinnen, und zwar sogar mit dem besten Ergebnis unter den kleinen Parteien, sodass sie im Bundestag die drittgrößte Fraktion stellt. Auch wenn damit noch nicht von einer „Zersplitterung“ des Parlaments, gar von „Weimarer Verhältnissen“ gesprochen werden kann, ist unübersehbar, dass sich das Parteiensystem ausdifferenziert und die politische Bandbreite der parlamentarisch repräsentierten Interessen zugenommen hat. Als Folge ist die Regierungsbildung im Bundestag schwieriger geworden und dauerte 2017/2018 so lange wie nie zuvor in der Bundesrepublik. Künftig müssen die demokratischen Fraktionen und ihre Parteien noch deutlicher als bisher unter Beweis stellen, dass sie die politische Verantwortung, die in Wahlen konkretisiert wird, übernehmen wollen und können.

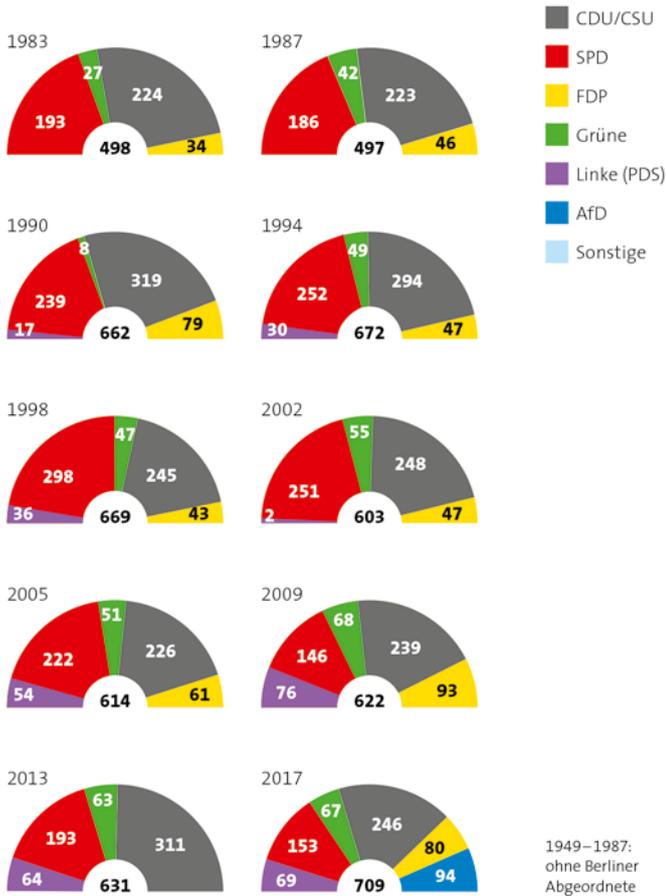
**Bundestagswahlen 1949–2017**

Zweitstimmenanteile der Parteien in Prozent\*



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 088500

### Sitzverteilung im Bundestag jeweils zu Beginn der Wahlperiode



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild o88 501

### Bedeutung und Aufgaben der Fraktionen

Die Fraktionen sind die Parteien im Parlament. Ihre Bedeutung im deutschen Parlamentarismus zeigt sich schon darin, dass sie es sind, die sich nach der Wahl, aber noch vor der konstituierenden Sitzung des neuen Bundestages versammeln und die ersten politischen Entscheidungen treffen bzw. vorbereiten. Dabei richtet sich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit vor allem auf die Aktivitäten, die für die Bildung einer neuen Regierung entfaltet werden. Doch für den bald darauf einsetzenden Arbeitsalltag des Parlaments ist es genauso wichtig, wie sich seine Fraktionen darauf organisatorisch und personell einstellen.

In den meisten Ländern wird eine bestimmte Mindestgröße vorgeschrieben, damit sich Abgeordnete zu einer Fraktion zusammenschließen können. Im Bundestag beträgt diese fünf Prozent, analog zur Sperrklausel im Wahlgesetz. Außerdem bestimmt die Geschäftsordnung, dass nur Abgeordnete einer Partei eine Fraktion bilden können. Als Sonderregel für CDU und CSU wurde 1969 der Passus in die Geschäftsordnung aufgenommen, dass eine Fraktionsgemeinschaft auch für Abgeordnete solcher Parteien möglich ist, die in keinem Bundesland in Wettbewerb zueinander stehen. Weiteren Ausnahmen von der Regel „Fraktion = Abgeordnete aus derselben Partei“ muss der Bundestag im Einzelfall zustimmen.

Ein spezieller Beschluss des Parlaments ist auch erforderlich, um sogenannte Gruppen anzuerkennen. Dabei handelt es sich um Abgeordnete einer Partei, die sich zusammenschließen

wollen, ohne Fraktionsmindeststärke von fünf Prozent zu erreichen. So wurde etwa 1990, als für die Bundestagswahl die Sperrklausel separat für das ost- und westdeutsche Wahlgebiet galt, den acht Abgeordneten von Bündnis 90/Die Grünen und den 17 von der PDS/Linke Liste dieser Status zuerkannt. Damit erhielten sie fraktionsähnliche Rechte sowie eine angemessene Finanzierung. Auch 1994 wurde mit den Abgeordneten der PDS so verfahren, die wiederum nicht in Fraktionsstärke im Bundestag vertreten war, aber vier Direktmandate in Berlin und damit insgesamt 30 Sitze errungen hatte.

### Hierarchisierung und Arbeitsteilung in den Fraktionen

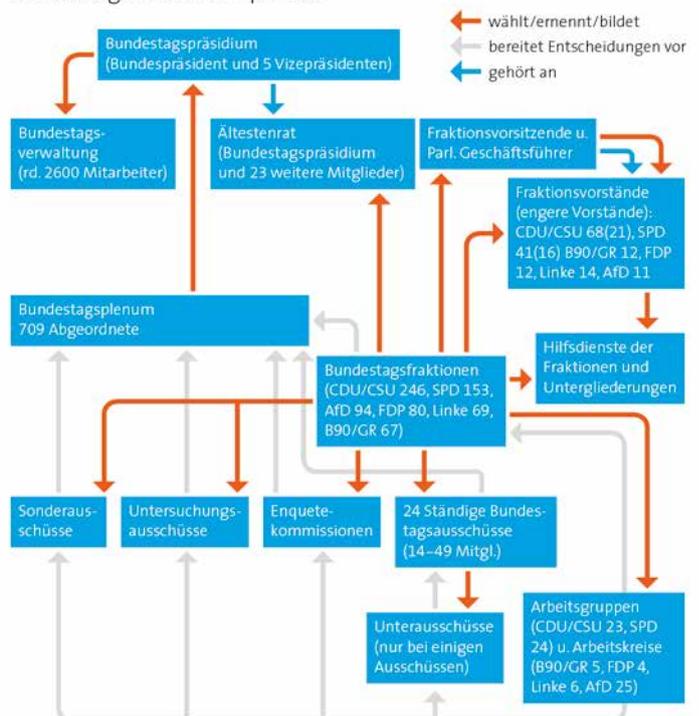
Hierarchisierung und Arbeitsteilung sind die Prinzipien, die die Fraktionsentwicklung schon seit dem Ersten Bundestag geprägt haben. Dass man ein Gremium brauchte, das die Führung der Geschäfte und die Außenvertretung wahrnahm, hatte sich schon aus früheren Erfahrungen etlicher Abgeordneter der ersten Stunde des westdeutschen Parlamentarismus ergeben. Ganz selbstverständlich also wählten sich die Fraktionen bereits 1949 Vorstände.

Arbeitsteilige Strukturen fanden hingegen erst einige Jahre später Eingang in die Organisation der Fraktionen. Schon im Ersten Bundestag hatte sich ein System von fachlich spezialisierten Ausschüssen entwickelt, um die Kriegsfolgen gesetzgeberisch zu bewältigen. Nie wieder hat es auch nur annähernd so viele Ausschuss- und Unterausschusssitzungen gegeben wie in der ersten Wahlperiode von 1949 bis 1953: 511 gegenüber zum Beispiel 3096 in der 18. Wahlperiode von 2013 bis 2017.

So ließ der westdeutsche Nachkriegsparlamentarismus gar keinen Raum für das aus dem 19. Jahrhundert überkommene Trugbild: Danach gelten – in Verkennung der tatsächlichen Praxis des ersten gesamtdeutschen Parlaments, der in der Frankfurter Paulskirche 1848/49 tagenden Nationalver-

### Das arbeitsteilige Fraktionenparlament

Stand: Beginn 19. Wahlperiode



Quelle: www.bundestag.de  
Basis: Schaubild aus Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 10., aktual. u. erw. Aufl., © Springer VS, Wiesbaden 2019, S. 201

sammlung – als ideale Abgeordnete die im Plenum freihändig beratenden und sich spontan gegenseitig überzeugenden politischen Generalisten. Selbst bei gutem Willen: Zu vielfältig und alltäglich waren die Probleme, die Lösungen erforderten, zu groß war der Entscheidungsdruck, um diesem Trugbild in der Praxis zu folgen. Die Abgeordneten lernten rasch, dass der Einzelne ohne die fraktionsinternen arbeitsteiligen Strukturen gar nicht verantwortungsvoll entscheidungsfähig ist. Ebenso schnell machten sie die Erfahrung, dass die Ausschüsse umso effektiver arbeiten konnten, je besser der Sachverstand in den Fraktionen bereits organisiert und gebündelt, je präziser politische Positionen schon vorgeklärt waren. Unter diesen Voraussetzungen wurden die Entscheidungen außerdem verbindlich und verlässlich kalkulierbar hinsichtlich der parlamentarischen Zustimmung im Plenum.

Ein weiterer Faktor beschleunigte die Arbeitsteilung im Bundestag: das Wachsen der großen Fraktionen. Mit 250 bzw. 162 Mitgliedern konnten die Union aus CDU und CSU sowie die SPD im Zweiten Bundestag die Positionen ihrer Fraktionen nicht mehr in Vollversammlungen detailliert diskutieren und herausarbeiten. Deshalb bildeten sie ab 1953 innerhalb ihrer Fraktionen fachlich spezialisierte Arbeitskreise – ein Beispiel, dem die FDP 1957 folgte. Damit war eine parlamentarische Arbeitsebene geschaffen, auf der Abgeordnete ohne hervorgehobene Stellung besser als in den Fraktionsversammlungen ihre Positionen zur Geltung bringen konnten und der Sachverstand dieser „einfachen“ Parlamentarier besser für die Fraktion zu nutzen war.

Solche Ebenen können nur in die Fraktionsorganisationen eingezogen werden, wenn zwischen den Abgeordneten gegenseitiges Vertrauen in die Übereinstimmung ihrer grundlegenden politischen Überzeugungen herrscht. Erst auf dieser Basis entwickelt sich die Bereitschaft, dem Kollegen aus der eigenen Fraktion die Entscheidungen auf seinem Fachgebiet zumindest im Detail weitgehend zu überlassen und im Gegenzug dafür dasselbe zu erwarten. Dieses Vertrauen wuchs im Bundestag mit der Dauer des Zusammenwirkens heran und ermöglichte die zunehmende Arbeitsteilung in den Fraktionen.

### Arbeitsgruppen und Arbeitskreise

Aus diesen Organisationsanforderungen sind in den Fraktionen des Bundestages weitgehend identische Strukturen entstanden. Union und SPD richteten seit Jahren regelmäßig je gut zwanzig hochspezialisierte Arbeitsgruppen (AGs) ein, die in ihrem thematischen Zuschnitt den Bundestagsausschüssen wie ein Spiegelbild entsprechen.

Die Mitglieder einer AG vertreten ihre Fraktion im korrespondierenden Ausschuss. In der SPD ist der oder die AG-Vorsitzende gleichzeitig Sprecher bzw. Sprecherin der Fraktion im Ausschuss (Inzwischen nennt die Fraktion die Inhaber dieser Position gar nicht mehr AG-Vorsitzende, sondern gleich Sprecher.). In der Unionsfraktion hat dagegen oft der oder die stellvertretende AG-Vorsitzende das Sprecheramt inne, während die Vorsitzenden von Amts wegen Mitglieder im erweiterten Fraktionsvorstand sind. Diese personellen Verknüpfungen garantieren den Informationsfluss zwischen Parlament und Fraktionen in der sachpolitischen Arbeit und ihre organisatorische Verzahnung im Gesetzgebungsprozess.

Die kleineren Fraktionen verfügen über sogenannte Arbeitskreise (AK), die größere Themengebiete abdecken, zumeist fünf oder sechs, denn ihre geringere Mitgliederzahl erlaubt ihnen keine tiefere Binnendifferenzierung. Die AfD entschied sich hingegen nach ihrem erstmaligen Einzug in den Bundestag 2017 25 Arbeitsgruppen einzusetzen, die im Wesentlichen

spiegelbildlich zu den Ausschüssen geschnitten sind, nennt diese aber Arbeitskreise.

In den AGs leisten die Abgeordneten die gesetzgeberische Detailarbeit, dort konkretisieren oder korrigieren sie oft die Führungsvorgaben, im Falle der regierungstragenden Fraktionen auch die Entwürfe der Ministerien. Viele der AG- und AK-Mitglieder sind für das jeweilige Sachgebiet schon durch ihre vorangegangene Berufstätigkeit ausgewiesen oder haben sich – zum Teil über mehrere Wahlperioden – auf bestimmte Materien spezialisiert. Insofern lassen sich die AGs bzw. AK als Instanz zur Sozialisation und Einarbeitung der Bundestagsabgeordneten begreifen. Hier können diese ihre Kenntnisse und Fähigkeiten, ihre Nützlichkeit für die eigene Fraktion unter Beweis stellen, sich für Führungsaufgaben empfehlen, gewisse Eigenständigkeit sowie sachpolitischen Einfluss gewinnen und Wählerinteressen zur Durchsetzung verhelfen. Die Arbeitsgruppen bzw. Arbeitskreise eröffnen damit den Parlamentariern auch ein Potenzial zur inhaltlich-politischen Kontrolle der eigenen Regierung bzw. Fraktionsführung, das im Normalfall hinter verschlossenen Türen, als letztes Mittel aber auch öffentlich genutzt werden kann.

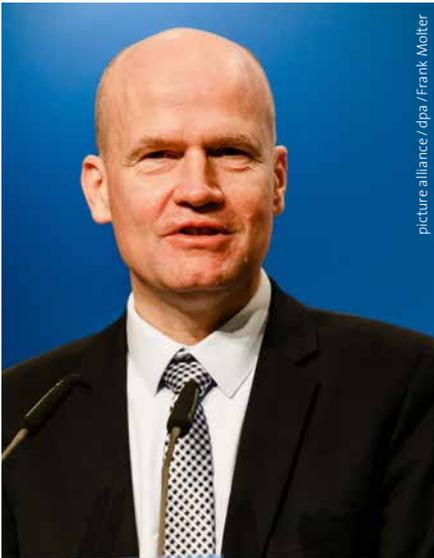
### Fraktionsführungen

Die zunehmende Ausdifferenzierung und Professionalisierung der Arbeitsteilung erforderte weitere innerfraktionelle Koordination und Integration, was wiederum den Bedarf an Führung steigerte. Diese Führung wurde auch dadurch notwendiger, dass schon in den 1950er-Jahren in der noch jungen Bundesrepublik Mehrheitsregierungen auf der Basis von Koalitionen zum Muster wurden. Solche Mehrheitsregierungen sind nur dann stabil und zuverlässig handlungsfähig, wenn die sie tragenden Fraktionen prinzipiell geschlossen agieren – und zwar nicht nur einmal bei der Kanzlerwahl, sondern für die Durchsetzung eines Gesetzgebungsprogramms über eine ganze Wahlperiode hinweg.

Für die Oppositionsfraktionen gilt prinzipiell dasselbe, da sie schließlich der Öffentlichkeit beweisen wollen, dass sie eine bessere und ständig bereite Alternative zur amtierenden Regierung und ihrer Mehrheit sind. Diese Geschlossenheit erwarten im Übrigen auch die Bürgerinnen und Bürger; sie scheint nach wie vor in der öffentlichen Wahrnehmung und der Politischen Kultur der Bundesrepublik das wichtigste Merkmal für Kompetenz und Entscheidungskraft zu sein.

Solche Geschlossenheit ist nur durch Führung zu erreichen. Sie hat (neben der organisatorisch-praktischen Leitung) die politische Richtung vorzugeben. Sie muss dafür Sorge tragen, dass die in der Fraktion formulierten Interessen und herausgearbeiteten Einzelpolitiken inhaltlich stimmig sind, dass die Gesamtfraktion und ihre Experten ineinander greifen und dass die Leitlinien der Partei berücksichtigt werden. Im Falle der Parlamentsmehrheit müssen die Fraktionsführungen zusätzlich sicherstellen, dass ihre Fraktionen und die Regierung an einem Strang ziehen, also abgestimmt reden und handeln.

Für diese Lenkungsfunktionen wählen die beiden großen Bundestagsfraktionen seit 1975 (SPD) bzw. 1980 (CDU/CSU) Geschäftsführende Vorstände. Dieser besteht im 19. Bundestag bei der Union aus einem Vorsitzenden, mittlerweile zwölf Stellvertretern und fünf Parlamentarischen Geschäftsführern. Hinzu kommen noch die beiden Justiziere und ein Sprecher der CDU-Landesgruppen. Der ersten weiblichen Vorsitzenden einer der großen Fraktionen im Bundestag, Andrea Nahles, traten in der SPD bis Juni 2019 sieben Stellvertreter und vier parlamentarische Geschäftsführer zur Seite.



picture alliance / dpa / Frank Molter



picture alliance / Britta Pedersen / dpa



imago images / Christian Spicker



picture alliance / dpa / Bernd von Jutrczenka



picture alliance / Geisler Fotopress / Thomas Barthia



Jens Schicke / Süddeutsche Zeitung Photo

Seit der Bildung des ersten Bundestages 1949 wählen die Fraktionen Vorstände. Diese sorgen für die Integration der Abgeordneten wie für die Geschlossenheit bei Abstimmungen, sie vertreten die Fraktionen nach außen und geben die politische Richtung vor. Die Fraktionsvorsitzenden des 19. Deutschen Bundestages (v. li. oben nach re. unten): Ralph Brinkhaus (CDU/CSU), Anton Hofreiter und Katrin Göring-Eckardt (Bündnis 90/Die Grünen), Amira Mohamed Ali und Dietmar Bartsch (Die Linke), Rolf Mützenich (SPD), Christian Lindner (FDP), Alice Weidel und Alexander Gauland (AfD)



Fraktionsvorsitzende können unterschiedliche Rollen einnehmen: Herbert Wehner (oben li.) agierte als Bindeglied zwischen der Fraktion und den Kanzlern Willy Brandt (selbes Bild, Mitte) und Helmut Schmidt (selbes Bild, re.) – hier gemeinsam im Mai 1970. Wolfgang Schäuble (im Bild darunter re. mit Helmut Kohl 1999) trat eher als voraussichtlicher Nachfolger und innerparteilicher Rivale des amtierenden Kanzlers Helmut Kohl auf. Angela Merkel forderte als Fraktionsvorsitzende und Oppositionsführerin Kanzler Gerhard Schröder heraus, hier im rechten Bild bei einer Bundestagsdebatte 2004.

Die Aufgaben des Vorsitzenden sind beispielhaft in der Arbeitsordnung der CDU/CSU-Fraktion (§ 7) festgehalten: „Der Vorsitzende führt die Fraktion und vertritt sie nach innen und nach außen. Er beruft die Fraktions- und Vorstandssitzungen ein und schlägt ihre Tagesordnungen vor. Er leitet die Fraktion im Plenum des Bundestages.“ Aus dieser nüchternen Beschreibung ist der politische Rang dieses Amtes kaum erkennbar. Was „führen“ und „leiten“ tatsächlich bedeutet, ergibt sich erst aus der Organisationswirklichkeit und aus den unterschiedlichen politischen Zielen, Persönlichkeiten und Führungsstilen der konkreten Amtsinhaber.

Die „Administratoren“ („Verwalter“) unter den Fraktionsvorsitzenden, die sich eher als „ehrliche Makler“ denn als Initiatoren von Politik verstanden, bezogen ihre herausragende Stellung entweder daraus, dass sie ihrer Fraktion als Bindeglied zur Regierung, zuweilen auch als deren verlängerter Arm erschienen oder parlamentarische Statthalter von Kanzlerkandidaten ohne Bundestagsmandat waren. Herbert Wehner, der fast 14 Jahre das Amt des Fraktionsvorsitzenden bekleidete, „diente“ so „seinen“ sozialdemokratischen Kanzlern Willy Brandt und Helmut Schmidt. Karl Carstens „hielt drei Jahre lang die Stellung“ für Helmut Kohl, bis dieser vom Ministerpräsidentensessel in Rheinland-Pfalz in die Oppositionsführerschaft im Bundestag wechselte.

Die „Politiker“ unter den Fraktionsvorsitzenden bezogen ihre Autorität aus ihrer Rolle als gleichsam „echte“ Oppositionsfüh-

rer, die als Fraktionsvorsitzende auch Herausforderer des amtierenden Kanzlers waren – so etwa Helmut Kohl und Angela Merkel; die Fraktionsvorsitzenden Helmut Schmidt und Wolfgang Schäuble traten eher als innerparteiliche Rivalen und/oder prospektive Nachfolger des amtierenden Kanzlers auf. Die in den Statuten und Organisationsstrukturen der Fraktionen im Grundsatz angelegte Arbeitsteilung und Hierarchisierung erlauben die ganze Bandbreite dieser Vorsitzendenrollen.

Die Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden fungieren vor allem als inhaltliche Koordinatoren größerer Sachgebiete und sind für die in diesen Sachgebieten angesiedelten Arbeitsgruppen jeweils „zuständig“. Sie ähneln insofern Abteilungsleitern in großen Firmen oder Verwaltungen. Die Parlamentarischen Geschäftsführer organisieren die Arbeitsabläufe im Alltag des Bundestages. Für die Außendarstellung besonders wichtig ist ihre Funktion, bei Abstimmungen die Präsenz der Abgeordneten und ihr geschlossenes Auftreten zu erreichen. Keineswegs steuern die Parlamentarischen Geschäftsführer aber nur den technisch-prozeduralen Teil des Bundestagsbetriebes. Durch ihre Mitgliedschaft im Geschäftsführenden Vorstand wirken sie auch wesentlich an der Auswahl und Koordination politischer Inhalte für gesetzgeberische Vorhaben mit.

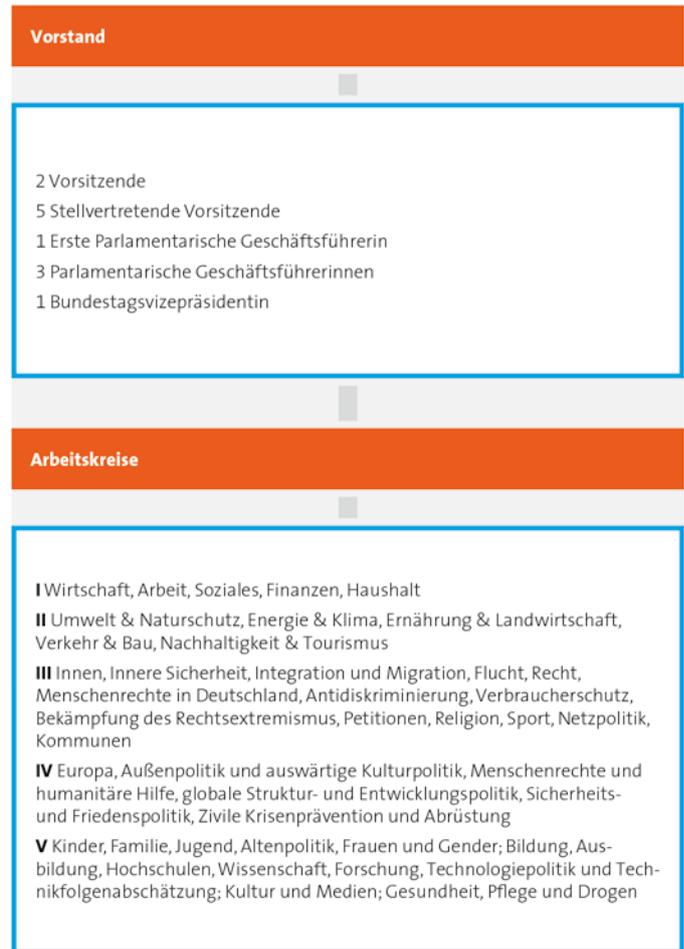
Diese engsten Führungszirkel der beiden großen Fraktionen werden ergänzt durch die erweiterten Vorstände. Die in der Regel über 200 Mitglieder umfassenden Fraktionen sind – bei aller

## Organisation der Bundestagsfraktion der CDU/CSU in der 19. Wahlperiode Stand 2017



[www.cducsu.de/fraktion](http://www.cducsu.de/fraktion) (Abruf am 27. August 2019)

## Organisation der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen in der 19. Wahlperiode Stand 2017



[www.gruene-bundestag.de/fraktion](http://www.gruene-bundestag.de/fraktion) (Abruf am 27. August 2019)

Übereinstimmung in ihren jeweiligen politischen Grundsätzen und zentralen Zielen – heterogene Gebilde. Die Abgeordneten der SPD wie der Union unterscheiden sich regional, konfessionell, sozialstrukturell und durchaus auch in ihren politischen und ideologischen Positionen. Um den Zusammenhalt in der Fraktion zu gewährleisten, müssen diese Unterschiede in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen repräsentiert werden. Zu diesem Zweck gibt es im 19. Bundestag in der SPD-Fraktion 25, in der Unionsfraktion 47 weitere Vorstandsmitglieder. Sie fungieren als Mittlerinstanz zwischen Gesamtfraktion und Leitungsebene. Dies zeigt sich besonders deutlich bei der CDU/CSU, deren erweiterter Vorstand aus den Vorsitzenden der Arbeitsgruppen (gegenwärtig 23), den Vorsitzenden der sechs sogenannten Soziologischen Gruppen (siehe Schaubild) und 18 sonstigen gewählten Mitgliedern besteht.

Die kleineren Fraktionen, die in der Vergangenheit oft nur 30 bis 50 Mitglieder zählten, im 19. Bundestag zwischen 67 und 91, können mit weniger differenzierten Binnenstrukturen auskommen (siehe Schaubild zu Bündnis 90/Die Grünen). Ihre Vorstände entsprechen hinsichtlich Größe und Funktionen den Geschäftsführenden Vorständen der großen Fraktionen; faktisch entfällt bei ihnen die Ebene des erweiterten Vorstandes. Auch die Feingliederung in Arbeitsgruppen muss, wie gezeigt, in den kleineren Fraktionen unterbleiben. In den vergangenen Wahlperioden hatten sie schon häufig Schwierigkeiten, alle Bundestagsausschüsse hinreichend zu besetzen.

Am Beispiel: Selbst bei 50 Mitgliedern ergibt sich folgende Rechnung: Da die Angehörigen der Fraktionsführung in der Regel keine Ausschusspositionen übernehmen, stehen gut 40 Personen für diese Aufgaben bereit. Bei über 20 Bundestagsausschüssen könnten also jeweils höchstens zwei Mitglieder entsandt werden.

Da für eine Reihe von Ausschüssen den kleineren Fraktion mehrere Sitze zur Verfügung stehen, muss auf Doppelmitgliedschaften zurückgegriffen werden, die eine erhebliche Arbeits- und Zeitbelastung der Abgeordneten darstellen. Dass angesichts solcher Zahlen die Einrichtung von thematisch spiegelbildlich zu den Bundestagsausschüssen geschnittenen Arbeitsgruppen nicht in Frage kommt, ist offenkundig. Stattdessen werden Arbeitskreise eingerichtet, die größere Themengebiete umfassen (siehe oben Seite 29). Während deren Vorsitzende in der FDP nicht kraft Amtes dem Fraktionsvorstand angehören (aber die Vorsitzenden der Bundestagsausschüsse, die die Freidemokraten stellen), gingen Bündnis 90/Die Grünen 1994 den Weg der Unionsfraktion und nahmen die Arbeitskreisvorsitzenden (sogenannte Koordinatoren) zur besseren sachpolitischen Verzahnung in den Vorstand auf. Seit der 15. Wahlperiode sind die Koordinatoren die Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden. Dieselbe Konstruktion findet sich bei der Linken und bei der AfD.

### Ausstattung und Finanzen der Fraktionen

Die hervorgehobene Stellung der (engeren) Fraktionsvorstände wurde im Laufe der Zeit weiter ausgebaut durch die finanzielle und personelle Ausstattung der Fraktionen. Mittlerweile sind die ursprünglich als Sekretariatshilfen angelegten Stäbe zu politischen Dienstleistungsunternehmen mittlerer Betriebsgröße geworden. Bei SPD und CDU/CSU waren im 18. Bundestag 225 bzw. 328, bei den kleinen Fraktionen um die 130 Mitarbeiter beschäftigt. Zur Finanzierung dieses Personals und anderer Ausgaben erhalten die Fraktionen staatliche Zuschüsse. Um ihre auch verfassungsgerichtlich anerkannte Rolle als maßgebliche Akteure im demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess angemessen erfüllen zu können, werden ihnen aus dem Bundeshaushalt jährlich Mittel zugewiesen, über die sie nach dem 1995 in Kraft getretenen Fraktionsgesetz öffentlich Rechnung legen müssen. Seit Ende der 1990er-Jahre betragen diese Zuschüsse um die 60 Millionen Euro jährlich; vor allem durch Veränderungen in der Zahl der Fraktionen und die Vergrößerung des Bundestages sind sie seither auf 88 Millionen (2017) gestiegen. Ohne Zweifel sind diese materiellen Entwicklungen den Arbeitsmöglichkeiten der Fraktionen insgesamt und damit auch den Abgeordneten als Angehörigen ihrer Fraktion zugute gekommen. Die weitgehende Finanzhoheit und Verfügung über das Fraktionspersonal in Händen der (engeren) Vorstände erhöht aber vor allem deren Führungspotenzial.

Suzanne S. Schüttemeyer

Mit einer Glocke eröffnet der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag traditionell die Sitzungen im Jakob-Kaiser-Haus.



imago images / photothek / Ute Grabowsky

### Fraktionszuschüsse

Rechnungsjahr	Zuweisungen aus Bundeshaushalt	Rechnungsjahr	Zuweisungen aus Bundeshaushalt
1950	348 000 DM	1995	107 327 000 DM
1960	1 826 000 DM	2000	117 677 000 DM
1970	9 862 000 DM	2005	61 231 000 €
1975	29 287 000 DM	2010	78 732 000 €
1980	44 638 000 DM	2013	84 645 000 €
1985	58 174 000 DM	2015	83 843 000 €
1990	80 008 000 DM	2017	88 097 000 €

Quelle: Angaben 1950 bis 1995 aus Peter Schindler (Bearb.), Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, 3 Bände, Baden-Baden 1999, Band III, S. 3243 ff.; Angaben für 2000 bis 2010 aus dem von Michael F. Feldkamp bearbeiteten Nachfolgeband 1990 bis 2010, Baden-Baden 2011, S. 1473 ff.; Angaben für 2010 bis 2017: Datenhandbuch des Deutschen Bundestages, www.bundestag.de/blob/272530/a7a82116cd7d702ac2ee89a-c83e10e62/kapitel\_17\_03\_geldleistungen\_an\_die\_fraktionen-pdf-data.pdf (Abruf am 3. März 2018)

### Fraktionsmitglieder

Wahlperiode	CDU/CSU-Fraktion			SPD-Fraktion		
	höherer Dienst	andere	insges.	höherer Dienst	andere	insges.
1. WP (1949–53)	+	+	+	1	+	1 <sup>1</sup>
5. WP (1965–69)	11	29	40	36	63	99
9. WP (1980–83)	79	96	175	63	96	159
13. WP (1994–98)	109	212	321	106	186	292
16. WP (2005–09)	106	175	281	109	162	271
18. WP (2013–17)	136	192	328	110	115	225

Wahlperiode	FDP-Fraktion			B90 / Die Grünen		
	höherer Dienst	andere	insges.	höherer Dienst	andere	insges.
1. WP (1949–53)	+	+	+	–	–	–
5. WP (1965–69)	8	13	21	–	–	–
9. WP (1980–83)	28	31	59	–	–	–
13. WP (1994–98)	27	50	77	47	45	92
16. WP (2005–09)	28	67	95	55	47	102
18. WP (2013–18)	–	–	–	84	55	139

Wahlperiode	PDS / Die Linke		
	höherer Dienst	andere	insges.
1. WP (1949–53)	–	–	–
5. WP (1965–69)	–	–	–
9. WP (1980–83)	–	–	–
13. WP (1994–98)	26	29	55
16. WP (2005–09)	65	49	114
18. WP (2013–18)	96	33	129

+ = konnte nicht ermittelt werden

<sup>1</sup> Summe unvollständig wegen fehlender Angaben

<sup>2</sup> Im 15. Bundestag war Die Linke lediglich mit zwei Abgeordneten vertreten.

Quelle: Angaben bis zur 13. Wahlperiode aus Peter Schindler (Bearb.), Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, 3 Bände, Baden-Baden 1999, Band I, S. 1006 ff.; die Angaben für die 16. Wahlperiode aus dem von Michael F. Feldkamp bearbeiteten Nachfolgeband 1990 bis 2010, Baden-Baden 2011, S. 497. Für die 18. WP (Stand vom März 2014): www.bundestag.de/blob/196156/9c60ed6c37f6f53ec5d5107baedfo828/kapitel\_05\_09\_mitarbeiter\_der\_fraktionen\_und\_gruppen-data.pdf (Abruf am 10. März 2018)



Die Regierungsbildung dauert zunehmend länger. So konnte der im September 2017 gewählte 19. Bundestag erst am 14. März 2018 die Wahl der Kanzlerin durchführen. Das Präsidium des Deutschen Bundestages wurde dagegen bereits am 24. Oktober 2017 in der konstituierenden Sitzung des neuen Parlaments gewählt. Im Bild oben die Regierungsbank bei der Aussprache zur Regierungserklärung am 21. März 2018., im Bild rechts: Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble (3.v.re) mit seinen Stellvertreterinnen und Stellvertretern.

## Herstellung der parlamentarischen Arbeitsfähigkeit

Angesichts der Bedeutung der Fraktionen und ihrer meist schon vor dem Wahltag einsetzenden Aktivitäten zur Bildung späterer Koalitionen nimmt die Öffentlichkeit die förmlichen Akte zur Konstituierung des Bundestages meistens gar nicht als Beginn einer neuen Wahlperiode, sondern eher als einen Abschnitt im Prozess der Regierungsbildung wahr.

In der Tat erscheint es realitätsgerecht und zum Verständnis der parlamentarischen Demokratie und ihrer Wirkungsweise nötig, den gesamten Prozess in den Blick zu nehmen: von der Organisation der neuen Bundestagsfraktionen, ihren Vorstandswahlen, Ausschuss- und Arbeitsgruppenbesetzungen über die Wahlen des ganzen Bundestages für seine Leitungsgremien und die Schaffung seiner Arbeitsebene bis hin zur Wahl des Kanzlers und damit der Regierungsorganisation.

Rechnet man die Zeit, die vom Tag der Bundestagswahl bis zur Vereidigung des neuen Bundeskabinetts verstreicht, so dauerte es von 1949 bis 2009 im Durchschnitt knapp sechs Wochen (zwischen 24 und 65 Tagen), bis die politische Arbeitsfähigkeit vollständig hergestellt war.

Schon 2013 gestaltete sich die Regierungsbildung schwieriger als gewöhnlich, und es verstrichen 86 Tage, bevor Angela Merkel nach 2005 zum zweiten Mal zur Kanzlerin einer Großen Koalition gewählt werden konnte. Und 2017 brachte die Bundestagswahl ein Ergebnis hervor, das es noch schwerer machte, eine Regierungsmehrheit zu finden: Die beiden traditionellen Volksparteien CDU/CSU und SPD konnten zusammen nur noch 53,5 Prozent der Stimmen gewinnen, und mit der AfD zog eine sechste Partei in den Bundestag ein. Da sie allen anderen als nicht koalitionsfähig galt, blieben als rechnerisch und politisch mögliche Bündnisse lediglich die sogenannte Jamaika-Koalition aus Union, Grünen und FDP oder eine Fortsetzung der Großen Koalition übrig. Daher kam



es zu langwierigen Vorsondierungen, bevor überhaupt – dann allerdings schnelle – Koalitionsverhandlungen aufgenommen werden konnten. Zudem band die SPD – wie schon 2013 – die endgültige Entscheidung über eine Fortführung des Bündnisses mit der Union an ein Votum ihrer Mitglieder, was den Zeitraum bis zur Kanzlerwahl weiter verlängerte.

### Die erste Parlamentsitzung: Geschäftsordnung und Wahl des Bundestagspräsidiums

Das Grundgesetz bestimmt, dass das Parlament spätestens dreißig Tage nach der Wahl zusammentreten muss (Art. 39 Abs. 2 GG). Auf dieser Sitzung beschließt es seine Geschäftsordnung. Werden größere Reformen an diesem Regelwerk für die parlamentarische Arbeit für nötig gehalten, werden sie im Laufe einer Wahlperiode nach ausführlichen Beratungen zwischen den Fraktionen vorgenommen. Daher übernimmt das neue Parlament zu Beginn in der Regel die Ordnung des vorangegangenen Bundestages oder modifiziert diese nur leicht.

Außerdem werden der Bundestagspräsident und seine Stellvertreter gewählt. Sie haben vor allem die Aufgabe, die Sitzungen des Bundestages zu leiten; der Bundestagspräsident vertritt das Parlament nach außen und steht protokollarisch nach dem Bundespräsidenten an zweiter Stelle der Ämterordnung. Bundestagspräsident und Vizepräsidenten bilden das Präsidium, das die internen Angelegenheiten des Hauses regelt.

Ihre Wahl wird keineswegs spontan vorgenommen, sondern im Vorfeld von den Fraktionen geklärt. Es ist bereits seit den 1950er-Jahren zur parlamentarischen Tradition geworden, dass das Vorschlagsrecht für das Amt des Bundestagspräsidenten bei der größten Fraktion des Bundestages liegt. Ist diese an der Bildung der Bundesregierung beteiligt, so gehört die Position des Bundestagspräsidenten zum Personaltableau der Regierungsbildung. Ihre Besetzung wird von denselben personaltaktischen und politisch-strategischen Erwägungen geleitet wie die Auswahl der Kabinettsmitglieder.

Fraktionsspitzen und Kanzler waren bislang in aller Regel darauf bedacht, mit dem Amtsinhaber einen möglichst zuverlässigen Verbündeten an der Spitze der parlamentarischen Alltagsarbeit zu bekommen oder wenigstens einen, der nicht allzu viel politische Eigenständigkeit zu entfalten versprach. Da mit dem Präsidentenamt die Vertretung des ganzen Parlaments nach außen und die unparteiische Sitzungsleitung verbunden sind, obliegt es der vorschlagenden Fraktion aber auch, die gebotene parteipolitische Neutralität im Auge zu behalten und einen für die anderen Fraktionen akzeptablen Kandidaten zu präsentieren. Dass dies bisher gelungen ist, zeigt die Tatsache, dass es seit 1954 keine Gegenkandidaturen mehr gab.

Weniger einvernehmlich hat sich rückblickend die Wahl der Vizepräsidenten gestaltet. Zunächst wurde es auch hier rasch zum Brauch, dass jede Fraktion im Präsidium vertreten sein sollte, um an der Leitung des Bundestages teilzunehmen. Im Drei-Fraktionen-Parlament der 1970er- und 1980er-Jahre verständigte man sich auf einen Proporz (Präsident und ein Vize für die stärkste, zwei Vizepräsidenten für die zweite große und ein Vizepräsident für die kleine Fraktion).

Der Einzug von Bündnis 90/Die Grünen, später der PDS bzw. der Linken führte zu etlichen Auseinandersetzungen über die Vertretung der kleineren Fraktionen im Präsidium. Mit der 1994 in die Geschäftsordnung eingefügten Regel, wonach jede

Fraktion mindestens einen Vizepräsidenten stellt, wurde eine allseits befriedigende Lösung gefunden. Ihr Funktionieren setzt aber voraus, dass die Akteure nur solche Kandidaten präsentieren, die für die anderen Fraktionen auch wählbar sind.

Die Missachtung dieser stillschweigenden Übereinkunft durch die PDS (Vorgängerin der Partei Die Linke) führte 2005 dazu, dass die ihr zustehende Position eines Vizepräsidenten erst nach einem halben Jahr besetzt werden konnte. 2017 scheiterte der von der AfD aufgestellte Kandidat wegen islamfeindlicher Aussagen in drei Wahlgängen im Bundestag. Der Ältestenrat (siehe unten) entschied daraufhin, dass er wegen des offenkundigen Mangels einer Mehrheit nicht ein weiteres Mal kandidieren könne. Da auch die folgenden Kandidaten der AfD die erforderliche Stimmenmehrheit verfehlten, ist/war die AfD mit Stand November 2019 nicht im Präsidium des Bundestages vertreten.

### Ältestenrat und Parlamentarische Geschäftsführer

Wichtiger für den politischen Alltag des Bundestages als das Präsidium ist der Ältestenrat. Er besteht aus dem Präsidenten, den Vizepräsidenten und gegenwärtig (im 19. Bundestag) 23 weiteren Abgeordneten, die von den Fraktionen gemäß ihrer Mitgliederzahl benannt werden. Die Bedeutung des Ältestenrats für die Binnenorganisation des Parlaments kann daran abgelesen werden, dass ihm alle Parlamentarischen Geschäftsführer der beiden großen Fraktionen angehören und die kleineren Fraktionen die ihnen jeweils zustehenden Sitze (FDP und AfD je 3, Grüne und Linke je 2) ebenfalls mit ihren Parlamentarischen Geschäftsführern besetzen.

Die Geschäftsführer sind die zentrale Schaltstelle für die Steuerung der politischen Arbeitsabläufe in ihren Fraktionen. Sie verständigen sich im Ältestenrat – und häufiger noch in Vorbesprechungen und anderen informellen Zusammenkünften – über den Terminplan des Hohen Hauses, die Sitzungswochen, die Tagesordnung der Plenarsitzungen, zumeist auch über Redezeiten und Zahl der Redner, über Zahl und Größe sowie Vorsit-

### Parlamentarische Geschäftsführer

Ob förmlich im Ältestenrat oder informell in Gesprächsrunden, mit der Erfüllung dieser Funktionen prägen die Parlamentarischen Geschäftsführer das Parlamentsgeschehen. Welches Thema wann behandelt wird, wer wie lange wozu reden darf, in welchen Strukturen das Parlament seine Arbeit erledigt, welcher Ausschuss in der Hand welcher Fraktion liegt, wird von ihnen entschieden. Selbstverständlich sind sie in diesen Entscheidungen nicht frei: Sie agieren als Repräsentanten ihrer Fraktion, und das heißt, sie müssen den Interessen und Bedürfnissen ihrer Fraktion ebenso folgen, wie sie in der Sache diese führen, ihr vorangehen müssen. Mit den Worten eines langjährigen Ersten Parlamentarischen Geschäftsführers der Unionsfraktion, der zusammen mit seinem SPD-Kollegen in den fünfziger und sechziger Jahren Standards und Konventionen für die parlamentarische (Zusammen-)Arbeit setzte, die bis heute Gültigkeit haben: „Die Parlamentarischen Geschäftsführer gehen selten mit vorgefassten Beschlüssen irgendeines Gremiums, aber gelegentlich doch mit Beschlüssen des Vorstandes oder der Fraktion in den Ältestenrat. Sie müssen fast immer ‚wissen‘ oder ‚fühlen‘, was ihre Fraktion will. Sie werden sehr selten von ihren Fraktionen nachträglich desavouiert, und sie werden sehr selten vom Plenum in dem, was sie im Ältes-

tenrat vereinbaren, korrigiert.“ (Will Rasner) [...] Was zu Recht als Verfahrenshoheit der Parlamentarischen Geschäftsführer bezeichnet wird, darf also nicht als einsame Entscheidungsmacht interpretiert werden. Vielmehr stehen sie in einem Beziehungsgeflecht, in dem sie die Interessen einzelner Abgeordneter, ihrer jeweiligen Fraktion als Ganzes, ihres Fraktionsvorstandes und des Bundestages als Gesamtparlament austarieren müssen. Hinzu kommt ein traditionell gewachsenes, die Fraktionszugehörigkeit übergreifendes Selbstverständnis der Geschäftsführer. Die Äußerung „Wir sind ja eine Gewerkschaft, wir Parlamentarischen Geschäftsführer“ verweist auf einen Bestand an gemeinsamen Orientierungen der Amtsinhaber ungeachtet ihrer Parteizugehörigkeit. Diese Orientierungen liegen vor allem im Bereich organisatorischer Effizienz und Reibungslosigkeit in den technischen Abläufen parlamentarischer Verfahren. Dies findet auch seinen Niederschlag in dem – zumeist – erfolgreichen Bemühen, im Ältestenrat konsensuale Entscheidungen zur Organisation des Parlamentsbetriebes zu treffen. [...]

Suzanne S. Schüttemeyer, „Manager des Parlaments zwischen Effizienz und Offenheit. Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 36–37/97, S. 12 f.

zende und Stellvertreter der Ausschüsse, deren Zeitplanung und Überweisungen von Gesetzentwürfen an die Ausschüsse.

Wenngleich es sich bei den Übereinkommen der Geschäftsführer und den Vereinbarungen des Ältestenrates förmlich um Vorschläge an das Plenum des Bundestages handelt, so sind diese faktisch doch gleichbedeutend mit der Entscheidung des Parlaments. Haben sich die Fraktionen, vertreten durch ihre Geschäftsführer, geeinigt, muss das gesamte Plenum nicht mehr mit diesen Gegenständen befasst werden – ein Zeichen für die pragmatische, effizienzorientierte Handhabung der parlamentarischen Arbeit.

### Einrichtung und thematischer Zuschnitt der Ausschüsse

Bevor der Ältestenrat förmlich eingesetzt ist, trifft sich bereits ein Vor-Ältestenrat, der insbesondere über die Struktur und Besetzung der Ausschüsse des neuen Bundestages berät. Grundsätzlich gilt für die Einsetzung von Ausschüssen das Prinzip der Spiegelbildlichkeit, das heißt, der Bundestag richtet für jedes Ministerium einen Ausschuss ein, um so die fachlich-politische Kontrolle besser organisieren und leisten zu können.

Ausgenommen vom Prinzip der Spiegelbildlichkeit sind die grundgesetzlich vorgeschriebenen Ausschüsse – weder der Petitionsausschuss noch der EU-Ausschuss haben ein Gegenstück in der Bundesregierung. Das Gleiche gilt für die beiden in jeder Wahlperiode eingesetzten Ausschüsse für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung sowie für den Haushalt. Sie dienen der Selbstorganisation des Parlaments beziehungsweise seiner klassischen Querschnittsaufgabe, die Haushaltspolitik und -führung der Bundesregierung zu überwachen.

Im 19. Bundestag finden sich fünf weitere Ausschüsse, die nicht auf ein bestimmtes Ressort der Exekutive bezogen sind: der Sportausschuss, der Tourismusausschuss, der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, der Ausschuss Digitale Agenda sowie der Ausschuss für Kultur und Medien.

Außerdem gibt es im 19. Bundestag nicht nur einen, sondern zwei Ausschüsse, die das Bundesinnenministerium kontrollieren. Als dieses Ressort mit der Regierungsbildung 2018 für die CSU um die Bereiche Bau und Heimat erweitert wurde, richtete der Bundestag gemäß dem Prinzip der Spiegelbildlichkeit

### Ständige Ausschüsse des 19. Bundestags

							■	■
							Ausschussmitglieder ▼	
CDU/CSU	SPD	AFD	FDP	Linke	Grüne			
5	3	2	2	1	1	Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung	14	
9	6	4	3	3	3	Petitionsausschuss	28	
16	10	6	5	4	4	Auswärtiger Ausschuss	45	
16	10	6	5	4	4	Innenausschuss	45	
6	4	2	2	2	2	Sportausschuss	18	
15	9	6	5	4	4	Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz	43	
14	9	5	5	4	4	Finanzausschuss	41	
15	10	6	5	4	4	Haushaltsausschuss	44	
17	10	6	6	5	6	Ausschuss für Wirtschaft und Energie	50	
13	8	5	4	4	4	Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft	38	
16	10	6	5	5	4	Ausschuss für Arbeit und Soziales	46	
12	8	5	4	4	3	Verteidigungsausschuss	36	
14	9	5	4	4	4	Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	40	
14	9	5	5	4	4	Ausschuss für Gesundheit	41	
15	9	6	5	4	4	Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur	43	
14	8	5	4	4	4	Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	39	
6	3	2	3	2	2	Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe	18	
15	9	5	5	4	4	Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung	42	
9	5	3	3	2	2	Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	24	
6	4	2	2	2	2	Ausschuss für Tourismus	18	
14	8	5	4	4	4	Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union	39	
6	4	2	2	2	2	Ausschuss für Kultur und Medien	18	
7	5	3	2	2	2	Ausschuss Digitale Agenda	21	
9	5	3	3	2	2	Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen	24	

© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 064113; aktualisiert, Stand: Oktober 2019

### Bundestagsausschüsse und Bundesministerien

Ausschuss	Entsprechendes Ministerium	Ausschuss	Entsprechendes Ministerium
Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung	–	Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Petitionsausschuss	–	Gesundheit	Gesundheit
Auswärtiger Ausschuss	Auswärtiges Amt	Verkehr und digitale Infrastruktur	Verkehr und digitale Infrastruktur
Inneres und Heimat	Inneres, Bau und Heimat	Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Sport	–	Menschenrechte und humanitäre Hilfe	–
Recht und Verbraucherschutz	Justiz und Verbraucherschutz	Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung	Bildung und Forschung
Finanzen	Finanzen	Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Haushalt	–	Tourismus	–
Wirtschaft und Energie	Wirtschaft und Energie	Europäische Union	–
Ernährung und Landwirtschaft	Ernährung und Landwirtschaft	Kultur und Medien	–
Arbeit und Soziales	Arbeit und Soziales	Digitale Agenda	–
Verteidigung	Verteidigung	Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen	Inneres, Bau und Heimat

www.bundestag.de/ausschuesse (Abruf 22. Oktober 2019)

zusätzlich den Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen ein.

Der thematische Zuschnitt der Ausschüsse spiegelt also zum einen politische Schwerpunktsetzungen wider, mit denen der Bundestag deutlich machen will, dass die entsprechenden gesellschaftlichen Belange vom Parlament aufgegriffen werden. Zum anderen kann er das Ergebnis geänderter Strukturen der Regierungsorganisation sein, die ihrerseits sowohl von inhaltlichen als auch von personal- und parteipolitischen Erwägungen bestimmt werden.

### Besetzung der Ausschüsse

Besteht Klarheit über Zahl und Geschäftsbereiche sowie Größe der Ausschüsse, so wird versucht, Einvernehmen darüber herzustellen, welche Fraktion welchen Ausschussvorsitz und welche Stellvertreterpositionen besetzen darf. Zwischen 1949 und 1994 ist es nur einmal misslungen, diese Verteilungsfragen durch Verhandeln zwischen den Geschäftsführern im Ältestenrat zu regeln. Doch seither musste immer das sogenannte Zugreifverfahren angewendet werden. Dabei wird mit Hilfe einer mathematischen Methode, dem Proportionalverfahren von Sainte-Laguë/Schepers, nach der Stärke der Fraktionen ermittelt, in welcher Reihenfolge sie auf einen Ausschussvorsitz bzw. Stellvertreterposten zugreifen dürfen. Diese Form der Besetzung ist sehr viel zufallsabhängiger und erlaubt den Fraktionen deutlich weniger als der Versuch der einvernehmlichen Regelung, bestimmte Präferenzen zum Tragen zu bringen.

Diese Präferenzen ergeben sich aus sachpolitischen und personellen Erwägungen, auch aus Traditionen. So hat sich im Bundestag als guter parlamentarischer Brauch herausgebildet, den Vorsitz im Haushaltsausschuss, einem höchst wichtigen Instrument zur Kontrolle der Regierung, einem Mitglied der Opposition zu überlassen. Will eine Fraktion sich einem politischen Themenbereich besonders widmen, hat sie dies in der Vergangenheit schon getan oder setzt sie aufgrund ihres parteipolitischen Programms bestimmte (neue) sachpolitische Schwerpunkte, so wird sich dies auch in den Ausschusspräferenzen niederschlagen. Ein klassisches Beispiel ist hier die SPD, die traditionell den Vorsitz im Ausschuss für Arbeit und/oder Soziales führt. Auch Seniorität oder personelle Kontinuität spielen gelegentlich eine Rolle beim Zugriff auf einen Ausschuss, wenn eine Fraktion einen erfahrenen Vorsitzenden wieder nominieren möchte.

Außerdem gilt im Bundestag, dass nach Möglichkeit ein Mitglied der Opposition die Stellvertretung übernimmt, wenn ein

Angehöriger einer Mehrheitsfraktion den Vorsitz innehat und ebenso andersherum. Unter den Zahlenverhältnissen der Großen Koalition ist dieser Brauch allerdings nicht durchgängig aufrechtzuerhalten.

Um dem Demokratieprinzip zu genügen – die Wählerinnen und Wähler haben schließlich eine Partei bzw. Koalition mit der Mehrheit ausgestattet und damit zur Entscheidung legitimiert – müssen sich die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse auch in den Gremien des Bundestages wiederfinden. Deshalb wird, ebenfalls nach dem Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren, entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen im Bundestag errechnet, wie viele Mitglieder jede Fraktion in die verschiedenen Ausschüsse entsenden kann. Zum Beispiel verteilen sich im Haushaltsausschuss, der mit 44 Mitgliedern zu den größten Ausschüssen des Bundestages gehört, die Sitze wie folgt: 15 CDU/CSU, 10 SPD, 6 AfD, 5 FDP, 4 Linke, 4 Bündnis 90/Grüne. Im 21 Mitglieder zählenden Ausschuss Digitale Agenda stellen CDU/CSU 7, SPD 5, AfD 3 und die drei weiteren Fraktionen je zwei Vertreter.

Jeder Abgeordnete hat das Recht, einem Ausschuss anzugehören; ist er fraktionslos (was nur noch äußerst selten vorkommt), wird ihm vom Bundestagspräsidenten eine Mitglied-

### Bedeutung der Ausschüsse

Für viele Parlamentsfunktionen ist der Ausschuss weniger wichtig als angenommen, wenn auch nicht verzichtbar. Von der Regierungskontrolle geschieht hier nur der nicht-öffentliche Teil der oppositionellen Kontrolle, die ansonsten öffentlichkeitsorientiert in Plenum und Medien ihren Ort hat, während das interne Controlling der Regierungsmehrheit in den Arbeitskreisen und der Fraktionsführung stattfindet. Die Ausschüsse sind bei der Gesetzgebung meist nur als „Notar“ für das Parlament tätig; Vorlagen werden stattdessen in den Ministerien und den Arbeitskreisen der Fraktionen erarbeitet. Die Repräsentationsfunktion findet auf ihrer Input-Seite ebenfalls schwerpunktmäßig in den Arbeitskreisen statt, die Outputseite im Plenum oder in direkten Medienkontakten. Der Ausschuss leistet jedoch einige Arbeit, die innerparlamentarisch von Bedeutung ist, insbesondere mit seiner notariellen Funktion, als letzte inhaltliche Überprüfung von Vorlagen vor der Plenumsphase und als „Plenum in Testphase“. [...]

Mit der Argumentation im Ausschuss kann weder das Gegenüber noch wie im Plenum eine Zuhörerschaft überzeugt werden; daraus erklärt sich auch die – im Vergleich zum Plenum – relativ gelassene, oft freundliche Stimmung. Der Ausschuss hat seine Funktion darin, die Meinungsbildung der Fraktionen zu prüfen, die „Frontlinien“ zwischen ihnen zu klären und Bereiche von Gemeinsamkeiten auszuloten sowie ihre Stellungnahmen quasi notariell zur Kenntnis zu nehmen. Dafür wären wohl gelegentlich auch weniger ausführliche Diskussionen ausreichend. Den einzelnen Abgeordneten kann die Auseinandersetzung allerdings als Übung und Test für die anschließende Rede im Plenum dienen, weil im Ausschuss meist eine höhere Vertraulichkeit und bessere Stimmung herrscht als in der öffentlichen Auseinandersetzung.

Jürgen von Oertzen, Das Expertenparlament, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2006, S. 247 und 272



Vorsitzender des Haushaltsausschusses, einer wichtigen Institution zur Kontrolle der Regierung, ist in der Regel ein Mitglied der größten Oppositionspartei. Konstituierende Sitzung unter Peter Boehringer (AfD) am 31. Januar 2018

## Langer Donnerstag

**[21:03]** Es ist Donnerstag. Der stellvertretende Bundestagspräsident Thomas Oppermann von der SPD übernimmt das Tagungspräsidium. Er löst Hans-Peter Friedrich ab, den Stellvertreter von der CSU. [...]

Jetzt [...] sind noch achtzig Abgeordnete im Saal. Auf den Rängen sitzen sogar noch Besuchergruppen. Oppermann erlaubt sich ein kurzes Wort: „Mit Rücksicht auf die Mitarbeiter des Hauses“ werde er von jetzt an die Redezeit streng überwachen. Je länger das Plenum tagt, desto später ist auch Feierabend für all jene, die im Hintergrund den Parlamentsbetrieb am Laufen halten: die Protokollanten, die Saalordner, die Mitarbeiter in den Fraktionen, das Bundestagsrestaurant. Oppermann kündigt an, wer überziehe, dem werde sogleich das Mikro abgestellt. Zwischenfragen seien nicht mehr zugelassen. Und im Übrigen bitte er darum, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, Reden zu Protokoll zu geben. Würden alle geplanten Reden gehalten, müsse man noch lange nach Mitternacht hier sitzen.

Sitzungswochen sind für die Bundestagsabgeordneten harte Arbeit, nicht nur donnerstags am Hauptkampftag. Es geht los am Montag, wenn die Parteigremien tagen. Am Dienstag sind die Fraktionssitzungen, am Mittwoch tagt das Bundestagsplenum, vergleichsweise kurz und mit stets gleicher Tagesordnung: Die Regierung wird befragt, danach wird eine Aktuelle Stunde zu einem Thema aufgerufen, das eine der Fraktionen eingebracht hat. Den Rest des Tages verbringen die Abgeordneten in der nicht minder wichtigen Ausschussarbeit, auch das kann bis tief in die Nacht dauern. Am Donnerstag geht es im Plenum morgens um 9 los und dauert oft bis Mitternacht und darüber hinaus. Am Freitag trifft sich alles noch einmal im Plenum, bis zum Nachmittag, dann eilen die Abgeordneten zurück in ihre Wahlkreise.

**[21:50]** Gerade wird Tagesordnungspunkt 14 aufgerufen, 21 sind es heute insgesamt. [...] Tagesordnungen [...] sind Sache des Ältestenrates, nachdem zuvor die Fraktionen ihre Ansprüche angemeldet haben. Dem Ältestenrat gehören das Präsidium des Bundestages und 23 weitere Abgeordnete an. Es sind nicht unbedingt die ältesten Parlamentarier, wohl aber erfahrene. Sie tagen in einem speziellen Saal im Reichstagsgebäude, jedes hier gesprochene Wort wird mitgeschnitten. Donnerstags wird die Tagesordnung für die nächste Sitzungswoche festgelegt, im Groben jedenfalls. Die genaue Abstimmung ist dann Sache der Parlamentarischen Geschäftsführer aus den Fraktionen, die sich dienstags in einer etwas kleineren Runde treffen, traditionell koordiniert durch die stärkste Fraktion, also die Union. [...]

**[22:27]** Im Plenum versucht gerade der junge Unionsabgeordnete Christoph Bernstiel auf seine Weise, die Sitzung zu verkürzen. Er ist mit seiner Rede zur Enquetekommission früher fertig als geplant: „Die unverbrauchte Redezeit widme ich den Mitarbeitern des Hauses.“ Da wird gelacht, aber Oppermann setzt noch eins drauf: „Lieber Kollege, es sind gerade mal 25 Sekunden.“

Überhaupt der Zeitplan. Donnerstagvormittag und Freitagvormittag gelten im Bundestag als Kernzeiten, weil da die öffentliche, sprich mediale Aufmerksamkeit am größten ist. Dahin möchten am liebsten alle Fraktionen ihre Tagesordnungspunkte legen. Das geht nicht, aber wenigstens soll jeder mal dran sein. Bislang war es eine per Handschlag getroffene

Übereinkunft, dass die Koalitionsfraktionen, obwohl sie mehr als die Hälfte aller Wählerstimmen haben, nur die Hälfte der Gesamtredezeit für sich in Anspruch nehmen. Die andere Hälfte steht der Opposition zu. Die Oppositionsfraktionen müssen sich freilich einigen, wie sie das unter sich aufteilen. [...] Jeder bekommt mal die beste Sendezeit, es geht reihum. [...]

**[23:24]** Im Plenum geht es jetzt um das Zensusgesetz zur Vorbereitung der nächsten Volkszählung. Die Bundesregierung hat dazu einen Gesetzentwurf eingebracht. Günter Krings, Parlamentarischer Staatssekretär im Innenministerium, spricht dazu. Dann die AfD. Auch die Grünen reden, weil sie gegen Volkszählungen sind und das auch unbedingt laut sagen wollen. Die anderen Fraktionen geben ihre Reden zu Protokoll. [...]

Früher war es üblich, „zu Protokoll zu reden“, wie es offiziell heißt. „Reden wir zu Protokoll“ war eine vielgebrauchte Wendung: Die Reden wurden nicht gehalten, sondern das Manuskript den Protokollführern übergeben. Manchmal wurden ganze Tagesordnungspunkte zu Protokoll geredet. [...]

Lange Sitzungen des Bundestages hat es schon immer gegeben, mit dem Einzug der AfD aber wird es regelmäßig sehr spät. Die mit Abstand längste Sitzung überhaupt war am 24. November 1949: Sie begann um 10 Uhr 30 und endete am nächsten Tag um 6 Uhr 23. Im Plenum ging es damals hoch her, weil der SPD-Fraktionsvorsitzende Kurt Schumacher Regierungschef Konrad Adenauer als „Kanzler der Alliierten“ beleidigt hatte und nun ausgeschlossen werden sollte.

Einer der längsten Donnerstage seit Beginn dieser Wahlperiode war der 14. Juni des vergangenen Jahres [2018] [...]. Am Ende musste das Plenum bis 2 Uhr 03 nachsitzen.

**[23:50]** Das Präsidium hat unterdessen abermals gewechselt, Friedrich ist wieder da. Die letzten Besuchergruppen haben die Tribüne verlassen, eine Schulklasse aus Hamburg darunter. Sie wirkte schon sehr müde. Jetzt sind alle Ränge leer. Und unten hat Oppermanns Mahnung gewirkt. Die diensthabenden Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen haben viel zu tun, dem Tagungspräsidium mitzuteilen, wer alles seine Rede zu Protokoll gibt. [...] Jetzt ist das Plenum beim vorletzten Tagesordnungspunkt, es geht um Agrarökologie. [...]

**[23:59]** Im Plenum sitzen jetzt noch etwa sechzig Abgeordnete. Der letzte Tagesordnungspunkt wird aufgerufen. Es geht um Anerkennung der damals sogenannten Asozialen und Berufsverbrecher als Opfergruppen des Nationalsozialismus. Grüne und FDP haben dazu Anträge vorgelegt. Thomas Hacker von der FDP sagt: „Zu später Stunde ein ernstes Thema.“ Und tatsächlich sind alle noch einmal aufmerksam, und es gibt eine leise Debatte, bei der sich einiges über deutsche Geschichte und Gedenkkultur lernen lässt. [...]

**[00:29]** Friedrich verkündet: „Die Sitzung ist geschlossen.“ Der Grüne Konstantin von Notz macht noch ein Selfie mit den Leuten aus seiner Fraktion, die jetzt noch da sind. Die Saaldie ner eilen, alles aufzuräumen. Der Bildschirm vor dem Tagungspräsidium wird geputzt. Draußen rollt eine lange Schlange von Taxis an, welche die Abgeordneten zu ihren Quartieren bringen. Einmal brauchte der Bundestag für eine Sitzung nur eine Minute. Das war am 13. März 1974. Der Abgeordnete Becker wurde in den Vermittlungsausschuss gewählt.

Frank Pergande, „Nachts ist aller Beifall lau“, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 7. April 2019, © Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv

schaft, allerdings nur mit Rede- und Antrags-, jedoch ohne Stimmrecht, zugewiesen. Im Normalfall sind die Fraktionen Herren des Verfahrens zur Ausschussbesetzung. Sie benennen ihre Mitglieder, und sie haben auch das Recht, diese wieder zurückzurufen.

Die Praxis der Ausschussbesetzung gestaltet sich in allen Fraktionen nach ähnlichem Muster. Zu Beginn einer Wahlperiode werden die Abgeordneten schriftlich oder in persönlichen Gesprächen von einem Parlamentarischen Geschäftsführer nach ihren Ausschusspräferenzen befragt. In der CDU gibt es einen „Ausschuss zur Besetzung der Ausschüsse“, im Jargon „Teppichhändlergremium“ genannt, in dem die Parlamentarischen Geschäftsführer und die Vorsitzenden der Landesgruppen aushandeln, wer in welchen Ausschuss geht. Ob Ausschuss oder einzelner Parlamentarischer Geschäftsführer: In allen Fraktionen muss versucht werden, die Wünsche der Abgeordneten mit den Erfordernissen der Gesamtfraktion in Einklang zu bringen:

- Einerseits ist Sachverstand für die Ausschussarbeit gefragt, andererseits müssen die Fachleute auch in der Lage sein, „über den eigenen Tellerrand“ hinauszublicken.
- Einerseits sollen langjährige Erfahrungen honoriert und genutzt werden, andererseits können „Erbhöfe“ das Risiko der Erstarrung und Abschottung gegen neue Ideen und neue Leute bergen.
- Die besondere Nähe einer Fraktion zu gesellschaftlichen Interessen soll in der Ausschussbesetzung zum Ausdruck kommen, darf aber nicht in Abhängigkeit zu einem Verband oder einer Interessengruppe umschlagen.
- Die gemeinsame politische Linie einer Fraktion muss zum Tragen kommen, aber auch die innerfraktionellen Unterschiede sind hinreichend zu berücksichtigen.

Gelingt der Führung die Ausbalancierung dieser widerstreitenden Anforderungen nicht oder nicht gut genug, drohen Gefahren: Unzufriedene Mitglieder und die mangelhafte Nutzung vorhandener Kenntnisse und Fähigkeiten sind keine guten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeit. Deshalb wird große Mühe darauf verwandt, die Fraktionsangehörigen in ihre „Wunschausschüsse“ zu entsenden, wenigstens als stellvertretende Mitglieder oder über Nachrücklisten zu einem späteren Zeitpunkt.

Dass in Fraktionsversammlungen nur gelegentlich Kampf- abstimmungen über die Zuteilung von Ausschusssitzen stattfinden, belegt, dass dieses Bemühen in der Regel zum Erfolg führt. Es zeigt aber auch, dass die Fraktionsführungen bei ihren Entscheidungen über die wichtige Ausschussmitgliedschaft im Parlament keineswegs frei sind: Sie müssen die individuellen Interessen der Abgeordneten einbeziehen und mit dem – ja auch von den einzelnen Abgeordneten geteilten – Interesse am Erfolg der gemeinsamen Arbeit abgleichen. Von einer „Unterwerfung“ der Fraktionsmitglieder unter ihre Führung kann somit keine Rede sein.

## Arbeitsalltag der Abgeordneten

### Das Freie Mandat

Die Mitglieder des Deutschen Bundestages (MdB) sind keine Einzelkämpfer. Anders als zum Beispiel die Abgeordneten und Senatoren des US-Kongresses, aber genauso wie die Abgeordneten in den parlamentarischen Demokratien Europas, werden sie von den Bürgerinnen und Bürgern vor allem als

Vertreter ihrer jeweiligen Partei gewählt. Sie sind aber nicht an Aufträge und Weisungen gebunden – weder von einzelnen Bürgerinnen und Bürgern noch von Parteien, Verbänden, Interessengruppen oder Unternehmen.

Art. 38 GG garantiert ihnen das sogenannte Freie Mandat. Darin findet sich auch die Formulierung, die Abgeordneten seien „nur ihrem Gewissen unterworfen“, die zu vielen Missverständnissen Anlass gegeben hat und seither in mancher öffentlichen Debatte emotional überhöht wird. Doch die Väter und Mütter des Grundgesetzes wussten, dass bei den wenigsten Entscheidungen im Parlament das Gewissen als moralisch-sittliche Kategorie ins Spiel kommt. Sie wollten mit der Formulierung lediglich die Weisungsfreiheit der Abgeordneten noch klarer zum Ausdruck bringen und deutlich machen, dass diese sich bei ihren Entscheidungen auf das eigene, allein zu verantwortende Urteil stützen müssen.

Seit den frühesten Anfängen des modernen Parlamentarismus gibt es eine Debatte um die Frage, in welchem Ausmaß die Repräsentanten an den Willen der zu Repräsentierenden gebunden sind. Aus einer Rede des englischen Politikers und Staatstheoretikers Edmund Burke an seine Wähler in Bristol 1774 bezog die Parlamentsforschung 200 Jahre später die Unterscheidung zwischen zwei Typen von Abgeordneten: dem *trustee* und dem *delegate*. Unter einem *trustee* wird dabei der in seiner politischen Urteilsbildung freie, der Wählerschaft generell rechenschaftspflichtige Treuhänder verstanden, unter einem *delegate* der an die Positionen der Wählerinnen und Wähler zwingend gebundene, gleichsam als Sendbote fungierende Beauftragte.

Umfragen belegen, dass deutsche Abgeordnete in diesen Entweder-oder-Kategorien anscheinend weder denken noch handeln. Selbstverständlich wollen sie im Regelfall die Interessen ihrer Wählerinnen und Wähler – bzw. der Gruppen, denen sie nach ihrer Annahme ihre Wahl verdanken –, vertreten, denn sie haben diese Interessen als berechtigt erkannt, glauben, ihnen jeweils ein besserer Anwalt sein zu können als andere, und wollen schließlich auch wiedergewählt werden. Genauso sind sich die Parlamentarier aber auch über folgende Gegebenheiten im Klaren:

- Erstens kennen sie „ihre“ Wählerinnen und Wähler gar nicht, und selbst wenn sie darunter ihren Wahlkreis verstehen, so sind dort nur in den seltensten Fällen einhellige politische Positionen anzutreffen, und zu den meisten Gegenständen, über die im Bundestag zu entscheiden ist, gibt es gar keine Positionen.
- Zweitens kommunizieren nur wenige Bürgerinnen und Bürger direkt mit ihren Abgeordneten und teilen diesen ihre politischen Meinungen zu konkret anstehenden Entscheidungen mit.
- Drittens gibt es nicht nur so gut wie immer einander widerstreitende Interessen, sondern auch die Prioritäten, die diesen jeweils zugemessen werden, überlagern sich vielfach und ändern sich zudem bei den Wählerinnen und Wählern im Laufe der Zeit.
- Viertens ist in den parlamentarischen Parteiendemokratien Europas noch in starkem Maße die Vorstellung verbreitet, dass Repräsentation auch dem Gemeinwohl verpflichtet ist. All dies erfordert von den Abgeordneten eigenständige Meinungsbildung und politische Führung in der Sache sowie kompromissorientiertes Verhandeln und Vermitteln. Pragmatisch verbinden sie deshalb die Rollen als Treuhänder und als Sendbote, handeln so, wie es oben für parlamentarische Funktionen dargelegt wurde: responsiv und politisch führend.

## Die Beziehung der Abgeordneten zu Fraktion und Partei

**Politische Sozialisation:** Ebenso pragmatisch wie ihre Beziehung zur Wählerschaft verstehen die Bundestagsmitglieder die Einbindung in ihre politische Gruppe, die Fraktion. Lange bevor sie Abgeordnete wurden, haben sie sich auf der Basis politischer Grundüberzeugungen einer Partei angeschlossen, haben dort Erfahrungen gesammelt und in der Regel etliche Positionen und Ämter bekleidet. Sie haben damit selbst die Politik dieser Partei geprägt und ihre Programmatik beeinflusst. Dies endet keinesfalls mit der Mandatsübernahme, denn die enge Verbindung zur Basis von Partei und Wählerschaft ist für

die Repräsentationsaufgabe der MdBs ebenso unverzichtbar wie für ihre Wiederwahl.

So ist für die 1990er-Jahre ermittelt worden, dass 35 Prozent der deutschen Bundes- und Landesparlamentarier Vorstandsfunktionen auf Ortsebene wahrnahmen (darunter 16 Prozent als Vorsitzende), 60 Prozent Vorstandsfunktionen auf Kreis- bzw. Unterbezirksebene erfüllten (darunter 22 Prozent als Vorsitzende), 26 Prozent Vorstandsfunktionen auf Bezirksebene (darunter vier Prozent als Vorsitzende) und 24 Prozent Vorstandsfunktionen auf Landesebene innehatten. Lediglich 13 Prozent der Bundes- und Landesparlamentarier bekleideten keine Führungsämter in ihrer Partei, und nur ein verschwindend kleiner Anteil von

### Repräsentation: unverzichtbar und doch oft unverstanden

Aus Umfragen ist abzulesen: Parlamentarier genießen keinen guten Ruf mehr, Parlamente verlieren an Ansehen bei Bürgerinnen und Bürgern. Die Wahlbeteiligung sinkt, ebenso die Zufriedenheit mit dem Funktionieren des politischen Systems. Prüft man die Vorwürfe und Urteile im Einzelnen, so wird aber deutlich, wie widersprüchlich sie sind und auf welchen oft irri- gen Ansprüchen und Maßstäben sie beruhen, aber auch, welch schwierige – gleichwohl für moderne komplexe Gesellschaften unabweisbar vernünftige – Regierungsform die repräsentative Demokratie darstellt.

- Einerseits sollen Politiker Führung ausüben, sollen – auch und gerade – „unpopuläre“ Entscheidungen treffen. Andererseits wird von ihnen erwartet, dass sie ihren Wählerinnen und Wählern folgen, vor allem nicht in deren Privilegien und Positionen einschneiden.
- Einerseits wird angemahnt, Politik müsse sich am Gemeinwohl ausrichten. Andererseits wird jede Chance genutzt, mit der Veto-Macht von Einzelinteressen zu drohen.
- Einerseits wird schnelle, pragmatische Entscheidung von Parlamenten und Regierungen gefordert, andererseits die Kurzatmigkeit der Politik kritisiert und langfristig-konzeptionelles Denken vermisst.
- Einerseits lautet die Forderung, dem Kompromiss den Vorrang vor der als „Parteiengezänk“ verunglimpften kontroversen Diskussion zu geben. Andererseits gerät die Glaubwürdigkeit von Politikern in Zweifel, wenn diese um einer nötigen Entscheidung willen von ursprünglichen Positionen abgehen. Teilweise werden sogar Verhandlung und Kompromiss als solche diskreditiert und als Zeichen von Schwäche interpretiert.
- Einerseits wird das Freie Mandat der Abgeordneten historisch überhöht, der „unabhängige“ Abgeordnete idealisiert. Andererseits wird mehr oder minder ausdrücklich das imperative Mandat favorisiert, bei dem ein Abgeordneter an inhaltliche Vorgaben der von ihm Vertretenen gebunden ist, sowie die Unterwerfung der Abgeordneten unter den plebiszitär ermittelten Bürgerwillen.
- Einerseits lautet die Mehrheitsmeinung, Politiker kümmern sich nicht um den Wählerwillen, orientierten sich nicht genügend an der „normalen“ Alltagswelt und den Interessen der sogenannten Durchschnittsbürger. Andererseits ist der Vorwurf gängig, dem Volk werde nur „aufs Maul geschaut“, die Politiker hängen ihr Mäntelchen opportunistisch in den Wind der demoskopisch ermittelten Stimmungen.

- Einerseits wird Professionalisierung der Politik, also Politik als Beruf, mit äußerster Skepsis betrachtet, insbesondere die finanziellen Begleitumstände dieser Entwicklung. Oft wird der Amateur- und Gelegenheitspolitiker als der erstrebenswerte Typus schlechthin dargestellt. Andererseits wird höchste Professionalität von Parlamenten und Regierungen bei ihrer Aufgabenerfüllung verlangt, werden strenge Maßstäbe an Kompetenz, Leistungsfähigkeit und Einsatzbereitschaft der Politiker angelegt.

Im Populärverständnis erscheint direkte Demokratie als die „eigentliche“ Form, die repräsentative Demokratie dagegen als Notlösung, weil Bevölkerungszahl und Großräumigkeit die allzuständige Versammlung aller auf dem Marktplatz nicht mehr zulassen. Dahinter steht die Illusion, es gebe herrschaftsfreie Selbstregierung. Doch die immer wieder vorgetragene Behauptung, die Beteiligung jedes einzelnen an den täglichen Entscheidungen des Gemeinwesens würde ihm seine ursprüngliche Freiheit zurückgeben, kann nicht als überzeugende Argumentation für die Überlegenheit direkter Demokratie dienen.

Ein möglichst großes Maß an politischer Freiheit wird in (post-)modernen Gesellschaften vielmehr dadurch hergestellt, dass die Universalität von Herrschaft anerkannt und sodann nach Wegen gesucht wird, ihr Grenzen zu setzen und ihre Ausübung an Regeln zu binden. Schon der Verweis darauf, dass Entscheidungen getroffen werden (müssen) für Nicht-Anwesende und Nicht-Zuständige (zum Beispiel Kinder, Ausländer), für nicht nur räumlich, sondern auch zeitlich Auseinanderliegendes (heute wird die Klimasituation künftiger Generationen besiegelt), belegt, dass repräsentative Demokratie keine Notlösung ist.

Im Gegenteil: Erst parlamentarische Repräsentation ermöglicht es, von der Entweder-oder-Entscheidung durch Mehrheit abzugehen und einen Kompromiss zu suchen, der die widerstreitenden Interessen integriert und damit friedentiftend wirkt. Dabei müssen Repräsentanten stets den Spagat leisten zwischen politischer Führung und Gefolgschaft. Sie müssen die Positionen der zu Repräsentierenden hören, ihnen nach eigener Abwägung und Urteilsbildung folgen, sie modifizieren oder ihnen widersprechen – und dafür wiederum Folgebereitschaft bei den Repräsentierten suchen.

So erweist sich Repräsentation als die ebenso notwendige wie einzig mögliche Form, Herrschaft demokratisch zu organisieren.

Suzanne S. Schüttemeyer

## Eine typische Sitzungswoche

**Mo / Di / Mi / Do / Fr / Sa / So**

Die Zeiten sind lange vorbei, als ein Abgeordneter am Montagmorgen in den Zug steigen konnte, unterwegs die Zeitungen und Briefe aus dem Wahlkreis durcharbeitete und am Nachmittag in Bonn die Sitzungswoche mehr oder weniger gemächlich einläutete. Viele verabschieden sich heute bereits sonntags nach dem Kaffeetrinken von ihrer Familie und setzen sich in den Flieger. Und nicht wenige gehen am Abend noch einmal in ihr Büro, besonders wenn Termine schon am frühen Montagmorgen warten und noch ein wenig vorzubereiten sind. [...] Die Terminkalender der Abgeordneten sind derart aus den Nähten geplatzt, dass immer mehr Sitzungen von ihren „klassischen“ Tageszuteilungen auf den Montag gelegt werden. [...]

Zu den festen Montagsterminen gehören die Sitzungen der Fraktionsvorstände. Sie bereiten die Abläufe der Woche vor, besprechen also beispielsweise die Punkte, die noch von den eigenen Fachleuten der Fraktion eingehender behandelt werden müssen. Auch strategische Angelegenheiten werden hier erörtert: Welches Thema kann im Laufe der Woche wichtig werden? Wie sollte es im Bundestag am besten aufgegriffen werden? Ist das ein Feld, auf dem man die Regierung oder die Opposition öffentlich „stellen“ könnte? Und vor allem: Wo lauern in der schon besprochenen Themenabfolge in Ausschüssen und Plenum Fallstricke? Wo kann die eigene Fraktion besonders wirkungsvoll punkten?

Die Fraktionen sind auch operative Teile der Parteien im Parlament. Deshalb stehen die Fraktionsvorstandssitzungen am Montagnachmittag immer wieder auch unter dem Eindruck der Präsidiums- und Vorstandssitzungen der Bundesparteien, die zuvor am Montagmorgen in Berlin getagt haben. [...]

Zahlreiche Arbeitskreise, Arbeitsgruppen und Arbeitsgemeinschaften tagen schon am Montag, um die laufenden Gesetzesberatungen, den Stand von Initiativen und Antragsvorhaben durchzusprechen – und zwar jeweils fraktionsintern. [...] An anderer Stelle treffen sich auch montags bereits so genannte Berichterstatter aus den verschiedenen Fraktionen zum gemeinsamen Ausloten, wie die Einigungschancen bei einem Gesetzesvorhaben sind. [...]

Der Montag dient jedoch nicht nur dem internen In-Schwung-Bringen der Parlamentsabläufe. Er ist auch geschätzt als Möglichkeit, Parlament und Öffentlichkeit zu verknüpfen, ohne dass sich hinziehende Sitzungen alle Planungen über den Haufen werfen. Es geht vor allem um den Kontakt zwischen Fachpolitik und Fachöffentlichkeit. [...]

**Mo / Di / Mi / Do / Fr / Sa / So**

Der Dienstag ist der Hauptentscheidungstag im parlamentarischen Geschehen – auch wenn davon nach außen hin direkt wenig sichtbar wird. Denn der Dienstag dient der internen Meinungsfindung innerhalb der einzelnen Fraktionen. Das beginnt schon früh am Morgen. Denn alle Politikfelder, die in dieser Woche gefragt sind, müssen an diesem Tag beackert werden. [...] Ganz gleich, ob ein „kleines“ oder „großes“ Zuständigkeitsterrain zu überblicken ist – in allen Fraktionsgremien werden die anstehenden Fachberatungen detailliert vorberaten. [...]

Es geht über die Mittagszeit weiter mit Vorbesprechungen. Denn jede Fraktion ist im Grunde ein Parlament im Parlament: Jede Fraktion gliedert sich in Gruppen von Abgeordneten, die aus verschiedenen Regionen kommen, die politische Grundströmungen

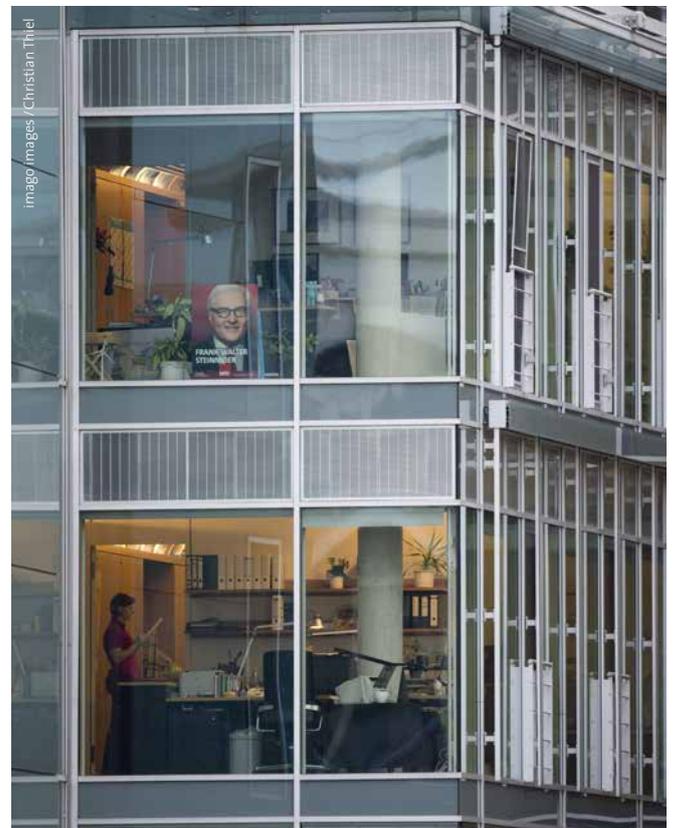
bevorzugen, die gemeinsame Anliegen quer zu den einzelnen Fachgebieten verfolgen. Und das alles wird in regelmäßigen Treffen im Auge behalten. [...]

Als zentraler Punkt der Sitzungswoche stellen sich dienstags am frühen Nachmittag die Fraktionssitzungen dar. Hier wird alles gebündelt, was in den vielen Dutzend anderen Fachgremien vorgeklärt worden ist. Hier geben die Vorsitzenden einen Überblick über die aktuelle Lage und erläutern die Strategie. Hier erläutern in den Regierungsfractionen unter anderem auch der Bundeskanzler und seine Minister die Hintergründe und Zusammenhänge der jüngsten Initiativen. Und hier fallen die herausragenden Vorentscheidungen: Stimmt die Fraktion als Ganzes einem Gesetzesvorhaben zu? [...]

Die Fraktionssitzungen sind damit der Ort der Vorentscheidung. So wie die Mehrheitsfraktionen sich entscheiden, so soll es – von Korrekturen im Detail abgesehen – später auch Gesetz werden. Deshalb halten sich vor allem die Koalitionsfraktionen über den Stand ihrer internen Beratungen oft gegenseitig auf dem Laufenden. Und deshalb richtet sich auch das Interesse der Medien auf diese Sitzungen. [...]

**Mo / Di / Mi / Do / Fr / Sa / So**

Der Ausschusstag fängt früh an. Morgens um acht, spätestens um neun Uhr füllen sich Dutzende von Sitzungssälen mit Leben. [...] Damit sich die Regierungsmitglieder unbeschwert von möglichen Reaktionen in der deutschen und internationalen Öffentlichkeit umfassend informieren können, tagen die Ausschüsse in der Regel nicht öffentlich. [...]



Im Jakob-Kaiser-Haus in Berlin befinden sich Abgeordnetenbüros, Besprechungsräume, Sitzungssäle und das Pressezentrum des Bundestages.

Dagegen sind die Expertenanhörungen durch die Ausschüsse in der Regel öffentlich. So kann – etwa durch Übertragungen im Parlamentsfernsehen unter [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) – dem Eindruck entgegengetreten werden, dass das Wirken des Bundestages sich im Wesentlichen auf die Reden im Plenum beschränkt. [...]

Zwischen, vor und nach den Ausschusssitzungen nutzen weitere Gremien die verbleibende Zeit, um in ihrer Arbeit weiterzukommen. So etwa die Parlamentariergruppen, die sich für einzelne Länder oder Regionen auf der Welt intensiver interessieren und den Kontakt zu den dortigen Parlamentskollegen und Regierungsvertretern pflegen.

Der Mittwoch ist zudem regelmäßig der erste Plenarsitzungstag der Woche. Es geht los mit der Regierungsbefragung im Anschluss an die Kabinettsitzung. Ein oder mehrere Bundesminister oder Staatssekretäre unterrichten das Hohe Haus am Mittag über die Beschlüsse, die von der Bundesregierung am Vormittag getroffen worden sind. Dabei können die Abgeordneten auch gezielt nachfragen – deshalb die Bezeichnung „Regierungsbefragung“.

Es folgt zumeist die Fragestunde, bei der schriftliche Anfragen der Abgeordneten von Regierungsvertretern beantwortet werden und ebenfalls Nachfragen möglich sind – für rund zwei Stunden. An jedem Sitzungstag gibt es sodann die Möglichkeit, eine Aktuelle Stunde in den Sitzungsablauf einzubauen und die ersten regulären Tagesordnungspunkte aufzurufen, also gewissermaßen das Routine-Geschäft der öffentlichen Debatten zu starten.

Einen der Schlusspunkte des Tages setzen die Obleute, also die für jedes Arbeitsgebiet von den Fraktionen benannten Verantwortlichen, die untereinander besprechen, wie weit Gesetzesvorhaben gediehen sind. [...]

Mo / Di / Mi / **Do** / Fr / Sa / So

Ganz im Zeichen des Plenums steht in Sitzungswochen der Donnerstag. In der Frühe gibt es noch die Gelegenheit zu einer Morgenandacht, dann eröffnet der Bundestagspräsident oder einer seiner Stellvertreterinnen und Stellvertreter um Punkt neun Uhr die Plenarsitzung. In der Regel wird sie frühestens zwölf Stunden später wieder geschlossen, häufig genug aber erst nach 14 oder gar 16 Stunden. [...]

Es gibt donnerstags von 9 bis 14 Uhr zunächst die so genannte Kernzeit. Dafür werden Themen vorgesehen, die von breitem öffentlichem Interesse sind und die deshalb auch vor vielen Abgeordneten behandelt werden sollen. [...]

Der Ältestenrat nutzt die frühen Nachmittagsstunden, um über die Themen der folgenden Sitzungswoche zu beraten, Parlamentariergruppen stimmen sich ab, und immer wieder treffen Abgeordnete auch mit Besuchergruppen aus ihren Wahlkreisen zusammen. Nur Ausschusssitzungen dürfen an Donnerstagen gewöhnlich nicht stattfinden, um Kollisionen mit dem Plenargeschehen von vornherein zu vermeiden. [...]

Die Redebeiträge werden grundsätzlich so platziert, dass möglichst Regierung und Opposition im Wechsel zu Wort kommen. Die Großen mehr, die Kleinen weniger. Dafür gibt es die „Berliner Stunde“ [...]; dabei werden die Reden der Bundes- und Landesminister ihren Bundestagsparteien zumeist zugerechnet. [...]

Mo / Di / Mi / Do / **Fr** / Sa / So

Freitagmorgen – Moment der Vorfreude. Viele Abgeordnete freuen sich, heute nach fünf langen Tagen ihre Familie wiedersehen zu können.

Mancher rollt den Koffer mit ins Reichstagsgebäude, um von der Sitzung schnell aufbrechen und den gebuchten Flieger kriegen zu können. Denn auch im Heimatwahlkreis ist der Freitag traditioneller Sitzungstag – örtliche Stadt- oder Kreisparteitage erwarten die Anwesenheit und aktuelle Vorträge von „ihrer“ Frau oder „ihrem“ Mann in Berlin. Doch davor steht noch einmal ein Sitzungstag mit einigen zeitlichen Unwägbarkeiten. [...]

Stellt die Länderkammer dann die Gesetzesampel erst einmal auf Rot, gibt es die Möglichkeit, im Vermittlungsausschuss mit Vertretern aus Bundestag und Bundesrat zu einem Kompromiss zu kommen, mit dem beide Seiten leben können. Dann muss das Ergebnis des Vermittlungsausschusses erst ein weiteres Mal durch beide Kammern. Oft am Freitag, weil der Vermittlungsausschuss häufig am Mittwoch bis in die späten Abendstunden tagt.

Ist hingegen nur die Beteiligung des Bundesrates notwendig und reagiert dieser nach Anrufung des Vermittlungsausschusses mit einem Einspruch, so kann diese Hürde durch erneute Abstimmung im Bundestag beiseite geräumt werden. Allerdings ist zum Zurückweisen dieses Einspruchs eine Mehrheit der Mitglieder des Bundestages notwendig. Die Mehrheit der anwesenden Abgeordneten reicht nicht. Und das bedeutet, dass angesichts der knappen Stimmenverhältnisse auch am Freitag häufig die vollständige Präsenz im Regierungslager erreicht werden muss. [...]

Mo / Di / Mi / Do / Fr / **Sa** / So

Wer Volksvertreter ist, der ist es rund um die Uhr. Auch am Wochenende. [...] Denn hier ist die Gelegenheit der direkten Begegnung, die Verpflichtung zu ständiger Rechenschaft. Was für andere pures Vergnügen ist, kommt beim Abgeordneten in den offiziellen Terminkalender.

[...] Wer nach der Wahl zu seinen Wählern auf Distanz geht, hat kaum Chancen auf eine Wiederwahl oder darauf, von den örtlichen Parteigremien nach vier Jahren wieder aufgestellt zu werden.

Besonders zwischen zwei Sitzungswochen bildet das Wochenende auch die einzige Möglichkeit, die während des Aufenthaltes in Berlin angefallenen Dinge im Wahlkreisbüro zu erledigen. [...] Zudem haben die Abgeordneten bereits auf dem Weg ins Parlament oft in der Region Verantwortung für ihre Partei übernommen, sind Mitglieder im Orts- oder Kreisvorstand oder sogar Vorsitzende dieser Gremien. Da ist es ganz besonders wichtig, die örtlichen Parteiangelegenheiten durch Treffen mit Kolleginnen und Kollegen aus Orts- und Kreisparteiavorständen in der Hand zu behalten. [...]

Regelmäßig ist das Wochenende auch willkommene Gelegenheit, Initiativen zu mehr öffentlicher Wirksamkeit zu verhelfen, die unter der Woche in der Fülle der Themen untergegangen sind. Für Interviews und Hinweise am Samstag oder Sonntag sind die Medien in nachrichtenarmen Zeiten besonders dankbar. Und so können Abgeordnete die nächste Sitzungswoche auch schon publizistisch vorbereiten und selbst aus der zweiten oder dritten Reihe heraus neue Themen setzen – und so vielleicht den Boden für Ideen bereiten, die dann auch in den eigenen Reihen in der folgenden Sitzungswoche größere Chancen haben.

Gregor Mayntz, „Eine lange Woche mit langen Tagen“, in: Blickpunkt Bundestag Nr. 5 vom Juli 2004, S. 19–30 f.



In ihrer Fraktion fühlen sich die Abgeordneten politisch „zuhause“. Auf den Fraktionssitzungen beraten sie gemeinsam mit ihren Kolleginnen und Kollegen über aktuelle Fragen, Gesetzesbeschlüsse und -initiativen sowie über die Rednerlisten für die Plenardebatten. Fraktionssitzung der Partei Die Linke in Berlin am 26. September 2017

zwei Prozent war ohne jegliche Parteifunktionen. Eine Umfrage von 2016/2017 unter knapp einem Viertel der Bundestagsabgeordneten ergab ähnliche Werte (Positionen auf Ortsebene: 25,9 Prozent, im Kreis/Unterbezirk: 46,8 Prozent, im Bezirk: 20,1 Prozent, auf Landesebene: 25,1 Prozent).

Diese Herkunft und Vernetzung der Abgeordneten bewirken, dass sie sich in ihrer Fraktion grundsätzlich politisch „zuhause“ fühlen und wie ihre Fraktionskollegen überzeugt sind, bessere Problemlösungen und Politikkonzepte als andere anbieten zu können.

**Bemühung um Geschlossenheit:** Vor allem wegen dieser Überzeugung gibt es die Übereinstimmung in dem Ziel, entweder die Regierungsmehrheit zu erhalten oder aus der Opposition heraus zu erringen, denn es ist für die Gruppe wie für den einzelnen Abgeordneten erstrebenswerter, die Macht zur Gestaltung, möglicherweise sogar ein hervorgehobenes Amt dafür zu besitzen als die harten Bänke der in diesem Punkt machtlosen Opposition zu drücken. Auf diesen Zusammenhängen, die letztlich der Logik der parlamentarischen Parteiendemokratie entspringen, beruht die Geschlossenheit des Redens und Handelns der Fraktion. Diese Geschlossenheit entscheidet über Erfolg oder Misserfolg, schon weil ihr Fehlen von der Öffentlichkeit als Zeichen der Schwäche gedeutet wird und die parlaments- oder koalitionsinterne Verhandlungsposition einer Fraktion beeinträchtigt.

**Vorteile der Arbeitsteilung:** In der Alltagsarbeit erkennen die Abgeordneten zudem schnell, dass sie Wirkung nur gemeinsam mit Kolleginnen und Kollegen erzielen können, mehr noch: Dass sie nur dann ihr Mandat verantwortungsvoll ausüben können, wenn sie sich der Arbeitsteilung in der Fraktion stellen und sich diese zunutze machen. Als Repräsentanten nicht nur „der eigenen“ Wählerschaft, sondern auch der

gesamten Bevölkerung vertreten sie gleichzeitig Individual-, Gruppen- und Gemeinwohlinteressen, müssen zu einer Fülle von Themen Position beziehen und an einer Vielzahl von Regelungen mitwirken.

Dies ist leichter möglich, wenn der Abgeordnete sich auf die jeweilige Spezialisierung, die „Zuständigkeit“ seiner Kolleginnen und Kollegen ebenso verlassen kann, wie diese auf seine bauen werden. Damit geht er – so der Rechtswissenschaftler Horst Sendler – ein „Geschäft auf Gegenseitigkeit“ ein. Und diese Gegenseitigkeit funktioniert auf Dauer nur, wenn die damit einhergehenden gegenseitigen Erwartungen auch erfüllt werden: Jeder versucht um des gemeinsamen Erfolges wie seiner eigenen Profilierung willen, seinen Kolleginnen und Kollegen überzeugende Lösungen auf seinem Sachgebiet zu unterbreiten.

Auch wird man der eigenen Gruppe nicht schaden wollen, indem man – leichtfertig oder aus egoistischen Motiven – die gemeinsam gefundene Linie verlässt. Sollte dies aus guten Gründen und nach reiflicher Abwägung doch einmal nötig werden, verhält man sich in der Form loyal, das heißt, die beabsichtigte „Abweichung“ wird den Kollegen vorher angekündigt und begründet.

**Fraktionsdisziplin:** Demokratische Politik ist ein „Mannschaftsspiel“, und damit das „Mannschaftsziel“ erreicht wird, braucht es im Regelfall keinen „Druck von oben“, höchstens gelegentlich die Erinnerung oder den Ansporn durch die Teamkollegen oder den Trainer. „Fraktionszwang“ ist also der falsche Begriff, um den Grund für die Einigkeit der politischen Mannschaften im Bundestag zu beschreiben. Es handelt sich um das Interesse, die selbst gesteckten Ziele zu erreichen, um die Einsicht, dass dies nur zusammen möglich ist, um gegenseitige Loyalität und das Einhalten gemeinsam ausgeprägter

Gruppennormen. Dies ist nicht ohne Kosten, Konflikte und Kompromisse zu erlangen. Innerfraktionelle Einigkeit steht also jeweils am Ende eines Prozesses, der allerlei – keinesfalls immer einfache – Abwägungen von den einzelnen Abgeordneten verlangt. Dies ist kein Zwang, sondern selbst auferlegte und den Mitstreitern ebenso abverlangte Disziplin – „Fraktionsdisziplin“.

Unter Berücksichtigung dieser Anforderungen und Verhaltensmuster, die aus den politischen Strukturen der parlamentarischen Demokratie erwachsen, wird verständlich, warum die Bundestagsmitglieder Regeln, die ihre Rechte als Einzelne einschränken, schufen bzw. ihnen einhellig zustimmten. Die überwiegende Orientierung der Abgeordneten an effizienter Arbeit, an parlamentarischer Mitgestaltung und aktiver Teilhabe am Gesetzgebungsprozess begünstigte diese Entwicklung. Die Parlamentarier wollen nicht (nur) die typischen Rollen der Abgeordneten von Mehrheit und Opposition im Redeparlament einnehmen und die Politik der Regierung nach außen darstellen, verteidigen oder kritisieren, sondern sachkundig mitentscheiden. Auch deshalb fügen sie sich in die Funktionsmechanismen des vom Politikwissenschaftler Uwe Thaysen so genannten „Fraktionenparlaments“ ein.

Dementsprechend hat der Bundestag im Laufe der Jahrzehnte Änderungen seiner Geschäftsordnung zumeist einstimmig beschlossen, haben seine Mitglieder Fraktionsstatuten erlassen, die zum Zwecke reibungsloser und effizienter Geschäftsabläufe die meisten Abgeordnetenrechte zu Kollektivrechten ausgestalten oder Individualrechte zugunsten der Fraktion und ihrer Funktionstüchtigkeit einschränken.

**Antragsrechte**, die für den Gesetzgebungsprozess relevant sind, sind so fast vollständig auf die Fraktion bzw. auf Abgeordnetengruppen in Fraktionsmindeststärke übergegangen. Anders als in den meisten anderen europäischen Ländern hat das einzelne Bundestagsmitglied nicht das Initiativrecht, darf also nicht allein einen Gesetzentwurf ins Parlament einbringen. Erst in der zweiten Lesung eines Gesetzentwurfs kann jeder bzw. jede Abgeordnete Änderungen beantragen. Solche Anträge müssen allerdings in der Regel zuvor dem Fraktionsvorstand vorgelegt werden.

Bei den **Fragerechten** sind (im Abschnitt über die Kontrollfunktion näher erläuterte) Große und Kleine Anfragen den Fraktionen bzw. Abgeordnetengruppen in Fraktionsmindeststärke vorbehalten. Jedes Bundestagsmitglied kann aber „kurze Einzelfragen“ (§105 GO-BT) einreichen, die in der jede Sitzungs-

woche stattfindenden Fragestunde mündlich oder schriftlich vom fachlich jeweils zuständigen Minister beantwortet werden müssen. Dies wird ebenfalls innerfraktionell durch eine Art Vorprüfung koordiniert: Parlamentarische Geschäftsführer bringen die Fragen der Abgeordneten untereinander und mit anderen Vorhaben der Gesamtfraktion in Einklang, bitten den Antragsteller gelegentlich auch um Änderung oder Zurückstellung. Wie schon dargestellt, liegt zudem die Ausschussbesetzung in den Händen der Fraktionen.

**Rede- und Stimmrecht** schließlich sind unentziehbare Bestandteile des Abgeordnetenstatus. Aber auch diese bleiben nicht ohne Regelung und Kanalisierung seitens der Fraktionen: Die Dauer der Plenardebatten und die Aufteilung der Redezeit auf die Fraktionen werden im Ältestenrat, vor allem durch die dort versammelten Parlamentarischen Geschäftsführer, vereinbart; die Rednerinnen und Redner für die von Fachthemen geprägten Plenarsitzungen werden fraktionsintern aus den Mitgliedern der thematisch befassten Arbeitsgruppen bzw. Arbeitskreise ausgewählt.

**Steuerungsrolle der Fraktionsführung:** Bei politisch brisanten und polarisierten Debatten trifft die Fraktionsführung die Entscheidung über die Rednerliste. Mehr oder weniger explizit werden die Redner dazu verpflichtet, die Meinung der Fraktion, also bei intern kontrovers gebliebenen Fragen jene der Fraktionsmehrheit, darzustellen. Wollen sie darüber hinausgehen oder davon abweichen, sind sie gehalten, dies, wie die Geschäftsordnung der SPD-Bundestagsfraktion beispielhaft formuliert, „der Fraktion rechtzeitig mitzuteilen und mit dem Fraktionsvorstand zu besprechen“.

Letzteres gilt auch für die Abstimmungen im Plenum. Beabsichtigt ein Abgeordneter, von der in der Fraktionsversammlung vereinbarten Linie abzuweichen, muss er dies dort oder gegenüber dem Fraktionsvorstand mitteilen. Bei knappen Mehrheitsverhältnissen wird die regierungstragende Fraktion bzw. Koalition das Risiko einer Niederlage vermeiden wollen. Deshalb muss sie versuchen, die Kolleginnen oder Kollegen, die abweichende Meinungen vertreten, zu überzeugen.

Gelingt dies nicht, wird sie Veränderungen an Inhalten oder Verfahren des jeweiligen Vorhabens erwägen oder es gar vertragen. Aber auch bei soliden Mehrheiten und für die Opposition gilt, dass möglichst alles vermieden wird, um ein Auseinanderfallen der Fraktion über Sachfragen öffentlich deutlich werden zu lassen. Daher ist es durchaus gängig, Abgeordneten, die etwa wegen spezifischer Wahlkreis- oder Gruppeninteressen nicht mit ihrer Fraktion stimmen wollen, das Fernbleiben von der Abstimmung zu ermöglichen. Die solchermaßen straff durchgeplanten Debatten und Abstimmungen sind weitere Indizien für die überwiegende Orientierung der Abgeordneten an Effizienz und Reibungslosigkeit. Aber nicht nur insofern ist der Bundestag ein professionelles Parlament geworden.

### Berufsstruktur der Abgeordneten

Schon 1988 belegten Untersuchungen einen gestiegenen Bildungsgrad des Bundestages: Hatten Anfang der 1950er-Jahre 40 Prozent der MdBs über die Hochschulreife verfügt, war dieser Anteil 30 Jahre später auf zwei Drittel gestiegen und erreichte seit den 1990er-Jahren fast drei Viertel. Knapp 80 Prozent der Abgeordneten des 19. Bundestages gaben an, einen Abschluss an einer Universität, einer Fachhochschule oder Pädagogischen Hochschule gemacht zu haben. Die immer komplexeren Materien, die in einer zunehmend ausdifferenzierten, mehr Transparenz und politische Mitwirkung fordernden Gesellschaft bearbeitet werden müssen, spiegeln



Das Rederecht ist ein unentziehbarer Bestandteil des Abgeordnetenstatus. Britta Haßelmann, Erste Parlamentarische Geschäftsführerin von Bündnis 90/Die Grünen, am Rednerpult im Bundestag am 29. September 2016

## Zusammensetzung der politischen Elite

Die folgenden Ausführungen [...] unterscheiden eine politische Elite im engeren Sinne (etwa Kabinettsmitglieder, Parlamentarische Staatssekretäre, Fraktionsvorsitzende, Vorsitzende von Parlamentsausschüssen und Parteivorsitzende auf Bundes- wie Landesebene) von einer administrativen Elite (Staatssekretäre, Abteilungsleiter in Ministerien ect.), einer Gewerkschafts- (Vorsitzende auf Bundes- und Landesebene), Medien-, Wirtschafts-, Kulturelite u. a. m. [...]

Man kann die hauptsächlich von der Politik lebenden Personen als „politische Klasse“ bezeichnen [...]. [...] Wie auch immer „politische Klasse“ [so auch nach Hans Herbert von Arnim Abgeordnete, Regierungsmitglieder, Politische Beamte, kommunale Wahlbeamte, Bundesverfassungsrichter, Mitarbeiter der Fraktionen, Abgeordneten und parteinahen Stiftungen] abgegrenzt wird – deren Mehrheit gehört sicherlich nicht zur einflussreichen politischen Elite. Sie arbeitet dieser jedoch zu, kommuniziert mit ihr und fungiert als Rekrutierungsreservoir für sie. Mutterboden und Handlungsraum der politischen Elite, so ließe sich ihre Rolle umreißen. [...]

Steigt man auf das Oberdeck der eigentlichen politischen Elite, so wiesen Untersuchungen über Jahrzehnte hinweg nach, dass die politische Elite überwiegend aus der Mittelschicht bzw. „kleinbürgerlichen Verhältnissen“ stammte – anders als alle anderen Teileliten (außer der gewerkschaftlichen), deren Herkunft stärker von Oberschicht/oberer Mittelschicht bzw. Bürgertum geprägt war. Politische und wirtschaftliche Elite der Bundesrepublik wiesen somit „eine höchst unterschiedliche soziale Rekrutierung“ auf. Deutschland war anders als Großbritannien, Frankreich oder Spanien, wo die Teileliten einen gemeinsamen bürgerlichen Hintergrund haben. Ihm fehlen auch die „ausgesprochenen Elitebildungseinrichtungen“, wie sie in anderen führenden westlichen Industrieländern bestehen (z. B. die *Grandes Écoles* in Frankreich, Eliteuniversitäten in den USA und Großbritannien) und dort ein kohärentes Establishment mit gemeinsamem sozialen Hintergrund, Habitus und Einstellungen hervorbringen. Für die alte Bundesrepublik hingegen waren segregierte Teileliten charakteristisch.

Betrachtet man die heutigen Eliten anhand ihrer Väterberufe [...], so erscheint jene Mittelschichtthese für die politische Elite nicht mehr überzeugend. Jedenfalls liefert das Bürgertum den relativ größten Anteil Spitzenpolitiker. Innerhalb der politischen Elite lässt sich zudem eine stärker bürgerliche Herkunft der Regierungsmitglieder im Vergleich zu den Angehörigen von Partei- und Parlamentsspitzen ausmachen. Ein analoger Wandel wird für die Regierungschefs der deutschen Länder und die Parteispitzen von SPD und CDU/CSU behauptet.

Aufgrund dessen konstatiert der Elitensoziologe Michael Hartmann, es vollziehe sich in den letzten Jahrzehnten in Deutschland und Italien eine „Verbürgerlichung der politischen Eliten“. Diese erkläre sich aus der Mitgliederschrumpfung der Volksparteien und aus veränderten Karrierewegen fort von der innerparteilichen „Ochsentour“. Trifft dies zu, so ist eine tiefgreifende Veränderung, eine Annäherung an anglo-französische Establishmentstrukturen festzustellen. [...]

Die politische Elite weist mit fast 90 Prozent Hochschulabsolventen einen ähnlich hohen Bildungsgrad wie die meisten anderen Teileliten auf. [...]

Vergleicht man die politische Elite Deutschlands mit der außereuropäischen Demokratien [...], so fällt zweierlei ins Auge: der hohe Juristenanteil bei den engeren Spitzen der Politik auch in anderen Ländern einerseits und der in Deutschland geringere Anteil der Oberschicht-Abkömmlinge andererseits. Manche Ausführungen zu Verbürgerlichung und zum Juristen-Anteil bei der deutschen politischen Elite relativieren sich daher. [...]

Angesichts dessen, dass [...] die soziale und demographische Zusammensetzung der politischen Elite und der Parlamentarier ganz erheblich von der der Bürger abweicht, stellt sich die Frage, ob dies nicht einen Mangel der bundesdeutschen Demokratie darstellt. In der Tat mag es zutreffen, dass die Zusammensetzung den Stil der Politik prägt und emotionale Identifikationen für unterrepräsentierte Bevölkerungsgruppen erschwert. Repräsentationsdefizite haben aber nicht zwangsläufig zur Folge, dass auch die Interessen unterrepräsentierter Gruppen zu kurz kommen. Der Berufspolitiker fungiert zumeist nicht als Vertreter seiner sozialen Herkunftsgruppe. [...]

Welche Prägungen erfahren diejenigen, die das Land politisch führen werden? Bedeutsam für Eliteneinstellungen scheint der Sozialisationsfaktor „Elternhaus“. Dies gilt bereits für den Eintritt in die Politik, kamen doch nach der Elitenuntersuchung von 1972 nicht weniger als 71 % der Angehörigen der politischen Elite aus politisch engagierten Elternhäusern, die nur 23 % der Bevölkerung ausmachten. Ebenso sprechen auch Übereinstimmungen mit den politischen Orientierungen der Eltern für eine Tradierung politischer Grundeinstellungen. Gegenwärtig geben 71,5 % aller Eliteangehörigen (wohl mehr noch der politischen Elite) an, dass politische Diskussionen in ihrem Elternhaus eine große Rolle spielten.

Hinzu kommen dann prägende eigene Erfahrungen. Vor allem während der langen, im frühen Erwachsenenalter beginnenden und von politischer Kommunikation erfüllten Karrierewege, die vor dem Aufstieg zur politischen Spitze zu bewältigen sind, formen sich Einstellungen weiter. Der Meinungsaustausch im Sondernmilieu einer politischen Partei dürfte im Sinne parteipolitischer Integration wirken, die demokratische Selektion mag darüber hinaus auch „überaus anpassungsfähige und flexible Menschen“ produzieren bzw. an die Spitze befördern. Freundlicher formuliert, Menschen, die gelernt haben, mit unterschiedlichen Interessen umzugehen und mehrheitsgetragene Entscheidungen zu suchen.

Schon ältere Studien ergaben, dass Neuparlamentarier eine Sozialisation in eine parlamentarische „Subkultur“ durchmachen. In signifikanter Weise nämlich vollzogen sich binnen dreijähriger Bundestagserfahrung Einstellungsveränderungen: so u. a. zur Notwendigkeit öffentlicher Ausschusssitzungen, zum Einfluss der Ministerialbürokratie, zur Informiertheit der Presse, zu Reformblockierungen durch Interessengruppen, zur Wünschbarkeit von Volksentscheiden und zum Vorhandensein von Klassenunterschieden – Vorstellungen, die nach Ablauf einer Legislaturperiode allesamt sehr viel weniger häufig als bei Eintritt ins Parlament geteilt wurden.

Ähnliche Einstellungswandel kann man auch in neuerer Zeit erkennen. [...]

Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 10., aktual. u. erw. Aufl., © Springer VS, Wiesbaden 2019, S. 442 ff.

## Berufsstatistik der 19. Wahlperiode nach Fraktionszugehörigkeit

Spaltenprozent in Klammern

	CDU/CSU	SPD	Grüne	Die Linke	FDP	AfD	Fraktionslose	Insgesamt
<b>Abgeordnete</b>	246	152	67	69	80	91	4	<b>709</b>
<b>Davon neue Abgeordnete<sup>1</sup></b>	47 (19,1%)	24 (15,8%)	27 (39,1%)	19 (28,4%)	80 (100%)	91 (100%)	3 (75%)	<b>291 (41,0%)</b>
<b>Die Berufsgruppen<sup>2</sup></b>								
<b>1. Beamte</b>								
a) Politische Beamte	3	3	1	0	0	0	0	7
b) Andere Beamte des höheren Dienstes (Verwaltung)	18	11	3	1	3	2	0	38
c) Beamte des gehobenen und mittleren Dienstes (Verwaltung)	6	4	2	0	0	1	0	13
d) Richter und Staatsanwälte	3	1	0	1	0	4	0	9
e) Berufssoldaten	2	0	0	0	0	2	0	4
f) Kommunale Wahlbeamte	27	5	0	2	4	1	0	39
g) Professoren an Universitäten und Hochschulen	3	3	0	0	2	2	0	10
h) Andere Wissenschaftler an Universitäten und Hochschulen	8	5	3	2	0	3	0	21
i) Lehrer an Gymnasien (u.ä.)	5	4	0	0	1	2	0	12
j) Lehrer an Grund-, Haupt- und Realschulen (u.ä.)	1	8	1	3	0	1	0	14
Beamte zusammen	76 (30,9%)	44 (29,0%)	10 (14,9%)	9 (13,0%)	10 (12,5%)	18 (19,8%)	0	167 (23,6%)
<b>2. Angestellte des öffentlichen Dienstes</b>								
(auch von Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts) zusammen	8 (3,3%)	6 (6,6%)	4 (6,0%)	0	5 (6,3%)	3 (3,3%)	0	30 (4,2%)
a) davon Bedienstete der EG/EU	1	0	0	0	-	-	-	1
<b>3. (Ev.) Pfarrer und Diakone</b>								
	1 (0,4%)	0	0	0	1 (1,3%)	0	0	2 (0,3%)
<b>4. Angestellte von politischen und gesellschaftlichen Organisationen</b>								
a) Angestellte von Parteien, Fraktionen (u.ä.)	15	21	15	23	3	6	0	83
b) Angestellte von Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen	2	7	0	8	0	0	-	17
c) Angestellte sonstiger Organisationen und Institutionen mit politischen, gesellschaftlichen, kulturellen und karitativen Zielsetzungen	6	12	4	5	3	0	0	30
Angestellte dieser Organisationen zusammen	23 (9,4%)	40 (26,3%)	19 (28,4%)	36 (52,2%)	6 (7,5%)	6 (6,6%)	0	130 (18,3%)
<b>5. Angestellte der Wirtschaft</b>								
(in Industrie, Handel, Handwerk, Gewerbe und entsprechenden Verbänden) zusammen	50 (20,3%)	24 (15,8%)	7 (10,5%)	2 (2,9%)	13 (16,3%)	23 (25,3%)	0	119 (16,8%)
<b>6. Selbständige</b> (oft zugleich in entsprechenden Verbänden tätig)								
a) Selbständige in Industrie, Handel, Handwerk und Gewerbe	22	6	3	3	14	19	2	69
b) Selbständige in Land- und Forstwirtschaft	10	0	1	0	0	0	0	11
Selbständige zusammen	32 (13,0%)	6 (4,0%)	4 (6,0%)	3 (4,4%)	14 (17,5%)	19 (20,9%)	2 (50,0%)	80 (11,3%)
<b>7. Angehörige freier Berufe</b>								
a) Rechtsanwälte und Notare <sup>3</sup>	31	11	5	3	20	7	0	77
b) Angehörige anderer freier Berufe (Ärzte, Apotheker, Ingenieure, Steuerberater, Schriftsteller, Journalisten u.ä.)	12	6	8	3	7	7	2	45
Freiberufler zusammen	43 (17,5%)	17 (11,2%)	13 (19,4%)	6 (8,7%)	27 (33,8%)	14 (15,4%)	2 (50,0%)	122 (17,2%)
<b>8. Hausfrauen</b>								
	0	3 (2,0%)	0	0	0	0	0	3 (0,4%)
<b>9. Arbeiter</b>								
(ohne solche Abgeordnete, die zwar beruflich als Arbeiter begonnen haben, jetzt aber anderen Gruppen zuzurechnen sind)	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>10. Sonstige</b>								
(darunter in Ausbildung Befindliche, Arbeitslose oder bisher ohne Berufsausübung)	9 (3,6%)	4 (2,6%)	9 (13,4%)	8 (11,6%)	3 (3,8%)	6 (6,6%)	0	39 (5,5%)
<b>11. Nicht verwendbare Angaben</b>								
(fehlende genaue Angaben im Sinne des vorliegenden Schemas)	4 (1,6%)	4 (2,6%)	1 (1,5%)	5 (7,3%)	1 (1,3)	2 (2,2%)	0	17 (2,4%)
<b>Insgesamt</b>	<b>246</b>	<b>152</b>	<b>67</b>	<b>69</b>	<b>80</b>	<b>91</b>	<b>4</b>	<b>709</b>

<sup>1</sup> Als neue Abgeordnete werden hier solche Parlamentarier gewertet, die in der 18. Wahlperiode nicht im Parlament vertreten waren, unabhängig davon, ob sie zu einem vorherigen Zeitpunkt bereits im Bundestag waren.

<sup>2</sup> Aus Gründen der besseren Übersicht wurde auf die Verwendung weiblicher Berufsbezeichnungen verzichtet. Die Begriffe sind daher geschlechtsneutral zu verstehen.

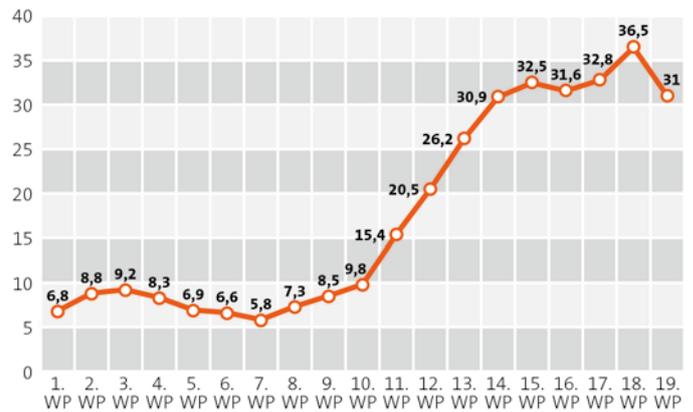
<sup>3</sup> Als Rechtsanwälte und Notare sind nur diejenigen aufgeführt, die tatsächlich auch freiberuflich als solche tätig waren. Maßgeblich war daher für die Einordnung in die Gruppe 7a nicht die berufliche Selbstbezeichnung der Abgeordneten, da Rechtsanwälte durchaus auch als Beamte (Gruppe 1), Selbständige (Gruppe 6) oder Angestellte der Wirtschaft (Gruppe 5) tätig sein können.

sich wider in der Zusammensetzung der Parlamente. Offenbar können auf der politischen Bühne heute fast nur noch Menschen Erfolg haben, die über gehobene Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen.

Ein entsprechendes Profil weist auch die Berufsstruktur des Bundestages auf. Diesen Daten zufolge ist das Urteil, der Bundestag sei ein „Beamtenparlament“, auf den ersten Blick durchaus zutreffend, denn diese Berufsgruppe ist mit 23,6 Prozent die stärkste im 19. Bundestag. Die Schlussfolgerung, dem Bundestag sei die gemeinhin unterstellte Unbeweglichkeit zu eigen, er sei zu bürokratisch und wahre besonders die Interessen dieser Statusgruppe, erweist sich bei genauerem Hinsehen allerdings als fragwürdig.

Die Gruppe der Beamten umfasst nämlich eine große Bandbreite an Berufen und Tätigkeitsfeldern. Nur 30 Prozent von ihnen sind in der klassischen Verwaltung tätig. Weitere 23 Prozent üben kommunale Wahlämter aus, sind also zwar in einer Verwaltung beschäftigt, haben aber nicht die typische Lauf-

Weibliche Abgeordnete zu Beginn der WP in Prozent



Quelle: Angaben bis zur 13. Wahlperiode aus Peter Schindler (Bearb.), Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, 3 Bände, Baden-Baden 1999, Band I, S. 634; Angaben ab der 14. Wahlperiode aus Michael F. Feldkamp, Deutscher Bundestag 1998 bis 2017/18: Parlaments- und Wahlstatistik für die 14. bis beginnende 19. Wahlperiode, in: ZParl, 49. Jg., H. 2, S. 211

### Frauen im Deutschen Bundestag

Das in den 1960er-Jahren einsetzende Umdenken in der Gesellschaft hinsichtlich der Rolle der Frauen – verstärkt durch die Neuen Sozialen Bewegungen der 1970er-Jahre – führte auch zu einer drastischen Steigerung des Anteils weiblicher Abgeordneter im Bundestag. Zunächst lebten die Grünen die Praxis gleicher politischer Teilhabe von Frauen vor, indem sie mittels Quotierung gleich bei ihrem ersten Einzug in den Bundestag 1983 mit 35,7 Prozent Frauen in ihren Reihen aufwarteten – zum Vergleich die anderen Fraktionen in der 10. Wahlperiode: CDU/CSU – 6,7 Prozent, SPD – 10,4 Prozent, FDP – 8,6 Prozent. Es dauerte nicht lange, bis die Grünen – mit über der Hälfte weiblicher Abgeordneter im 11. Bundestag – die anderen Parteien unter erheblichen Zugzwang brachten. Per Quote steigerte die SPD ihren Frauenanteil in der Bundestagsfraktion sukzessive auf knapp 42 Prozent im 19. Bundestag; CDU, CSU und FDP konnten sich zwar innerparteilich nicht auf Quoten einigen, rekrutierten in der Folgezeit aber auch mehr Frauen, die zu Beginn der 19. WP 2017 in der Unionsfraktion knapp 20 Prozent, in der FDP knapp 23 Prozent ausmachen. Die PDS bzw. Linke war seit 1990, sofern sie eine Gruppe oder Fraktion bilden konnte, mit 43 bis 59 Prozent Frauen im Bundestag vertreten (aktuell: 54 Prozent). Die Grünen sind mit

39 Frauen unter 67 Abgeordneten (58 Prozent) Spitzenreiter. Weit abgeschlagen landet die AfD mit nicht einmal elf Prozent.

Im europäischen Vergleich liegt der Bundestag heute mit einem knappen Drittel weiblicher Abgeordneter im mittleren Bereich. Insbesondere die skandinavischen Staaten weisen traditionell sehr hohe Frauenanteile auf; Anfang 2018 betragen diese zwischen 37,4 und 43,5 Prozent. Auch Spanien (39,1), Frankreich (39,0), Belgien (38,0), Slowenien (36,7) und die Niederlande (36,0 Prozent) weisen vergleichsweise hohe Werte auf. Erst auf Platz 13 der EU-Länder rangiert Deutschland mit aktuell 30,7 Prozent Frauen im Bundestag. Die meisten süd- und osteuropäischen Länder kommen auf 10 bis 20 Prozent Frauenanteil in ihren Parlamenten, und die USA nehmen im internationalen Vergleich mit 19,4 Prozent nur Rang 100 ein. Die Tatsache, dass Ruanda den Spitzenplatz innehat und Costa Rica Nummer drei ist, verweist aber auch darauf, solche Daten nur nach Kenntnis weiterer Details des jeweiligen politischen Systems, der gesellschaftlichen Situation und der Politischen Kultur zu interpretieren.

Suzanne S. Schüttemeyer



Festakt 100 Jahre Frauenwahlrecht am 12. November 2018 im Deutschen Historischen Museum in Berlin. Mit knapp einem Drittel weiblicher Abgeordneter seit 2017 belegt der Bundestag im europäischen Vergleich einen mittleren Rang.

bahn absolviert. Außerdem gibt es 15 Prozent Lehrkräfte aus dem schulischen Bereich und gut 18 Prozent Professoren und Wissenschaftler. Hinzu kommen Richter, Staatsanwälte und Politische Beamte.

Diese Tätigkeiten sind bei Weitem zu unterschiedlich, um sie über einen Kamm scheren und daraus Rückschlüsse auf Kompetenz und Leistungsfähigkeit des Parlaments ziehen zu können. Dem Vorwurf, der Bundestag wahre vorrangig die Beamteninteressen, lässt sich aus der Langzeitbeobachtung entgegenhalten, dass das politische Entscheidungsverhalten der Abgeordneten von ihrer Fraktionszugehörigkeit, nicht ihrer sozialstrukturellen Herkunft geprägt wird. Koalitionen aller Beamten über die Fraktionsgrenzen hinweg hat es noch nie gegeben – nicht einmal, wenn es um ihre Statusrechte ging. Dagegen ist es eher vorteilhaft für die Tätigkeit im Parlament, dass sich Abgeordnete im Beamtenstatus wegen der Möglichkeit ihrer Rückkehr in den zuvor ausgeübten Beruf besonderer existenzieller Unabhängigkeit erfreuen.

Insgesamt lässt sich sagen, dass Angehörige politiknaher Berufe auffällig stark im Bundestag vertreten sind. Personen, die gelernt haben, Zusammenhänge darzustellen und zu vermitteln, die kommunizieren können, mit Gesetzen und deren Anwendung zu tun haben – sie sind es, die besonders leicht den Weg in die Politik finden und den Anforderungen derer entsprechen, die Kandidaten in den Parteien aussuchen und aufstellen. Es sollen Menschen sein, deren Talente, Fähigkeiten und Persönlichkeit die Wählerschaft und die Parteien erwarten lassen, dass sie die im Parlament gestellten Aufgaben gut und erfolgreich erfüllen können.

### Professionalisierung

Diese funktionale Ausrichtung der Abgeordnetauslese zusammen mit den oben skizzierten Arbeitsstrukturen des Bundestages und den Orientierungen seiner Mitglieder sind wesentliche Ursachen für die Professionalisierung des Parlaments. Hinzu kommt der Aspekt der Mandatsdauer: Zweieinhalb Wahlperioden verbleiben die Abgeordneten durchschnittlich im Bundestag. Zu Beginn der 19. Wahlperiode, also 2017/2018, gehörten ihm fast zehn Prozent der MdBs schon 20 Jahre und länger an; 55 (7,6 Prozent) sind bereits zum fünften Mal, 53 (7,5 Prozent) zum vierten Mal MdB.

**Das Ideal der Spiegelbildlichkeit:** Trotz der unübersehbaren Professionalisierung der Parlamente – und auch entsprechender Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger an deren Leis-

tungsfähigkeit – ist die Spiegelbildlichkeit von sozialer Zusammensetzung der Bevölkerung und ihrer politischen Vertretung eine zählebige Wunschvorstellung der öffentlichen Meinung in allen westlichen Demokratien.

Ohne Zweifel fühlen sich die Angehörigen einer Gruppe grundsätzlich mit ihren Interessen am besten aufgehoben, wenn einer oder eine der Ihren sie bei Entscheidungen vertreten kann. Doch die Menschen in modernen Gesellschaften werden nicht nur von einem alleinigen Interesse geleitet, gehören nicht nur zu einer einzigen Gruppe.

Früher entschied in allererster Linie die Herkunft, etwa aus einer Arbeiterfamilie oder aus dem katholischen Milieu, über die sozialen und ökonomischen Lebenschancen eines Individuums und prägte damit seine grundlegenden wie meist auch tagespolitischen Ansichten. Heute sind die Individuen geleitet von mannigfaltigen Interessen, deren Wertigkeit sich über die Jahre und Lebensstationen verändern kann und die zuweilen in Widerspruch zueinander stehen, ausgeglichen oder in eine Prioritätenfolge gebracht werden müssen.

Eine Frau mittleren Alters mit halbwüchsigen Kindern, die sich zum Wiedereinstieg ins Berufsleben entscheidet, gar eine kleine Firma zu gründen beabsichtigt, kirchengebunden ist und sich um die Qualität der Umwelt für die nächste Generation wie um ihre eigene Rente sorgt – welches ist ihre Gruppe, wer ist die Person, von der sie sich am liebsten bei politischen Entscheidungen vertreten sähe? Mit anderen Worten: Welches ist das Bild, das im Parlament zu spiegeln wäre?

Soziale Repräsentativität ist also nur um den Preis völlig unangemessener Vereinfachungen zu erreichen. Entsprechende Vorstellungen vernachlässigen zudem, dass das Parlament den Ausgleich von Interessen zu leisten hat. Verstünden sich seine Mitglieder lediglich als Sendboten ihrer jeweiligen sozialen Gruppe, würden Verhandlungen und Kompromisse schwierig, und das Gemeinwohl geriete aus dem Blick.

Normativ angemessener und empirisch erfolgversprechender ist folgende Konstellation: Die Repräsentanten sind mit den Lebensbedingungen, den Interessen und Positionen der Bürgerinnen und Bürger vertraut, sei es durch ihre eigene Herkunft, sei es durch enge Kontakte und ständige Kommunikation. Mit ihren Kenntnissen, Fähigkeiten und Erfahrungen im politisch-parlamentarischen Betrieb treffen sie die Entscheidungen durch Konflikt, Verhandeln und Kompromiss. Dafür sind sie den Repräsentierten rechenschaftspflichtig und von ihnen abwählbar.



Um die Bevölkerung angemessen zu repräsentieren, ist es wichtig, dass die Mitglieder des Bundestages mit den Lebensbedingungen, den Interessen und Positionen ihrer Wahlkreise vertraut sind. Die CDU-Bundestagsabgeordnete aus Mecklenburg-Vorpommern, Karin Strenz und Eckhardt Rehberg (M.), lassen sich am 6. April 2017 das Biodieselwerk in Sternberg, Kreis Ludwigslust-Parchim, erläutern.

## Die Arbeit im Wahlkreis – Voraussetzung für Repräsentation

Im Mittelpunkt der öffentlichen Wahrnehmung stehen meist die sehr repräsentativen Tätigkeiten von Abgeordneten: Reden im Parlament, Vorfahrten mit großen Dienstlimousinen, lange Ausschusssitzungen, internationale Kontakte, Interviews in den Medien. Doch die Tätigkeit im und um den Sitz des Bundestages im Berliner Regierungsviertel ist nur die eine Seite des Daseins als Parlamentarier. Mindestens ebenso wichtig ist die vielfältige Aufgabenwahrnehmung in den Wahlkreisen „zu Hause“. Schätzungen ergaben, dass Abgeordnete dort rund 40 Prozent ihrer Arbeitszeit verbringen. Jeder Abgeordnete kann eindeutig einem Wahlkreis zugeordnet werden. Denn obgleich nur knapp die Hälfte der MdB direkt gewählt werden, sind die allermeisten in einem Wahlkreis angetreten und verstehen sich später auch als dessen Vertreter im Parlament, selbst wenn sie tatsächlich über die Landesliste eingezogen sind. So gibt es Wahlkreise mit bis zu sechs Abgeordneten der unterschiedlichen Fraktionen.

Die Tätigkeit im Wahlkreis stellt eine wichtige Grundlage von Repräsentation dar, denn so wird bei den Menschen vor Ort aufgenommen, wie die Stimmung zu aktuellen politischen Themen ist, wo konkreter Handlungsbedarf gesehen wird oder an welcher Stelle vorhandene Regelungen Lücken haben oder sogar ungewünschte Nebenwirkungen hervorbringen. In einem großen vergleichend angelegten Forschungsprojekt, „Citizens and Representatives in France and Germany“ (CITREP), wurde die Wahlkreisarbeit von Abgeordneten des Bundestages und der Französischen Nationalversammlung vergleichend untersucht. Begleitet wurden insgesamt 64 MdB für jeweils drei Tage bei den unterschiedlichsten Veranstaltungen, um festzustellen, was sie dort tun, wie sie es tun, und mit wem sie in Kontakt treten.

Die Abgeordneten nehmen im Wahlkreis eine außerordentliche Vielfalt an Terminen wahr. Anders als vermutet stehen hierbei weniger die gesellschaftlichen und damit publikumswirksamen Veranstaltungen im Vordergrund, sondern vor allem werden Behörden und Unternehmen besucht und lokale Parteiarbeit betrieben. Überhaupt beschränken sich die Abgeordneten in ihrer Wahlkreisarbeit keineswegs auf ihre formale Zuständigkeit der Bundespolitik: Oft geht es um lokale Themen, aber auch die Landespolitik wird von ihnen im Wahlkreis regelmäßig behandelt. Offenbar sind sie dort also nicht nur als Vertreter „des Bundes“, sondern „der Politik“ insgesamt – und nehmen diese umfassende Rolle in der Regel auch selbst an.

Immer wieder wird Hilfe im Einzelfall geleistet, teils mit einer erstaunlichen Intensität. [...] Aber auch um Hilfe in kleineren Dingen wie Anträgen für Arbeitslosenunterstützung oder Rentenpapieren werden die Abgeordneten immer wieder gebeten. [...]

Repräsentation bedeutet allerdings nicht nur, Meinungen und Stimmungen aufzunehmen, sondern umgekehrt auch die eigene Politik, den als richtig erkannten Weg, zu erklären und um Unterstützung dafür zu werben. Die Abgeordneten stellen in ihrem realen Verhalten die Informationsaufnahme im Wahlkreis deutlich in den Vordergrund, ohne aber die Darstellung und Vermittlung der eigenen Position gänzlich zu vernachlässigen. Dennoch ist zu fragen, ob die angetroffene Balance dieser beiden Tätigkeiten richtig ist oder ob nicht etwas mehr Erklären und etwas weniger Zuhören insgesamt förderlich wären.

Auch wurde deutlich, dass die Rückspiegelung von Erkenntnissen aus der Wahlkreisarbeit in die Parlamentstätigkeit kaum strukturiert und damit sehr abhängig vom individuellen Geschick des Abgeordneten ist. Insofern können im Wahlkreis aufgenommene Einschätzungen auch irgendwo „versanden“. Bei großen, aktuellen Themen hingegen kann es für die Mitglieder der Bundesregierung und insbesondere für die Regierungschefs recht unangenehm in einer Fraktionssitzung werden, wenn Abgeordnete nach einer Wahlkreiswoche dort den gesammelten Frust aus der Bevölkerung ablassen – dies wurde für die „Agenda 2010“-Reformen unter Gerhard Schröder berichtet und für die Flüchtlingspolitik von Angela Merkel.

Übrigens zeigen die Beobachtungen keine grundsätzlichen Unterschiede im Verhalten von direkt und über die Liste gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages, anders als es in verschiedenen Studien vermutet wurde. Auch steht in der Wahlkreispraxis weiterhin der persönliche individuelle Kontakt der Abgeordneten mit Bürgerinnen und Bürgern im Vordergrund, während die klassischen und neuen Medien eine nachrangige Bedeutung haben. Natürlich kann es den Abgeordneten nicht gelingen, alle Menschen in ihrem Wahlkreis einzeln zu erreichen, aber umgekehrt zeigt sich: Wer in Kontakt mit „seinem“ Abgeordneten treten möchte, hat dazu im Wahlkreis gute Möglichkeiten. Denn Repräsentation lebt von einer lebendigen Beziehung zwischen Repräsentierten und Repräsentanten.

Sven T. Siefken

### Die wichtigsten Elemente der Wahlkreisarbeit aus Sicht der Abgeordneten



Die Abbildung zeigt die kodierten Antworten auf die offene Frage an „Was sind die wichtigsten Dinge, die Sie im Wahlkreis tun?“, Mehrfachnennungen waren möglich, Interviews mit 67 Abgeordneten, Quelle: CITREP.

### Veranstaltungen von Abgeordneten im Wahlkreis



Die Abbildung zeigt die Anzahl der besuchten Veranstaltungen im Wahlkreis durch das Projekt CITREP; Basis: 618 Veranstaltungen von 64 Abgeordneten



Die Bibliothek des Deutschen Bundestages im Marie-Elisabeth-Lüders-Haus umfasst mehr als 1,5 Millionen Bücher. Inspiriert durch einen Text von Hannah Arendt verweist die Inschrift des „Blauen Rings“ von Maurizio Nannucci in der Bibliotheksrotunde auf das Spannungsverhältnis zwischen den Grundrechten Freiheit und Gleichheit: „Freiheit ist denkbar als Möglichkeit des Handelns unter Gleichen / Gleichheit ist denkbar als Möglichkeit des Handelns für die Freiheit“.

**Das Mandat als Beruf:** Es kommt also darauf an, dass die Abgeordneten in der Lage sind, ihre Aufgaben im Parlament und als Bindeglied zu den Bürgerinnen und Bürgern so effektiv wie möglich zu erfüllen. Im Deutschen Bundestag hat dafür – früher und intensiver als in anderen europäischen Parlamenten – eine Entwicklung eingesetzt, in deren Verlauf die Arbeitsbedingungen stetig verbessert wurden.

Der Weg zu einem professionellen Parlament war schon in den Anfangsjahren des Bundestages vorgezeichnet worden. In der ersten Wahlperiode waren die Abgeordneten noch davon ausgegangen, dass sie nach etwa zwei Jahren die Kriegsfolgen gesetzgeberisch bewältigt haben und die parlamentarische Arbeit dann in der Regel in einem halben Jahr schaffen würden, um sich die andere Hälfte des Jahres ihrem „normalen“ Beruf widmen zu können.

Diese Annahme bewahrheitete sich jedoch nicht. Rasch entwickelte sich das Mandat zu einer vollen Berufstätigkeit. Die im Parlament anfallenden Aufgaben und die aus der Gesellschaft gestellten Anforderungen hinsichtlich Umfang, Art und Qualität der Entscheidungen und Regelungen ließen bald nur noch im Ausnahmefall den „Feierabendpolitiker“ zu. Diese Tendenzen erhielten weitere Schubkraft, als in den 1960er-Jahren eine Planungseuphorie einsetzte und man hoffte, Politik durch wissenschaftliche Methoden besser steuern zu können.

**Mitarbeiterstäbe:** Mit der Parlamentsreform von 1969 wurden insbesondere die Rahmenbedingungen für die Mandatsausübung verbessert. Bis dahin hatten MdBs ohne heraus-

gehobene Ämter in Fraktion oder Parlament keine nennenswerte Ausstattung und mussten einen guten Teil ihrer Zeit für Büroarbeiten aufwenden. 1969 wurden Zahlungen für Persönliche Mitarbeiter eingeführt.

Heute kann jeder Abgeordnete über circa 21 000 Euro monatlich aus dem Bundeshaushalt verfügen, um einen Mitarbeiterstab zu beschäftigen. Deren Zahl stieg von 398 im ersten Jahr auf circa 1000 Ende der 1970er-Jahre und betrug im 18. Bundestag knapp 4800. Zwei Drittel von ihnen arbeiteten in Teilzeit; die Hälfte war für ihre Abgeordneten im Wahlkreis tätig. Welche Bedeutung die Mitarbeiter inzwischen für die Parlamentsarbeit der MdBs haben und wie sich das Profil ihrer Tätigkeit gewandelt hat, zeigt sich schon daran, dass in den 1990er-Jahren lediglich ein Fünftel bis ein Viertel von ihnen als Wissenschaftliche Mitarbeiter eingestuft waren: Heute sind es 42 Prozent.

**Wissenschaftliche Dienste:** Ein weiteres Ergebnis der Parlamentsreform von 1969 war die Einrichtung der Hauptabteilung „Wissenschaftliche Dienste“ in der Verwaltung des Bundestages. Die Abgeordneten verlangten für ihre Arbeit bessere Informationsgrundlagen, auch was die wissenschaftliche Qualität betraf. Um dem zu entsprechen, wurden Ausschusssekretariate und andere Unterabteilungen eingerichtet, die Abgeordnete zum Beispiel mit Gutachten versorgen. Außerdem wurden die technisch-organisatorischen Kapazitäten verbessert und eine mittlerweile über 1,5 Millionen Bände umfassende Bibliothek aufgebaut – deutliche Schritte in Richtung auf die Professionalisierung des Parlaments.

## Alleskönner mit Instinkt und Fingerspitzengefühl

Sie wurden nicht gewählt, sitzen aber dennoch im Bundestag: Wissenschaftliche Mitarbeiter unterstützen die Mitglieder des Bundestages bei der Wahrnehmung ihres Mandats. Konnten Abgeordnete noch bis in die 1960er-Jahre ihre Büroarbeit selbst oder allenfalls mithilfe einer Schreibkraft aus der Bundestagsverwaltung bewältigen, ist heute die parlamentarische Tätigkeit eines MdB ohne eigene Mitarbeiter kaum mehr denkbar.

Allein schon die Korrespondenz: Wenn Thomas Wierer morgens gegen acht Uhr zur Arbeit kommt, dann warten nicht selten 300 E-Mails, ein dicker Stapel Post und mehrere Presse schauen auf ihn. Diese gilt es zu sichten und zu ordnen, bevor sein Chef, [...] im Büro erscheint. „Aus der Flut an Informationen das Wichtige herauszufiltern gehört zu den Fähigkeiten, die ein Abgeordnetenmitarbeiter unbedingt benötigt“, sagt Wierer, der seit über 20 Jahren zusammen mit einer Kollegin das Bundestagsbüro [...] [seines Abgeordneten] leitet.

Damit ist Wierer einer von rund 1700 wissenschaftlichen Mitarbeitern, die laut Statistik der Bundestagsverwaltung in den Büros der Parlamentarier in Berlin und im Wahlkreis tätig sind. „Mit wissenschaftlicher Arbeit wie an einer Universität ist die Tätigkeit im Abgeordnetenbüro nicht vergleichbar“, sagt Anna Alexandrakis. Die Bezeichnung sei deshalb etwas irreführend. Die Diplom-Pädagogin muss es wissen: Seit fast 25 Jahren ist sie in diesem Job, leitet seit 17 Jahren das Büro [...] [ihres Abgeordneten]. Doch auch der Begriff „Büroleiter“ decke das Tätigkeitsprofil eines Abgeordnetenmitarbeiters nicht vollständig ab – unterschlage er doch die fachlichen Kompetenzen.

Tatsächlich lassen sich inhaltliche und organisatorische Arbeit im Abgeordnetenbüro kaum voneinander trennen: Die Aufgaben von Referenten wie Wierer und Alexandrakis reichen von der Vorbereitung der Ausschuss- und Arbeitsgruppensitzungen bis zu normalen Bürotätigkeiten. Bei Bürgeranfragen aus dem Wahlkreis erledigen sie die Korrespondenz. Sie betreuen Besuchergruppen, schreiben Pressemitteilungen, pflegen Webseiten und Facebookprofile. Bei Bedarf wird auch getwittert.

Kommt eine Interviewanfrage zu einem fachfremden Thema, recherchieren sie den Sachverhalt und verfassen „Sprechzettel“. „Der Chef muss sprechfähig sein – jederzeit, in jeder Situation“, bringt Wierer die Aufgabe auf den Punkt. Für [...] [seinen Abgeordneten] besorgt er Material, holt Stellungnahmen von Experten und Interessenverbänden ein. Meist schreibt er auch Reden, Anträge und Ausschussvorlagen für seinen Chef.

Ein erhebliches Arbeitspensum: „Ein normaler Acht- oder Neun-Stunden-Tag reicht meist nicht aus“, sagt Thomas Wierer [...]. Gerade in Sitzungswochen sind es sogar Zehn- bis Zwölf-Stunden-Tage, die Mitarbeiter eines Abgeordnetenbüros absolvieren. Und trotzdem finden Abgeordnetenmitarbeiter wie Wierer und Alexandrakis oft nur in sitzungsfreien Wochen die Zeit, Liegengeliebtenes aufzuarbeiten.

Fachlich versierter Referent und gut organisierter Büroleiter, gewiefter Netzwerker und erfahren im Umgang mit Presse und Social Media: Die Arbeit im Abgeordnetenbüro erfordert Alleskönner. „Wir sind Allrounder“, bestätigt Alexandrakis. Wer den Job mache, müsse stets politisch auf dem Laufenden

sein, fügt Wierer hinzu: „Ohne den Instinkt, welches Thema für den Abgeordneten wichtig werden könnte, geht es nicht.“ Das gelte auch für Fingerspitzengefühl im Umgang mit Menschen.

Ganz wichtig auch: Flexibilität. Sich schnell in Themen einarbeiten oder sich auf neue Situationen einstellen zu können, gehöre zu den Grundvoraussetzungen für den Job. „Will man gerade einen ruhigeren Nachmittag in der sitzungsfreien Woche nutzen, um etwas inhaltlich zu arbeiten – dann klingelt das Telefon und es kommt eine Presseanfrage: Bitte Stellungnahme zur Cyberattacke im Bundestag, bitte in zwei Stunden ein Statement“, sagt Alexandrakis und lacht. „Dann war’s das mit der Planung.“ Eigentlich lasse sich kaum etwas sicher planen, jeder Tag sei anders.

Doch genau diese Abwechslung schätzt sie: „Es wird nie langweilig. Es gibt immer wieder neue Themen, die man bearbeitet, man lernt jeden Tag dazu. Das ist der große Reiz.“ Natürlich sei ein Interesse an Politik für den Job elementar. Politik studiert zu haben dagegen nicht: Auch wenn Politologen neben Juristen unter den wissenschaftlichen Mitarbeiter stark vertreten sind – das Studienfach sei nicht das Entscheidende, haben Wierer und Alexandrakis beobachtet.

Ohnehin steigen die meisten über ein Praktikum oder als studentischer Mitarbeiter ein. „In überregionalen Medien ausgeschrieben werden Jobs als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Abgeordneten selten“, sagt Alexandrakis. Die Büros scheuten die Flut der Bewerbungen. „Sie haben ja keine Personalabteilung und kein Assessment-Center.“ Ihre Mitarbeiter fänden Parlamentarier daher eher unter den Engagierten an der Parteibasis, über Empfehlungen sowie fraktionsinterne Ausschreibungen und Jobbörsen.

Erfahrene Mitarbeiter sind für Abgeordnete – insbesondere für Parlamentsneulinge – unbezahlbar. Sie sind mit den Mechanismen des Parlamentsbetriebs vertraut und auch als Berater bei der Entscheidungsfindung gefragt: [...]

Diese Besonderheit des Arbeitsverhältnisses erfordere zwar nicht unbedingt die gleiche Parteizugehörigkeit, aber zumindest ein hohes Maß an politischer Nähe zwischen dem Abgeordneten und seinen wissenschaftlichen Mitarbeitern: „Man sollte schon auf Parteilinie sein – sonst ist die Arbeit für beide Seiten unbefriedigend und das Vertrauen leidet darunter“, stellt Alexandrakis klar.

So entwickelt sich zwischen Abgeordneten und Mitarbeitern meist ein enges Vertrauensverhältnis. Sie beraten ihn, halten ihm den Rücken frei, schirmen ihn wenn nötig auch nach außen ab. [...] Diese politische Nähe und Loyalität jedoch erschweren einen Jobwechsel. Für einen Abgeordneten einer anderen Partei zu arbeiten – undenkbar [...].

Als Angestellte des Abgeordneten endet das befristete Arbeitsverhältnis, wenn dessen Mandat endet: Das kann alle vier Jahre nach der Wahl sein – zudem wenn der Abgeordnete sein Mandat vorzeitig zurückgibt oder verstirbt. Aufgrund dieser Unsicherheit ist für manche die Tätigkeit nur ein Job auf Zeit. Die dabei erworbenen Kenntnisse gelten als gutes Sprungbrett für eine Karriere in größeren Unternehmen, Verbänden oder Politikberatungen. [...]

www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw34-mitarbeiter/436372 (Abruf am 27.08.2019) (sas/22.08.2016)



Die Abgeordneten verfügen jeweils über einen eigenen Mitarbeiterstab. Annalena Baerbock, Parteivorsitzende von Bündnis 90/Die Grünen, bespricht am 7. November 2016 mit einem Mitarbeiter in ihrem Bundestagsbüro die Aufgaben für die nächsten Tage.

**Diäten:** Diese Entwicklung zur weiteren Professionalisierung verstärkte im Jahr 1975 ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur finanziellen Stellung der Abgeordneten. Das Gericht befand, dass das Mandat eine Vollzeittätigkeit geworden sei – mit Folgen für die Diäten: „Aus der Entschädigung des Inhabers eines Ehrenamtes ist die Bezahlung für die im Parlament geleistete Tätigkeit geworden. Der Abgeordnete [...] erhält nicht mehr bloß eine echte Aufwandsentschädigung, er bezieht aus der Staatskasse ein Einkommen.“ Und dieses Einkommen müsse, wie im Grundsatz schon in Art. 48 Abs. 3 GG verankert, den Parlamentariern eine ausreichende Existenzgrundlage geben und ihre Unabhängigkeit sichern, zudem der Bedeutung des Amtes, der damit verbundenen Verantwortung und den Belastungen gerecht werden. Ausdrücklich wurde vom BVerfG verfügt, dass die Höhe der Diäten den Abgeordneten die Möglichkeit eröffnen müsse, ihre bisherigen Berufe aufzugeben und sich voll und ganz dem Mandat zu widmen.

### Diäten im Deutschen Bundestag 2002 bis 2018 jeweils zu Beginn der Wahlperiode

Jahr	Entschädigung (steuerpflichtig)	Kostenpauschale (steuerfrei)
15. WP (2002–2005)	7009 €	3503 €
16. WP (2005–2009)	7009 €	3589 €
17. WP (2009–2013)	7668 €	3868 €
18. WP (2013–2017)	8252 €	4204 €
19. WP (2017–)	9541 €	4318€

Michael F. Feldkamp, Deutscher Bundestag 1998 bis 2017/18: Parlaments- und Wahlstatistik für die 14. bis 19. Wahlperiode, in: ZParl, 49. Jg., H. 2, S. 214

Auf dieser Grundlage verabschiedete der Bundestag 1976 mit nur wenigen Gegenstimmen und Enthaltungen das sogenannte Abgeordnetengesetz. Es begründete die Steuerpflichtigkeit der Diäten, führte eine steuerfreie Kostenpauschale für mandatsbedingte Ausgaben, zum Beispiel für die Unterhaltung von Büros, einer Wohnung und für die Lebenshaltung am Parlamentssitz sowie für Reisekosten, ein und regelte die Altersversorgung der MdBs ähnlich den Beamtenpensionen. Nicht über diese Grundstruktur, sehr wohl aber über ihre Ausgestaltung im Einzelnen wurden seither zahlreiche, teilweise hitzige Debatten in Parlament und Öffentlichkeit geführt.

Besonders strittig gestaltete sich immer wieder die Frage, ob und um wie viel die Diäten angehoben werden sollten, um sie der allgemeinen Einkommensentwicklung anzupassen. Dabei standen regelmäßig auch der Vergleichsmaßstab zur Diskussion sowie das Problem der „Entscheidung in eigener Sache“. Nicht selten wurde in diesem Zusammenhang der Vorwurf der „Selbstbedienung“ laut, denn die Abgeordneten müssen ja über ihre eigene Bezahlung befinden.

Die Auslagerung in eine externe Kommission ist nur auf den ersten Blick ein Ausweg aus diesem Dilemma. Das zentrale Problem ist erfahrungsgemäß die Transparenz, die öffentliche Sichtbarkeit der Entscheidungsfindung in dieser Sache. In der Vergangenheit haben einzelne Abgeordnete und Fraktionen versucht, die Diätendiskussion populistisch zu nutzen. Sie stellten sich als „Sparer am eigenen Leib“ dar und lehnten jegliche Erhöhung ab, auch wenn die Einkünfte der Abgeordneten nachweislich hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückgeblieben waren. Oder sie wollten den leidigen, oft aus allgemeiner Politikverdrossenheit gespeisten Vorwürfen entgegen, indem sie automatische Kopplungen der Diäten etwa an Richtergehälter und ihre Anhebung durch Indexierung der



In der Verfassung der DDR war zwar die geheime Wahl vorgeschrieben, in der Regel war sie jedoch offen; die Abgabe des Stimmzettels galt als Vertrauensbeweis für die Kandidaten der Einheitsliste. Auch das Fernbleiben war schwierig, wenn – wie hier am 14. Juni 1981 im thüringischen Bad Lobenstein – eine Hausgemeinschaft geschlossen das Haus verließ, um wählen zu gehen.

### „Parlamentarismus“ in der DDR vor 1989 ...

Die Deutsche Demokratische Republik ist bis 1989/90 eine kommunistische Diktatur gewesen. Insofern kann die Volkskammer nicht auf eine Stufe mit dem Deutschen Bundestag gestellt werden. Erst in ihrer letzten Phase, nachdem die Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED) ihr Machtmonopol verloren hatte, sollte die Volkskammer zu einem demokratischen Parlament werden, zu einem Parlament auf Abruf allerdings. Als die am 18. März 1990 gewählte Volkskammer zusammentrat, war klar, dass die Einheit und damit ihre Auflösung nur wenige Monate bevorstand. [...]

Die sowjetische Besatzungszone entwickelte sich nach 1945 anders als die amerikanische, britische und französische. Die sowjetische Besatzungsmacht ließ keinen Zweifel daran aufkommen, dass sie nicht gewillt war, ein pluralistisches politisches System entwickeln zu lassen. Die Vorherrschaft der Kommunisten wurde immer deutlicher. Im April 1946 kam es zur Zwangsvereinigung von KPD und SPD. Eine neue „Sozialistische Einheitspartei Deutschlands“ (SED) errang dank der sowjetischen Besatzungsmacht allmählich ein Machtmonopol. Die beiden anderen Parteien – die CDU und die LDPD – verloren ihre Eigenständigkeit. [...]

In der „Nationalen Front der Deutschen Demokratischen Republik“, die jeweils eine Einheitsliste für die Wahlen aufstellte, waren die Parteien (SED, CDU, LDPD, DBD, NDPD) zusammen mit den Massenorganisationen vereint. Zu ihnen gehörte der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund (FDGB), die Freie Deutsche Jugend (FDJ), der Demokratische Frauenbund Deutschlands, der Kulturbund der DDR (KB) sowie die Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe (VdgB). [...] Die Mandate der Volkskammer, der obersten Volksvertretung der DDR, wurden nach einem vorher festgelegten Schlüssel vergeben. Die SED erhielt 24,5 Prozent der 500 Mandate, die vier Blockparteien bekamen je 10,4 Prozent. Dem FDGB standen 12,2 Prozent zu, der FDJ 7,4, dem DFD 6,4, dem Kulturbund der DDR 4,2 und der VdgB 2,8 Prozent. Die meisten Repräsentanten der Massenorganisationen gehörten zugleich der SED an, so dass diese auch formell

eine absolute Mehrheit in der Volkskammer hatte. Das Machtmonopol der SED war damit auf mehrfache Weise gesichert. [...]

Die geringe Bedeutung der Volkskammer zeigte sich allein darin, dass sie nur selten zusammentrat. Auf die siebziger Jahre beispielsweise entfielen ganze 34 Sitzungstage. In einem bemerkenswerten Kontrast zur Ohnmacht der Volkskammer stand der Sachverhalt, dass ihre Abgeordneten immer vollzählig erschienen waren. Lediglich ein einziges Mal wurde in der Geschichte der nicht frei gewählten Volkskammer das Prinzip der Einmütigkeit durchbrochen. Im März 1972 gab es im „Ja-Sager“-Parlament bei dem Gesetz zur Schwangerschaftsunterbrechung aus den Reihen der CDU 14 Gegenstimmen und acht Enthaltungen.

Nach der DDR-Verfassung war der Volkskammer eine Reihe von Verfassungsorganen untergeordnet – der Staatsrat, der Nationale Verteidigungsrat, der Ministerrat, das Oberste Gericht sowie der Generalstaatsanwalt. All diese Organe wurden von der Volkskammer gewählt. Allerdings konnte keine Rede davon sein, dass sich in der Praxis etwa der Staatsrat der Volkskammer „unterordnete“. Der Vorsitzende des Staatsrates war zugleich der Generalsekretär des ZK der SED – und damit der mächtigste Mann im Staate.

[...] Dem Wahlakt war bereits Genüge getan, wenn der Stimmzettel in die Wahlurne geworfen wurde. Der Bürger hatte keine Entscheidung. Obwohl die Verfassung geheime Wahl vorschrieb, stellte offene Wahl die Regel dar. [...] Offene Wahl galt als Zeichen des Vertrauensbeweises für die Kandidaten der „Nationalen Front“. Wer nichts zu verbergen habe, könne sein Vertrauen offen bekunden.

Die Wahlbeteiligung lag bei allen Wahlen über 98 Prozent, die Zahl der Ja-Stimmen betrug jedes Mal deutlich über 99 Prozent. Nichts erhellte offenkundiger den Versuch der SED, gesellschaftliche Harmonie vorzutäuschen. [...]

Eckhard Jesse, in: Parlamentarische Demokratie 1, Informationen zur politischen Bildung Nr. 227, 3. Aufl., Bonn 2000, S. 20 ff.

Lebenshaltungskosten vorschlugen. Ersteres dient nicht der sachlichen Klärung des Problems, letzteres verfehlt den demokratischen Anspruch auf möglichst große Transparenz.

Vor diesem Hintergrund und angesichts neuerlicher massiver öffentlicher Kritik an der Anpassung der Abgeordnetenentschädigung im Jahre 2011 setzte der Bundestag eine Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts ein. Sie bekam den Auftrag, Empfehlungen für die Abgeordnetenentschädigung und das Verfahren zu ihrer künftigen Anpassung sowie für die Altersversorgung der Abgeordneten vorzulegen.

Die Kommission entwarf ein Leitbild für Parlament und Abgeordnete unter dem Grundgesetz und begründete fundiert, warum Status, Tätigkeit und Verantwortung von Mitgliedern des Bundestages am ehesten mit denjenigen von Richtern an obersten Bundesgerichten vergleichbar seien: Beiden wird von der Verfassung Weisungsfreiheit garantiert, beide entscheiden mit Wirkung für das gesamte Bundesgebiet. Folglich seien Abgeordnete wie oberste Bundesrichter zu besolden.

Anpassungen, also in der Regel Erhöhungen der Bezüge sollten der allgemeinen Entwicklung der Löhne in Deutschland

folgen. Als Vergleichsmaßstab hierfür empfahl die Kommission den vom Statistischen Bundesamt jährlich ermittelten Nominallohnindex, der die Verdienstentwicklung von fast 90 Prozent der Erwerbstätigen erfasst. Um dem Gebot möglichst großer Transparenz weiter Rechnung zu tragen, sollte diese Anpassung aber nicht automatisch erfolgen. Vielmehr müsse der Bundestag zu Beginn jeder Wahlperiode einen neuen Beschluss dazu fassen und der Bundestagspräsident jedes Jahr die entsprechenden Zahlen veröffentlichen.

2014 folgte der Bundestag durch eine Änderung des Abgeordnetengesetzes den zentralen Vorschlägen der Kommission. Damit ist nun gewährleistet, dass die Abgeordneten so bezahlt werden, wie es der Bedeutung des Parlamentsmandats angemessen ist und auch die Transparenz des Verfahrens ist dauerhaft gesichert. Gängigen Vorurteilen, die Abgeordneten würden sich selbst zu viel Geld bewilligen, lässt sich mit folgender Berechnung begegnen: 2018 kostete der Bundestag in Summe sämtlicher Zahlungen an Abgeordnete, Mitarbeitergehälter, Sach- und Fraktionsausgaben jeden Einwohner Deutschlands gerade einmal 50 Cent pro Monat.

### ... und 1989/90

Ein besonderes Kapitel des Parlamentarismus in Deutschland wurde 1989/90 geschrieben. Der Zusammenbruch der SED-Diktatur brachte in der DDR allenthalben „Runde Tische“ hervor, darunter auch den Zentralen Runden Tisch der DDR (ZRT), der den Anspruch erhob, freie Wahlen in der DDR herbeizuführen, um die DDR schließlich in ein freiheitlich demokratisches Gemeinwesen zu überführen.

Der ZRT war nicht gewählt worden. Daher war es nur konsequent, dass seine Mitglieder für den ZRT nicht den Status eines Parlamentes reklamierten. Wohl aber beanspruchten sie, zusammen mit der Volkskammer der DDR die Politik dieser Republik so lange zu kontrollieren, bis auch für diesen Staat ein demokratisches Parlament seine Arbeit aufnehmen werde. Durch die Übernahme dieser Kontroll- und Öffentlichkeitsfunktion wuchs der ZRT aber obendrein und mindestens vorübergehend ebenfalls in die Funktion eines Gesetzgebers der DDR hinein – dies umso mehr, als sich die (alte) Volkskammer im Winter 1989/90 mehr und mehr selbst auflöste. Für die Parlamentarismusforschung war es verblüffend zu beobachten, mit welcher Geschwindigkeit und Zielgenauigkeit sich der ZRT in seiner Organisation und in seinem Verfahren in die Zwangsläufigkeiten klassischer Parlamente hinein bewegte.

Nicht anders die erste und einzig frei gewählte Volkskammer (vom 5. April 1990 bis 2. Oktober 1990): Nur für die 38 Sitzungen dieser Volkskammer ist es erlaubt, im hier argumentierten Sinne von Parlamentarismus auch in der DDR zu reden (Patzelt/Schirmer).

Die Erfahrung mit und in der ersten frei gewählten Volkskammer der DDR war ein Lehrstück über den Zusammenhang von Partizipation, Transparenz und Effizienz. Die im Sommer 1990 immer aufs Neue improvisierende Volkskammer der DDR war zwar emotional „aufregend“; sie beflügelte jedoch zunehmend den gegenläufigen Ruf nach Ruhe und den Anspruch (nicht nur) der dortigen Bürgerinnen und Bürger auf ein schließlich routinemäßig funktionierendes Parlament. Tatsächlich erfuhren die Bürger dieser Übergangszeit Parlama-



Von 1976 bis 1990 residierte die Volkskammer der DDR im Palast der Republik, hier im April 1990. Auch die erste frei gewählte Volkskammer tagte dort noch bis zu ihrer Auflösung am 2. Oktober 1990. Das Gebäude wurde 2006 bis 2008 abgerissen.

ritismus als „*government by discussion*“, also Partizipation und Transparenz. Sehr schnell allerdings wurde ihnen die ebenso zutreffende Fortsetzung dieses englischen Satzes zur Gewissheit: „... *but it only works if you can stop people talking*“. Der Vorsitzende der SPD-Volkskammerfraktion, Richard Schröder, unterstrich die Dringlichkeit dieser Weisheit mit dem lakonischen Bonmot, es gäbe so etwas, wie das „Menschenrecht auf handlungsfähige Regierung“. Deutlicher kann nicht zum Ausdruck gebracht werden, wie sehr die demokratische Regierungsweise von der Leistungsfähigkeit ihrer Parlamentsfraktionen, ihrer Funktionstüchtigkeit insgesamt also abhängig ist. Mit spektakulären, aber leerlaufenden Parlamentsaktivitäten – von Fraktionsdisziplin freigestellter Partizipation – ist nämlich am Ende für die Bürgerinnen und Bürger nichts zu gewinnen. Deren Wohlergehen verlangt ein effizientes, das heißt entscheidungsfähiges Regierungssystem.

Uwe Thaysen



SUZANNE S. SCHÜTTEMEYER

# Funktionserfüllung im Fraktionenparlament

Der Parlamentarismus der Bundesrepublik hat sich als durchweg stabil erwiesen. Das ist das Verdienst der Fraktionen, deren Arbeit in Regierung und Opposition zur Festigung und Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Strukturen wesentlich beigetragen hat.

Mit ihren arbeitsteiligen und hierarchischen Strukturen schaffen die Fraktionen die Voraussetzungen dafür, dass die einzelnen Abgeordneten ihren Aufgaben nachkommen können. Es sind die Parteien im Bundestag, die die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des großen und als Gesamtheit schwerfälligen Parlaments erst herzustellen vermögen. Sie sind es, die Politik bündeln und Arbeitsteilung organisieren. Damit können Parlamentsfunktionen in der Praxis weitestgehend als Funktionen der Fraktionen betrachtet werden. Auch in der Rechtswissenschaft ist dies erkannt worden: Staatsrechtler bezeichneten die Fraktionen als die „zentralen Aktivitätsträger des Parlaments“ (Klaus Stern) und als „dieje-

nigen Institute, die realiter die materiellen verfassungsrechtlichen Aufgaben des Parlaments wahrnehmen“ (Wolf-Dieter Hauenschild).

Diese Einschätzungen treffen voll und ganz auf die Funktionen der Wahl und Rekrutierung, der Gesetzgebung und Kontrolle zu. Auch die Öffentlichkeits- und die Artikulationsfunktion werden durch die Organisations- und Bündelungsleistungen der Fraktionen erfüllt. Hier teilen sie sich aber die Aufgaben mit den einzelnen Abgeordneten, die als Vermittler von Politik und als Bindeglied zu den Wählerinnen und Wählern ihrerseits die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Fraktionen die Repräsentationsfunktion wahrnehmen können.

← In der Geschichte der bundesdeutschen Demokratie haben nur wenige Regierungswechsel stattgefunden. In den 70 Jahren ihres Bestehens gab es bislang nur acht Regierungschefs. In eine Galerie mit Bildern der Bundeskanzler wird am 23. November 2005 das Portrait der damals neu gewählten Bundeskanzlerin Angela Merkel gehängt.

## Wahl- und Rekrutierungsfunktion

**Personelle Kontinuitäten:** Als Angela Merkel im November 2005 zur ersten Kanzlerin der Bundesrepublik Deutschland gewählt wurde, hatte sie lediglich sieben Vorgänger: Helmut Kohl hatte sechzehn Jahre lang regiert, Konrad Adenauer vierzehn und Helmut Schmidt acht. Gerhard Schröder hatte es auf sieben, der erste sozialdemokratische Kanzler Willy Brandt auf fünf Amtsjahre gebracht. Ludwig Erhard und Kurt Georg Kiesinger hatten jeweils drei Jahre an der Spitze der Regierung gestanden. Und mittlerweile (Stand 2019) ist Angela Merkel vierzehn Jahre lang Regierungschefin.

Dementsprechend regierten die Bundeskanzler (ebenfalls mit Stand 2019) im Durchschnitt gut achteinhalb Jahre. Sieben der nunmehr acht wurden mindestens einmal, einer davon sogar viermal wiedergewählt. Diese beachtliche Kontinuität im Amt nimmt sich noch beeindruckender aus, wenn sie mit der Situation in der ersten deutschen Republik verglichen wird. In den 14 Jahren der Weimarer Republik amtierten dreizehn Kanzler in zwanzig Koalitionsregierungen beziehungsweise Präsidialkabinetten; am längsten mit gut drei Jahren Wilhelm Marx, allerdings auf vier Kabinette verteilt, nicht einmal acht Wochen Kurt von Schleicher, bevor die Nationalsozialisten die Macht ergriffen.

**Stabilität der Regierungen:** In der Bundesrepublik kam es indessen nur 1972, 1983 und 2005 zu vorgezogenen Neuwahlen des Bundestages, wobei lediglich 2005 Regierungschef und Koalition ausgetauscht wurden. Die Wähler bestätigten also die amtierenden Regierungschefs und damit die Leistungen des Parlaments bei der Wahrnehmung seiner Wahlfunktion. Kanzlerwechsel während der Wahlperiode fanden 1963, 1966, 1974 und 1982 statt. In den ersten drei Fällen handelte es sich jeweils um den Austausch von Personen in derselben Fraktion, 1966 auch um den Beginn einer neuen (der ersten Großen) Koalition. Nur 1982 kam es zum „Machtwechsel“, als das sozialliberale Bündnis zerbrach und Helmut Kohl durch eine neue Mehrheit aus Union und FDP mittels des Konstruktiven Misstrauensvotums zum Kanzler gewählt wurde. Und dass es fast fünfzig Jahre dauerte, bis 1998 zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik ein kompletter Austausch der regierenden Parteien stattfand (von einer CDU/CSU-FDP- zu einer SPD/GRÜNEN-Koalition) ist ein weiteres eindruckliches Zeichen der Kontinuität.

Die große Stabilität, die diese Zahlen ausdrücken, ist das Verdienst der Parteien im Parlament. Sie schafften es jedes Mal, sei es nach Bundestagswahlen, sei es während einer Wahlperiode, einen Kanzlerkandidaten zu präsentieren, der auf Anhieb im ersten Wahlgang die nötige absolute Mehrheit der Stimmen im Bundestag erhielt. Damit war der Eingangstest auf die Zuverlässigkeit einer Koalition, den die Kanzlerwahl darstellt, jeweils bestanden.

Und dass es die „richtige“ Wahl war, kann man an dem länger als eine Wahlperiode dauernden Verbleib fast aller Regierungschefs im Amt ablesen. Daran wird auch deutlich, dass die Fraktionen, die sie ins Amt hoben, über den Tag der Kanzlerwahl hinaus dachten: Nicht nur dieses eine Mal waren sie zur Unterstützung bereit, sondern sie legten offenbar ihre Entscheidung so an, dass damit auch die während der Wahlperiode nötigen parlamentarischen Mehrheiten in der Regel sicher waren.

**Verhandlungs- und Kompromissfähigkeit:** Damit ist den Fraktionen gleichzeitig demokratische Verhandlungs- und Kompromissfähigkeit bescheinigt, denn nur einmal, 1957, konnte eine Partei die absolute Mehrheit an Stimmen und Sitzen im Bundestag erringen. Danach bedurfte es zur Regierungsbildung und -führung immer einer Koalition, also der Einigung und Zusammenarbeit unterschiedlicher Parteien.



Ein weiteres Zeichen von Stabilität: Alle Kanzlerkandidaten erreichten bisher im ersten Wahlgang die erforderliche Parlamentsmehrheit. Hier gratuliert Willy Brandt seinem Nachfolger Helmut Schmidt am 16. Mai 1974 und Angela Merkel wird am 22. November 2005 von ihrem Vorgänger Gerhard Schröder zur Wahl zur Bundeskanzlerin beglückwünscht.

## Auflösung des Bundestages 2005

**[...] Sonntag, 22. Mai 2005:** Die CDU geht aus der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen erstmals nach 39 Jahren als stärkste politische Kraft hervor. [...] Mit dem bevorstehenden Regierungswechsel in Düsseldorf bauen CDU/CSU ihre Dominanz im Bundesrat auf 43 von insgesamt 69 Stimmen, nicht jedoch auf eine Zweidrittelmehrheit aus. [...] Um 20.00 Uhr gibt Bundeskanzler Schröder gegenüber der Presse im Bundeskanzleramt folgende Erklärung ab: „Deutschland befindet sich in einem tiefgreifenden Veränderungsprozess. [...] Mit der Agenda 2010 haben wir dazu entscheidende Weichen gestellt. [...] Bis sich aber die Reformen auf die konkreten Lebensverhältnisse aller Menschen in unserem Land positiv auswirken, braucht es Zeit. Vor allem aber braucht es die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger für eine solche Politik. Mit dem bitteren Wahlergebnis für meine Partei in Nordrhein-Westfalen ist die politische Grundlage für die Fortsetzung unserer Arbeit in Frage gestellt. [...] Deshalb betrachte ich es als Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland als meine Pflicht und Verantwortung, darauf hinzuwirken, dass der Herr Bundespräsident von den Möglichkeiten des Grundgesetzes Gebrauch machen kann, um so rasch wie möglich, also realistischweise für den Herbst dieses Jahres, Neuwahlen zum Deutschen Bundestag herbeizuführen.“

**Montag, 23. Mai 2005:** Regierungssprecher Bèla Anda erklärt am Vormittag, die Neuwahl zum Bundestag soll über eine gescheiterte Vertrauensfrage und eine darauf folgende Auflösung des Parlaments eingeleitet werden. [...] Bundeskanzler Schröder unterrichtet in einem circa 20-minütigen Gespräch am Nachmittag Bundespräsident Köhler über diese Absicht. [...]

**Samstag, 28. Mai 2005:** Der Abgeordnete Werner Schulz (Bündnis 90/Die Grünen) kündigt erstmals in einem Gespräch mit der „Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung“ eine Verfassungsklage an, sollte Schröder in einer Sachfrage künstlich das Misstrauen herbeiführen. [...]

**Sonntag, 29. Mai 2005:** Bundespräsident Köhler erklärt, die Ankündigung von Neuwahlen durch Müntefering habe auch ihn überrascht. Er teilt wörtlich mit: „Dass der Bundespräsident in einer so wichtigen Frage überrascht wird, ist schon bemerkenswert. [...]“

**Donnerstag, 16. Juni 2005:** Der Staatsminister im Kanzleramt Rolf Schwanitz informiert den Ältestenrat des Bundestages, dass der Bundeskanzler am 1. Juli die Vertrauensfrage stellen wird. Der Kanzler werde darüber Bundestagspräsident Wolfgang Thierse (SPD) am 27. Juni in einem Schreiben informieren. Schröder wolle die Vertrauensfrage, wie angekündigt, ohne Verknüpfung mit einer inhaltlichen Frage stellen.

**Dienstag, 21. Juni 2005:** Bundespräsident Köhler berät mit den Vorsitzenden der Bundestagsfraktionen und den Parteivorsitzenden die angestrebte Vertrauensfrage und die damit beabsichtigte Herbeiführung von Neuwahlen des Bundestages. [...]

**Montag, 27. Juni 2005:** Der stellvertretende Regierungssprecher Steg teilt mit, dass Bundeskanzler Schröder seinen Antrag auf Vertrauensfrage bei Bundestagspräsident Thierse eingereicht hat. Das Schreiben lautet: „Sehr geehrter Herr Bundestagspräsident, gemäß Artikel 68 des Grundgesetzes stelle ich den Antrag, mir das Vertrauen auszusprechen. Ich beabsichtige, vor der Abstimmung am Freitag, dem 1. Juli 2005, hierzu eine Erklärung abzugeben.“ [...]

**Dienstag, 28. Juni 2005:** Tageszeitungen berichten, dass das BVerfG Neuwahlen auf der Basis einer absichtlich herbeigeführten Abstimmungs-niederlage bei der Vertrauensfrage ablehnen könnte, denn es stünde ein Teil der Karlsruher Richter diesem Vorhaben äußerst kritisch gegenüber. Das Gericht weist am Mittag die Behauptung zurück, einige Richter hätten bereits eine vorgefasste Meinung zur Berechtigung der Vertrauensfrage. [...]

**Donnerstag, 30. Juni 2005:** Nach Meinung der innenpolitischen Sprecherin von Bündnis 90/Die Grünen Silke Stokar wüchse in der Regierungskoalition die Zahl der Abgeordneten, die wegen der Vertrauensfrage von Bundeskanzler Schröder eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht unterstützen. [...]

**Freitag, 1. Juli 2005:** Bundeskanzler Schröder informiert morgens die SPD-Fraktion über die genaue Begründung für seinen Antrag auf Vertrauen. [...] Anschließend unterrichtet Schröder auch die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über die weitere Vorgehensweise. [...] Der Bundestag zählt bei der Abstimmung über die Vertrauensfrage 600 Abgeordnete. [...] Die notwendige Stimmzahl für die so genannte Kanzlermehrheit beträgt [...] 301. [...] (Abgegebene Stimmen 595, davon Ja 151, Nein 296 und Enthaltungen 148 – Anm. d. Red.) Damit erreicht der Antrag des Bundeskanzlers nicht die erforderliche Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages.

**Montag, 18. Juli 2005:** Regierungssprecher Anda erklärt, dass die Bundesregierung davon ausgeht, dass Bundespräsident Köhler am Donnerstag oder Freitag seine Entscheidung über Neuwahlen bekannt geben werde. Das ergebe sich aus der Drei-Wochen-Frist. Köhler habe bereits angekündigt, die Frist von 21 Tagen nach der Vertrauensabstimmung möglicherweise voll auszunutzen.

**Donnerstag, 21. Juli 2005:** [...] Um 20.15 Uhr führt Köhler in einer Fernsehansprache [...] unter anderem aus: „[...] ich habe heute den 15. Deutschen Bundestag aufgelöst und Neuwahlen für den 18. September angesetzt. [...] Ich habe die Beurteilung des Bundeskanzlers eingehend geprüft. [...] Doch ich sehe keine andere Lagebeurteilung, die der Einschätzung des Bundeskanzlers eindeutig vorzuziehen ist. Ich bin davon überzeugt, dass damit die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Auflösung des Bundestages gegeben sind. [...]“ [...]

**Freitag, 22. Juli 2005:** Beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe gehen die ersten Klagen gegen die Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten ein. [...]

**Donnerstag, 25. August 2005:** Der Zweite Senat des BVerfG weist die Organklage der Bundestagsabgeordneten Hoffmann und Schulz als unbegründet zurück. Die angegriffenen Entscheidungen des Bundespräsidenten seien mit dem Grundgesetz vereinbar. Ein dem Zweck des Artikel 68 GG widersprechender Gebrauch der Vertrauensfrage, um zur Auflösung des Bundestages und zu einer vorgezogenen Neuwahl zu gelangen, lasse sich nicht feststellen. Der Einschätzung des Bundeskanzlers, er könne bei den bestehenden Kräfteverhältnissen im Bundestag künftig keine vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit getragene Politik mehr verfolgen, sei keine andere Einschätzung eindeutig vorzuziehen. [...]

Michael F. Feldkamp, „Chronik der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers am 1. Juli 2005 und der Auflösung des Deutschen Bundestages am 21. Juli 2005“, in: ZParl. 37. Jg. (2006) Heft 1, S. 19 ff.

Die im Bundestag vertretenen Parteien und ihre Fraktionen benötigten zwischen 1949 und 2013 im Durchschnitt nicht einmal 41 Tage, um eine handlungsfähige Regierung ins Amt zu bringen. Das Parteiensystem mit Union und SPD als großen Volksparteien und der FDP als kleiner in der Mitte, das etwa ein Vierteljahrhundert Bestand hatte, reduzierte die Bündnisoptionen und erleichterte programmatisch und strategisch die Koalitionsbildung.

Seit Anfang der 1980er-Jahre fächerte sich das Parteiensystem schließlich zunehmend auf, und seit 2017 besteht der Bundestag aus sechs Fraktionen. Diese Vielfalt, ihrerseits Ausdruck eines Wandels und wachsender Differenzierung in der Gesellschaft, ist nicht der einzige, aber letztlich der entscheidende Grund, warum es 171 Tage brauchte, bevor die Kanzlerin gewählt und das Kabinett vereidigt werden konnte. Auch in Zukunft dürfte es dem Bundestag schwerfallen, an die Zeiten anzuknüpfen, in denen zügig handlungsfähige Regierungsbündnisse geschmiedet werden konnten.

Bislang kann jedenfalls dem Parlament und seinen Fraktionen bescheinigt werden, dass sie sogar in Krisensituationen ihre Wahlfunktion erfüllen konnten. Als in den 1960er-Jahren zweimal in der CDU/CSU- und 1974 in der SPD-Fraktion deutlich wurde, dass – bei unverändert vorhandenen parlamentarischen Mehrheiten – ein amtierender Kanzler seinen Aufgaben nicht mehr gerecht wurde und Wählerverluste zu befürchten waren, suchte und fand man erfolgreich Ersatz: 1963 und 1974 stand in Union wie SPD umgehend ein Kandidat bereit, der die Unterstützung der jeweiligen Koalitionsfraktionen fand. Beide, Ludwig Erhard und Helmut Schmidt, entstammten zudem ihren Fraktionen und hatten dort bzw. in der Regierung lange Jahre Führungsfunktionen innegehabt. Als 1966 und 1982 die regierenden Koalitionen auseinanderbrachen, schafften es die Parteien im Parlament, neue Bündnisse zu schmieden und in kurzer Frist wieder handlungsfähige Kanzler und Kabinette zu installieren.

### Rekrutierung der Regierungsmitglieder

Ähnlich erfolgreich ist die Bilanz bei der Rekrutierung der Minister. Eindeutig sind es vor allem die Fraktionen, in denen die Abgeordneten gleichsam ihre Lehrzeit für Kabinettspositionen absolvieren und sich profilieren müssen. Bei Regierungsbildungen stellen sie das natürliche Personalreservoir. Wie dies ausgeschöpft wird, liegt aber keineswegs in der alleinigen Entscheidung des designierten Kanzlers. Dass dieser große Macht bei der Zusammenstellung des Kabinetts besitzt, gilt als „Legende der Kanzlerdemokratie“, so der Politikwissenschaftler Klaus von Beyme. Vielmehr müssen der Kanzlerkandidat und die Verhandlungsführer der Koalitionspartner, die selbst fast alle Führungspositionen in ihren Fraktionen bekleiden, sorgsam darauf achten, dass sie möglichst die fachlich und politisch besonders qualifizierten Mitglieder ihrer jeweiligen Fraktion in das Kabinett einbinden. Vor allem grundsätzliche Richtungs-, aber durchaus auch detaillierte Sachentscheidungen können in der (gemeinsamen) Regierungszeit nur erfolgreich durchgesetzt werden, wenn diese von den Fraktionen durchgängig akzeptiert werden. Daher liegt es im dringenden Interesse der Führungsgruppen, die die Koalitions- und Kabinettsbildung in Händen halten, die Standpunkte, Strömungen und Stimmungen ihrer Fraktionen richtig einzuschätzen. Dazu gehört auch, bei der Auswahl des Regierungspersonals genügend Ministerinnen vorzusehen, Vertreter einflussreicher politischer Flügel zu berücksichtigen und einen gewissen regionalen Proporz großer und kleiner Landesverbände der beteiligten

Parteien im Auge zu behalten. So war kein Kanzler der Bundesrepublik autonom in der Komposition seines Kabinetts; die Rolle der Fraktionen reichte dabei vom negativen Druck- und Verhinderungspotenzial bis zur positiven Gestaltung.

Je besser dem designierten Kanzler zusammen mit den Führungspersonen des Koalitionspartners dieser Akt der Repräsentation ihrer Fraktionen und Parteien gelingt, desto besser ist gewährleistet, dass die Regierung und die sie tragenden Fraktionen bei allen Entscheidungen während der folgenden Wahlperiode zusammenhalten und eng zusammenarbeiten.

Bleibt die erste Wahlperiode außer Acht, als sich die parlamentarischen Strukturen und Verfahren erst herausbilden mussten, so ist für die Unionsfraktion festzuhalten, dass in den nachfolgenden 65 Jahren ihrer Parlamentsgeschichte von 1953 bis 2018 (in denen sie 45 Jahre lang den Kanzler stellte) von 93 Ministern 55 dem Fraktionsvorstand entstammten. In der SPD kamen in der Zeit ihrer Regierungsverantwortung von 1966 bis 1982, 1998 bis 2009 und wieder seit 2013 von 71 Ministern 31 aus dem Fraktionsvorstand.

Wird nur die „einfache“ parlamentarische Erfahrung in Betracht gezogen, so hatte lediglich etwa jeder zehnte christdemokratische und sozialdemokratische Minister diese nicht aufzuweisen, war also vor Übernahme eines Regierungsamtes nicht Mitglied des Bundestages gewesen. Eine ungewöhnlich hohe Zahl von Personen ohne Bundestagsmandat berief Gerhard Schröder 1998 in sein erstes Kabinett: Sechs der zwölf von der SPD zu besetzenden Ressorts wurden von Nicht-MdBs geleitet. Der Kanzler selbst war zwar von 1980 bis 1986 Abgeordneter in Bonn gewesen, seither aber Landespolitiker. Kritische Stimmen werteten es im Nachhinein als Versäumnis, nicht genügend Mitglieder der Fraktion ins Kabinett berufen zu haben, und machten dies wesentlich für die Startschwierigkeiten verantwortlich, die der ersten Regierung Schröder bescheinigt wurden.

Als Angela Merkel 2005 ihr erstes Kabinett als Kanzlerin einer Großen Koalition zusammenstellte, hatten fünf der fünfzehn Minister kein Bundestagsmandat; alle fünf strebten aber sofort erfolgreich einen Sitz im 17. Bundestag an. 2009 waren nur noch zwei Ressortinhaber nicht gleichzeitig Parlamentarier, in Merkels viertem Kabinett seit Frühjahr 2018 zwei.

Hier zeigt sich noch einmal deutlich die Logik des parlamentarischen Regierungssystems: Die enge, eben auch personelle Verknüpfung von Parlamentsmehrheit und Regierung sichert die Funktionsfähigkeit. Stammen die Minister aus dem Parlament, verfügen sie dort über ihre „Hausmacht“, so verlaufen Kommunikation und Kooperation reibungsloser, und die Mehrheit kann „ihre“ Regierung besser kontrollieren.

## Kontrollfunktion

Die Logik des parlamentarischen Regierungssystems ist auch die Ursache dafür, dass die Kontrollfunktion nicht vom Gesamtparlament wahrgenommen wird, sondern – mit je eigenen Zielen und eigenen Instrumenten – von der Mehrheit einerseits und der Opposition andererseits ausgeübt wird.

Im Bundestag steht den Abgeordneten bzw. den Fraktionen ein umfangreiches Arsenal an Kontrollinstrumenten zur Verfügung. Sie reichen vom Konstruktiven Misstrauensvotum über Frage- und Informationsrechte sowie das Budgetrecht bis hin zu Untersuchungsausschüssen und Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht. Viele dieser Instrumente sind

ausdrücklich als Minderheitsrechte ausgestaltet, um der Opposition faire Chancen zu geben, das Handeln der Regierung und ihrer Mehrheit im Parlament zu überprüfen.

### Fragerechte

So gibt es zum Beispiel für das Alltagsgeschäft der Informationsbeschaffung im Bundestag eine ganze Palette von Möglichkeiten, Anfragen an die Bundesregierung zu richten. Jeder bzw. jede Abgeordnete kann die schon erwähnten kurzen Fragen zur mündlichen oder schriftlichen Beantwortung durch die Regierung einreichen. Weitere Fragerechte stehen Fraktionen bzw. Abgeordneten in Fraktionsstärke zu:

**Große Anfragen** sind auf umfangreichere Themenkomplexe gerichtet, zum Beispiel auf die „Klimadiplomatie der Bundesrepublik Deutschland“, die „Altersarmut in Deutschland“, die „Zukunft der deutschen Sprache“ oder die „Vereinfachung des Steuerrechts“. Da sie neben der schriftlichen Antwort der Regierung auch zur Debatte auf die Tagesordnung des Bundestages gesetzt werden können (§§ 100, 101 GO-BT), dienen Große Anfragen nicht nur der sachlichen Information, sondern auch der öffentlichen Auseinandersetzung mit der Politik der jeweiligen Regierungskoalition.

**Kleine Anfragen**, mit denen „Auskunft über bestimmte bezeichnete Bereiche“ (§ 104 GO-BT) von der Regierung verlangt werden kann, werden nur schriftlich beantwortet.

**Aktuelle Stunden** sind wie die Großen Anfragen auch ein wichtiges Mittel, Öffentlichkeit herzustellen. Sie können von einer Fraktion zur Aussprache „über ein bestimmt bezeichnetes Thema von allgemeinem aktuellem Interesse“ (§ 106 GO-BT) beantragt werden. Beide Instrumente werden vornehmlich von der Opposition eingesetzt, um der Regierung vor den Augen der Wählerschaft Versäumnisse vorzuwerfen und sich selbst als die bessere Alternative darzustellen.



Kontrolle und Herstellung von Öffentlichkeit im Bundestag: Bei einer Aktuellen Stunde zu Maßnahmen gegen Hass und rechtsextreme Gewalt zeigt Michael Brand (CDU) am 27. Juni 2019 im Deutschen Bundestag ein Bild des ermordeten Kasseler Regierungspräsidenten Walter Lübcke, ...

So brachten zur Zeit der sozial-liberalen Koalition die SPD- und die FDP-Fraktion keine einzige Große Anfrage ein. Gelegentlich nutzen aber auch die Fraktionen der Mehrheit Große Anfragen. Dann handelt es sich in aller Regel um abgesprochene Aktionen, mit denen der Regierung die Bühne geboten wird, ihre Politik öffentlich zu präsentieren oder zu verteidigen. Die Statistik spiegelt diese Motive: Seit 35 Jahren, also seitdem immer mindestens zwei Oppositionsfraktionen im Bundestag vertreten waren, stammen zwischen 85 und 100 Prozent der Großen Anfragen von Oppositionsfraktionen, seit der 13. Wahlperiode (1994 bis 1998) sind es 90 bis 100 Prozent. Gleiches gilt für die Kleinen Anfragen: In den letzten fünf Wahlperioden lag der Anteil der Oppositionsfraktionen bei 99,1 bis 100 Prozent.



... bei einer Fragestunde der Regierung im Deutschen Bundestag am 12. Dezember 2018 wird die Bundeskanzlerin vom Stellvertretenden Vorsitzenden der FDP-Fraktion Alexander Graf Lambsdorff befragt.

Diese Kontrollaktivitäten im Bundestag erfuhren einen sprunghaften Anstieg mit dem Einzug der Grünen 1983. Hatte die christdemokratische Opposition in den vier Wahlperioden zuvor zwischen 24 und 47 Große Anfragen an die sozial-liberale Regierung gerichtet, so machte die neue grüne Fraktion erheblich mehr Gebrauch von diesem Mittel: Ihre 87 Großen Anfragen veranlassten auch die auf die Oppositionsbänke verwiesene SPD zu aktiverem öffentlichkeitswirksamem Verhalten und 61 solcher Anfragen. Seither gab es immer mehr als eine Oppositionsfraktion im Bundestag und somit Wettbewerb unter ihnen – mit der Folge, dass sich die Zahl der Großen Anfragen auf hohem Niveau einpendelte. Seit 2005 ist allerdings ein kontinuierlicher Rückgang zu verzeichnen mit dem Tiefpunkt in der 18. Wahlperiode, als nur noch 15 Große Anfragen von den beiden Oppositionsfraktionen, den Grünen und der Linken, gestellt wurden. Gleichzeitig stieg die Zahl der Kleinen Anfragen deutlich an. Auch die schriftlichen und mündlichen Anfragen, die einzelne Abgeordnete an die Regierung richten können, nahmen zu, erreichten einen Höhepunkt zur Zeit der christdemokratisch-liberalen Koalition, um drastisch zu sinken, als 2013 bis 2017 der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD nur noch die Grünen und die Linken gegenüberstanden. Ob in dieser besonderen Konstellation der Grund für das wechselvolle Oppositionsverhalten liegt, dürfte nach Ende der gegenwärtigen Großen Koalition mit doppelt so vielen parlamentarischen Gegenspielern genauer zu beurteilen sein.

Die Reichweite Großer Anfragen lässt sich mit verschiedenen Themen veranschaulichen, zu denen die Regierung in der 18. Wahlperiode Auskunft geben sollte: „Stärkung der Menschenrechte in Deutschland“ (Bündnis 90/Die Grünen), „Sozialer Wohnungsbau in Deutschland – Entwicklung, Bestand, Perspektive“ (Die LINKE), „Schlüssel für eine globale, ökologische und gerechte Energieaußenpolitik“ (Bündnis 90/Die Grünen),

„Entwicklungsstand und Umsetzung des Inklusionsgebotes in der Bundesrepublik Deutschland“ (Die LINKE), „20-Jahres-Bilanz der Bahnreform 1994 bis 2014“ (Die LINKE).

### Budgetrecht

**Der Haushaltsausschuss:** Ein für die Entstehungsgeschichte des Parlamentarismus konstitutiver und insofern geradezu klassischer Bestandteil der Kontrollaktivitäten ist das Budgetrecht. Im Bundestag wird die Bedeutung dieses Instruments für die Kontrolle der Regierung schon dadurch deutlich, dass der Haushaltsausschuss – nicht rechtlich fixiert, aber aus Tradition – immer von einem Mitglied der Opposition geleitet wird. Dieser Ausschuss ist das parlamentarische Zentrum zur Befassung mit dem Bundeshaushalt, der als Gesetz verabschiedet wird. Bei der Erstellung des Haushalts ist die Regierung die dominante Akteurin: Nur sie kann Haushaltsplan und -entwurf einbringen. Dabei hat insbesondere der Bundesfinanzminister eine Reihe von speziellen Kompetenzen zum konjunkturpolitischen Handeln.

Nichtsdestoweniger ist der Haushaltsausschuss ein ernst zu nehmender Wächter über die Bundesfinanzen. Er wirkt an der Aufstellung des Budgets, am Vollzug und an der nachträglichen Kontrolle mit; auch an allen ausgabewirksamen Entscheidungen des Bundestages muss er beteiligt werden. Die Arbeit im Ausschuss ist überwiegend durch Kollegialität und Kooperation geprägt. Seine Mitglieder sehen sich fraktionsübergreifend einem gemeinsamen Ziel verpflichtet: Sie wollen sparsam haushalten. Deshalb werden sie im Bundestagsjargon – unabhängig davon, ob sie aus Mehrheit oder Opposition stammen – „die Haushälter“ genannt.

Viele von ihnen sind langjährige, mit dem speziellen Haushaltsverfahren vertraute und erfahrene Parlamentarier, die sich zudem gut untereinander kennen. So ist der Einfluss des

### Kontrolle und Rechenschaft im Deutschen Bundestag

Kontrolltätigkeit	14. WP 1998 bis 2002	15. WP 2002 bis 2005	16. WP 2005 bis 2009	17. WP 2009 bis 2013	18. WP 2013 bis 2017
<b>Große Anfragen</b>	101	65	63	54	15
<b>Kleine Anfragen</b>	1813	797	3299	3629	3953
<b>Mündliche Anfragen (für die Fragestunde)</b>	3229	2515	2703	6057	3119
– davon dringliche Anfragen (seit 3. WP)	80	37	111	107	20
<b>Schriftliche Anfragen (seit 6. WP)</b>	11 838	11 069	12 789	20 141	14 012
<b>Zahl der Fragestunden (seit 1952)</b>	68	52	67	71	67
<b>Zahl der Aktuellen Stunden (seit 4. WP)</b>	141	71	113	131	91
<b>Zahl der Berichte aus Kabinettsitzungen / Regierungsbefragungen (seit 1973 bzw. 1988)</b>	61	42	59	69	65
<b>Zahl der Regierungserklärungen</b>	60	23	34	51	32
<b>Anteil der Opposition an parlamentarischen Initiativen (in %):</b>					
– Große Anfragen	95,1	100,0	98,4	96,3	100,0
– Kleine Anfragen	99,1	99,7	100,0	98,9	98,9
– Mündliche Anfragen (Fragestunde)	96,3	98,9	93,9	98,2	97,7
– davon: dringliche Anfragen	97,6	100,0	100,0	98,1	100,0
– Gesetzesinitiativen des Bundestages	53,4	46,0	57,2	61,9	58,1
– Aktuelle Stunden	81,6	69,0	99,1	70,3	80,2
– Untersuchungsausschüsse	100,0	100,0	100,0	50,0	60,0
<b>Namentliche Abstimmung</b>	164	102	176	275	213
<b>Zählung der Stimmen („Hammelsprung“)</b>	6	4	5	16	2

Michael F. Feldkamp, Deutscher Bundestag 1998 bis 2017/18: Parlaments- und Wahlstatistik für die 14. bis beginnende 19. Wahlperiode, in: ZParl, 49. Jg. (Heft 2), S. 207–222, S. 219



Untersuchungsausschüsse sind ein wichtiges Kontrollinstrument der Opposition und finden ein großes Medienecho. Im Abgas-Untersuchungsausschuss zum Diesel-Skandal wird am 8. März 2017 Bundeskanzlerin Merkel als Zeugin gehört, um zu ermitteln, wann und wie sie sich in die Aufklärung einschaltete.

Der Vorsitzende des Abgas-Untersuchungsausschusses, Herbert Behrens (Die Linke), berichtet den Journalisten am 19. Januar 2017 im Marie-Elisabeth-Lüders-Haus in Berlin.

Ausschusses nicht zu unterschätzen; insbesondere bei der Kontrolle von Details in den Einzelplänen der Ressorts kann ihm versiertes Arbeiten bescheinigt werden. Geht es um grundlegende Prioritätenentscheidungen oder drücken sich Konflikte zwischen Regierungsmehrheit und Opposition in den Zahlen des Budgets aus, so kommt die dem Parlamentarismus eigene Frontstellung zum Tragen: Letztlich werden die regierungstragenden Fraktionen ihre Prioritäten gegen die Opposition durchsetzen. Dafür hat sie schließlich auch die Wählerschaft legitimiert, indem sie sie zur Mehrheit machte.

### Parlamentarische Untersuchungsausschüsse

Ein besonders scharfes Schwert der Opposition, um die Regierung öffentlichkeitswirksam zur Rede zu stellen, sind Parlamentarische Untersuchungsausschüsse. In der Verfassung sind sie sogar als Minderheitsrecht verankert (Art. 44 GG). Auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestages muss ein solcher Ausschuss vom Bundestag eingesetzt werden. Zwei bis drei Untersuchungsausschüsse pro Wahlperiode sind der Normalfall; insgesamt hat der Bundestag bis 2018 44-mal von diesem Kontrollinstrument Gebrauch gemacht.

Häufig auch als „Skandalenqueten“ bezeichnet, sollen die Untersuchungsausschüsse Fehlverhalten bzw. Fehlentscheidungen vor allem der Regierung aufdecken und anprangern.

Nicht zuletzt durch die Anlehnung des Verfahrens an den Strafprozess ist aber der Eindruck in der Öffentlichkeit entstanden, es handele sich bei diesen Ausschüssen um gerichtsähnliche Gremien, die der Wahrheitsfindung dienen.

Dazu sind sie als Institutionen, die der Logik des Parlamentarismus folgen, aber nur sehr begrenzt in der Lage. Vor allem in den Abschlussberichten kommen die je unterschiedlichen Einschätzungen von Mehrheits- und Oppositionsfraktionen zum Ausdruck und erfüllen damit den zentralen Zweck der Untersuchungsausschüsse: Die Wählerinnen und Wähler sollen sich aus den kontroversen Interpretationen der Beteiligten ein Urteil bilden können über die in Rede stehenden Vorkommnisse und die Verantwortung der politischen Akteure. Somit fördern die Untersuchungsausschüsse die „Parteienwahrheit“ zutage und sind deshalb keineswegs die fruchtlosen Scheinveranstaltungen, als die sie oft kritisiert werden, weil fälschlicherweise „Tatsachenwahrheiten“ von ihnen erwartet werden.

Das große Medienecho, das Untersuchungsausschüsse finden – mittlerweile werden Zeugenanhörungen live im Fernsehen übertragen –, birgt die Gefahr, dass dieses Instrument für Showeffekte eingesetzt wird. Um aber die öffentliche Wirkung als intensive, ernst zu nehmende Kontrolle der Regierung zu erhalten, ist vor leichtfertiger und übertrieben häufiger Nut-

zung gewarnt worden. Bisher sind die Fraktionen des Bundestages dieser Versuchung allerdings nicht erlegen.

### Konstruktives Misstrauensvotum

Kontrovers hinsichtlich seiner Wirkung wird das Konstruktive Misstrauensvotum eingeschätzt. In fast sechzig Jahren bundesrepublikanischer Geschichte kam es lediglich zweimal zur Anwendung: 1972 versuchte der damalige Oppositionsführer Rainer Barzel (CDU) vergebens, den sozialdemokratischen Kanzler Willy Brandt auf diese Weise abzusetzen; 1982 gelang es Helmut Kohl (ebenfalls CDU), die FDP aus der Koalition mit der SPD herauszulösen und am 1. Oktober jenes Jahres das Konstruktive Misstrauensvotum gegen Helmut Schmidt zu gewinnen. Trotz der soliden Mehrheit, die mit der neuen Koalition aus Union und FDP im Bundestag vorhanden war, und der somit ohne Zweifel gegebenen Handlungsfähigkeit der Regierung strengte Kohl aber anschließend – wie vorab versprochen – die Neuwahl des Bundestages vor Ablauf der regulären Wahlperiode an. Zu massiv wurde in der öffentlichen Diskussion ein solcher Kanzlersturz ohne Wählervotum für illegitim gehalten – ganz entgegen der Verfassungsrechtslage.

Zahlenmäßig spielt also dieses wohl spektakulärste Kontrollinstrument im Bundestag eine geringe Rolle. Auch zum Schutze der Regierung vor destruktiven Mehrheiten, die selbst nicht bereit sind zur Übernahme von Regierungsverantwortung – der Zweck, für den es der Parlamentarische Rat vor allem ins Grundgesetz aufgenommen hatte – musste das Konstruktive Misstrauensvotum noch nicht in Anspruch genommen werden. Bisher erwiesen sich die Parteien bzw. Fraktionen im Bundestag stets als hinreichend kompromissfähig und verantwortungsbewusst, sodass die Bundesrepublik Deutschland geradezu zum Musterbeispiel stabilen Regierens wurde. Allerdings darf die Wirkung des Konstruktiven Misstrauensvotums für die Beziehungen zwischen Regierung und Mehrheit nicht unterschätzt werden: Die Regierung muss sich hüten, die Folgebereitschaft der eigenen Fraktion(en) oder zu vieler ihrer Abgeordneter so zu strapazieren, dass diese ihr das Vertrauen entziehen. Solch ein „antizipativer Effekt“ in Gestalt einer gedanklichen Vorwegnahme möglicher Auswirkungen des Misstrauensvotums kann plausibel vermutet, aber natürlich kaum gemessen werden.

Die „klassischen“ Kontrollrechte sind im Bundestag zwar in erster Linie die Domäne der Opposition; für ein wirklichkeitsgerechtes Verständnis des Bundestages darf jedoch nicht der Eindruck entstehen, als erschöpfe sich hierin die parlamentarische Kontrolle. Ebenso bedeutend sind die entsprechenden Aktivitäten der Mehrheit. Auch sie kontrolliert „ihre“ Regierung – allerdings auf anderen Wegen und mit anderen Zielen als die Opposition. So hat die Mehrheit naturgemäß kein Interesse daran, der Öffentlichkeit Fehler oder Mängel „der eigenen Leute“ vorzuführen. Vielmehr werden die Abgeordneten der Parlamentsmehrheit alles daran setzen, in den Augen der Wählerinnen und Wähler als erfolgreich zu erscheinen – und das ist nun einmal nur mit einer Regierung möglich, die in diesem Sinne gute Leistungen erbringt.

Also wird intern sichergestellt, dass die Gesetzentwürfe und andere politische Vorhaben den Anforderungen entsprechen. Dies geschieht durch ständige Kommunikation und gegenseitige Überzeugungsarbeit auf informellen und nicht-institutionalisierten Wegen sowie in den dafür eingerichteten Gremien, vor allem in den Arbeitsgruppen und -kreisen. Wird hinter den verschlossenen Türen von Koalitionsfraktionen und Regierung nicht das gewünschte Politikergebnis erzielt, kann die Mehr-

heit Minister oder – aus ihrer Sicht schlimmstenfalls – den Kanzler austauschen. Da dies aber Mittel sind, die der Öffentlichkeit Defizite in der Regierungsmehrheit aufzeigen, werden zuvor alle Möglichkeiten der internen und bewusst nicht nach außen sichtbaren Richtungskontrolle ausgeschöpft. Die Wechsel von Konrad Adenauer zu Ludwig Erhard oder von Willy Brandt zu Helmut Schmidt verdeutlichen exemplarisch diese Kontrollmacht der Fraktionen, die sich im Übrigen auch schon auf Landesebene bei Wechseln im Ministerpräsidentenamte gezeigt hat.

## Rolle in der Gesetzgebung

### Ausgangspunkte gesetzgeberischer Initiativen

Für die parlamentarische Demokratie ist es strukturell typisch, dass die Regierung die dominante Rolle in der Gesetzgebung spielt. Dies gilt auch für den Bundestag. Im Durchschnitt werden dort zwei Drittel der Gesetzentwürfe von der Regierung eingebracht oder von den Fraktionen, die die Regierungskoalition tragen. Der politisch-inhaltliche Ursprung dieser Initiativen liegt oft in den Koalitionsvereinbarungen, die zu Beginn einer Wahlperiode getroffen werden. Darin legen die Koalitionspartner die wichtigsten Vorhaben ihrer gemeinsamen Regierungszeit fest – teilweise schon recht detailliert, teilweise noch eher vage, je nachdem, wie viel Einvernehmen in den Verhandlungen zwischen den Parteien bzw. Fraktionen zu erzielen war und wie viel Konfliktstoff „ausgeklammert“ werden musste, um das geplante Bündnis nicht zu gefährden.

Aus den im Koalitionsvertrag festgehaltenen Regierungsvorhaben ergeben sich bereits etliche Prüf- und Vorbereitungsaufträge an die zuständigen Abteilungen der Bundesministerien. Doch darüber hinaus können auch etliche andere Akteure Anstöße zu Gesetzesinitiativen geben: Abgeordnete nehmen Impulse aus ihren Kontakten zu Bürgerinnen und Bürgern sowie Interessengruppen auf; Verwaltungsbehörden stellen bei der Anwendung von Gesetzen Defizite fest; Urteile des Bundesverfassungsgerichts und anderer Gerichte erfordern – teilweise zwingend – Gesetzesänderungen; Verbände artikulieren ihre Interessen; in den Medien wird Regelungsbedarf diskutiert. Oder aber innerhalb der Mehrheitsfraktionen ergreifen Arbeitsgruppen die Initiative. Oft ergänzen sich diese verschiedenen Quellen für gesetzgeberische Aktivitäten.



Verbände artikulieren ihre Interessen und können damit Gesetzesinitiativen anstoßen: Matthias Bartke (SPD, 2. v. li.), Vorsitzender des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales, empfängt am 12. Dezember 2018 im Namen des Ausschusses die Gesamt- und Hauptschwerbehindertenvertreter der Polizei.

**Stationen der Gesetzgebung**

**Erarbeitung des ersten Entwurfs in Ministerien, Kabinett und Mehrheitsfraktionen:** Der Standardweg der weiteren Bearbeitung führt die Gesetzentwürfe in die fachlich spezialisierte Ministerialbürokratie. Beauftragt vom jeweiligen Minister liefert diese zumeist den ersten Entwurf, der sodann im Kabinett beraten wird. Doch selbst wenn sich die Regierungsmitglieder einig sind, ist der nächste Schritt keineswegs die Überweisung an den Bundestag bzw. Bundesrat.

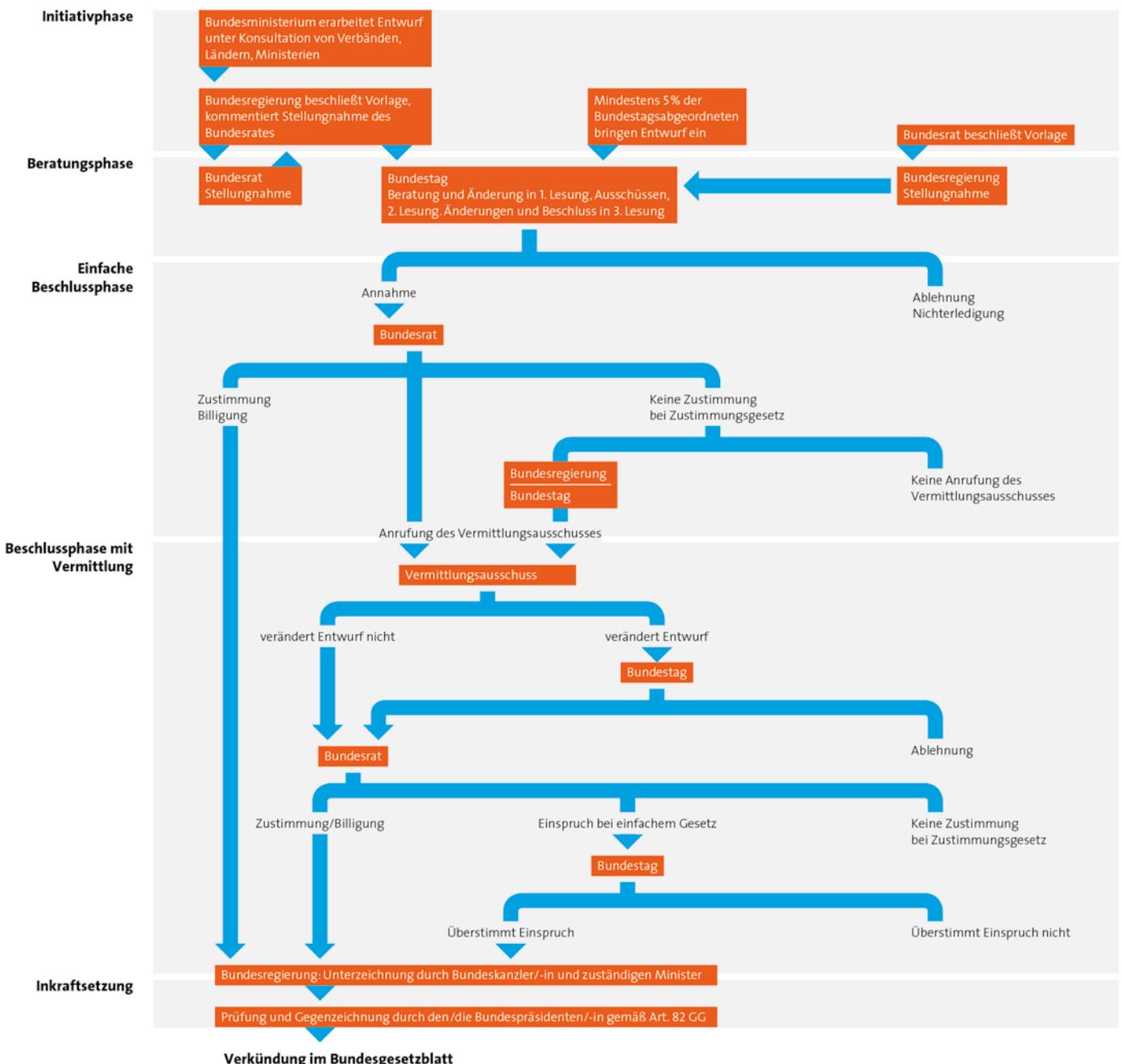
Zuallererst muss sichergestellt werden, dass die Mehrheitsfraktionen die Regierungsvorlage mittragen. Problematisch sind dabei weniger die grundsätzliche Richtungsgebung und die Koordination von Politiken, denn sie liegen in den Händen derjenigen, die die Koalitionsfraktionen führen und entweder mit am

Kabinetttisch sitzen oder mit der Regierung in ständigem Austausch über den sachpolitischen Willen ihrer Fraktionen stehen.

Ungleich schwieriger sind die Erarbeitung und Überprüfung der inhaltlichen Details sowie der Abgleich der parlamentarischen Entscheidung mit Positionen von Partei und Wählerschaft im Einzelnen. Hier bedarf es einer Vielzahl von Fraktionsexperten, die auf der Arbeitsebene der Fraktionen die inhaltliche Feinabstimmung leisten.

Ihre **Arbeitsgruppen** sind der Filter für das konkret Machbare und politisch Annehmbare – und zwar in erster Linie unterhalb von Grundsatz- und Richtungsentscheidungen – und damit – angesichts der Komplexität und Technizität der meisten zu regelnden Materien – die Gremien, in denen über die große Masse der Gesetzentwürfe beraten wird. In den Arbeits-

**Der Gesetzgebungsprozess im Bund**



Basis: Artikel 76–78 Grundgesetz; Geschäftsordnungen von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat; Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 10. aktual. u. erw. Aufl., © Springer VS, Wiesbaden 2019, S. 216 (aktualisiert)

gruppen bzw. Arbeitskreisen der Mehrheitsfraktionen findet die sachpolitische Kommunikation der Fraktionsexperten mit Regierung und Ministerialbürokratie sowie zuweilen auch der Koalitionspartner untereinander statt. Hier wird die gegenseitige Bereitschaft zu Widerstand oder Unterstützung der Gesetzesvorhaben sondiert; hier werden Ausschusssitzungen, Fragestunden und Plenardebatten konkret inhaltlich vorbereitet. Prinzipiell dasselbe gilt für die Fraktionen der Opposition, nur dass hier die Verzahnung mit der Regierung entfällt. Stattdessen bedient sich die Opposition des Öfteren der Ministerialbeamten aus jenen Bundesländern, in denen sich die eigene Partei in der Regierungsverantwortung befindet.

Es kann also keine Rede davon sein, dass Kanzler und Kabinettsmitglied mithilfe ihres Beamtenapparats dem Parlament, und das heißt in diesem Zusammenhang: ihrer eigenen Mehrheit, Gesetze präsentieren, die dieses dann nur noch „abnickt“. Ohne Zweifel entstammt der erste Entwurf und damit gewiss auch schon viel Richtungsweisung meistens der Regierung. Aber schon dabei muss im Vorwege ausgelotet werden, was die Koalitionsfraktionen mitzutragen bereit sind. Und spätestens für die Einzelheiten sehen sich die jeweils spezialisierten Abgeordneten sehr wohl zuständig.

So haben Minister immer wieder bekundet, dass die Expertinnen und Experten in den regierungstragenden Fraktionen ihre „wichtigsten Verbündeten“ seien und sie deren Sachverstand wie ihre politische Vermittlerrolle produktiv nutzen. Außerdem müssten sie durch enge Kontakte zur Fraktion verhindern, dass dort Gegenpositionen aufgebaut werden oder die Öffentlichkeit mobilisiert wird, weil sich die Fraktionsmitglieder in den Entwürfen der Regierung nicht hinreichend repräsentiert sehen. Im schlimmsten Fall drohe die Gefahr von Abstimmungsniederlagen, wenn solche Unzufriedenheiten nicht aufgegriffen und bearbeitet würden. Der erste Kanzler der Bundesrepublik, Konrad Adenauer, wahrlich eine souveräne Persönlichkeit, beschrieb Zusammenkünfte mit „seiner“ Fraktion bei einer Gelegenheit als „Fegefeuer“.

**Weitergabe an Bundesrat und Bundestagsplenum:** Erst wenn gesichert ist, dass sich Regierung und Mehrheit, zumindest im Großen und Ganzen, einig sind, wird ein Entwurf in den förmlichen Gang der Gesetzgebung eingespeist. Die Kabinettsvorlage wird dem Bundesrat, der Länderkammer, für eine erste Stellungnahme zugeleitet, die auch erster Durchgang genannt wird. Liegt diese nach spätestens sechs Wochen vor, fügt die Regierung sie samt ihrer Gegenäußerung dem ursprünglichen Entwurf hinzu und bringt die Vorlage beim Bundestag ein. Damit ist das Parlament bereits über mögliche Kritikpunkte der Länder informiert, die im weiteren Verlauf des Verfahrens gegebenenfalls zu Einsprüchen oder gar zu einer endgültigen Ablehnung der Gesetzesinitiative führen können.

**Erste Lesung:** Nachdem der Entwurf als Drucksache an alle Bundestagsabgeordneten verteilt wurde, befassen sich zunächst die Fraktionen damit, und das heißt in erster Linie deren „zuständige“ Arbeitsgruppen bzw. -kreise. Ist eine erste Meinungsbildung erfolgt, einigt man sich im Ältestenrat über den weiteren zeitlichen wie organisatorischen Ablauf, insbesondere über die zu beteiligenden Ausschüsse, die federführend und mitberatend die Vorlage bearbeiten sollen. Förmlich wird dieses Verfahren in der sogenannten Ersten Lesung des Gesetzes vom Plenum des Bundestages beschlossen.

Diese Lesung dient nicht dazu, sich mit der Initiative sachpolitisch zu befassen, sondern soll demokratische Transparenz herstellen: Die Bürgerinnen und Bürger können so Kenntnis erhalten, welche Themen auf der politischen Tagesordnung ste-

hen und welche Aktivitäten die Regierung und die Fraktionen bzw. Parteien dazu entfalten. Diese Herstellung politischer Öffentlichkeit dient des Weiteren dazu, dass Diskussionen stattfinden, dass sich Betroffene zu Wort melden können und insgesamt ein offener Prozess der Meinungs- und Urteilsbildung in Gang gesetzt wird.

**Diskussion des Entwurfs in den Ausschüssen:** Im Bundestag erfolgt die weitere Bearbeitung des Gesetzentwurfs in den Fraktionen und Ausschüssen. Auf Vorschlag der Fraktionen werden in den Ausschüssen sogenannte Berichterstatter benannt, die sich detailliert mit den Inhalten des Entwurfs auseinandersetzen, als Bindeglieder zwischen dem Ausschuss und ihrer jeweiligen Fraktion fungieren und zusammen mit dem oder der Ausschussvorsitzenden für den Abschlussbericht ans Plenum des Bundestages verantwortlich sind.

Da die Fraktionen der Mehrheit in der Regel bereits im Vorbereitungsstadium von ihrer Regierung in die Beratungen einbezogen worden sind, wird der Ausschuss faktisch vor allem dazu genutzt, die Argumente der Opposition zu diskutieren und Informationen zu erhalten, die in die Fraktionen eingespeist werden, um dort die Willensbildung für die abschließende Abstimmung im Plenum vorzunehmen.

Neuere Ergebnisse der Parlamentsforschung zeigen, dass die Bundestagsausschüsse nicht – wie landläufig vermutet – im Zentrum der Sacharbeit stehen. Schon seit langem werden Gesetze nicht mehr einstimmig oder mit nur wenigen Gegenstimmen im Plenum verabschiedet, weil in den Ausschüssen Konsens hergestellt werden konnte. Vielmehr spiegelt sich in den Auseinandersetzungen dort die bekannte Frontstellung von Regierungsmehrheit und Opposition wider, erfüllen die Ausschussberatungen inzwischen in erster Linie die Funktion einer „Generalprobe“ für die Plenardebatte.

Nur wenn es sich ausnahmsweise um interfraktionelle, also von allen Fraktionen eingebrachte Gesetzentwürfe und eilige Vorlagen handelt, werden diese in den Ausschüssen eher ergebnisoffen und detailliert verhandelt. Der Schwerpunkt der gesetzgeberischen Sacharbeit liegt in den Arbeitsgruppen bzw. Arbeitskreisen der Fraktionen. Deshalb bezeichnet sie der Politikwissenschaftler Jürgen von Oertzen als „Kern der parlamentarischen Willensbildung“.

Im Laufe der Ausschussarbeit können die Abgeordneten von der Möglichkeit Gebrauch machen, in öffentlichen Anhörungen, sogenannten Hearings, externen Sachverständigen einzuholen und die Positionen von Interessengruppen und Betroffenen in Erfahrung zu bringen. Mittlerweile findet zu jedem Gesetzentwurf von politischer Bedeutung mindestens eine solche Anhörung statt, im Schnitt 300 bis 500 pro Wahlperiode. Wichtigste Ziele sind dabei, die Akzeptanz der geplanten Maßnahme auszuloten und im Widerstreit der Experten Öffentlichkeit für die eigenen Positionen herzustellen.

**Zweite Lesung:** Am Ende der Arbeit steht der Bericht ans Plenum. Er enthält die Empfehlung, den Gesetzentwurf in der vom Ausschuss verabschiedeten Fassung zu beschließen, des Weiteren die Gründe, wenn der Ausschuss von der Regierungsvorlage abgewichen ist, sowie gegebenenfalls die Ansichten überstimmter Minderheiten. Auch das Abstimmungsverhalten wird mitgeteilt. Der Bericht bildet die Grundlage für die Zweite Lesung im Plenum des Bundestages. Dies ist der Zeitpunkt für die politisch-inhaltliche Debatte zwischen Regierungsmehrheit und Opposition. Dabei geht es nach all den Beratungen in Fraktionen und Ausschüssen nicht mehr darum, die jeweils andere Seite zu überzeugen; vielmehr soll hier der Öffentlichkeit gezeigt werden, wer aus welchen Gründen wofür steht.

Jeder bzw. jede Abgeordnete hat in dieser Zweiten Lesung das Recht, Änderungsanträge einzubringen. Theoretisch ist dies vor allem wichtig für fraktionslose MdBs, die es allerdings nur selten gibt. Aber auch für die fraktionsgebundenen Abgeordneten ist dieses Recht bedeutsam: Es verpflichtet nämlich die Fraktionsführung dazu, abweichende Positionen ihrer Angehörigen ernst zu nehmen, Zweifelnde argumentativ zu überzeugen oder durch Kompromisse einzubinden. Sonst riskiert sie, dass in der Debatte über das Gesetz der Mangel an Geschlossenheit durch Einbringung von Änderungsanträgen aus den eigenen Reihen öffentlich wird und bei der Wählerschaft den Eindruck der Schwäche erweckt. Weil die Fraktionen sich des Drohpotenzials solcher Änderungsanträge bewusst sind, verhalten sie sich entsprechend, und es kommt nur selten zu Anträgen einzelner Abgeordneter in der Zweiten Lesung.

Die Opposition bringt naturgemäß häufiger Änderungsanträge ein, um ihre Gegenpositionen der Öffentlichkeit begründet zu präsentieren. Damit verfolgt sie vor allem das Ziel, nicht nur als bloße Neinsagerin zu erscheinen, sondern konstruktiv zu wirken – eine unverzichtbare Orientierung angesichts einer in Deutschland vorherrschenden Politischen Kultur, die die Opposition eher als Kooperationspartner denn als Gegenspieler der Regierung verstehen möchte. Daraus erklärt sich im Übrigen auch, warum im Bundestag regelmäßig (außer zu Zeiten Großer Koalitionen) zwischen 15 und 20 Prozent der Gesetzesinitiativen von der Opposition ausgehen, obwohl diese keine Chance auf eine Mehrheit für ihre Vorlagen hat.

Das Gegenbeispiel finden wir im *House of Commons*, dem britischen Unterhaus. Dort agiert die Opposition klassisch kompetitiv, also wettbewerbsorientiert, und beschränkt sich strikt darauf, den Bürgerinnen und Bürgern in öffentlicher Debatte ihre Kritik an der Regierung zu vermitteln.

**Dritte Lesung:** In aller Regel schließt sich an die Zweite Lesung umgehend die Dritte Lesung, die Schlussabstimmung, an. Dabei ermittelt der Bundestagspräsident die Ja- und Neinstimmen sowie die Enthaltungen. Die Abgeordneten erheben sich dazu von ihren Plätzen oder geben Handzeichen. Ist der Sitzungsvorstand sich nicht über das Ergebnis einig oder muss bei bestimmten Beschlüssen festgestellt werden, ob die erforderliche qualifizierte Mehrheit erreicht ist, ordnet der amtierende Präsident den sogenannten Hammelsprung an, das heißt die genaue Auszählung der Stimmen.

Namentliche Abstimmungen sind die große Ausnahme. Sie können von einer Fraktion (bzw. Abgeordneten in Fraktionsstärke) beantragt werden und dienen dazu, das individuelle Abstimmungsverhalten der Abgeordneten transparent zu machen und im Protokoll zu dokumentieren. Dies wird von den Fraktionen entweder als Methode benutzt, um den Wählerinnen und Wählern eindrucksvoll ihr Engagement zu beweisen oder um den politischen Gegner bei Uneinigkeit in dessen Lager strategisch zu treffen: So kann die mangelnde Geschlossenheit der Gegenseite vorgeführt werden, oder man kann politische Positionen auf diese Weise besonders anprangern.

Im Saldo lässt sich dem Bundestag bescheinigen, dass er im Sinne der Typologie als fleißiges Arbeitsparlament gelten kann. In den arbeitsteiligen Strukturen ihrer Fraktionen legen die Abgeordneten erhebliche Effizienz an den Tag und können – entgegen einer gängigen populistischen Behauptung – keineswegs als Spielbälle von Regierung und Ministerialbürokratie abgetan werden. Diese haben zwar den Vorteil der Initiative und der personellen sowie materiellen Ressourcen zu ihrer Ausarbeitung. Doch erstens ist dies in der parlamentarischen

Demokratie mit ihrer Handlungseinheit aus Parlamentsmehrheit und Regierung auch genauso beabsichtigt, und zweitens bleiben deshalb Minister und Beamte letztlich immer von der Kooperations- und Zustimmungsbereitschaft der Abgeordneten abhängig. Auch die Orientierung der Bundestagsmitglieder an effektiver Erledigung ihrer Aufgaben und ihr Interesse, über Spezialisierung und Teamgeist im Parlament persönlich wirkungsmächtig zu sein, sind weitere Gegengewichte zu einer insofern nur auf den ersten Blick als übermächtig erscheinenden Exekutive.

**Beteiligung des Bundesrates:** Mit der Behandlung im Bundestag ist der Gesetzgebungsprozess in der föderal gegliederten Bundesrepublik Deutschland noch nicht abgeschlossen. Die Länderkammer, der Bundesrat, hat ein gewichtiges Wort mitzusprechen, denn es sind die Länder, die den größten Teil der Bundesgesetze vollziehen. So liegt es nahe, ihre administrativen Kenntnisse und Erfahrungen schon frühzeitig in die Gesetzgebungsverfahren einzubeziehen.

Jeder Gesetzesbeschluss des Bundestages muss darum dem Bundesrat zugeleitet werden. Handelt es sich um Materien, die auch Belange der Bundesländer betreffen, insbesondere in deren Verwaltungsverfahren oder Finanzen eingreifen, ist die Zustimmung des Bundesrates zwingend erforderlich, damit ein Gesetz zustande kommt. In allen anderen Fällen hat der Bundesrat das Recht, Einspruch einzulegen, der aber vom Bundestag wiederum überstimmt werden kann.

**Vermittlungsausschuss:** Es besteht die Möglichkeit, einen Vermittlungsausschuss anzurufen, um Meinungsverschiedenheiten über eine Gesetzesvorlage zu beseitigen. Dieser setzt sich aus 16 nach Fraktionsstärke berufenen Abgeordneten des Bundestages und 16 Vertretern des Bundesrates, je einem pro Bundesland, zusammen. Existieren parteipolitisch unterschiedliche Mehrheiten in den beiden Kammern, hat der Vermittlungsausschuss besonders viel zu tun, denn die im Bundestag mit ihren Vorstellungen unterlegene Opposition wird natürlich versuchen, ihre Mehrheit im Bundesrat dafür zu nutzen, Korrekturen am Gesetz vorzunehmen.

So musste die Kohl-Regierung in der 12. und 13. Wahlperiode, als die SPD-geführten Landesregierungen im Bundesrat über die Mehrheit verfügten, 166-mal hinnehmen, dass ihre Vorhaben im Vermittlungsausschuss verhandelt wurden; und die rot-grüne Regierungsmehrheit unter Kanzler Schröder hatte zwischen 1998 und 2005 in 175 Fällen mit der unionsgeführten Bundesratsmehrheit im Vermittlungsausschuss nach Kompromissen für ihre Gesetzesbeschlüsse zu suchen. Nur 73 dieser insgesamt 341 Vermittlungsverfahren blieben erfolglos, sodass dem Ausschuss viel Respekt gezollt, er allerdings auch gelegentlich als „heimlicher Gesetzgeber“ etikettiert wurde.

In den nachfolgenden drei Wahlperioden während der Kanzlerschaft Merkels kam es weit seltener zur Anrufung des Vermittlungsausschusses. In der 16. Wahlperiode, als die CDU mit der SPD regierte, wurde der Vermittlungsausschuss 18-mal angerufen, in nur einem Fall versagte der Bundesrat dennoch die Zustimmung. Während der darauffolgenden schwarz-gelben Koalition musste der Ausschuss bei 44 Gesetzesbeschlüssen tätig werden, zwölf davon scheiterten am Widerstand der Länderkammer. In der dritten Großen Koalition von 2013 bis 2017 wurde der Vermittlungsausschuss dagegen nur dreimal zu Rate gezogen, war aber in zwei Fällen nicht erfolgreich.

Stellt man in Rechnung, dass der Bundestag pro Jahr zwischen 170 und 200 Gesetzesvorlagen behandelt, spiegeln diese Zahlen zum einen die erhebliche Kompromissfähigkeit und Repräsentationsleistung des Parlaments wider. Zum anderen sind sie al-



picture alliance / dpa / Bernd von Jutczenka



© Daniel Rudolph / Stadtl. and Mensch Fotografie



© Bundesrat | Frank Bräuer

Neben Handzeichen gibt es weitere Formen, um im Bundestag über Gesetzesvorhaben abzustimmen: den „Hammelsprung“ oben, am 28. Juni 2018 im Bundestag oder die namentliche Abstimmung, wie unten links zum Etat des Bundeskanzleramts im Rahmen des Bundeshaushalts 2019, am 2. November 2018. Kann über einen Gesetzesbeschluss keine Einigung zwischen Bundestag und Bundesrat erzielt werden, wird der Vermittlungsausschuss eingeschaltet, Tagung am 9. September 2015.

lerdings auch das Resultat eines drastischen Wandels der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat. Zwar waren schon seit 1969 gleichgerichtete parteipolitische Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat die Ausnahme, aber es waren eben nur vier Parteien – CDU/CSU, SPD und FDP –, die sich in unterschiedlichen Koalitionskonstellationen in Bundestag und Bundesrat gegenüberstanden und gesetzgeberische Konflikte lösen mussten.

Mittlerweile werden in den Bundesländern aber die politischen Lager übergreifende Regierungsbündnisse gebildet, sodass gegenwärtig nicht weniger als elf verschiedene Parteikombinationen die Landesregierungen stellen. Sie reichen von den „klassischen“ Formaten der Großen (CDU/SPD) und kleinen Koalitionen (SPD/Grüne und CDU/FDP) über Bündnisse aus Grünen und Christdemokraten bis zu „Jamaika“ und „Kenia“, also CDU/Grüne/FDP und CDU/SPD/Grüne. Da die Lan-

desregierungen ihre Stimmen im Bundesrat nur einheitlich abgeben können, führt diese Vielfalt dazu, dass Mehrheiten in der Länderkammer schwerer zu erreichen sind und kaum im Vorwege kalkuliert werden können.

Dies dürfte den Gesetzgebungsprozess im Bund durchaus erschweren. Seit der zweiten Wahlperiode bedurften regelmäßig zwischen 50 und 60 Prozent aller Gesetzesvorlagen, die der Bundestag verabschiedete, der Zustimmung durch den Bundesrat. Damit erhöhte sich dessen Einflusspotenzial erheblich. Zwar scheiterten letztlich nur wenige Gesetze an einer oppositionellen Mehrheit in der Länderkammer – von 1949 bis 2005 höchstens ein Dutzend pro Wahlperiode, was durchschnittlich nur gut einem Prozent aller vom Bundestag verabschiedeten Gesetze entsprach; aber darunter befanden sich zentrale Reformvorhaben der jeweiligen Regierungskoalition.

Außerdem darf die antizipierende Wirkung nicht unterschätzt werden, die im Vorhinein von der Kenntnis dieses Sachverhalts ausgeht: Weiß die Bundestagsmehrheit, dass ihre Gesetze auf eine gegnerische Parteienmehrheit im Bundesrat treffen, wird sie oft schon im Vorwege Kompromisse schließen (müssen). Die massiven Blockadevorwürfe, die aus diesen Zusammenhängen heraus wiederholt an den Bundesrat und die dort vertretenen Landesregierungen gerichtet wurden, erschienen oft aus taktischen Gründen übertrieben und vernachlässigten zu meist die positiven Effekte, die jahrzehntelang von der Aufgabenzuweisung im deutschen Bundesstaat ausgingen.

Im Kern war die Kritik aber nicht von der Hand zu weisen und trug mit dazu bei, dass es im Sommer 2006 schließlich nach etlichen Anläufen gelang, eine Föderalismusreform auf den Weg zu bringen. Die Grundgesetzänderungen, die in diesem Zusammenhang verabschiedet wurden, sollten eine Entflechtung der Aufgaben von Bund und Ländern bewirken. Die Hoffnung, dass damit auch die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze sinken würde, scheint sich zu erfüllen: Bereits in der 16. Wahlperiode reduzierte sich ihr Anteil an der Gesetzgebung auf 41,8 Prozent und im 17. Bundestag auf 38,3 Prozent. Auch die Einsprüche des Bundesrates gegen jene Gesetzesvorlagen, die nicht seiner Zustimmung bedürfen, bewegen sich in aller Regel im einstelligen Bereich.

So gelang es dem Deutschen Bundestag, die Gesetzgebungsfunktion in den fast siebzig Jahren seines Bestehens durch sachpolitische Expertise und Verhandlungen im Bundesstaat, durch Repräsentation der vielfältigen Interessen in der Gesellschaft und deren Ausgleich zu erfüllen.

Mit der parlamentarischen Letztentscheidung erfährt das Gesetz schließlich seine demokratische Legitimation. Nur durch sie wird Allgemeinverbindlichkeit erreicht, also die Verpflichtung aller Bürgerinnen und Bürger, dem Gesetz Folge zu leisten. Die formellen Schlüsselpunkte im Gesetzgebungsverfahren setzen die Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Bundesminister, die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten und die Verkündung im Bundesgesetzblatt.

## Wahrnehmung der Öffentlichkeitsfunktion

### Vor- und Nachteile der Transparenz

Wird dem Bundestag in wissenschaftlichen Untersuchungen bescheinigt, seine Gesetzgebungsfunktion weit überwiegend gut wahrgenommen zu haben, so fällt das Urteil hinsichtlich der Erfüllung seiner Öffentlichkeitsfunktion weniger günstig aus.

Der Bundestag hat sich nicht, wie anfänglich erwartet, zu einer Mischform von Arbeits- und Redeparlament entwickelt. Schon bald lautete die Kritik, es werde im Bonner Parlament zu viel hinter verschlossenen Türen verhandelt. In den ersten drei Wahlperioden kamen auf eine öffentliche Sitzung fast zwanzig nicht-öffentliche. Dieses Verhältnis verbesserte sich zwar in den Folgejahren, doch geschah dies vor allem, weil die Anzahl der Ausschusssitzungen drastisch abnahm. Einen gewissen öffentlichen „Lichtblick“ stellte die vermehrte Nutzung der Hearings seit 1961 dar; aber auch noch zum 40. Jubiläum des Bundestages 1989 gab es genug Grund, das Parlament an seinen Verfassungsauftrag zu erinnern: Artikel 42 GG fordert, dass der Bundestag öffentlich verhandelt.

Erst seit Mitte der 1990er-Jahre werden in der Praxis häufiger die Türen von Ausschüssen und Enquete-Kommissionen

geöffnet. Die Grünen sorgten kurzzeitig für einen Anstieg der öffentlichen Sitzungen, indem sie die Versammlungen ihrer Fraktion für das allgemeine Publikum zugänglich machten. Die Erfahrung, wie gnadenlos negativ anschließend mit den dort ausgetragenen Kontroversen in den Medien umgegangen wurde, veranlasste die Fraktion jedoch rasch, diesen Versuch zu beenden. Denn sie hatte nicht das erhoffte bessere Verständnis für die politischen Willensbildungsprozesse erreicht, sondern die bekannte Kritik, teilweise auch Abstrafung für „mangelnde Geschlossenheit“ geerntet. Seit 1990 tagen die Bündnisgrünen wieder in nicht-öffentlichen Sitzungen und präsentieren nach Möglichkeit, wie die anderen Fraktionen auch, erst dann ihre Positionen der Öffentlichkeit, wenn nicht mehr der Vorwurf der Zerstrittenheit, der Führungs- und Handlungsunfähigkeit erhoben werden kann.

Offenbar erweist sich also immer noch als zutreffend, was Otto von Bismarck, deutscher Reichskanzler von 1871 bis 1890, behauptet hatte: Die Herstellung von Würsten und das Gesetze machen hätten gemeinsam, dass man schlecht schlafe, wenn man sähe, wie es geschieht. Dennoch werden immer wieder Forderungen nach mehr Transparenz an die politischen Institutionen herangetragen und dies aus guten Gründen: Nur wenn sich die Bürgerinnen und Bürger ein realistisches Bild von den Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen machen können, sind sie auch zu einem angemessenen Urteil fähig. Nur wenn ihnen verschiedene Problemsichten und Lösungsalternativen von den Politikern präsentiert werden, können sie eine Wahl treffen, wird Wahl im pluralistisch-demokratischen Sinne sogar erst möglich.

### Die Plenardebatte

Genau diesem Zweck dient die parlamentarische Debatte. Im Bundestag finden pro Jahr etwa sechzig Plenarsitzungen statt. Die dort gehaltenen Reden sollen den Bürgerinnen und Bürgern die unterschiedlichen Standpunkte der Fraktionen von Regierungsmehrheit und Opposition darstellen und begründen. Das Ringen um die beste Lösung bei komplexen Sachfragen, die gegenseitige Überzeugung und das Aushandeln von Kompromissen für die „gerechte“, die gemeinverträgliche Entscheidung kann naturgemäß nicht in einer Versammlung mit hunderten von spontan diskutierenden Personen geschehen. Wichtiger noch: Die oben beschriebene Logik des parlamentarischen Regierungssystems verlangt die – vom Wähler so gewollte und legitimierte – Führung durch die Mehrheit einerseits und offene Kritik durch die Opposition andererseits. Entsprechend sind die geschilderten Arbeitsstrukturen des Bundestages angelegt. In ihnen werden die Positionen geklärt und die Entscheidungen vorbereitet. In der Plenardebatte wird dafür dann öffentlich die Verantwortung übernommen – von der Mehrheit für die von ihr durchgesetzte Politik, von der Opposition für deren Kritik und Ablehnung.

Deshalb ist es sachlich auch nicht erforderlich, dass alle Abgeordneten an der Plenardebatte teilnehmen, wie es angesichts „leerer Bänke“ im Bundestag immer wieder gefordert wird. Das oft wie eine Entschuldigung angeführte Argument, dass die Parlamentarier gleichzeitig etwa in Ausschüssen arbeiten müssten, trifft ohnehin nicht zu, denn solche Überschneidungen sieht der Terminplan des Bundestages nur in seltenen Ausnahmefällen vor. Betrachtet man diese Frage allerdings unter der Perspektive effektiver Zeitnutzung der Abgeordneten, müssen sich im Plenum tatsächlich nur jene einfinden, die das jeweils anstehende Thema auch behandelt haben und folglich zu seiner öffentlichen Darstellung inhaltlich etwas beitragen

können. So verhalten sich in der Regel auch die Bundestagsabgeordneten und gehen, wenn sie nicht mit ihrem Sachverstand für ihre Fraktion gefordert sind, vernünftigerweise anderen Aufgaben nach.

Der Bundestag hat auf die anhaltende Kritik an der nicht befriedigenden Erfüllung seiner Öffentlichkeitsfunktion reagiert. Inzwischen werden häufiger Sitzungen von Ausschüssen und Enquete-Kommissionen geöffnet und auch vom Parlamentsfernsehen übertragen. Seit drei Wahlperioden stehen einer öffentlichen Sitzung nur noch zwischen drei und vier nicht-öffentliche gegenüber. Weitere Bemühungen, zum Beispiel durch Öffentlichkeitsarbeit, Besucherprogramme, durch Ausstellungen und Publikationen realitätsgerecht über die Arbeit des Parlaments zu informieren, treten hinzu.

Allerdings haben sich die Bedingungen für die Vermittlung von Politik, die Formen, in denen über politische Inhalte informiert und diskutiert wird, über die letzten Jahrzehnte deutlich verändert. Im Vordergrund steht nicht mehr der persönliche Kontakt zwischen Abgeordneten und Wählerschaft, etwa bei Veranstaltungen oder Bürgersprechstunden im Wahlkreis, oder aber das geschriebene Wort, etwa in der Presse sowie in Veröffentlichungen der Parteien.

### Vermittlung von Politik im Fernsehen

Seit längerem schon war das Fernsehen das bevorzugte Medium, das die meisten Menschen über Politik ins Bild setzte und das im wahrsten Sinne des Wortes: Fernsehen braucht Bilder, was die Art der Informationsvermittlung und den Stil der Kommunikation zwischen Politik und Bürgerschaft beeinflusst.



Das Infomobil des Deutschen Bundestages, hier in Landau im Juni 2016, vermittelt Aufgaben und Arbeitsweise des Parlaments. Abgeordnete der besuchten Wahlkreise und Honorarkräfte des Deutschen Bundestages berichten über ihre Tätigkeiten in Berlin.

Auch den „Tag der Ein- und Ausblicke“ des Deutschen Bundestages nutzen zahlreiche Menschen, um sich über die Arbeit im Bundestag zu informieren, hier am 9. September 2018 im Paul-Löbe-Haus.



## Rolle der Medien

Im Prozess der politischen Meinungsbildung werden den Medien häufig folgende Aufgaben zugeordnet:

- Information über Geschehnisse und Meinungen;
- Artikulation von Meinungen, wie sie in der Bevölkerung bestehen;

→ Kritik und Kontrolle gegenüber Regierungen, Parteien etc. Unbestritten sind dabei die beiden erstgenannten Funktionen, bei denen die Medien lediglich als Mittler operieren. Was hingegen ihre Rolle als kritisierende und kontrollierende Akteure angeht, steht dem die These gegenüber, Verlegern, Intendanten und Journalisten fehle es an demokratischer Legitimation für eine derartige Akteursrolle; sie sollten nur als „Moderatoren“ fungieren. Selbst dann bliebe ihnen unvermeidlich die Themen- und Nachrichtenauswahl.

Wendet man sich der Frage zu, wie die Medien die ihnen zugeordneten Funktionen erfüllen, so fallen Defizite und Probleme ins Auge:

**1.** In der medialen Vermittlung der Politik wird – besonders bei Fernsehen und Boulevardpresse – ein Trend zur Vereinfachung, Personalisierung und Emotionalisierung konstatiert: „Die dramaturgischen Notwendigkeiten – Spannung, Verkürzung, Simplifizierung – lassen Kontinuität und Rationalität auf der Strecke“, fasst [Heinrich] Oberreuter zur Fernsehvermittlung der Politik zusammen. Auf diese Weise wird einerseits oberflächliche Anteilnahme und unbegründetes Kompetenzbewusstsein beim Publikum, andererseits dem entsprechendes Öffentlichkeitsverhalten bei Politikern erzeugt. Politiker entwickeln häufig eine „symbiotische Kommunikationsgemeinschaft“ mit

Journalisten, produzieren bloße Medienereignisse und bedienen sich einer plakativ-symbolischen Sprache. Die Unsachlichkeit von Wahlkämpfen ginge demnach „also eher von Journalisten selbst aus, als von Politikern.“

**2.** Ähnlich problematisch wirkt sich eine zweite strukturelle Bedingung medialer Vermittlung aus, die journalistische Auswahl nach „Nachrichtenfaktoren“. Zu ihnen zählen: der (gehobene) Status eines Akteurs, die Konflikthaftigkeit und die Relevanz eines Themas für viele Menschen, die Identifikation (dank räumlicher Nähe und Emotionalisierung), Dramatik und Affinität des Geschehens. Im Ergebnis wird dem Atypischen Vorrang vor dem Normalen, der Neuigkeit vor der Wiederholung (Neophilie), der affektiv ansprechenden Katastrophe bzw. dem Skandal vor ordentlichen Verhältnissen (Videomalaise) eingeräumt. So notwendig dies ist, um Aufmerksamkeit zu erringen, hat es zur Folge, dass beim Konsumenten im Laufe der Zeit ein systematisch verzerrtes Bild der Welt entsteht.

**3.** Allgemein wird den Medien die Wirkung zugeschrieben, die Themen der Politik und Diskussion zu bestimmen (agenda setting). Dabei neigen sie dazu, bei Wahlen den Akzent relativ stark auf Politikkonstellationen und Personen (horse race-Aspekte) zu Lasten von Sachthemen zu legen. Bezeichnend das Ergebnis einer inhaltsanalytischen Untersuchung zur Wahl 2005: Konkrete Parteiziele seien am wenigsten in Fernsehnachrichten, nur begrenzt in Tageszeitungen, Talkshows und Politikerreden vermittelt worden – in ihrer Mehrheit „überhaupt nicht“.

Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 10., aktual. u. erw. Aufl., © Springer VS, Wiesbaden 2019, S. 424 ff.

Ein mediengerechtes Erscheinungsbild und ein sicheres Auftreten vor der Kamera werden zu Kriterien für die Eignung von Politikern und fördern die Personalisierung von Politik. Teure Sendezeiten oder ein vermeintlich geringes Publikumsinteresse diktiert oft eine Verkürzung und Vereinfachung bei der Darstellung komplexer politischer Zusammenhänge.

## Chancen und Herausforderungen durch Neue Medien

Auch das Internet als Medium der Information und des direkten, wenngleich nicht persönlichen Kontaktes zwischen Bürgern und Politik sowie die neuen Sozialen Medien gewinnen ständig an Bedeutung. Nach Umfragen und Untersuchungen zum Kommunikationsverhalten der Parlamentarier unterhalten so gut wie alle eine eigene Homepage, und circa drei Viertel der gegenwärtigen Mitglieder des Bundestages verfügen über einen Twitter-Account (mit großen Unterschieden zwischen den Fraktionen). Ebenfalls drei Viertel nutzen nach eigenen Angaben das Internet oft oder sehr oft in ihrem politischen Alltag und stellen auch fest, dass die Kontaktaufnahme seitens der Bürger am ehesten über das Internet stattfindet.

Mit der Verbreitung des Internets hat das Phänomen der „*Breaking News*“, die Orientierung am Neuigkeitswert, noch einmal deutlich das Tempo erhöht, mit dem die Politik reagieren muss. Speziell der Siegeszug der Sozialen Medien, die – insbesondere bei der jüngeren Generation – zunehmend das Fernsehen ersetzen, stellt Bemühungen um eine sachgerechte Information über Politik und eine angemessene Urteilsbildung vor erhebliche Herausforderungen. Wissenschaftliche Befunde über Ausmaß und Auswirkungen der Nutzung von Facebook,

Twitter und anderen Onlinediensten zur politischen Kommunikation zeigen bislang zwiespältige Folgen für die Qualität der politischen Diskussion auf. Einerseits gelingt es über Soziale Medien, breite Bevölkerungskreise zu erreichen und zu mobilisieren. Andererseits belegen Auswüchse wie Hasskommentare und sogenanntes *Flaming* (beleidigende Äußerungen) ob anonym oder unter Namensnennung ins Netz gestellt, sinkende Hemmschwellen in der Kommunikation und können eine wechselseitige Radikalisierung Gleichgesinnter in den „Echokammern“ des Netzes bewirken. Vertreter unterschiedlicher Positionen und „Echokammern“ untereinander attackieren sich, und schon Kleinigkeiten können breite Öffentlichkeiten zu „*shit storms*“ animieren. Diese Gegebenheiten erschweren es dem Parlament und seinen Abgeordneten erheblich, sachlich über ihre Aktivitäten und die Ergebnisse ihrer Arbeit zu informieren.

Für das Zusammenwirken der politischen Akteure und der (klassischen) Medien ist festzuhalten, dass sich ihre Verhaltensweisen gegenseitig bedingen. Beide Seiten haben sich aufeinander eingestellt, nutzen einander und sind aufeinander angewiesen. Im Ergebnis hat das Plenum des Bundestages als Ort der direkten Vermittlung von Politik an Bedeutung verloren. Insofern geht die oft erhobene Klage, früher habe es im Gegensatz zu heute im Bonner Parlament viel mehr begnadete, charismatische Redner gegeben, am Kern vorbei. Für die Außenwirkung eines Politikers wie für die Verbreitung politischer Informationen und Botschaften ist der Auftritt in einer einschaltquotenstarken Talkshow viel wirkungsvoller als eine gute Rede im Plenum des Bundestages. Und die Möglichkeiten, die das Internet und die Sozialen Medien bieten, um für



Neue Medien, beispielsweise Twitter, nutzen die Parteien, die Fraktionen im Bundestag, und einzelne Abgeordnete inzwischen zunehmend in ihrem politischen Alltag. Screenshot des Twitter-Accounts der CDU sowie der Fraktionsgemeinschaft von CDU und CSU vom Juli 2018

### Vor- und Nachteile von Facebook

[...] Es gibt wohl kein Medium, anhand dessen sich der Streit um Vor- und Nachteile der digitalen Revolution besser ablesen lässt als an Facebook. Es [...] verbindet [...] charakteristische Merkmale dessen, was überhaupt neu und revolutionär zu sein scheint am Internetzeitalter: Interaktion, Partizipation und Multimedialität. Den Untergang des Qualitätsjournalismus verkünden die einen, eine neue Stufe der Demokratie die anderen.

Zweifellos, die Visionen der Internetoptimisten in den 1990er Jahren wurden teilweise von der Realität überholt, etwa der Glaube daran, „verzögerte Schriftlichkeit in Diskussionsforen müsse zu sensiblerer, rationaler und reflektierender Kommunikation führen“. Dennoch lohnt ein Blick auf das, was dahintersteckt: die Vision eines demokratiestiftenden (sozialen!) Netzwerks.

Als Keimzelle dieser Ideologie könnte man die niedrige Zugangshürde des Mediums und die damit verbundene demokratische Grundidee gesellschaftlicher Teilhabe benennen. Unabhängig von Bildungsgrad, Einkommen oder Herkunft kann sich jeder bei Facebook (oder anderen sozialen Netzwerken) anmelden und findet dort dieselben Inhalte. Die Grundvoraussetzungen, um am öffentlichen (digitalen) Diskurs teilzunehmen, sind beinahe gleich. Noch nie zuvor waren Informationen und Nachrichten so günstig und vielfältig zugänglich wie im World Wide Web; auch ohne Zeitungsabonnements bekommen Nutzer zahlreiche, oft kostenlose Informationen. Hinzu kommt, dass durch diesen Reichtum an Inhalten das thematische Monopol der traditionellen Medien durchbrochen werden konnte.

Jeder darf mitmachen, ohne Korrektur und Qualifikation – diese Prinzipien haben jedoch auch ihre Schattenseiten. [...]

Je abstruser die Argumentation, je aggressiver der Umgangston, desto größer die Aufmerksamkeit – statt eines konstruktiven Dialogs findet sich häufig ein von Hass und Häme erfüllter Schlagabtausch. Manche Experten sprechen daher gar vom

Internet als rechtsfreiem Raum und nennen es „das größte Anarchismusexperiment aller Zeiten“.

Was aber ist diese digitale Agora unserer Zeit? Grundlage gelebter Demokratie oder Plattform für Gewalt, Hass und Grenzüberschreitung? Eine rhetorische Frage. Denn natürlich kann man sowohl für das eine als auch für das andere Extrem Beispiele finden. [...]

„Massenmedien“, das waren Ende des 20. Jahrhunderts die großen Verlage und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, daneben gab es wenig. Diese Zeiten sind vorbei. Medien sind heute überall und werden von unterschiedlichsten Akteuren befüllt und betrieben. [...]

Wohin die Einflussnahme von Facebook auf den konventionellen Journalismus führen kann, lässt sich bereits jetzt am Verhalten einiger Medien erahnen. Weil es den Nutzern wie beschrieben in erster Linie darum geht, unterhalten zu werden, braucht man nicht viel Fantasie, um zu erraten, welche Artikel am häufigsten in sozialen Medien geteilt und kommentiert werden. Den Leuten gefällt das Lustige, Absurde oder Emotionale. [...] Konkret heißt das: viel Comedy, einige absurde Meldungen [...], reißerische Themen [...].

Nun könnte man entgegnen: Es muss ja nicht zwingend Facebook der Ort sein für ernsthafte Diskussionen. Wenn es doch dort eher um Unterhaltung geht, wieso unnötig Inhalte einstreuen, die ohnehin nicht geklickt werden?

Wieso? Weil es eben gerade nicht in erster Linie um Klickzahlen geht. Oder besser gesagt: gehen sollte! Es ist nicht entscheidend, wie viele Nutzer einen Beitrag mit „gefällt mir“ markieren, sondern was für eine Information am Ende hängenbleibt. Wenn jedes Thema nur noch auf seinen Unterhaltungsaspekt hin abgetastet und entsprechend für Facebook aufbereitet wird, verfälscht das offensichtlich die Kriterien der Relevanz. [...]

Thilo Braun „Marktgeschrei wie auf der Agora“, in: Michael Steinbrecher / Günther Rager (Hg.): Meinung Macht Manipulation, Westend Verlag GmbH, Frankfurt 2017, S. 51 ff.



Die Teilnahme an einer Talkshow mit hohen Einschaltquoten erzielt oft eine größere Breitenwirkung als eine Bundestagsrede. An der Sendung „Hart aber fair“ am 29. Januar 2018 nehmen u. a. Paul Ziemiak (CDU), Ralf Stegner (SPD), und Annalena Baerbock (Bündnis 90/Die Grünen) teil.

Themen zu mobilisieren, dürften – im Guten wie im Schlechten – noch längst nicht ausgereizt sein. Manche dieser Aspekte geben Anlass zu Bedauern und Kritik, andere werden als Chance zur Bereicherung des politischen Diskurses wahrgenommen. In jedem Fall werden diese Entwicklungen von breiten Kreisen aus Politik, Medien und Öffentlichkeit gemeinsam getragen.

Angesichts dieser Zusammenhänge kommt den Parteimitgliedern vor Ort keine geringere, sondern eher eine gesteigerte Bedeutung für die Vermittlung von Politik zu. Sie wirken in Familie und Freundeskreis, im Beruf und in Vereinen und verkörpern so die Notwendigkeit wie Vernünftigkeit politischen Engagements. Parteien sind auf diese Weise unverzichtbare Bausteine für eine funktionierende Demokratie. Erst diese Verwurzelung in der Bürgerschaft bringt auch den politischen Nachwuchs für die Parlamente hervor und bestimmt so über die Qualität künftiger politischer Entscheidungen.

### Artikulationsfunktion – das Parlament als Bindeglied von Politik und Gesellschaft

Die Vermittlung und Begründung von Politik, sei es direkt im Plenum oder sei es über Medien, ist nur die eine Richtung der Kommunikation zwischen Abgeordneten und Bürgern. Im Gegenzug müssen Parlamentarier darüber hinaus gesellschaftliche Interessen wie Wählermeinungen in die politischen Institutionen transportieren und für deren angemessene Berücksichtigung im Entscheidungsprozess sorgen.

Dass es der Vielschichtigkeit menschlicher Interessen widerspräche und fatale Konsequenzen für die Kompromiss- und Handlungsfähigkeit von Politik hätte, wollte man diese Funktion über „soziale Repräsentativität“, also die spiegelbildliche Zusammensetzung des Parlaments erreichen, ist bereits dargelegt worden (siehe S. 43). Der Bundestag ist kein „Abbild“ der Bevölkerung und muss es auch nicht sein, solange gewährleistet ist, dass zwischen Repräsentierten und Repräsentanten eine ständige lebendige Verbindung besteht.

### Vernetzung mit dem Wahlkreis

Ihrer Aufgabe, das Bindeglied zu sein, kommen die Abgeordneten auf vielfältige Weise nach. So pflegen alle Mitglieder des Bundestages eine enge Vernetzung mit ihren Parteiorganisationen. Die meisten von ihnen behalten sogar Vorstandspositionen vor allem in Ort und Kreis bei. Dies dient nicht nur zur Sicherung der eigenen Hausmacht, sondern schafft auch Kontakte zur Parteibasis, zur Wählerschaft, den Vereinen und den Verbänden.

Viele Abgeordnete nehmen zudem kommunalpolitische Aufgaben wahr. Sie fungieren als Gemeinde- und Kreisräte, teils sogar als Bürgermeister und sind im vopolitischen Raum, also in Vereinen, Verbänden und Interessengruppen, aktiv. Hier werden nicht nur Politik und parlamentarische Entscheidungen erklärt und vermittelt, sondern vor allem Informationen aufgenommen (siehe, S. 44), Interessen ermittelt, Meinungen abgefragt, Stimmungen erfühlt – alles wichtige Bausteine für die Willensbildung im Parlament. In welchem Ausmaß die Abgeordneten sich diesen Kontakten widmen, zeigen Studien zu ihrem Zeitbudget: 33 der durchschnittlich 78 Arbeitsstunden einer sitzungsfreien Woche und knapp 20 Arbeitsstunden einer ebenso langen Sitzungswoche verbringen MdBs mit solchen Tätigkeiten.

Fragt man die Parlamentarier nach der Bedeutung ihrer verschiedenen Aufgaben, so halten 84 Prozent es für wichtig, stets für die Bürgerinnen und Bürger zugänglich zu sein. In einer Umfrage von 1994 unter 2800 deutschen Landes-, Bundes- und Europaparlamentariern verstanden sich 86 Prozent der Befragten vor allem als „Sachwalter des Gemeinwohls“, und 89 Prozent stimmten der Aufgabenbeschreibung zu, sie sollten die Anliegen und Interessen der Bürgerinnen und Bürger im Parlament vertreten.

Des Weiteren haben Detailstudien zur Wahlkreisarbeit von 2011 bis 2013 ergeben, dass den Abgeordneten Bürgernähe ein wichtiges Anliegen ist und die meisten sich erfolgreich darum bemühen. Vor Ort steht dabei nicht die Vermittlung der eigenen Politik, sondern die Informationsaufnahme im Vordergrund (siehe S. 44). Die hier entstehenden Kontakte mit der Lebens- und Alltagswelt der Bürger sind im Selbstverständnis der Abgeordneten zudem wichtig für die Arbeit im Parlament.



Das direkte Gespräch ermöglicht den Austausch über individuelle Anliegen und politische Zielvorstellungen. MdB Karamba Diaby (SPD) 2013 in Halle/Saale

86 Prozent der MdBs schreiben daher der Wahlkreisarbeit eine große oder sehr große Bedeutung für die Tätigkeit in Berlin zu. Dies lässt darauf schließen, dass die aufgenommenen Positionen, Perspektiven und Praxisbeispiele tatsächlich in den Bundestag transportiert werden, wenngleich unstrukturiert, gefiltert und selektiv.

Nicht zuletzt erhellen Daten zur Repräsentationsleistung im Wahlkreis, dass die Kommunikationsnetze der Abgeordneten in die gesamte Gesellschaft hineinreichen. Auch aus diesem Blickwinkel besteht also keine Notwendigkeit für eine sozial spiegelbildliche Zusammensetzung des Parlaments. Eingeschränkt werden die Möglichkeiten kommunikativer Rückbindung eher durch praktische Gegebenheiten: Abgeordnete aus kleinen Parteien beispielsweise müssen mehrere Wahlkreise gleichzeitig, also sehr viele Menschen betreuen; Spitzenpolitikern wiederum fehlt es häufig an Zeit für den intensiven persönlichen Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern.

### Wechselseitige Beeinflussung

Studien zur Responsivität, also, verkürzt gesagt, zur Frage, ob Politiker entsprechend den Interessen und Einstellungen der Wählerinnen und Wähler handeln, bestätigen ein Verhältnis wechselseitiger Beeinflussung zwischen Öffentlichkeit und Parlament. Oft nehmen dabei die Abgeordneten beziehungsweise die Regierung eine Führungsrolle ein, „das heißt, parlamentarische Handeln führt eher zu einem Meinungswandel, als dass die Veränderung der Bevölkerungspräferenzen dem parlamentarischen Handeln vorausgeht. Allerdings findet sich nie ein ausschließlich in eine Richtung verlaufender Einfluss, sondern öffentliche Meinung und Politik beeinflussen sich in unterschiedlichem Maße gegenseitig“, so der Kommunikationswissenschaftler Frank Brettschneider. Auch wenn diesen Untersuchungen zufolge der Bundestag eine kommunikative Führungsfunktion wahrnimmt, so wird ebenso deutlich, dass dies im Wechselspiel von Bürgerschaft und Politik stattfindet. Von „Abgehobenheit“ und „Bürgerferne“ zeugen all diese Fakten und Daten jedenfalls nicht.

Der obige Befund zur Gesetzgebungsfunktion, dass die Bundestagsabgeordneten sich also offenbar mit viel Detailarbeit darum bemühen, politisch wie sachlich überzeugende Lösungen

für anstehende Probleme zu finden, ist ein weiterer Mosaikstein für die Bewertung der Artikulationsleistung. Nimmt man die etwa in Wahlbeteiligung und Wahlverhalten über Jahrzehnte ausgedrückte grundsätzliche Zustimmung der Bevölkerung zu Parlament und Parteien hinzu, so darf geschlossen werden, dass es dem Bundestag im Saldo gelungen ist, eine breite Repräsentation zu gewährleisten und gesellschaftlichen Ausgleich herzustellen.

### Der Bundestag – Entfernung vom Bürgeralltag und Spielball privilegierter Interessen?

Dennoch hat in den letzten Jahren, wie etliche Umfragen belegen, die Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger zugenommen. Verteilungsprobleme im Zuge der europäischen Integration, Auswirkungen der Globalisierungsprozesse und der deutschen Vereinigung sowie die Folgen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise, zuletzt auch der Umgang mit der Migrationsproblematik und dem Klimawandel haben vermehrt Zweifel geweckt, ob die Repräsentanten sich nicht doch zu weit von der Lebenswelt der Repräsentierten entfernt haben und der Bundestag nicht zum Spielball privilegierter Interessen geworden sei.

### Repräsentationsdefizite als Motor des Wandels von Parteien und Parteiensystem

Auch schon in der Vergangenheit waren politische Entwicklungen zu beobachten, in deren Verlauf die Kritik an der Repräsentationsleistung des Parlaments immer stärker wurde. So entstand etwa die aus der Studentenbewegung hervorgegangene sogenannte Außerparlamentarische Opposition der späten 1960er-Jahre aus dem Gefühl von Teilen der jüngeren Generation, im Bundestag nicht vertreten zu sein. Denn die damalige Große Koalition aus CDU/CSU und SPD konnte aufgrund ihrer Mehrheit zahlreiche umstrittene Gesetzes- und gar Verfassungsänderungen (vor allem die umstrittenen Notstandsgesetze) beschließen, gegen die die FDP als einzige Oppositionspartei im Parlament keine wirkmächtige Stimme erheben konnte. Die – thematische und personelle – Öffnung der SPD und der Regierungswechsel zu einer sozial-liberalen Koalition 1969 integrierte diese Bewegung weitgehend in das bestehende Parteiensystem. Auf der anderen Seite des politischen Spektrums konnte die CDU/CSU – mittlerweile in der Opposition, also nicht mehr in der Verantwortung für konkretes Regierungshandeln – den in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre erstarkten Rechtsextremismus entschärfen und dessen Wähler wieder an sich binden.

Ein gutes Jahrzehnt später gelang es den im Bundestag etablierten Parteien nicht mehr, den gesellschaftlichen Wandel hinreichend aufzunehmen. Zu groß hatten sie die Defizite bei der parlamentarischen Artikulation jener Interessen werden lassen, die gegen Atomkraftwerke, für mehr Umweltschutz und Ressourcenschonung kämpften, nach internationalem Frieden und mehr Gleichberechtigung von Frauen und Männern verlangten. So öffneten CDU/CSU, SPD und FDP selbst die Repräsentationslücke für die Entstehung der Grünen.

Seit einigen Jahren fühlen sich insbesondere Teile der ostdeutschen Bevölkerung nicht ausreichend von den im Bundestag vertretenen Parteien repräsentiert – mit der Folge, dass die nationalistisch, in Teilen rassistisch und rechtsextremistisch gewendete AfD in diese Lücke stoßen konnte. Ob es den anderen Parteien gelingt, die Repräsentationsdefizite zu beheben – sei es durch programmatische Anpassung, sei es durch vermehrte Kommunikation und Überzeugungsarbeit, oder ob es erneut zur dauerhaften Erweiterung des Parteiensystems kommt, bleibt abzuwarten.

### Vor- und Nachteile des Lobbyismus

Auf Kritik trifft die Vertretung von Interessen durch den Bundestag und seine Abgeordneten auch unter dem Stichwort Lobbyismus. Als Etikett für Versuche von Interessenvertretern, die Gesetzgebung (und auch -ausführung) in ihrem Sinne zu beeinflussen, hat es meist einen negativen Beiklang.

Aus dieser Sicht sind große Verbände oder gar einzelne Unternehmen mittlerweile politisch viel zu mächtig, wirken zudem nicht nur von außen auf Parlament und Regierung ein, sondern können ihre Positionen sogar intern zur Geltung bringen, weil sie durch Beraterverträge oder anderweitige Geschäftsbeziehungen auch Abgeordnete in ihre Netzwerke einbinden. Einzelfälle, in denen MdBs auf der Gehaltsliste von Konzernen standen, ohne dafür konkrete Arbeit in den Unternehmen zu leisten, trugen weiter zu diesem Eindruck verschleierte und ungerechter Bevorzugung bestimmter Gruppen der Gesellschaft bei.

Sofern mit dieser Kritik die Vertretung von Partikularinteressen gegenüber dem Parlament in Misskredit gebracht werden soll, ist ihr entschieden zu widersprechen. Es gehört zu den Wesensmerkmalen pluralistischer Demokratie, dass sie die Artikulation aller gesellschaftlichen Interessen ermöglicht. Selbstverständlich muss der Bundestag Adressat dieser Anliegen sein; selbstverständlich hat jeder das Recht, sich mit Positionen und Forderungen an seine Repräsentanten zu wenden.

Erst aus dieser Freiheit und der Aufgabe des Parlaments wie der dort versammelten Parteien, die Interessen mittels Konflikt und Kompromiss auszugleichen, kann Gemeinwohl – und damit Gerechtigkeit – erzeugt werden. Darum muss immer wieder aufs Neue gerungen werden, denn in einer freiheitlichen Gesellschaft existiert keine einzige Wahrheit, kein vorgegebenes Gemeinwohl. Und an diesem Ringen müssen sich alle beteiligen dürfen.

Allerdings ergeben sich zwangsläufig Asymmetrien in den jeweiligen Möglichkeiten, auf politische Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen. Sie resultieren aus den unterschiedlichen persönlichen, kognitiven und finanziellen Ressourcen, über die Einfluss suchende Akteure verfügen. Doch bilden diese Akteure auch ihrerseits eine wichtige Ressource für die Arbeit des Parlaments: Sie versorgen die Politik mit teilweise sehr speziellem

Fach- und Insiderwissen sowie technischer Expertise, Informationen also, die in dieser Form auf anderen Wegen nur sehr viel schwieriger beschafft werden können. Außerdem kann ihre Beteiligung die Zustimmung zu politischen Lösungen von vornherein verbessern und deren Akzeptanz vorgetestet werden.

Diskussionswürdig ist deshalb nicht das „Ob“ des Einflusses von Interessen – auch solcher, die mit „Macht“ finanzieller oder politischer Art ausgestattet sind – sondern das „Wie“. Ebenso wichtig wie das Recht, sich jederzeit an den Bundestag und seine Abgeordneten wenden zu können, ist daher der Grundsatz der Transparenz. Es muss durchschaubar sein, wer mit welchem Ergebnis auf den Entscheidungsprozess einwirkt, damit politische Verantwortung durch Bestätigung oder Abwahl der Akteure konkretisiert werden kann.

Können die Bürgerinnen und Bürger erkennen, welcher Verband, welches Unternehmen in welcher Weise und Intensität politisch agiert, dann müssen die Politiker alles daran setzen, den Verdacht unbotmäßigen Einflusses zu vermeiden beziehungsweise zu widerlegen. Einen Schritt in diese Richtung hat der Bundestag getan, als er 2014 eine Neuregelung zur Abgeordnetenbestechung in § 108e Strafgesetzbuch verabschiedete.

Lobbyismus, verstanden als die Artikulation von Interessen gegenüber dem Parlament, darf also nicht unterbunden werden, sondern es bedarf der förmlichen Regeln sowie eines informellen Verhaltenskodexes, seine Formen und Praktiken offenzulegen. Die Wählerschaft kann dann, falls erforderlich, Regelverstöße sanktionieren. Das ist das beste Mittel gegen vorhandenes Misstrauen in der Gesellschaft und die beste Garantie gegen Missbrauch.

Letztlich geht es bei der Erfüllung von Parlamentsfunktionen darum, die Legitimität der politischen Entscheidungen herzustellen und damit die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger zu erzeugen, diesen Entscheidungen zu folgen. Allein auf diese Weise wird sozialer Frieden in einer Gesellschaft auf demokratische Weise möglich. Dieser grundsätzliche Zusammenhang veranlasst die Parlamente und Abgeordneten dazu, nur solche Entscheidungen zu treffen, für die sie entweder schon breite Akzeptanz vorfinden oder für die sie glauben, genügend parlamentarisch gearbeitet, öffentlich geworben und überzeugt zu haben.



Vertreter mitgliederstarker Verbände bieten der Politik wichtige Informationen und können ihre Interessen durchaus wirkungsvoll geltend machen: v.li.n.re. Frank Bsirske, damals Vorsitzender der Gewerkschaft ver.di, im Gespräch mit dem Vorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) Reiner Hoffmann und Ingo Kramer, Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), auf der Veranstaltung „100 Jahre Sozialpartnerschaft“ der Arbeitgeber und Gewerkschaften am 26. Oktober 2018 in Berlin.

## Herrschaft der Verbände?

### Verbandseinfluss im Parlament

Das Bemühen um Einfluss wird in Berlin sichtbar in hundert Büros von Verbänden. Offiziell sind beim Deutschen Bundestag 2314 Verbände registriert mit der Folge, dass sie bei Bundestagsanhörungen berücksichtigt werden und Hausausweise zu Parlament und Ministerien erhalten können. Diese Verbände lassen ihre Interessen durch eigene Angestellte vertreten (auch 140 einzelne Firmen unterhalten ständige Büros in Berlin), teilweise aber auch durch etwa 30 selbstständige Agenturen, die sich auf Beratung, Veranstaltungen und Kontaktvermittlungen verstehen; relativ häufig trifft man dort auf Anwälte und ehemalige Politiker. Insgesamt wird die Zahl der Lobbyisten, Berater etc. in Berlin auf rund 5000 Personen geschätzt.

Wie der Begriff „Lobby“ (= Vorhalle des Parlaments, bis zu der Nichtparlamentarier Zugang haben) andeutet, haben diese Lobbyisten zunächst die Aufgabe, Abgeordnete zu beeinflussen. Dies geschieht vor allem durch Kontakte mit „nahestehenden“ Parlamentariern. Man versorgt diese mit Unterlagen und Argumenten und wird umgekehrt von ihnen über parlamentarische Entwicklungen informiert. Für 1987–90 lieferte eine Umfrageuntersuchung einen Durchschnitt von 176,8 Kontakten mit Interessenvertretern je Abgeordneten und Jahr.

Ein Indikator für Interesseneinfluss stellt ferner die Verbandsfärbung der Parlamente dar. Bloße Mitgliedschaft bedeutet allerdings keineswegs auch Gefolgschaft gegenüber dem Verband. Beispielsweise betrug der gewerkschaftliche Organisationsgrad der SPD-Bundestagsabgeordneten 2002–13 zwischen 73,4 und 78,9%, was – entgegen ablehnender DGB-Positionen – keineswegs die Annahme der Agenda 2010-Gesetze durch die Fraktion verhinderte. Bei gewerkschaftlich organisierten Bundestagsabgeordneten „dominiert ... die Loyalität gegenüber der eigenen Partei die Loyalität gegenüber den Gewerkschaften.“ Als zuverlässiger Indikator für Bindungen gelten daher hauptberufliche oder ehrenamtliche Funktionen in einer Interessenorganisation, gleichgültig, ob fortgeführt oder nur in der Vergangenheit aus-



geübt. Für die Gegenwart erhält man das in [der unten stehenden] Tabelle [...] gegebene Bild. Es zeigt ein für die einzelnen Fraktionen spezifisches interessenpolitisches Profil.

Sichtbar wird aber zugleich, dass ein einzelner Interessenverband keine Chance hat, eine Mehrheit der Abgeordneten auf sich einzuschwören. Hier hilft die arbeitsteilige Struktur des parlamentarischen Betriebs weiter: Die parlamentarische Willensbildung erfolgt in spezialisierten Parlamentsausschüssen und Fraktionsarbeitsgruppen, deren Vorschlägen die übrigen Abgeordneten meist folgen. Dementsprechend konzentriert sich Verbandseinfluss auf diese parlamentarischen Schaltstellen. Dort sammeln sich überproportional in bestimmten Ausschüssen Mitglieder interessierter Verbände, DGB-Gewerkschafter etwa in dem für Arbeit und Soziales. Interessen haben daher Chancen, sich an solchen Knotenpunkten des Entscheidungsprozesses durchzusetzen.

Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 10., aktual. u. erw. Aufl., © Springer VS, Wiesbaden 2019, S. 63 ff.

### Verbandsfärbung des 19. Deutschen Bundestages (Wahl 2017)

In Prozent der Mitglieder des Bundestages bzw. der jeweiligen Fraktion

Funktionsträger, auch ehemalige, in Verbänden	Bundestag	CDU/CSU	SPD	B90/Grüne	Linke	FDP	AfD
DGB-Gewerkschaften <sup>1</sup>	3,5	–	11,1	–	11,6	–	–
Bauern-, Landwirteverbände	1,3	3,3	–	–	–	1,3	–
Mittelstandsorganisationen	0,4	1,2	–	–	–	–	–
Unternehmensorganisationen	1,1	1,2	–	–	–	10,0	–
Soziale Interessen und Hilfe <sup>2</sup>	4,5	5,7	5,9	4,5	4,3	2,5	1,1
Evangelische Organisationen	3,2	4,9	2,6	1,5	–	3,8	4,3
Katholische Organisationen	2,3	4,1	2,6	–	–	1,3	1,1
Vertriebenenverbände	0,6	0,8	–	–	–	–	2,2
Umwelt-/Naturschutzverbände	0,3	–	–	1,5	–	–	1,1
Politische Verbände <sup>3</sup>	3,1	2,4	5,2	6,0	2,9	1,3	1,1

<sup>1</sup> Einschließlich freigestellter Betriebsräte

<sup>2</sup> Einschließlich Wohlfahrts- u. Rentnerverbände, Mieterbund, Haus und Grund

<sup>3</sup> z. B. für Europa, Menschenrechte, Völkerverständigung

www.bundestag.de (Abrufe 01.–10.12.2017), eigene Auszählung (Umrechnung)

# Herausforderungen für den Parlamentarismus

Die europäische Integration, die Globalisierung und die zunehmende Beteiligung von Lobbyisten, Verbänden und Experten stellen den Parlamentarismus vor neue Herausforderungen. Kritiker befürchten Entparlamentarisierung und eine Erosion des Nationalstaates, Populisten schüren Zweifel am politischen System.

Auch wenn Demokratie nie ungefährdet ist und von einer Generation zur nächsten immer wieder gelehrt und gelernt werden muss, so waren doch die Nachkriegsjahrzehnte in der Bundesrepublik von breiter Anerkennung und einem Grundvertrauen in die Leistungsfähigkeit des politischen Systems geprägt. Diese Zeiten scheinen vorbei zu sein. Die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie sinkt, und es ist nicht sicher, ob und in welchem Maße sich aktuell negative Beurteilungen von Regierungen, Parlamenten und Politikern auf die grundsätzliche Akzeptanz der Demokratie als Staatsform niederschlagen.

Was in der Bevölkerung überwiegend als eher diffuses Unbehagen oder konkrete Kritik an einzelnen Entscheidungen laut wird, findet sich in der Politikwissenschaft unter anderem als Diskussion um die so genannte Entparlamentarisierung oder den „Post-Parlamentarismus“.

## Auswirkungen der europäischen Integration

Im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration hatte der Deutsche Bundestag schon Ende der 1970er-Jahre mehr oder minder schleichend und von der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet eine ganze Reihe von Gesetzgebungszuständigkeiten an die Organe der EWG bzw. EU verloren. Einer Phase der Stagnation folgte ein kräftiger Integrationsschub durch die Einheitliche Europäische Akte, die den 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht vorbereitete. Die Verträge von Amsterdam 1997, Nizza im Jahre 2000 und Lissabon 2009 ließen weitere Schritte in Richtung gemeinschaftlicher Entscheidungen folgen. Sie geben damit Anlass, nach der Rolle der nationalen Parlamente im politischen Entscheidungsprozess zu fragen.

Inzwischen werden so gut wie alle Bereiche der Landwirtschaft auf EU-Ebene reguliert. In der Währungs- und Geldpolitik, breiter noch: in der Wirtschaftspolitik entstammen mehr als drei Viertel der Rechtsetzung europäischen Verfahren. Eine Reihe weiterer Politikfelder ist in Teilen vergemeinschaftet. In jeder Wahlperiode erreichen den Bundestag mittlerweile um die 4000 EU-Vorlagen und ein Vielfaches an Begleitdokumen-



© Burkhard Mohr/Boaske Cartoons

ten. Nur in einem Teil davon, nämlich den Richtlinien, kann das Parlament noch eigenständig legislativ tätig werden. Aber auch hierbei ist der Rahmen durch Absprachen zwischen den nationalen Regierungen oft so eng gezogen, dass kaum noch Gestaltungsspielraum bleibt.

## Stellung des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union

Im Alltagsgeschäft muss der Bundestag versuchen, auf die Verhandlungsführung auf EU-Ebene, und das Stimmverhalten der Minister im Ministerrat sowie des Bundeskanzlers im Europäischen Rat kontrollierend Einfluss zu gewinnen. Die nach dem Vertrag von Maastricht neu gefassten Grundgesetzartikel 45 und 23 bieten hierfür einige Möglichkeiten.

Art. 45 GG verpflichtet den Bundestag, einen Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union einzusetzen. Mit dieser Verankerung in der Verfassung wird dem Gremium ein Rang verliehen, den es in der parlamentarischen Praxis allerdings nur wenig zur Geltung zu bringen vermag. Selten ist der EU-Ausschuss in der Beratung von Vorlagen federführend; zu meist nimmt diese Aufgabe der fachlich zuständige Ausschuss des Bundestages wahr.

## Europäische Integration und verfassungspolitische Einordnung der EU

[...] Von Anbeginn an konnte der Bund nach Art. 24 GG Hoheitsrechte auf übernationale Organisationen übertragen. Insofern kann die Förderung internationaler Zusammenarbeit, insbesondere die europäische Integration, als ein Staatsziel der Bundesrepublik gelten. Eine Wiedererlangung völliger nationaler Souveränität wurde nicht angestrebt.

### Drei Beweggründe haben in diese Richtung geführt:

**1)** Die europäische Integration war eine friedenssichernde Konsequenz aus den Erfahrungen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, die eine Rückkehr in eine Welt der europäischen, voneinander isolierten Nationalstaaten als fatal erscheinen ließen. Die deutsche „Bereitschaft zum Autonomieverzicht“ ist als Reaktion auf Deutschlands heikle Lage in der Mitte Europas zu interpretieren; sie sei bei nationaler Eigenständigkeit kaum zu meistern. Für die europäischen Partner ging es nicht zuletzt um eine „Einbindung“ Deutschlands.

**2)** Zum zweiten spielte das Motiv eine Rolle, sich und Westeuropa gegenüber der kommunistischen Herausforderung zu stabilisieren. Dies konnte nicht allein militärisch geschehen, sondern erforderte auch politisches und wirtschaftliches Zusammenrücken. [...]

**3)** Schließlich wollte man die Vorteile wirtschaftlicher Zusammenarbeit in einem Großraum für alle Beteiligten erschließen. Dies geschah zunächst im gemeinsamen Zugang zu Kohle und Stahl (die vor allem in Deutschland erzeugt wurden) in der Montan-Union, die später zum gemeinsamen Markt ausgeweitet wurde. [...]

### Die Kompetenzabgrenzungen zwischen EU und ihren Mitgliedstaaten sind nach dem Vertrag von Lissabon 2009 wie folgt umrissen:

- Eine „ausschließliche Zuständigkeit“ der EU bestehe für Zollunion, Wettbewerbsregeln des Binnenmarktes, gemeinsame Handelspolitik, Währungspolitik (für den Euro) und Erhaltung der Meeresschätze.
- Eine „geteilte“ zwischen Mitgliedstaaten und EU gelte für sonstige Binnenmarkt-Angelegenheiten, Aspekte der Sozialpolitik, wirtschaftlich-soziale Zusammenarbeit, Landwirtschaft und Fischerei, Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr und

transeuropäische Netze, Raum der Freiheit/Sicherheit/Recht, gemeinsame Gesundheitssicherung.

- Darüber hinaus hat die EU für Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt Programme zu erstellen und durchzuführen. [...]

Trotz ihrer weiten und ausgreifenden Zuständigkeiten unterscheidet sich die EU von einem souveränen Staat dadurch, dass sie

- keine Kompetenz-Kompetenz<sup>1</sup> besitzt;
- ihre Endadressaten [die EU-Bürgerinnen und Bürger] nicht erreicht [...] und Entscheidungen nicht selbst implementieren kann.
- Ausdrücklich sieht Art. 50 des Vertrages auch die Möglichkeit eines Austritts aus der EU vor. [...]

[D]as politische System der europäischen Union [weist] zwar einige Züge einer parlamentarischen Demokratie (Misstrauensvotum gegen die Kommission und Ausgabenrechte des Parlaments, Wahl des Kommissionspräsidenten und Bestätigung der Kommission, Klage- und Kontrollrechte), andererseits aber auch solche eines Staatenbundes auf. Die verfassungspolitische Einordnung wird zusätzlich dadurch erschwert, dass sich Parlament und Rat weder rein nach demokratischen (Bevölkerungszahl), noch nach rein föderalen Prinzipien (gleiches Gewicht jeden Staates wie in Kommission und Gerichtshof) zusammensetzen.

Da bei relevanten Fragen Europäische Kommission, Europäischer Rat und Europäisches Parlament übereinstimmen, im Rat zudem nationale Regierungen zusammenfinden müssen, gelten „Verhandlungen als Entscheidungsmodus“ der EU. Mehrheitsentscheid spielt nur innerhalb eines Organs eine Rolle. Im Parlament führt dies immer wieder zu einer „Art großer Koalition“, im Rat zu Verhandlungen, bei denen Verhandlungspakete geschnürt werden. Obwohl im üblichen Sinne sicherlich „keine Demokratie“, könnte man die EU wohlwollend auch als „Verhandlungsdemokratie“ bezeichnen (Fritz W. Scharpf). [...]

<sup>1</sup> Die Kompetenz-Kompetenz bezeichnet die Fähigkeit souveräner politischer Verbände, sich selbst neue Kompetenzen zuzuweisen. Innerhalb der EU liegt eine solche Kompetenz bei den einzelnen Mitgliedstaaten. Nur sie können im Rahmen eines Vertragsänderungsverfahrens der EU neue Zuständigkeiten übertragen.

Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 10., aktual. u. erw. Aufl., © Springer VS, Wiesbaden 2019, S. 17 ff.



Ein wichtiger Meilenstein für die Europäische Integration war die Unterzeichnung des Vertrages von Lissabon am 13. Dezember 2007, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat. In ihm sind auch die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten geregelt.

### Eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten

Außerdem erreichen nur wenige EU-Angelegenheiten das Plenum des Bundestages. In der Regel bleibt nur die pauschale und nachträgliche Kontrolle der Vorlagen, da diese als Paketlösungen der Brüsseler Aushandlungsprozesse den nationalen Parlamenten zugehen. Ähnlich schwach nimmt sich die Stellung des Bundestages im Verhältnis zur Regierung aus, wenn es um deren Handeln in den EU-Gremien geht. Nach Art. 23 GG müssen Stellungnahmen des Bundestages den Verhandlungen in der EU „zugrunde gelegt“ werden. Rechtliche Bindungswirkung entfalten diese Stellungnahmen jedoch nur, wenn sie in einem förmlichen Gesetz für den jeweiligen Fall niedergelegt sind.

Faktisch muss bei diesen parlamentarischen Kontrollrechten wiederum zwischen den Möglichkeiten und Zielen von Mehrheitsfraktionen einerseits und der Opposition andererseits unterschieden werden. Während die Opposition im Normalfall auf die förmlichen Verfahren angewiesen ist, können die Abgeordneten der Regierungsmehrheit informell Einfluss auf ihre Minister nehmen, bevor diese im Ministerrat der EU entschei-

den. Die Grenzen dieses Einflusses sind aber enger gesteckt als im nationalen Rahmen, denn in der europäischen Normsetzung ist die Bundesregierung selbst nur ein Akteur neben weiteren. Zudem erschweren die enorme Fülle der Materien sowie die engen Fristen im supranationalen Entscheidungsprozess eine intensivere Mitwirkung der Abgeordneten, auch wenn sie der die Regierung tragenden Mehrheit angehören.

Insgesamt ist der Bundestag – wie auch die anderen nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten – im Hinblick auf den europäischen Einigungsprozess mit mehreren Problemen konfrontiert:

- Er hat objektiv Gesetzgebungskompetenzen eingebüßt – und zwar auf innenpolitisch bedeutsamen Feldern. Diese Kompetenzverluste werden nur symbolisch dadurch aufgefangen, dass der Bundestag ihnen selbst zustimmen musste und, im Interesse der europäischen Integration, auch keineswegs widerwillig zugestimmt hat.
- Anstelle der eigenständigen Gestaltung der abgetretenen Regelungsmaterien verfügt der Bundestag über ein deut-



Die Zusammenarbeit der nationalen Parlamente mit dem Europäischen Parlament ist vertraglich geregelt. Dies betrifft beispielsweise seit 2013 die parlamentarische Kontrolle der EU-Finanz- und Wirtschaftspolitik. Tagung des EP in Straßburg am 13. November 2018. (oben)

Die nationalen Parlamente haben Kompetenzen an die EU und ihre Institutionen verloren. Eine starke Instanz auf EU-Ebene ist die Kommission, hier bei ihrem wöchentlichen Treffen in Straßburg am 22. Oktober 2019. (rechts oben)

Weitreichende Entscheidungskompetenz hat der Europäische Rat. Angela Merkel im Gespräch mit anderen europäischen Staats- und Regierungschefs vor einer Sitzung in Brüssel am 20. Juni 2019 (rechts unten)

lich eingeschränktes Instrumentarium zur Umsetzung von Richtlinien und zur Kontrolle beziehungsweise Beeinflussung der nationalen Regierung. Diese kann sich wiederum mit Hinweis auf die supranationalen Kompromisserfordernisse unschwer solchen parlamentarischen Einflussversuchen entziehen – auch und damit anders als im nationalen Kontext dem Einfluss der sie tragenden Fraktionen.

- Die Arbeitskapazität des Bundestages und die zur Verfügung stehende Zeit reichen oft nicht aus, um den ohnehin schon schmalen Korridor der Mitwirkung effektiv nutzen zu können. Im nationalen Kontext hat die europäische Integration also zur Folge, dass förmliche Kompetenzen vom Bundestag hin zur Regierung verlagert und die Einflussmöglichkeiten auch der regierungstragenden Fraktionen geschmälert wurden. Insofern hat in der Tat eine „Entparlamentarisierung“ stattgefunden.

Dass die Funktions- und Kompetenzgewinne des Europäischen Parlaments, so der Politikwissenschaftler Andreas Maurer, eine – wenn auch phasenverschobene und vorsichtige –

„Re-Parlamentarisierung“ Europas bedeuten, mag ein gewisser Trost für die Abgeordneten sein. Der Bundestag hat sich ohnehin in seiner institutionellen Positionierung im europäischen Mehrebenensystem stets eher als Sachwalter des Europäischen Parlaments auf dem Wege zur demokratischen Legitimationsinstanz für europäische Entscheidungen denn als Anwalt in eigener Angelegenheit verstanden.

Soll es aber angesichts der starken Stellung der Regierungen nicht zur weiteren Entparlamentarisierung im nationalen Raum kommen, so bleibt es dem Bundestag wie den anderen nationalen Parlamenten weiterhin aufgegeben, sich im europäischen Verfassungswerk einen Platz zu sichern. Die hier beschriebene Schwerpunktverlagerung hin zur Exekutive ist nämlich keine spezifisch deutsche Entwicklung, sondern lässt sich in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten (nicht zuletzt in den jungen Demokratien Osteuropas) beobachten. Um diesem Trend entgegenzuwirken, müssen wirksame Formen der Kooperation, Kontrolle und Einflussnahme, formell wie informell, weiterentwickelt bzw. eingerichtet werden.



## Landesparlamente: alte Verlierer, neue Gewinner?

In mancher Hinsicht ähnelt der Prozess der „Entparlamentarisierung“ durch die europäische Integration dem Weg, den der deutsche Landesparlamentarismus in den vergangenen Jahrzehnten genommen hat. Die verfassungsrechtliche Vorgabe (Art. 70 GG), wonach den Ländern das Recht zur Gesetzgebung zusteht, „soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“, hat sich in der Praxis zur sogenannten Unitarisierung entwickelt. Das heißt vor allem, dass sich die Gesetzgebung auf den Bund verlagerte und die Landtage bald nur noch auf wenigen Politikfeldern gestalten und entscheiden konnten. Dazu gehörten neben der Landesverfassung und dem Kommunalrecht die Organisation und Regelung der Landesverwaltung, das Polizei- und Ordnungsrecht, die Bildungs- und Kulturpolitik sowie das Presse- und Rundfunkwesen.

Die Neigung der Länder, sich sogar in diesen Bereichen abzustimmen – zum Beispiel durch Landesministerkonferenzen – und ihren Parlamenten alle Länder umfassende Kompromiss- und Paketlösungen anzubieten, hat die Vereinheitlichung noch mehr vorangetrieben und den Landtagen weitere Gestaltungsmöglichkeiten entzogen. Hinzu kamen vom Bund beschlossene Kompetenzübertragungen an die EG bzw. die EU, die auch bisher den Ländern zustehende Regelungsmaterien betrafen.

Die Gewinner dieser Entwicklung waren die Exekutiven der Länder. Weil immer mehr Gesetze auf Bundesebene im Bundesrat zu behandeln waren und dessen Zustimmung bedurften, wuchs der Einfluss der Ministerpräsidenten und Minister. Außerdem koordinierten die Regierungen und ihre Ministerialbürokratien zunehmend ihre politischen Maßnahmen sowohl untereinander als auch unter Einschluss des Bundes – und dies keinesfalls nur aus eigenen Machtinteressen, sondern

vor allem, weil die Bundesbürger darauf drangen, beim Umzug von Kiel nach Konstanz, von Aachen nach Augsburg dieselben staatlichen Leistungen vorzufinden. Das grundgesetzlich vorgegebene Ziel solchermaßen einheitlicher Lebensverhältnisse wurde im Zuge der deutschen Einheit zur Illusion und deshalb zu „Gleichwertigkeit“ umformuliert. Ansonsten legten die funktionalen Erfordernisse des Einigungsprozesses eher nahe, die – schließlich jahrelang bewährten – Praktiken der Politikverflechtung und des Exekutivföderalismus fortzusetzen.

Weil diese Praktiken aber im Laufe der 1990er-Jahre zunehmend als Hauptursachen für die vielfach beklagte Reformunfähigkeit der Bundesrepublik angesehen wurden, richteten sich verstärkt Bemühungen auf die Entflechtung im deutschen Bundesstaat. Dazu wurde 2006 eine Föderalismusreform auf den Weg gebracht, mit der das Grundgesetz so weitgehend wie noch nie seit 1949 geändert wurde. Mit der Reform wurden Regelungskompetenzen auf die Länder übertragen (zum Beispiel im Recht des öffentlichen Diensts oder im Umweltrecht), die konkurrierende Gesetzgebung wurde umstrukturiert und die Rahmengesetzgebung entfiel. Ob diese Maßnahmen tatsächlich zu einer massiven Stärkung der Landesparlamente – und damit zur „Re-Parlamentarisierung“ – führen werden, muss auch zehn Jahre nach der Reform eher skeptisch beurteilt werden. Durchgreifenden Veränderungen stehen die sachpolitischen Erfordernisse, die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger, die Beharrungstendenzen der Regierungen in Bund und Ländern und durchaus auch der mangelnde politische Wille der Landesparlamente entgegen.

Suzanne S. Schüttemeyer

## Nationale Parlamente und die EU

[...] Im Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union im Anhang zum Vertrag von Amsterdam [in Kraft getreten 1999] wurde eine stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente an der Tätigkeit der EU befürwortet und zu diesem Zweck eine umgehende Übermittlung der Konsultationsdokumente und Legislativvorschläge der Kommission vorgesehen, um den nationalen Parlamenten eine Prüfung dieser Vorschläge vor der Beschlussfassung durch den Rat zu ermöglichen. [...] Im Mai 2006 erklärte sich die Kommission bereit, den nationalen Parlamenten alle neuen Vorschläge und Konsultationsdokumente zu übermitteln. Mit dem Vertrag von Lissabon [in Kraft getreten 2009] wurde dieser politische Dialog für die Kommission zu einer rechtlichen Verpflichtung. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) [gehört zum Primärrecht der EU, trat unter dieser Bezeichnung mit dem Vertrag von Lissabon in Kraft] garantiert den nationalen Parlamenten außerdem ein weitreichendes Recht auf Information seitens der Organe der EU, einschließlich einer Verpflichtung zur Übermittlung aller Entwürfe von Rechtsakten sowie der Anträge auf EU-Beitritt.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde den nationalen Parlamenten in Form des Frühwarnsystems schließlich ein Mechanismus zur Verfügung gestellt, um über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips [allgemeiner Grundsatz in der EU: Sämtliche Entscheidungen, die nicht in die ausschließliche Zuständig-

keit der EU fallen und besser auf nationaler oder noch kleinerer Ebene erreicht werden können, sollen möglichst auch dort entschieden werden] bei Legislativvorschlägen zu wachen [...]. Die nationalen Parlamente können binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der betreffende Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Die Parlamente erhalten damit die Möglichkeit, Legislativvorschläge mehrheitlich zu blockieren. Die endgültige Entscheidung liegt jedoch bei den Rechtsetzungsbehörden (Europäisches Parlament und Rat). Dieser Mechanismus wurde seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon dreimal angewandt [...]. Der Vertrag enthält darüber hinaus neue Artikel, in denen die Rolle der nationalen Parlamente im institutionellen Gefüge der Europäischen Union erläutert wird (Art. 10 und 12 EUV). [...] In Artikel 13 des im Januar 2013 in Kraft getretenen Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion ist außerdem eine konkrete Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle auf dem Gebiet der wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung vorgesehen.

[www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/22/europaisches-parlament-beziehungen-zu-den-nationalen-parlamenten](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/22/europaisches-parlament-beziehungen-zu-den-nationalen-parlamenten), Zugriff am 23. September 2018

## Folgen der Globalisierung

Die Dimensionen der Entparlamentarisierung, die mit den Begriffen der Globalisierung bzw. Internationalisierung angesprochen sind, lassen sich wesentlich weniger präzise ausmachen als die Auswirkungen der europäischen Integration auf die einzelstaatlichen Parlamente. In den entsprechenden Krisenbefunden und -szenarien sind Parlamente nur eine Institution unter vielen in den etablierten Demokratien, die von der Schwächung des Nationalstaates und seiner autonomen Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit betroffen sind.

Demokratische Repräsentation durch Parlamente konnte in der Vergangenheit so erfolgreich sein, weil bestimmte Voraussetzungen vorlagen: In modernen Nationalstaaten gab es prinzipiell und strukturell – wenngleich nicht zu jedem Zeitpunkt erfüllt – die Möglichkeit, die Anforderungen einer mit gleichen Rechten ausgestatteten Bürgerschaft in Einklang zu bringen mit den Entscheidungen und Steuerungsleistungen der politischen Institutionen. Innerhalb des eingegrenzten Staatsterritoriums existierte auch eine politisch-kulturelle Gemeinschaft. In ihr gab es gemeinsame Vorstellungen über Regeln zum Gemeinwohl und einen einheitsstiftenden Grundkonsens.

Auf dieser Basis konnte in der Gesellschaft produktiv über Interessen und Positionen gestritten, konnten Konflikte getragen und Kompromisse geschlossen werden. Freie, aber verantwortliche, an Parteien und Bürger rückgebundene Repräsentanten waren legitimiert, die Interessen im Parlament abzuwägen und gemeinwohlorientiert auszugleichen. Dabei verfügten diese Repräsentanten über die Instrumente, die Autorität und die hierarchische Machtstellung, die es ihnen erlaubten, das, wofür sie den Wählern verantwortlich waren, auch tatsächlich zu verantworten. Es tat sich keine Lücke auf zwischen den Anforderungen, welche die Bürgerinnen und Bürger an die Handlungsfähigkeit des Staates stellten, und seinen grundsätzlichen Möglichkeiten, diese Anforderungen zu erfüllen: Die von politischen Entscheidungen betroffenen Wählerinnen und Wähler waren auch durch ihre parlamentarischen Repräsentanten an diesen Entscheidungen beteiligt; kam es auf bestimmten Gebieten oder über gewisse Zeiträume zu Fehlleistungen dieser Repräsentanten, wurden sie abgewählt und ausgetauscht. Zudem waren Interessenlagen kalkulierbar, denn die gesellschaftlichen Konfliktlinien waren klar und begrenzt.

Heute dagegen sind die Grenzen des Nationalstaats in vielerlei Hinsicht durchbrochen. Wirtschaftlich wie kulturell ist die Mobilität in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegen – eine Entwicklung, die vor allem durch den rasanten technischen Fortschritt in Kommunikation und Verkehr ermöglicht wurde. So muss sich die Politik sowohl auf eine wachsende Individualisierung als auch auf eine zunehmende Entgrenzung einstellen.

### Die Kluft zwischen übernationaler Problemstellung und nationaler Problemlösungsfähigkeit

Daraus ergeben sich ernste Herausforderungen für demokratische politische Systeme. Die staatlichen Institutionen, allen voran die Parlamente und Regierungen, können immer weniger autonom entscheiden, denn die Probleme entstehen gar nicht oder nur noch zum Teil im eigenen Land, betreffen es aber und sind nur noch begrenzt mit nationalstaatlichen Instrumenten zu bewältigen. Als eines der prominentesten Beispiele hierfür kann der globale Klimawandel angeführt werden. Insbesondere die Kapazität zur hierarchischen Steuerung, also zur autoritativen Entscheidung „von oben“, ist den politischen Institutionen auf vielen Gebieten abhandengekommen.



Protest gegen das internationale Handelsabkommen JEFTA und Folgen der Globalisierung in Berlin am 6. Juli 2017.

Der zurückgehende Okjökull-Gletscher in Island am 14. September 1986 (li.) und am 1. August 2019. Vor 30 Jahren bedeckte er noch vollständig den Vulkan Ok. Am 18. August 2019 wird der erste vollständig abgeschmolzene Gletscher auf der Insel im Nordatlantik in einer feierlichen Zeremonie „beerdigt“. Eine Teilnehmerin fordert, angesichts des Klimawandels die Notbremse zu ziehen.

Entsprechend verlieren sie an gesellschaftlicher Folgebereitschaft: Sie können den Bürgerinnen und Bürgern oft nicht mehr glaubhaft vermitteln, dass sie in der Lage sind, deren Interessen wirksam zu vertreten bzw. zu regeln. Gelingt ihnen dies dennoch – zum Beispiel durch politische Inszenierungen, durch symbolische Politik oder geschickte Vermittlung –, so ist die Wirkung häufig nicht von Dauer: Zu offenkundig ist die Kluft zwischen übernationaler oder globaler Problemstellung auf der einen und nationaler Problemlösungsfähigkeit auf der anderen Seite.

Im Übrigen nutzen politische Akteure diese Zusammenhänge mitunter ihrerseits (und gelegentlich auch taktisch), um sich der eigenen Verantwortung zu entledigen. So kennt jeder etwa die Hinweise, dass ökonomische Rahmenbedingungen durch weltweite Entwicklungen und supranationale Institutionen gesetzt werden und die Regierung deshalb nicht oder nur begrenzt „Schuld treffe“, wenn die Lage im eigenen Land schlecht sei. Wirtschaftliche Erholung und Prosperität werden dagegen als eigene Leistung in der Öffentlichkeit dargestellt.

### Das Missverhältnis zwischen mobilen und weniger mobilen Marktfaktoren

Nach einschlägigen Forschungsergebnissen werden Macht und Handlungsfähigkeit des Staates besonders dort geschwächt, wo die mobileren Faktoren des Marktes, also etwa das Kapital, der nationalstaatlichen Regelsetzung entfliehen können. Geld- und Steuerpolitik, aber auch immer weitere Bereiche der Wirtschaftspolitik müssen den Anforderungen der internationalen privaten Marktakteure Rechnung tragen, die ihre Geschäfte und ihre Standorte so wählen, dass minimale Kosten und maximale Gewinne möglich sind. Sogar die nationalen Rechtssysteme im engeren Sinne unterliegen schon dem Druck zur jeweils liberalsten Regelung, um keine ökonomischen Chancen zu verpassen.

Hingegen ist der Staat dort noch am wenigsten von Erosionstendenzen bedroht, wo es um große Gruppen von Menschen oder Einzelne geht. Arbeitskräfte haben wesentlich eingeschränktere Möglichkeiten zum Ausstieg aus dem nationalen Markt. Sie können allenfalls ihre Unzufriedenheit ausdrücken, gemeinschaftlich streiken oder demonstrieren und haben in demokratischen Systemen immerhin die Möglichkeit, die Handelnden – zuweilen auch nur diejenigen, die sie für die Handelnden halten müssen – zur Verantwortung zu ziehen.

Dieses Missverhältnis gefährdet den legitimatorischen Kreislauf: Den klassischen Institutionen demokratischer Entscheidung, den Parlamenten und Regierungen, kommt die autonome Regelungsfähigkeit und die hierarchische Steuerungsfähigkeit gegenüber den übernational oder global operierenden Akteuren abhanden. Deshalb können sie gegenüber weiten Teilen der Bürgerschaft keine oder nur eingeschränkte Responsivität zeigen oder diese nur vorspielen; in der Folge wächst die Enttäuschung, werden politische Entscheidungen als unbefriedigend wahrgenommen und sind auch tatsächlich unzureichend, weil die genannten internationalen bzw. globalen Handlungsbeschränkungen gar keine effektiven, durchgreifenden Lösungen auf nationalstaatlicher Ebene zulassen.

### Notwendigkeit supranationaler Kooperation

Außerdem verändert die in bestimmten politischen und ökonomischen Bereichen einerseits eng verzahnte, andererseits entgrenzte Welt die Art des Entscheidens. Um wirksame Regelungen für das gegenwärtige und zukünftige Zusammenleben anbieten zu können, müssen die politischen Akteure auf

und zwischen den Ebenen regionalen und nationalen, supranationalen und internationalen Regierens sich beraten, Übereinkünfte treffen, auch teilweise bindende Verpflichtungen eingehen.

Diese Verfahren sind nicht mehr mit Vorstellungen vom umstandslosen Gebrauch einer einmal in Parlamentswahlen erlangenen Mehrheit zu bewältigen und zu legitimieren. Aus diesen Zusammenhängen heraus erscheinen verhandlungsdemokratische Strukturen mit ihrer auf Konsens und Kompromiss zielenden Beteiligung zahlreicher Interessen angemessener, um die politischen Entscheidungsinstanzen handlungs- und steuerungsfähig zu halten. Gleichzeitig könnte der „verhandelnde Staat“ als Ausweg aus den Dilemmata der Europäisierung, Globalisierung und Individualisierung das Ende des demokratischen Parlamentarismus bedeuten.

## Entparlamentarisierung durch Verhandeln?

Immer häufiger – durchaus auch von Beteiligten am politischen Prozess – wird als Besorgnis oder Kritik formuliert, dass sich das Parlament entmachten lasse. Nach ihrem Eindruck verhandelt die Regierung zu oft direkt mit Verbänden, kündigt eine bestimmte Gesetzgebung an oder verspricht diese sogar über den Kopf des Bundestages hinweg.

In Politiknetzwerken kooperiert danach die Exekutive (also die Regierung mit ihrer Ministerialbürokratie) mit Vertretern der Interessengruppen und sucht mit ihnen nach einem „Konsens“. Es wird eine Lösung angestrebt, welche die politischen Ziele der Regierung mit den Positionen der betroffenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte in Einklang bringt, um die Akzeptanz und damit Umsetzbarkeit der politischen Entscheidung zu sichern.

In dieser Sicht bleibt dem Parlament dann nur noch, die Vereinbarung „abzunicken“. Korrekturen im Detail seien gar nicht mehr möglich; der Kompromisscharakter und die Tauschbeziehungen solcher Verhandlungslösungen erlaubten es nicht, irgendeinen Teil des Pakets aufzuschnüren, ohne es als Ganzes zu gefährden. Angesichts der Logik des parlamentarischen Regierungssystems bleibe der Parlamentsmehrheit auch nicht die reale Möglichkeit, nein zu sagen, da damit die eigene Regierung bloßgestellt und ein negatives Bild in der Öffentlichkeit erzeugt werde.

Diese Kritik nimmt an, dass mittlerweile „ausgewählte Verhandlungspartner“, die „nicht in den demokratischen Legitimations- und Verantwortungszusammenhang des Grundgesetzes einbezogen sind“, an die Stelle des Bundestages treten, der nicht mehr „substantiell an der materiellen Entscheidungsfindung beteiligt“ ist, so der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Papier.

### Rolle der Experten

Tatsächlich verhandelt die Regierung nicht nur vermehrt mit Verbänden und Interessengruppen, sondern greift zudem häufig auf Expertengremien, Sachverständigenkommissionen und/oder Beiräte zurück. Auch dies führt zu Parlaments- bzw. Parlamentarismuskritik. Dabei wird argumentiert, dass solche Gremien keineswegs lediglich der besseren Information der Regierung dienen. Ziel sei bei ihrer Einsetzung nicht oder jedenfalls nicht mehr primär, unverbindlich externe Expertise



picture alliance / dpa / Kay Nietfeld

Den zunehmenden Rückgriff der Regierung auf externe Expertise werten kritische Stimmen als Entmachtung des Parlaments. Leicht übersehen werden dabei die anschließenden parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse. Die Expertenkommission Forschung und Innovation überreicht am 27. Februar 2019 Bundeskanzlerin Merkel das Jahresgutachten 2019.

zu erschließen. Vielmehr werde weit über die informationelle Entscheidungsvorbereitung hinausgegangen. Konsens solle gefunden und breitere gesellschaftliche Legitimität mit Hilfe vermeintlich objektiven Sachverständs hergestellt werden. Als Beispiele werden die nach ihren Vorsitzenden benannten Kommissionen Hartz (Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt), Rürup (Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme) und Süßmuth (Zuwanderung) oder der Nationale Ethikrat angeführt.

Quintessenz auch dieser Kritik ist die Behauptung, Entscheidungen würden aus dem Parlament in sehr selektive Kreise von Experten verlagert, die mit der Exekutive die jeweilige politische Lösung verhandelten oder dieser mit dem Mythos wissenschaftlicher Objektivität unangreifbare Argumentationshilfe lieferten. Die förmliche Letztentscheidung verbleibe zwar beim Bundestag, dessen verfassungsrechtliche Stellung insofern unangetastet sei. Ausgehöhlt werde aber seine inhaltlich-substanzielle Mitwirkung an Entscheidungen.

### Gegenargumente zur Entparlamentarisierungsthese

Doch wer bemängelt, dass die politische Willensbildung und tatsächliche Entscheidung nicht „im Parlament und im Rahmen parlamentarischer Verfahren stattfindet“, verkennt Grundsätze wie Praxis des modernen Parlamentarismus.

Zwar wird die Logik parlamentarischer Regierungsweise von einigen Vertretern der Entparlamentarisierungsthese zur Kenntnis genommen. Die enge Verbindung von Parlamentsmehrheit und Regierung erscheint ihnen aber als kritikwürdiger Grund für ihre Krisendiagnose und sie übersehen die tatsächlichen, allerdings informellen Strukturen der Willensbildung und Einflussnahme unter den spezifischen Bedingungen dieser Handlungseinheit.

In der parlamentarischen Demokratie ist das Übergewicht der Regierung systemgewollt und systemnotwendig und steht strikt unter Erfolgsvorbehalt. Dabei hängt im Alltagsgeschäft die Macht der Exekutive vor allem von ihrer Fähigkeit ab, den politischen Willen ihrer Mehrheit zutreffend zu antizipieren. Dies zeigt sich gerade im Umgang der Regierungsfaktionen

mit den Ergebnissen prominenter, von der Regierung eingesetzter Expertenkommissionen. Von einer nahtlosen und fraglosen Ratifizierung der Empfehlungen durch die Parlamentsmehrheit kann keine Rede sein. Vielmehr wurde stets ausgiebig gestritten: zwischen den Fraktionen und ihrer Regierung, zwischen den Abgeordneten innerhalb der Koalition, zwischen Opposition und Regierungsmehrheit und zwischen den verschiedenen Fraktionen der Opposition sowieso. Dazu bedienten sie sich nur nicht immer der Bühne des Parlaments, also des Plenums des Bundestages; es scheint aber diese zu sein, die Vertreter der Entparlamentarisierungsthese vornehmlich im Blick haben.

Wie facettenreich die Beziehungen zwischen einer Regierung und ihrer Mehrheit ausgeprägt sind, wie oft auch „einfache“ Abgeordnete in das Entscheiden durch Verhandeln einbezogen sind, kann aber nur erkennen, wer nicht ausschließlich die Oberfläche rechtlich fixierter Strukturen und formal geregelter Verfahren betrachtet. Angesichts der vielfältigen Formen der informellen, dabei oft verstetigten und durchaus regelhaften Verknüpfung des Bundestages mit dem Regierungshandeln erscheint die Behauptung einer Entparlamentarisierung durch eine verhandelnde Exekutive verfehlt; mindestens offenbart sich in dieser Sichtweise ein erheblich verengtes Verständnis für die parlamentarische Demokratie und ihre Funktionsweisen. Damit ist nicht gesagt, dass es in den Beziehungen von Bundestag und Bundesregierung, auch zwischen der Regierung und den sie tragenden Fraktionen, keine Fehlentwicklungen im Einzelnen gibt oder der Grad der Informalisierung und des Verhandeln von Politik nicht der Überprüfung bedürfe. Anstatt aber mit Begriffen wie Entparlamentarisierung eine krisenhafte Zuspitzung zu beschwören, ist eine nüchterne Bestandsaufnahme der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse vonnöten, die sämtliche Formen der parlamentarischen Beteiligung berücksichtigt. Auf dieser Basis kann durch institutionelle Reformen oder die oft schon ausreichende bessere Nutzung der vorhandenen Möglichkeiten des Parlaments das Gewicht zwischen Legislative und Exekutive wenn nötig anders austariert werden.

## Niedergangsthesen und ihre falschen Maßstäbe

[...] Besonders auffallend ist eine schon kurz nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland einsetzende und in den seither vergangenen über 50 Jahren geradezu habituell gewordene Geringschätzung des Parlaments in seiner jeweils konkreten politischen und personellen Präsenz als Deutscher Bundestag. [...]

Schon bald nach der ersten Konsolidierung der Gesetzgebungsarbeit des Bundestages tritt [...] die **Technokratie-These** auf. Ihr zufolge ist das Parlament der zunehmenden fachlichen Schwierigkeit der differenzierten Handlungsfelder immer weniger gewachsen, von Sachzwängen umstellt und von externen Inhabern organisierter Sachkunde immer stärker gelenkt und manipuliert. [...]

Die **Exekutivdominanz-These** ist damit verbunden und unterstellt, gegenüber dem „geballten Sachverstand“ der Ministerialbürokratie und ihrer Helfer in Kommissionen und Beiräten hätten die einzeln agierenden Abgeordneten zunehmend weniger Argumentations- und Durchsetzungschancen. In der Gesetzgebungsarbeit bleibe ihnen, von der Verfolgung marginaler Detailinteressen abgesehen, keine umfassende gestaltende Kompetenz für politische Zielsetzungen. Die Exekutive dominiere immer stärker über die gesetzgebende Gewalt, indem sie dieser den Inhalt der Gesetze mehr oder weniger vorschreibe. Damit werde die „Gewaltenteilung“ durchbrochen, die „Machtbalance“ zwischen Parlament und Regierung gestört und der „Machtverlust“ des Parlaments besiegelt.

Mit der **Lobbyismus-These** wird seit langem konstatiert, der Bundestag lasse sich auf die Einflussnahme organisierter Interessen nicht nur ein, sondern sei von diesen mehr oder weniger unterwandert, dominiert und gesteuert. [...] Der Bundestag gebe auch in dieser Richtung seine politische Autonomie preis und verfüge über keine „eigene“ Gestaltungsmacht mehr im Verhältnis zu den Verbänden.

Im Sinne einer **Dekadenz-These** taucht schon relativ früh [...] die Einschätzung auf, früher sei im Bundestag alles besser gewesen [...]. Inzwischen werde die Szene durch stromlinienförmige Managertypen oder Funktionäre mit „Ochsentour“ Karriere bestimmt, die von taktischem Politikverständnis und mangelnder Wertefundierung geprägt seien. Diese Wahrnehmung lässt sich in einer Wellenbewegung mit etwa zehnjähriger Wiederkehr beobachten [...].

In der **Kontrollverlust-These** ist einiges querschnittsartig zusammengefasst, was in den anderen Kritikansätzen angesprochen ist: Sowohl aus Gründen persönlich-politischen Ungnügens als auch wegen übermächtiger systemischer Bedingungen verliere der Bundestag zunehmend die Fähigkeit, die Regierung seiner Kontrolle zu unterwerfen. Angesichtes der Bestellung der Regierung durch die Parlamentsmehrheit seien die Ziele dieser beiden politisch identisch; dies mache die Parlamentsmehrheit kontrollunwillig und die Opposition, infolge fehlender Entscheidungs- und Durchsetzungsmöglichkeiten, kontrollunfähig. [...]

Zum Letzteren passt die **Unterdrückungs-These**, die den Bundestag als Inszenierungs- und Verkündigungsinstrument in den Händen machtvoller Spitzenpolitiker sieht, welche die Führungen der Fraktionen und der hinter diesen stehenden Parteien bei sich vereinigen und den um sein Gewissen ringenden Abgeordneten mit dem Mittel des „Fraktionszwangs“ unter ihrer Fuchtel hielten. [...]

Die **Obsolenz-These** setzt mehr systemisch an und stellt die Prognose, das Parlament werde zunehmend weniger gebraucht, es werde seine Aufgaben und Funktionen einbüßen, weil Macht und Entscheidungsbefugnisse an andere Akteure und Institutionen übergangen. Das wird hauptsächlich im Hinblick auf die Europäische Union vorgebracht, aber auch auf die zunehmende weltweite Verflechtung in wirtschaftlicher, informationstechnischer und medial-kommunikativer Hinsicht (Globalisierung) bezogen.

Derzeit wieder aktuell ist auch die **Kommissionitis-These**. Danach wird Fachkunde, gesellschaftliche Macht und letztlich Vorentscheidungskompetenz immer mehr in Kommissionen, Bündnisse, Runde Tische und Gesprächsrunden außerhalb des Parlaments verlegt. Dadurch werde die Arbeit und Entscheidungsmöglichkeit der „eigentlich“ zuständigen Verfahren und Gremien des Bundestages unterlaufen und vorweggenommen [...].

Eine gewisse Verwandtschaft zeigt die **Medienmacher-These**. Auch diese Verlustanalyse ist in den letzten Jahren besonders verbreitet und auf die elektronischen Massenmedien konzentriert. Diese usurpierten gleichsam die parlamentarischen Behandlungsformen wie Debatte und Abstimmungen durch Talkshows und Zuschauerwoten und nähmen damit wesentliche Willensbildungsprozesse und Argumentationsmuster vorweg. [...] Die Willensbildung zwischen Parlament und politischer Öffentlichkeit werde durch eine Art Fernsehdemokratie ersetzt oder überrollt.

Die Liste der nach unten zeigenden Analysen und Prognosen zum bundesdeutschen Parlamentarismus ließe sich fortsetzen. Man könnte die manchmal geradezu verschwörungsartig dargestellten Koalitionsabsprachen und Koalitionszirkel erwähnen oder die ganze „Politikverdrossenheits“-Debatte mit der angeblichen Machtversessenheit der Politiker und ihrer „Abgehobenheit“ von den „wirklichen“ Erwartungen der Bürger hinzufügen und anderes mehr. [...]

Dass der Bundestag im Gefüge der staatlichen Institutionen eine Erfolgsgeschichte mitgeschrieben hat, [...] seine im Vergleich mit anderen europäischen Demokratien geradezu herausragende Fähigkeit, stabile Regierungen hervorzubringen und sowohl zu kontrollieren als auch handlungsfähig zu erhalten, gilt anscheinend als selbstverständlich. Besonders rätselhaft ist, dass er den unaufhörlichen Defizitanalysen und Untergangsprognosen zum Trotz bis heute überlebt hat und dass zahlreiche Staaten in aller Welt Stellung und Arbeitsweise des Bundestages zum Vorbild nehmen und seine Verfahren nachbilden. Vor allem dies letztere Phänomen gibt Anlass zu der Vermutung, dass die alltägliche und übliche Parlamentarismuskritik aus anderen Quellen als der Wirklichkeit schöpft. [...]

Wenn es um tiefergehende Wertentscheidungen geht, um ethische Grundlagen des Zusammenlebens, gar um Krieg und Frieden, übernimmt keine Fernseh-Talkshow, keine Expertenkommission, keine Meinungsumfrage und keine Unterschriftenaktion die Verantwortung. Dann richten sich die Erwartungen auf das Wort des Parlaments. [...]

Es ist der einzige Sammelpunkt, in dem die Gesellschaft mit sich selbst einig bleiben oder es immer wieder werden kann.

Wolfgang Zeh, „Über Sinn und Zweck des Parlaments heute“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 36. Jg. (2005), Heft 3, S. 473 ff.

## Wer will sich das noch antun?

Ein Kopfschuss aus nächster Nähe bei einem Politiker, der jahrelang mit Drohbotschaften überzogen worden war: Das sah von Anfang an aus wie ein Fememord. Und so wurde die Tat auch aufgenommen, als ersetze die Art ihrer Ausführung ein Bekennerschreiben. Die rechtsextremen Kreise, die zuvor gegen Walter Lübcke gehetzt hatten, jubilierten nun über seinen Tod. [...] Es gibt gut sichtbare Teile dieser Gesellschaft, die den Mord an einem politischen Amtsträger öffentlich gutheißen. [...]

Das versetzt die Sicherheitsbehörden in begriffliche Unruhe: An der Basis ist unser politisches System ziemlich wehrlos. Sollen sich Bürgermeister und Landräte nicht mehr auf Dorffeste trauen können, wenn sie Entscheidungen treffen, die einem radikalisierten Teil der Bürgerschaft nicht gefallen? Das hätte verheerende Folgen fürs Funktionieren von Politik und kommunaler Selbstverwaltung.

Denn je größer und anhaltender das Gefühl von Unsicherheit würde, desto mehr würde es in Gefahr bringen, was man die Rekrutierung des politischen Personals nennt. Wer soll uns regieren? Das ist alles andere als eine triviale Frage. In der Demokratie sind die von vielen so verächtlich betrachteten Parteien die wichtigsten Orte solcher Rekrutierung. Das Parteileben wie später der parlamentarische Betrieb in Ortsbeiräten, Gemeinderäten, Bezirksversammlungen, Abgeordnetenräumen, Landtagen und Bundestag schult jene Berufspolitiker, von denen am Ende eine kleine Gruppe bis in die Regierung des Landes aufsteigt. Wer diesen Quellgrund des Politischen angreift, gefährdet das System.

Diese Laufbahnen sind entgegen dem Gerücht von Faulheit und Selbstherrlichkeit der Politik, wie es derzeit vor allem auf der rechten Seite des politischen Spektrums genährt wird, steinig und erst einmal glanzlos. Schon die Wahlkämpfe mit unmittelbarem Kontakt zu den Bürgern (Tische mit Schirmen in der Fußgängerzone) sind inzwischen Gelegenheiten, sich Spott und Beschimpfungen einzufangen.

Wer will sich das antun? Auch in besseren Abendgesellschaften wird, wer sich als Politiker zu erkennen gibt, nicht durchweg warmherzig aufgenommen. So wie man dort den Arzt nach Symptomen befragt, so weiß jeder am Tisch, wie es besser ginge. Dann kommt ein millionenfach geklicktes Video und macht alle kleinen Terraingewinne eines altmodischen Wahlkampfes vor Ort zunichte. Wenn nicht in wenigen Jahren entschieden durchgegriffen wird, dann wird der Klimawandel irreversibel.

Selbstverständlich ist Kritik im demokratischen Streit erwünscht. Ganz ohne Drama geht es sowieso nicht. Sogar Widerstand gegen ein Flüchtlingsheim ist, solange er gewaltfrei bleibt, nicht verboten, auch wenn mancher moralisch die Nase rümpft. Beunruhigend ist der Grad der Enthemmung bis zur Gewalttätigkeit. Offenbar geht in einem Teil der Gesellschaft das Bewusstsein davon verloren, dass die republikanisch verfasste Demokratie mit ihren in Jahrhunderten entwickelten prozeduralen Umständlichkeiten Tugenden voraussetzt wie Geduld, Affektbeherrschung, Bereitschaft, mit anderen Standpunkten und Interessen zu leben.

[Der deutsche Soziologe] Armin Nassehi hat in einem Interview mit der taz darauf hingewiesen, dass Politik heute nur noch erfolgreich sein kann, wenn sie die Eigenlogik gesellschaftlicher Teilsysteme gelten lässt und in ihren Dienst nimmt und fürs Interesse der Allgemeinheit einspannt. Das ist oft schwer zu verstehen und für viele moralisch kaum zu ertragen. Die Häme,



der sich die umständliche, scheinbar schwerfällige und altmodische Form der Berufspolitik ausgesetzt sieht, ist vor allem eines: maximal gesteigerte Ungeduld. Das populistische Klima, das sich inzwischen überall ausbreitet, setzt auf die Instantverwirklichung von scheinbar unabwiesbaren Anliegen.

Dabei wird auf der rechtsextremen Seite mit grotesken Notstandsszenarien („Herrschaft des Unrechts“, „Umvolkung“) operiert, auf der linken mit moralischer Unbedingtheit. Gewiss, die Verhältnisse sind keineswegs symmetrisch: Die Zeiten des linksradikalen Terrorismus sind lange vorbei. Heute steht der aggressivste Feind der demokratischen Ordnung rechts. [...]

Alle diese Probleme werden unvermeidlich mit den Möglichkeiten des Internets in Verbindung gebracht. Das ist zweifellos zutreffend, doch sollten sie genauer identifiziert werden. Die oft besprochene Intensivierung von Hass, die ungeheuer erleichterte Verbreitung von emotionalisierenden Nachrichten, Gerüchten und puren Erfindungen ist das eine. Das andere Problem liegt womöglich tiefer. Es besteht in den schier grenzenlos gesteigerten Möglichkeiten symbolischen politischen Handelns, also einer Art Ersatzpolitik, die jedem und jeder Einzelnen offensteht.

Eine zugespitzte Botschaft, eine moralische Positionierung, spontaner Ausdruck von Meinungen, Empörung und Wut, vernichtende Witze sind schnell geschnitten, die Menschen werden immer versierter darin. Viele, auch Gutwillige, halten das schon für Politik; man hat ja am „demokratischen Diskurs“ teilgenommen und Druck gemacht. Soll die Berufspolitik dann schauen, wie sie die Forderungen umsetzt. Und natürlich werden auch die professionellen Politiker in den Strudel der Dauerkommunikation gezogen; das florierende Genre der Social-Media-Kritik wird vor allem auf sie angewendet: mein Gott, wie hinterwäldlerisch.

Aus all dem aber entsteht zunächst nicht mehr als große Gereiztheit. Wenn es aber ernst würde und niemand den Job mehr machen wollte, vor allem nicht an der verwundbaren Basis? Dann würde man entdecken, dass Demokratie vom Fordern und Schimpfen allein nicht leben kann. Vor zwei Jahren hat der Staatsrechtler Christoph Möllers die bürgerliche Mitte aufgefordert, wieder in die politischen Parteien zu gehen. Hier kann jeder, der unzufrieden ist, den Maschinenraum demokratischen Handelns betreten und zuallererst kennenlernen. Wenn Politiker vor Ort bedroht, gar ermordet werden, wenn die Grundvoraussetzung der Ordnung, das staatliche Gewaltmonopol, herausgefordert wird, dann ist es Zeit für eine Solidarität, die sich nicht im Symbolischen erschöpft.

Gustav Seibt, „Knochenjob“, in: Süddeutsche Zeitung vom 19. Juni 2019

## Fazit

Bilanziert man die Tätigkeit des Deutschen Bundestages in den fast 70 Jahren seines Bestehens oder gar im historischen Kontext, so verdient er Respekt: Keinem anderen deutschen Parlament ist es zuvor in nur annähernd überzeugender Weise gelungen, die parlamentarische Demokratie in den Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger als Garantin politischer Stabilität und inneren wie äußeren Friedens zu verankern.

Nicht zu übersehen ist allerdings der gegenwärtige Funktionsverlust nationaler Parlamente durch die europäische Integration sowie die Entparlamentarisierung durch die Verlagerung von Entscheidungen auf internationale Gremien. Ersteres kann durch eine neue europäische Kompetenzordnung sowie durch formelle und informelle Verfahren der Kooperation europäischer Institutionen und durch die Vernetzung nationaler Parlamente abgemildert werden.

Den Entzug eigenständiger Entscheidungsmasse auf international bzw. global wirksamen Politikfeldern teilen die Parlamente mit den Regierungen. Diese sind zwar immerhin noch Verhandlungspartner, aber auf diesen Feldern ist ihnen – ganz anders als auf der Ebene der supranationalen Willensbildung – die Verfügung über die bestimmenden Faktoren der Entscheidungen und die Mittel zu ihrer Durchsetzung in beträchtlichem Umfang abhandengekommen. Umso dringlicher muss gefragt werden, wie in diesen Zusammenhängen demokratische Legitimation von Politik auch künftig sichergestellt werden kann.

Es gibt „post-parlamentarische“ Rezepte, die die parlamentarische Mitwirkung an Entscheidungen durch Verhandlungen, ja sogar deren Kontrolle durch Parlamente zugunsten einer höheren Steuerungseffizienz der Regierungen beschränken wollen. Die solchermaßen zurückgeschnittene parlamentarische Legitimationsaufgabe soll durch „zivilgesellschaftliche“ Akteure sowie Volksentscheide über Sachfragen ergänzt werden.

Ein letztlich ähnliches Ziel, nämlich schnellere durchgreifende Entscheidungen, allerdings gerade nicht mit partizipatorischem Impetus, wird von jenen verfolgt, die die langsamen, gemeinwohlbasierten und konsensorientierten Verfahren der parlamentarischen Demokratie für das vor allem technologische „Zurückbleiben“ Deutschlands im internationalen Vergleich verantwortlich machen und mit kaum verhohlener Bewunderung auf autoritäre politische Systeme verweisen.

Solchen technokratischen Kurzschlüssen wie den „post-parlamentarischen Institutionendesigns“ ist entgegenzuhalten: Gerade in Zeiten, in denen im Nationalstaat wie über seine Grenzen hinaus immer vielfältigere und komplexere Interessen ausgeglichen werden müssen, bedarf es der Repräsentation – und zwar nicht durch selbsternannte „Betroffene“ ohne ein generalisiertes und sanktionsfähiges Mandat. Gerade wenn Freiheit und Gerechtigkeit durch globale Entwicklungen in Gefahr geraten, stellt eine Demokratie mit voll handlungsfähigen und rechenschaftspflichtigen Parlamenten die beste Alternative dar: Keine andere politische Ordnung ermöglicht wie diese Responsivität und Führung durch verantwortliches, gemeinwohlorientiertes Entscheiden.

70 Jahre politische Stabilität und innerer wie äußerer Frieden sind ganz wesentlich das Verdienst des bundesdeutschen Parlaments. Es ist auch künftig gefragt, wenn national wie global zunehmend komplexere Interessen ausgeglichen und gemeinwohlorientierte Entscheidungen getroffen werden müssen. Abstimmung im Deutschen Bundestag am 9. November 2016



## Literaturhinweise

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb (Hg.): **Reihe Aus Politik und Zeitgeschichte**, Bonn: Inszenierte Politik (APuZ 7/2006); Direkte Demokratie (APuZ 10/2006); Lobbying und Politikberatung (APuZ 19/2010); Demokratie und Beteiligung (APuZ 44–45/2011); Parlamentarismus (APuZ 38–39/2014); Föderalismus (APuZ 28–30/2015); Rechts in der Mitte? (APuZ 40/2015); Pressefreiheit (APuZ 30–32/2016); Repräsentation in der Krise (APuZ 40–42/2016); Wandel des Politischen (APuZ 44–45/2017); Medienpolitik (APuZ 40–41/2018); Frauen wählen (APuZ 42/2018); Grundgesetz (APuZ 16–17/2019); Gleichwertige Lebensverhältnisse (APuZ 46/2019). Als PDF unter [www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz) verfügbar.

*Im Rahmen der Reihe Aus Politik und Zeitgeschichte, der Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, versammeln die Themenausgaben wissenschaftlich fundierte Beiträge zu den jeweiligen Themen.*

Dies. (Hg.): **Reihe Falter extra: Das parlamentarische System nach dem Grundgesetz**. Autorin: Amelie Weinert, Bonn 2016. Nur als PDF verfügbar unter: [www.bpb.de/shop/lernen/falter/238557/das-parlamentarischesystem-nach-dem-grundgesetz](http://www.bpb.de/shop/lernen/falter/238557/das-parlamentarischesystem-nach-dem-grundgesetz)

*Für Einsteiger: Übersichtlich und freundlich gestaltete Wandzeitung zum parlamentarischen System und seinen Akteuren mit Hinweisen und Kurzüberschriften zu den jeweiligen Grundgesetzartikeln*

Dies. (Hg.): **Reihe Informationen zur politischen Bildung**, Bonn: Demokratie (izpb Nr. 332), 2017; Grundrechte (izpb Nr. 305), überarb. Neuaufl. 2017; Wahlen zum Europäischen Parlament (izpb 339), 2018–2019. Als PDF verfügbar unter: [www.bpb.de/izpb](http://www.bpb.de/izpb)

Dies. (Hg.): **Politik – Demokratie in Deutschland** (Reihe Pocket), Bonn 2011, 160 S. Nur als PDF unter [www.bpb.de/pocket](http://www.bpb.de/pocket) verfügbar.

*Ein Lexikon mit den wichtigsten Fachbegriffen im Pocket-Format*

Dies. (Hg.), **Reihe Themen und Materialien**, Bonn: Konzepte des Grundgesetzes – die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. Neun Bausteine für die schulische und außerschulische politische Bildung, Bonn 2013, 304 Seiten

*Diese Reihe umfasst didaktisch aufbereitete Arbeitsmaterialien, die Grundlagen und praxisnahe Anregungen für handlungsorientiertes Lernen in den verschiedenen gesellschaftswissenschaftlich orientierten Fächern sowie in Seminaren und Kursen der außerschulischen politischen Jugendbildung vermitteln.*

Dies. (Hg.): **Reihe Themenblätter im Unterricht**, Bonn: Was wissen Sie eigentlich vom Bundestag? (Nr. 3), 2000; Der Bundestag (Nr. 20), Koalitionen und Regieren (Nr. 23), 2002; Zuschauer-Demokratie? (Nr. 39), 2004; Politische Streitkultur (Nr. 48), 2005; Entscheiden in der Demokratie (Nr. 54), 2008; Akteure in der Politik (Nr. 63), 2. Aufl., 2009; Mitmischen: Neue Partizipationsformen (Nr. 66), 2007; Demokratie – was ist das? (Nr. 81), aktual. Aufl., Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung (Nr. 88), aktual. Aufl., 2013; Medien und Politik (Nr. 95), 2. Aufl., 2014; Medien – „Die vierte Gewalt?“ (Nr. 107), Rechtspopulismus – Herausforderung für die Demokratie? (Nr. 114), Informationsfreiheit (Nr. 117), 2017; Digitale Öffentlichkeit, Social Media und ich (Nr. 119), 2018. Als PDF unter [www.bpb.de/themenblaetter](http://www.bpb.de/themenblaetter) verfügbar.

*Die Reihe Themenblätter im Unterricht bietet jeweils ein vierfarbiges Arbeitsblatt, 26-mal im Abreißblock; dazu 4 Seiten Lehrerhandreichung und Adressen, Internethinweise und Literatur.*

Decker, Frank: Der Irrweg der Volksgesetzgebung. Eine Streitschrift, Bonn 2016, 184 S.

*Taugt das Modell einer Volksgesetzgebung, um die Krise der repräsentativen Institutionen zu beheben? Nach einer Analyse der Pro- und Kontra-Argumente hegt der Autor begründete Zweifel und plädiert dafür, direktdemokratische Verfahren in die parlamentarische Parteiendemokratie zu integrieren.*

Diaby, Karamba mit Eva Sudholt: Mit Karamba in den Bundestag. Mein Weg vom Senegal ins deutsche Parlament, Hamburg 2016, 224 S.

*MdB Karamba Diaby erzählt von seinem Geburtsland, dem Senegal, vom Leben in der DDR und im Nachwendedeutschland, von seinem Leben als Bundestagsabgeordneter und seiner Vision einer offenen und zukunfts-fähigen Gesellschaft.*

Etinger, Michael / Patzelt, Werner: Politik als Beruf – Neue Perspektiven auf ein klassisches Thema. PVS – Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 44, Wiesbaden 2011, 460 S.

*Verschiedene Beiträge widmen sich unter anderem theoretischen Zugängen zum Thema, dem modernen Politiker in der medialen Öffentlichkeit, Politikerkarrieren in der Bundesrepublik Deutschland sowie Politik als Beruf im internationalen Vergleich*

Ismayr, Wolfgang: Der Deutsche Bundestag, 3., völlig überarb. u. aktual. Aufl., Opladen 2012, 503 S.

*Leicht verständliche Einführung in Stellung, Funktionen und Wandlungsprozesse des Deutschen Bundestages*

Leif, Thomas / Speth, Rudolf (Hg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, Bonn 2006, 366 S.

*Der Sammelband nimmt die Entstehung und die Akteure, die Strategien und die Adressaten des Lobbygeschäfts in den Blick.*

Manin, Bernard: Kritik der repräsentativen Demokratie, Berlin 2007, 350 S.

*Politische Selbstverständlichkeiten und Selbstverständnisse werden auf historische und theoretische Haltbarkeit hin überprüft – eine ungewöhnliche Sichtweise auf die repräsentative Demokratie.*

Marschall, Stefan: Parlamentarismus, 3., aktual. Auflage, Baden-Baden 2018, 265 S.

*Umfassende und kenntnisreiche Einführung in Geschichte und Logik des Parlamentarismus.*

Mielke, Siegfried / Reutter, Werner (Hg.): Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen, 2., durchgesehen u. aktual. Auflage, Wiesbaden 2012, 654 S.

*Die Beiträge der Autoren erklären und besprechen verschiedene Landesparlamente, stellen ihre Besonderheiten heraus und analysieren den historischen Wandel ihrer Funktion.*

Mutlu, Özcan (Hg.): Politik ohne Grenzen. Migrationsgeschichten aus dem Deutschen Bundestag, Berlin 2016, 224 S.

*Vielfalt ist auch im politisch-parlamentarischen Alltag selbstverständlich geworden. 21 Bundestagsmitglieder erzählen von ihren persönlichen Lebenswegen und ihren Erfahrungen als Abgeordnete.*

von Oertzen, Jürgen: Das Expertenparlament, Baden-Baden 2006, 332 S. *Das Buch erklärt die Rolle und das Selbstverständnis der Abgeordneten und bietet eine Einführung in die Arbeitsstrukturen der Parlamente.*

Patzelt, Werner J. (Hg.): Parlamente und ihre Funktionen, Wiesbaden 2003, 474 S.

*Theorie und Geschichte des Parlamentarismus, die Unterschiede und Gemeinsamkeiten verschiedener Parlamentstypen sowie ihre Entwicklung als institutioneller Lernprozess werden behandelt.*

Pfetsch, Frank R., Das neue Europa, Wiesbaden 2007, 213 S.

*Allgemein verständlich abgefasst und als einführendes Studienbuch geeignet, untersucht die Publikation das politische System der EU themenorientiert unter zwei Schwerpunkten: der Außendimension europäischen Handelns und der internen Fortentwicklung der Europäischen Union.*

Rosanvallon, Pierre: Die Gegen-Demokratie. Politik im Zeitalter des Misstrauens, Hamburg 2017, 317 S.

*Obgleich das demokratische Ideal uneingeschränkt bejaht wird, ging es stets mit Misstrauen der Bürger gegenüber den etablierten Mächten einher. Rosanvallon entfaltet die verschiedenen Aspekte der Gegen-Demokratie und schreibt ihre Geschichte. Verändert haben sich lediglich das Repertoire, die Träger und die Ziele des politischen Ausdrucks.*

Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 10., aktual. u. erw. Aufl., München 2018, 546 S.

*Einführung in Selbstverständnis, institutionellen Aufbau und Praxis des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland.*

Schmidt, Manfred G.: Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder, 3., überarb., aktual. u. erw. Aufl., München 2016, 554 S.

*Der Band behandelt umfassend die parlamentarische Demokratie der BRD, ihre Institutionen und deren Funktionsweise, den Prozess der Willensbildung sowie zentrale Politikfelder.*

Ders.: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 4. aktual. Aufl., München 2018, 128 S.

*Knappe Darstellung der Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Der Autor untersucht dabei sowohl das Regelwerk, welches die Verfassung der Politik vorgibt, als auch die Verfassungswirklichkeit.*

Schüttermeier, Suzanne S.: Fraktionen im Deutschen Bundestag, Opladen 1998, 397 S.

*Die Autorin analysiert den deutschen Parlamentarismus aus der Perspektive der Fraktionen, erklärt ihre Geschichte und Handlungsfelder und kommt durch empirische Befunde zu aufschlussreichen Folgerungen – ausgezeichnet mit dem Wissenschaftspreis des Deutschen Bundestages 1999.*

Siefken, Sven T.: Parlamentarische Kontrolle im Wandel. Theorie und Praxis des Deutschen Bundestages (Studien zum Parlamentarismus, Bd. 31), Baden-Baden 2018, 461 S.

*Überblick über Nutzung und Wirkung der Kontrollinstrumente des Deutschen Bundestages. In acht Fallbetrachtungen – zu klassischen Bundesbehörden und zu Agenturen neuen Typs – wird die Analyse vertieft und um die informellen Beziehungen erweitert.*

Steffani, Winfried: Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, Wiesbaden 1979, 358 S.

*Strukturelle Analyse präsidentieller und parlamentarischer Regierungssysteme in Hinblick auf Legitimität, Effizienz, Transparenz, Partizipation und Kontrolle mit einem Vergleich der Regierungssysteme Deutschlands, Großbritanniens und der USA*

Ders.: Gewaltenteilung und Parteien im Wandel, Wiesbaden 1997, 320 S.  
*Das Buch thematisiert die Wandlung von Logik und Funktion der Parteien in der Gewaltenteilung des demokratischen Verfassungsstaats.*

Steinbrecher Michael / Rager, Günther (Hg.): Meinung – Macht – Manipulation. Journalismus auf dem Prüfstand, Frankfurt/Main 2017, 233 S.

*Michael Steinbrecher und vierzehn junge Journalisten der TU Dortmund liefern Fakten zum Verhältnis von Pluralität und Rudel-Journalismus, untersuchen die Berichterstattung zum Thema Rechtsradikalismus und zeigen Wege, wie der Journalismus im digitalen Zeitalter aus der Glaubwürdigkeitskrise finden kann.*

Thaysen, Uwe: Repräsentative Demokratie: Ist der Deutsche Bundestag dem zunehmenden gesellschaftlichen Pluralismus noch gewachsen?, in: Günther Rüther (Hg.): Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative?, Baden-Baden 1996, S. 223–243.

*Der Beitrag ist zwar gut 20 Jahre alt; der Autor definiert hier aber Felder und entwickelt Kriterien, mit denen die parlamentarische Repräsentationsleistung gemessen werden kann. Diese können auch heute als Leitfaden für aktuelle Beurteilungen des Deutschen Bundestages dienen.*

Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 14., überarb. u. aktual. Aufl., Baden-Baden 2016, 520 S.

*In über 70 Sachbeiträgen erklären renommierte Europaexperten wissenschaftlich fundiert und zugleich verständlich alle wichtigen Themen und Begriffe aus Politik, Wirtschaft und Geschichte der europäischen Einigung.*

Wirsching, Andreas / Kohler, Berthold / Wilhelm (Hg.): Weimarer Verhältnisse? Historische Lektionen für unsere Demokratie, Ditzingen 2018, 119 S.

*Könnten Demokratien von selbsternannten Führungsfiguren noch einmal so überrollt werden wie in den zwanziger Jahren des vorigen Jahrhunderts? In der vom Bayerischen Rundfunk und von der Frankfurter Allgemeinen Zeitung initiierten Essayreihe „Weimarer Verhältnisse?“ erörtern prominente Historiker und Politikwissenschaftler dieses Thema.*

Zeh, Wolfgang: Über Sinn und Zweck des Parlaments heute, in: ZParl, 36. Jg. (2005), H. 3, S. 473–488.

*Zeh wendet sich in seinem Beitrag gegen Kritik am deutschen Parlamentarismus und wirft einen Blick auf die Arbeitsweise des Bundestages.*

Gesellschaft. Wirtschaft. Politik. GWP Sozialwissenschaften für politische Bildung

*(seit 1952), GWP ist die älteste Fachzeitschrift in der Bundesrepublik für Studium und Praxis des sozialwissenschaftlichen Unterrichts. Sie schlägt die Brücke zwischen Fachwissenschaften und Studium bzw. Bildungspraxis.*

Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)

*(seit 1970), jährlich etwa 800 Seiten mit Beiträgen aus Politik-, Rechts- und Sozialwissenschaften zu allen Fragen von Parlament und Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen Ländern. Die Zeitschrift wird von der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen herausgegeben und erscheint in der Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden.*  
[www.nomos-shop.de/10254](http://www.nomos-shop.de/10254)

## Online-Ressourcen

[www.abgeordnetenwatch.de](http://www.abgeordnetenwatch.de)

[www.afdbundestag.de](http://www.afdbundestag.de)

[www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de)

[www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)

[www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)

[www.bundestag.de/blickpunkt](http://www.bundestag.de/blickpunkt)

Blickpunkt Bundestag

[www.das-parlament.de](http://www.das-parlament.de)

Das Parlament – Die Zeitung des Bundestages

[www.cducusu.de](http://www.cducusu.de)

[www.election.de](http://www.election.de)

Wahlen in Deutschland

[www.europarl.de](http://www.europarl.de)

Das Europäische Parlament

[www.fdp-fraktion.de](http://www.fdp-fraktion.de)

[www.gruene-bundestag.de](http://www.gruene-bundestag.de)

[www.iparl.de/de](http://www.iparl.de/de)

Das Institut für Parlamentarismusforschung (IParl) will dazu beitragen, die demokratische Ordnung in der Gesellschaft zu verankern und fortzuentwickeln.

[www.ipu.org/](http://www.ipu.org/)

Verzeichnis der Webseiten von Parlamenten weltweit – englisch

<https://kgparl.de/>

Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien e.V.

[www.linksfraktion.de](http://www.linksfraktion.de)

[www.mitmischen.de](http://www.mitmischen.de)

Webseite des Deutschen Bundestages für Jugendliche

[www.parlamentarismus.de/](http://www.parlamentarismus.de/)

Portal mit Links zu internationalen Forschungseinrichtungen

[www.parlamentsspiegel.de](http://www.parlamentsspiegel.de)

Dokumente der Landesparlamente

<https://zparl.de/>

Zeitschrift für Parlamentsfragen

[www.spdfrak.de](http://www.spdfrak.de)

[www.wahlrecht.de](http://www.wahlrecht.de)

## Autorin

**Suzanne S. Schüttemeyer** Dipl. Pol., Dr. rer. pol., war von 2001 bis 2018 Professorin für Regierungslehre und Policyforschung an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Seit 2003 ist sie Chefredakteurin der Zeitschrift für Parlamentsfragen, seit 2016 Gründungsdirektorin des Instituts für Parlamentarismusforschung (IPar); sie ist Trägerin des Wissenschaftspreises des Deutschen Bundestages und Mitglied der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. Von 2006 bis 2009 war sie Vorsitzende der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Ihre Forschungs- und Arbeitsschwerpunkte sind Repräsentation und Parlamentarismus in Theorie und Praxis.

Kontakt: [schuettemeyer@iparl.de](mailto:schuettemeyer@iparl.de)

## Impressum

### Herausgeberin:

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb,  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn, Fax-Nr.: 02 28/99 515-309  
Internetadresse: [www.bpb.de/izpb](http://www.bpb.de/izpb)  
E-Mail: [info@bpb.de](mailto:info@bpb.de)

### Redaktion:

Christine Hesse (verantwortlich/bpb), Jutta Klaeren, Dr. André Hein  
(Volontär)

### Redaktionelle Mitarbeit:

Christoph Rasemann, Frankfurt/M.

### Titelbild:

REUTERS / Hannibal Hanschke  
Blick durch die Glaskuppel des Reichstagsgebäudes auf den Plenarsaal  
des Deutschen Bundestages

### Umschlag-Rückseite:

KonzeptQuartier® GmbH, Fürth; unter Verwendung von  
picture alliance / Henning Hattendorf

### Gesamtgestaltung:

KonzeptQuartier® GmbH, Art Direktion: Linda Spokojny,  
Hirschenstraße 16, 90762 Fürth

### Druck:

Druckhaus Ernst Kaufmann GmbH & Co.KG, 77933 Lahr

### Vertrieb:

IBRo, Verbindungsstraße 1, 18184 Roggentin

### Erscheinungsweise:

vierteljährlich  
ISSN 0046-9408. Auflage dieser Ausgabe: 420 000

### Redaktionsschluss dieser Ausgabe:

November 2019

Text und Fotos sind urheberrechtlich geschützt. Der Text kann in  
Schulen zu Unterrichtszwecken vergütungsfrei vervielfältigt werden.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der  
Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen  
Aussagen tragen die Autoren die Verantwortung.

## Anforderungen

bitte schriftlich an  
Publikationsversand der Bundeszentrale für  
politische Bildung/bpb, Postfach 501055, 18155 Rostock  
Fax.: 03 82 04/66-273 oder [www.bpb.de/informationen-zur-politischen-bildung](http://www.bpb.de/informationen-zur-politischen-bildung)

Absenderanschrift bitte in Druckschrift.

**Abonnement-Anmeldungen oder Änderungen der Abonnement-modalitäten** bitte melden an [informationen@abo.bpb.de](mailto:informationen@abo.bpb.de)

Informationen über das weitere Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb erhalten Sie unter der o.g. bpb-Adresse.

Für telefonische Auskünfte (**bitte keine Bestellungen**) steht das Info-telefon der bpb unter Tel.: 02 28/99 515-0 Montag bis Freitag zwischen 9.00 Uhr und 18.00 Uhr zur Verfügung.



# Man muss nicht vor Ort sein, um sich zu informieren.



Mehr über das politische System Deutschlands auf [www.bpb.de](http://www.bpb.de)



**Parlamentarismus | Eine Einführung**

Bestell-Nr. 10057 | 4,50 Euro



**Aus Politik und Zeitgeschichte | Repräsentation in der Krise**

Bestell-Nr. 7640 | als PDF verfügbar unter: [www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)



**Informationen zur politischen Bildung | Demokratie**

Bestell-Nr. 4332 | als PDF verfügbar unter: [www.bpb.de/izpb](http://www.bpb.de/izpb)



**Dossier Deutsche Demokratie**

[www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-demokratie/](http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-demokratie/)