

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

62. Jahrgang · 38–39/2012 · 17. September 2012



## Parlamentarismus

*Laszlo Trankovits*

Verteidigung der Demokratie

*Wätzold Plaum*

Systemneustart dringend erforderlich

*Bernd Guggenberger*

„Verflüssigung“ der Politik – was dann?

*Hubert Kleinert*

Krise der repräsentativen Demokratie

*Heinrich Oberreuter*

Substanzverluste des Parlamentarismus

*Brigitte Geißel*

Politische (Un-) Gleichheit

*Michael Partmann · Gerd Strohmeier*

Politische Verfasstheit der kommunalen Ebene

*Alexandra Bäcker*

Wille der Fraktion

*Reinhard Müller*

Haushaltsautonomie des Parlaments – Kronjuwel adé?

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

## Editorial

Das parlamentarische System gerät stärker unter Druck. Als Triebfedern dieser Entwicklung werden oft die Pluralisierung von Lebenswelten und eine fortschreitende Individualisierung genannt. Für Großorganisationen wie Parteien ist die Aufgabe, individuelle Bedürfnisse zu bündeln und übergeordnete Gemeinwohlinteressen zu identifizieren, dadurch noch schwieriger geworden. Die zunehmende Komplexität politischer Sachfragen und die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die europäische Ebene engen die Gestaltungsräume nationaler Parlamente zusätzlich ein und verschärfen den Legitimitätsverlust institutioneller Politik. Im Ergebnis erscheint parlamentarische Politik bisweilen intransparent, unzureichend und sogar antiquiert.

Plädoyers für „maximale Transparenz“ politischer Entscheidungsprozesse sowie mehr direkte Demokratie sind wohlfeile Konsequenzen. Beschleunigt wird diese Entwicklung durch technologische Innovationen: Die Generation der *digital natives* drängt in die parlamentarische Arena und fordert einen „Systemneustart“. Politische Prozesse müssten sich der veränderten Kommunikationskultur im Internetzeitalter anpassen, soll die „alte Tante Politik“ ihre Responsivität gegenüber der Gesellschaft nicht verlieren.

Doch bleiben Fragen: Wie lassen sich „neue“ Kommunikationskulturen und „traditionelle“ Strukturen der repräsentativen Demokratie miteinander vereinbaren? An welchen Orten des parlamentarischen Systems sind Abläufe neu zu organisieren, an welchen gilt es, sich dem Trend zur „Verflüssigung“ der Politik zu widersetzen? Welches Verständnis von Transparenz und Beteiligung liegt den Reformvorschlägen zugrunde? Wie wirken sich diese Forderungen auf das zentrale Versprechen der Demokratie – die politische Gleichheit aller – aus? Ist Partizipation aller überall und zu jeder Zeit wirklich ein erstrebenswertes Ziel?

Asiye Öztürk

Laszlo Trankovits

# Eine Verteidigung der Demokratie – gegen den maßlosen Bürger

Essay

**W**ahlsieger teilen alle das gleiche Schicksal: Es ist nur eine Frage der Zeit, wann sich Enttäuschung und Zorn über sie entladen.

**Laszlo Trankovits**

Geb. 1950; Journalist und Autor; dpa-Korrespondent für Afrika südlich der Sahelzone, Sitz in Kapstadt; Autor von „Weniger Demokratie wagen“ (2011).  
trankovits.laszlo@dpa.com

Es scheint, dass die Fristen dafür immer kürzer werden. Selbst charismatische Hoffnungsträger wie der US-Präsident Barack Obama verlieren angesichts der Realitäten im Amt sehr schnell an Glanz. Wer regiert, verliert. Die Politik, herausgefordert von der Komplexität einer globalisierten Welt und einer nie gekannten Beschleunigung der Web-2.0-Realität, ist stärker denn je konfrontiert mit des Volkes Stimme und dem Furor der Medien. Politik ist heute eine Dauerveranstaltung, deren Mechanismen immer stärker schwer beeinflussbaren Märkten sowie den Medien – also der Öffentlichkeit – gehorchen. Stammtisch, Web und „kritische Öffentlichkeit“ eint oft die Hybris gegenüber der Politik. Man wettet gegen die Politik, als ob in Regierungen, Parlamenten und Parteien nur Versager, Blinde und Gekaufte sitzen. Dabei ist die politische Klasse in den großen westlichen Demokratien keineswegs so verrottet und unfähig, wie sie oft dargestellt wird. Die allgemeine Verachtung gegenüber der Politik spiegelt sich nicht selten im abfälligen, respektlosen Ton und überheblicher Attitüde gegenüber einer angeblich „schmutzigen Politik“ wider. Zumindest in Deutschland war sie wohl nie so sauber wie heute.

Die Politik ist heute mehr denn je überfordert. Macht und Gestaltungsmöglichkeiten

von Regierungschefs und parlamentarischen Mehrheiten werden überschätzt. Kaum ein Politiker kann mehr die Erwartungen seiner Anhänger erfüllen. Zum einen schränken die ökonomischen Folgen der Globalisierung und die wachsende Macht supranationaler Organisationen den Handlungsspielraum nationaler Politik ein. Zum anderen üfern die Erwartungen aus. Deshalb wächst das Legitimationsproblem des politischen Systems: Politikverdrossenheit und sinkende Wahlbeteiligungen sind die Symptome.

Die westlichen, repräsentativen Demokratien haben heute zwei Feinde: eine globalisierte, vernetzte und beschleunigte Welt auf der einen, die Hybris der Bürger auf der anderen Seite. Jede Regierung, selbst die der Supermacht USA, ist mit den Realitäten der internationalen Finanzmärkte und der globalisierten Wirtschaft konfrontiert. Für Berlin, Rom oder Wien kommen die Zwänge der Europäischen Union hinzu. Bürger und Parteien verfolgen die negativen, kaum zu beeinflussbaren Folgen der Globalisierung und des Zusammenwachsens Europas mit dem Gefühl wachsender Ohnmacht. Das öffentliche Wehklagen über diese in der Tat herausfordernde und beunruhigende Entwicklung ist ein politisches Dauerthema. Politiker aller Couleur, Wissenschaftler und Kommentatoren können sich des Beifalls sicher sein, wenn sie populistisch „mehr Kontrolle“ von Finanzmärkten fordern oder „mehr demokratisch legitimierte Entscheidungsprozesse in Europa“.

## Gefahren

Das Thematisieren der anderen Gefahr für unsere Demokratie ist aber fast ein Tabu. Denn es geht um die Bedrohungen für die Demokratie durch die vielfältigen Formen von zu viel Demokratie, zu viel Mitbestimmung, zu viel Transparenz. Dank der modernen Medienwelt und der Moskopicopie ist der Bürger ohnehin ständig öffentlich präsent, lautstark, sensibel. Im schlimmsten Fall wird der Bürger zum maßlosen, ungeduldigen und emotionalen Schrecken der Politik. Das ändert zwar nichts daran, dass in unserer Demokratie niemand anderes als die Wähler der Souverän bleiben und nur sie die politische Machtfrage entscheiden dürfen. Dieses Grundrecht darf niemals angetastet werden. Aber nur in der repräsentativen Demokratie ist es mög-

lich, dass das Volk der politische Souverän ist und gleichermaßen das komplexe Staatswesen funktions- und zukunftstüchtig bleibt. Verfassungen bewahren unser demokratisches System in der Regel wirkungsvoll vor einer Machtübernahme durch Extremisten und Ideologen. Aber niemand schützt die Demokratie vor den Bürgern, die – sei es aus Unreife, Unwissenheit, Egoismus oder Zorn – das politische System durch Ungeduld, Willkür oder Maßlosigkeit lahmzulegen drohen. Deshalb brauchen wir nicht mehr, sondern eher weniger Demokratie. Vor allem brauchen wir mehr Vertrauen in das repräsentative System.

Die aktuelle Euro- und Finanzkrise kann auch gelesen werden als eine direkte Folge von mehr Mitbestimmung und mehr Demokratie. Denn nicht nur die oft geschmähten Lobbyisten, die meist Interessen wichtiger gesellschaftlicher Kräfte vertreten, sondern vor allem die Wähler selbst treiben die Politik immer stärker vor sich her. Politiker befinden sich in einem Dilemma – und zwar umso mehr, je weniger in einer Gesellschaft Arbeitsmoral, Gesetzestreue und Sinn für das Gemeinwohl verwurzelt sind. Entweder folgen Politiker und Parteien den Begehrlichkeiten der Wähler oder sie bekommen kein Mandat und keine Regierungsmacht. Wenn es eine Entschuldigung für die hohe Staatsverschuldung gibt, dann liegt sie im gewachsenen Anspruchsdenken der Bürger. Selbst der Finanzcrash 2008 in den USA hatte eine wesentliche Ursache in der Weigerung des Kongresses, der waghalsigen Kreditvergabe der Hypothekenbanken Fannie Mae und Freddie Mac einen Riegel vorzuschieben. Der politische Wille, jedem Amerikaner den Traum von einem Eigenheim zu erfüllen, war stärker als die ökonomische Vernunft.

Der Gestaltungs- und Partizipationsanspruch der Bürger wächst in einer säkularisierten Gesellschaft, die im Grunde tief verunsichert ist. Viele alte Fundamente wanken. Nur noch das demokratische Gemeinwesen bietet eine eher vage gesellschaftlich verbindliche Werteordnung. Die Relevanz lebenslanger Familienstrukturen sinkt. Die traditionellen Leuchttürme der Orientierung verlieren an Bedeutung: Kirchen, Parteien, Gewerkschaften, Verbände und Vereine leiden fast überall unter teilweise dramatischem Mitgliederschwund. Eine orientierungslose, tribalisierte Gesellschaft begnet Institutio-

nen und Autoritäten grundsätzlich mit wachsendem Misstrauen und wachsender Ablehnung. Das allgemeine Anspruchsdenken wächst, die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung nicht.

Ausgerechnet in diesen Zeiten dramatischen Umbruchs und einer allgemeinen Verunsicherung über die Zukunft glauben viele in einem Zuwachs an politischer Mitbestimmung und Transparenz mit den ungeheuren Herausforderungen besser fertig werden zu können. Dabei wird die Welt immer komplexer und vernetzter. Die Fähigkeit des Einzelnen, die Komplexität von Problemen zu erfassen, sinkt zwangsläufig. Die Zahl der Menschen, die mit Arbeitswelt und moderner Gesellschaft nicht zurecht kommen, wächst. Die immer längeren Wartezeiten bei Psychotherapeuten sind nur ein Beleg. Böse formuliert könnte man sagen, dass eine Gesellschaft in dem Maße ihrer wachsenden Verunsicherung und Inkompetenz zusätzliche Macht durch Formen von direkter Demokratie beansprucht.

Um Gegenwart und Zukunft besser zu gestalten, brennende Probleme zu lösen, braucht es enormes Fachwissen und großen Fleiß. Auch Politiker, Wissenschaftler und andere Experten ächzen unter den ungeheuren Informationsfluten, der allgemeinen Beschleunigung und den großen Komplexitäten. Dabei gibt es für die großen Themen und Konflikte unserer Zeit ohnehin keine Patentrezepte und „richtige“ Lösungen, sondern angesichts der vielen Interessen und Aspekte meist nur Kompromisse und Zwischenlösungen.

Die populäre Forderung nach mehr Partizipation geht kaum einher mit einem Pflichtgefühl, sich intensiv bilden, informieren und engagieren zu müssen. Es wächst die Sucht danach, „abgeholt zu werden“. Hintergrund ist ein Missverständnis dessen, was Gleichheit der Menschen und der Respekt vor dem Bürger wirklich bedeuten – auch in einer Demokratie haben Kompetenz, Bildung und Ernsthaftigkeit einen hohen Stellenwert. Aber völlig unabhängig vom Schwierigkeitsgrad politischer Probleme, ob Eurokrise oder Nahost-Konflikt, scheint jedermann jederzeit bereit zu sein, Position zu beziehen. Es ist Ausdruck einer Zeit, in der man erwartet, mit „Gefällt-mir-Klicks“ ernst genommen zu werden.

Manche träumen davon, dass das demokratische System mithilfe des Webs eine neue Dimension bekommt, dass eine *liquid democracy* mit bisher nie gekannter Bürgerbeteiligung entsteht. Tatsächlich ist das Web 2.0 auch ein Aphrodisiakum der Demokratie mit phantastischen Möglichkeiten für mehr Transparenz, Kommunikation und Beteiligung. Jeder kann heute leicht seiner Stimme Gehör verschaffen. Aber das Web ist auch eine Gefahr für die Demokratie, weil die Illusion geweckt wird, direkte Demokratie und ständige Partizipation könnten funktionieren. Das aber wäre ein Irrweg, der in Chaos und Unregierbarkeit münden könnte. Die Forderung nach mehr Mitbestimmung schürt eine gefährliche Illusion über die Weisheit der Massen.

Die Argumente für mehr Demokratie in Deutschland sind höchst fragwürdig. Die erschreckend niedrigen Wahlbeteiligungen bei Volksentscheiden wie die in Hamburg (Schulsystem) und Bayern (Rauchverbot) ebenso wie bei zahlreichen Direktwahlen von Oberbürgermeistern belegen, dass eine deutliche Mehrheit der Bürger Chancen zur Mitbestimmung nicht nutzt. Selbst wenn politische Partizipation vom heimischen Wohnzimmer per Internet möglich wäre, käme erfahrungsgemäß nur ein Teil der Bürger zu Wort.

## Glücksfall repräsentative Demokratie

Es ist ein Glücksfall der Geschichte, dass wir in Deutschland das solide Gerüst der repräsentativen Demokratie haben. Das System der *Checks and Balances* sollte sorgsam abgewogene Politikgestaltung ermöglichen, die Hektik der Moderne reduzieren, perspektivische oder „nachhaltige“ Konzepte ermöglichen können. Wer entscheidet, muss zumindest politisch verantwortlich gemacht werden können – das wäre in einer direkten Demokratie nur noch verschwommen möglich. Je mehr der Bürger mitbestimmt, desto mehr droht das System zu einer zukunftsblinden Stimmungsdemokratie zu entarten. Angesichts des permanenten Wahlkampfes, der Talkshow-Marathons und Demoskopie-Gläubigkeit befindet sich die Politik ohnehin schon auf einem gefährlich sprunghaften und kurzsichtigen Pfad. In der repräsentativen Demokratie können im optimalen Fall Politiker und Parteien für Entscheidungen bei Wahlen belohnt oder bestraft werden. Die

langsamen Räder der repräsentativen Demokratie mit Wahlen, Parlamentsdebatten, Anhörungen und Gesetzesprozedere garantieren zumindest die Chance auf intensive Prüfung, Abwägung und Interessenausgleich.

Das politische System mag reformbedürftig sein. Eine besonders große Gefahr ist wohl, dass politische Entscheidungen und Programme nicht mehr, wie im politischen System angelegt, eindeutig zuzuordnen sind. Der Konsensdruck durch den Zwang zu Koalitionen, die Macht des Bundesrats und der Einfluss eines recht politischen Bundesverfassungsgerichts erschweren es zunehmend, Politiker und Parteien mit klaren, deutlich unterscheidbaren Konzepten zu identifizieren und Verantwortung für Politikentscheidungen klar zuzuordnen. Verstärkt wird diese gefährliche Konturenlosigkeit der Parteien durch die Scheu, sei es aus Unwillen oder Unfähigkeit, klare politische Alternativen in den Debatten um die großen politischen Themen zu formulieren. Es wäre sicher auch im Sinne der notwendigen Entschleunigung, den permanenten Wahlkampf durch Reduzierung der unzähligen Wahltermine zu zügeln, vielleicht auch, Legislaturperioden zu verlängern.

Ausgerechnet die Piratenpartei belegt, wie gut unser demokratisches Gemeinwesen wirklich noch funktioniert. Die Piraten haben bewiesen, dass sich mit bescheidenem Engagement und einer Idee – mag sie noch so befremdlich und vage sein – beim Wähler punkten lässt und Mandate zu holen sind. Der Erfolg zeigt aber auch, dass es in der Web-2.0-Welt genügen kann, mit einer Verweigerungshaltung zu beeindrucken. Die Piraten müssen noch nachweisen, dass sie mehr sind als der institutionalisierte Ausdruck des Machtanspruchs der Unwissenden.

## Auch Bürger müssen kritisiert und gefordert werden

Dank vieler emanzipatorischer Bewegungen sowie moderner Sozial- und Gesellschaftspolitik sind unsere demokratischen Gemeinwesen gereift: Gerade die Deutschen könnten nach schrecklichen historischen Tiefpunkten historisch und global betrachtet stolz auf das Erreichte sein – sie sind es aber nicht. Deutsche Politiker haben oft nicht den Mut, das

bestehende politische System offensiv zu verteidigen und gleichzeitig den Bürger sehr viel deutlicher zu fordern. Es ist wenig populär, Anspruchsdenken, Egozentrik, Wehleidigkeit oder Militanz in der Gesellschaft zu kritisieren, die Bereitschaft zum Engagement – und damit auch ein Stück weit zu Anpassung und Unterordnung – einzuklagen.

Vielleicht wäre eine Wählerbeschimpfung angebracht? Als Peter Handke 1968 mit seiner „Publikumsbeschimpfung“ das Theater aufwühlte, ging es darum, den passiven Zuschauer und Kulturkonsumenten zu provozieren und ihn einzubeziehen. Der Bürger wird kaum gefordert. Der Wähler gilt Politikern wie Medien als heilig, mag er auch noch so unbescheiden und irrational, willkürlich und ungerecht, emotional oder manipuliert handeln. Das Formulieren schmerzlicher Wahrheiten ist ebenso wie das Eintreten für moralische Prinzipien nicht sonderlich attraktiv. Aber sie gehören zur politischen Reife einer Gesellschaft. Wahrheiten sind auch in einer Demokratie nicht mehrheitsabhängig.

Gegen die Krise der Demokratie gibt es kein Patentrezept. Sicher braucht es mehr politische Bildung. Viele Indizien sprechen dafür, dass es vor allem in den Schulen dringenden Handlungsbedarf gibt. Aber es ist auch Zeit, politisch-moralische Forderungen an den Bürger zu stellen. Es muss auch heißen: Informiere Dich! Bilde Dich! Engagiere Dich! Ein wesentlicher Schritt ist die Erkenntnis von Verantwortung. Das wiederum hätte vielleicht die Bescheidenheit zur Folge, die allerorten fehlt. Dankbarkeit gegenüber der Gesellschaft ist fast ein Fremdwort geworden.

Die Demokratie ist tatsächlich in der Krise, in jedem westlichen Land drückt sich das je nach System anders aus, gibt es andere Baustellen. Aber überall wachsen die Gefahren und Anfeindungen. Um die Demokratie zu verteidigen, braucht es ein klares Bekenntnis zum repräsentativen System. Nicht mehr Partizipation und Mitbestimmung ist vonnöten, sondern eher weniger. Provokant formuliert: Wir sollten heute – im Unterschied zu den 1960er und 1970er Jahren – nicht „mehr Demokratie wagen“, sondern weniger.

Wätzold Plaum

# Eine Revolution für den Westen – oder: Systemneustart dringend erforderlich

Essay

**S**tehen die westlichen Demokratien vor Umwälzungen von revolutionärem Ausmaß? Gewiss – die parlamentarische Demokratie in Deutschland hat in den über sechs Jahrzehnten ihres Bestehens viel geleistet. Wir verdanken ihr Stabilität – mittlerweile ist sie mehr als viermal so alt wie die notorisch instabile Weimarer Republik. Wir verdanken ihr relativen Wohlstand und Frieden – zwei unabdingbare Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Maß an Freiheit. Dies alles kennzeichnet den Status quo der Gegenwart, der nicht blindlings in Stücke geschlagen werden sollte. Doch gibt es mehrere gewichtige Gründe, die dafür sprechen, dass es nicht mehr so wie in den vergangenen sechs Jahrzehnten weitergehen wird. Denn es überlagern sich mehrere Entwicklungen, die nicht beliebig in die Zukunft verlängert werden können.

## Wätzold Plaum

Dr. rer. nat., geb. 1975; Autor von „Wiki-Revolution. Absturz und Neustart der westlichen Demokratie“ (2012).  
Twitter: Waetzold\_P  
<http://piratenrepublik.blogspot.com>

Da wäre zum einen eine grundlegende Veränderung der politischen Kultur. Seit den 1970er Jahren gibt es eine Reihe von Trends, die über die Jahrzehnte stabil sind und für eine Abkehr vom klassischen Parlamentarismus stehen: sinkende Wahlbeteiligung und Mitgliederschwund bei den großen Volksparteien, ein sprunghafter Anstieg von durchgeführten Volksbegehren seit den 1990er Jahren und schließlich neue Formen der subversiven politischen Agitation vertreten durch Initiativen wie *WikiLeaks* oder *Anonymous*. Sie sind durch das Internet getragen, radikal, mithin extrem, ohne dabei ins klassische Schema von „rechts“ und „links“ zu passen.

Das aus dem 20. Jahrhundert geerbte Konzept der Volkspartei passt immer weniger zu den Menschen der Gegenwart. Einerseits können sich die Menschen immer weniger mit politischen Pauschalangeboten wie „konservativ“ oder „sozialistisch“ identifizieren, andererseits sorgte in den vergangenen Jahrzehnten die Professionalisierung des Politikgeschäftes – Stichworte sind Mediendemokratie und politische PR – dafür, dass die Menschen nicht zu Unrecht das Gefühl haben, die politische Klasse schotte sich ab und entschwabe in eine Wirklichkeit, die mit ihrer eigenen Lebenswirklichkeit nicht mehr viel gemeinsam hat.

Zum anderen durchleben wir in der Gegenwart eine gewaltige Medienrevolution. Schon immer hatte der Wandel der Kommunikationskultur gravierende Auswirkungen auf die politische Kultur. Das fing an mit der Erfindung der Schrift. Der Weg führte weiter über die Buchstabenschrift bei den Griechen, die Erfindung des Buchdrucks, die Herausbildung des modernen Zeitungswesens bis zur Erfindung von Radio und Fernsehen. Die bislang letzte Stufe dieser Entwicklung stellt das Internet dar. Und allmählich offenbart sich die politische Tragweite dieses neuen Kommunikationsmediums: Blogs, Twitter und zahlreiche alternative Nachrichtenseiten bilden heute ein Unterholz der politischen Meinungsbildung, in der die „Bäume“ der Massenmedien immer öfter wie morsches Gehölz wirken. Wie immer bringen auch hier neue Freiheiten neue Gefahren mit sich, von Cyber-Mobbing über Internetsucht bis hin zur unbeschränkten Entfaltung von politischem Fanatismus. Bislang hat sich in vergleichbaren Situationen jedoch stets das Mehr an Freiheit durchgesetzt, ohne dass die Menschheit dadurch dauerhaften Schaden erlitten hätte.

Zum dritten schwebt über der westlichen Welt das Damoklesschwert einer historischen Verschuldungskrise. Auch vergangene Revolutionen wie die Französische Revolution oder der Zusammenbruch des Ostblocks waren im Wesentlichen durch Verschuldungskrisen verursacht. Es ist erschütternd, wie hilflos die europäischen Eliten angesichts dieser hausgemachten Krise wirken: Die Wahl zwischen eisernem Sparen und einer – notgedrungen schuldenfinanzierten – Wachstumspolitik gleicht

der Wahl zwischen Pest und Cholera. Beide Wege führen ins Verderben. Denn betrachtet man das westliche Finanzsystem mit dem Blick eines Naturwissenschaftlers, wird klar, dass es nicht dauerhaft stabil sein kann: Zins und Zinseszins sind die wichtigsten Triebkräfte hinter dem Auseinandergehen der sozialen Schere, was früher oder später zum Kollaps führen muss. Denn das durch den Zins bedingte, sich selbst beschleunigende Wachstum von Vermögen und Schulden kennt keine natürlichen Grenzen. Wo durch stumpfsinnige Reinvestition von Kapitalerträgen Vermögen ins Unendliche anwachsen können, ohne eine natürliche Sättigung zu erreichen, ist die Katastrophe programmiert.

Was ist seit 2008 nicht alles geschehen, das uns im Westen klar vor Augen führte: Der finanzmarktgetriebene Kapitalismus in seiner jetzigen Form beruht auf grundlegenden Fehlkonstruktionen. Was muss noch geschehen, bis eine Mehrheit der politischen Klasse begreift, dass mit allen Rettungsmaßnahmen bisher nur Zeit gekauft wurde, ohne das Grundproblem zu lösen? Und diese Zeit wird immer teurer. Schließlich könnte ein Weiter-so des eingeschlagenen Weges uns sogar die Demokratie kosten. Zu sehr gleicht das Brüsseler Regime schon jetzt einem Notstandskabinett. Die europäische Verschuldungskrise darf unter keinen Umständen als ein solcher Notstand missbraucht werden, mithilfe dessen das kostbarste Gut des politischen Europas ausgehebelt wird: die Demokratie.

## Visionen für die Zukunft

Wir brauchen nicht weniger, sondern *mehr* Demokratie. Schon jetzt erweist sich der Mangel an Demokratie als fatal, etwa wenn es um die Rettung des Euros geht. Meinungsumfragen aus der Zeit der Einführung des Euros zeigen klar, dass die Gemeinschaftswährung in der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland höchst kontrovers war. Dieses Meinungsbild spiegelte sich damals jedoch nicht im Parlament wider, wo 672 von 722 Parlamentariern für die Aufgabe der D-Mark beziehungsweise die Einführung des Euros stimmten. Auch in den Massenmedien fand kaum eine Kontroverse über dieses heikle Thema statt.

Schon damals also taten sich tiefe Gräben auf zwischen Parlament und Bevölkerung, zwischen veröffentlichter und öffentlicher Meinung. Dagegen hätte eine echte demokratische Debatte über die Einführung des Euros entweder die Einführung verhindert oder aber zu einem gesellschaftlichen Konsens für die Gemeinschaftswährung geführt – der heute fehlt. So aber schreitet die Entfremdung von Bevölkerung und politischer Klasse weiter voran. Das kann auf Dauer nicht gut gehen.

Zur inneren Krise des Westens kommen veränderte äußere Umstände hinzu. Wir befinden uns an einer historischen Schwelle. Das Ende des Ostblocks und der Aufstieg neuer Mächte verschoben die Achsen der geopolitischen Konfrontationen. Die alt ehrwürdigen Kulturen Indiens und Chinas drängen mit aller Macht wieder auf die Plätze der ökonomischen, kulturellen und politischen Geltung, die sie die längste Zeit der Geschichte inne hatten. Die Dominanz des Westens über die Welt scheint beendet. Damit schließt sich ein Kreis, der vor 500 Jahren begann. Die Handwerkskultur des späten Mittelalters und die Industrialisierung hatten jenen zivilisatorischen Vorsprung gegenüber dem Rest der Welt erarbeitet, der es den europäischen Mächten erlaubte, entfernteste Weltregionen zu unterwerfen. Technische und ökonomische Effizienz sind jedoch nicht mehr länger ein Monopol des „weißen Mannes“. Will Europa auch weiterhin eine bedeutende Rolle für diesen Planeten spielen, so muss es andere Wege finden.

Worin könnte dieses Neue bestehen? Im europäischen Einigungsprozess? Bis auf Weiteres ist dies zu verneinen. Denn die EU bleibt bislang das Versprechen schuldig, dauerhaft die Fortschritte aufgeklärter Humanität zu institutionalisieren. Schuldig bleibt sie vor allem das Demokratie-Versprechen: Die Bürgerinnen und Bürger Europas wählen ein Parlament, das demokratischen Minimalstandards nicht genügt. Sie unterliegen einem Europäischen Gerichtshof (EuGH), welcher der Gewaltenteilung spottet. Denn im Unterschied etwa zum Bundesverfassungsgericht werden dessen Richter ausschließlich durch die Exekutive bestellt. Fast wirkt es so, als ob es weniger um den Aufbau einer europäischen Demokratie gehe, sondern um die Errichtung eines zweiten *Imperium Romanum*.

Die Zukunft der europäischen Demokratien wird nicht in Brüssel geschrieben, sondern von vielen Tausend Menschen vor dem Bildschirm und der Tastatur. Im Netz wird die neue politische Leitidee des Westens geboren, nicht in den Köpfen der Europäischen Kommission. Es geht um nichts anderes als um die nächste Stufe der Demokratisierung. Der Erfolg der Piratenpartei ist das markanteste, aber beileibe nicht das einzige Signal eines anstehenden Aufbruchs des politischen Bewusstseins. Neue Formen der Demokratie sind im Entstehen. Wohin könnte die Reise gehen?

## Neue Formen der Demokratie

Zu denken wäre etwa an eine Mischung von repräsentativer und direkter Demokratie. In einem solchen System, das internetbasiert umgesetzt werden könnte, hätte jede Bürgerin und jeder Bürger die Möglichkeit, die eigene Stimme entweder durch einen Parlamentarier vertreten zu lassen oder aber das Stimmrecht direkt im Parlament wahrzunehmen.

Ein derartiges System dürfte freilich nur ergänzend zum bisherigen Wahlsystem eingeführt werden – nicht alternativ. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass dem Internet ferner stehende Menschen ausgeschlossen würden. Es darf auch die basisdemokratische Idee nicht dahingehend verwässert und letztlich verraten werden, dass schlussendlich doch nur eine kleine technisch versierte Elite die Politik dominiert.

Eine derartige Reform der Demokratie mag heute noch wie ein Luxus oder eine ferne Utopie erscheinen. Doch es besteht die Gefahr, dass die heranwachsende netzaffine Generation mit einer Kommunikationskultur aufwächst, zu welcher unsere jetzige Demokratie den Anschluss verloren hat. Wie könnte das verhindert werden?

Mittelfristig werden wir um einen offenen Prozess nicht herumkommen, der unsere politische Ordnung auch auf Verfassungsebene umbaut. Die Ziele könnten dabei lauten: mehr Demokratie, mehr Bürgerbeteiligung, mehr Transparenz, mehr Individualität und Pluralität und weniger Macht den Parteien und Institutionen.



Einerseits sollte Hinterzimmer-Politik nach dem Stil der ACTA-Verhandlungen<sup>1</sup> oder den Bilderberger-Konferenzen endgültig der Vergangenheit angehören. Andererseits geht es um grundlegende gesellschaftliche Strukturen: Die moderne Welt ist überwuchert von juristischen Personen. Dabei wird häufig vergessen: Nur natürliche Personen haben eine Menschenwürde, weswegen der Vorrang der natürlichen Person vor der juristischen erneut zur Geltung gebracht werden muss. In der Informationsgesellschaft ließe sich dies durch die naheliegende Forderung verwirklichen, die Pflicht zur Transparenz und das Recht auf Intransparenz ganz klar aufzuteilen: maximaler Schutz der Privatsphäre für die Bürgerinnen und Bürger und maximale Transparenz für Institutionen.

Analoge Antworten sind auch auf die Frage nach der gesellschaftlichen Solidarität zu finden. Bei all der Schaumschlägerei um die „Macht der Märkte“ oder die „Euro-Rettung“ darf nicht vergessen werden, dass es letztlich um das Leben und Überleben von Millionen Menschen geht – in Griechenland, in Spanien und auch in Deutschland.

Bis dahin gilt es, im begrenzten Rahmen möglichst viele Erfahrungen mit neuen Formen netzbasierter Demokratie zu sammeln. Regionalpolitik ist hierfür besonders geeignet. Die Kluft zwischen Bürgern und Politikern ist hier vergleichsweise gering, sind Ratsmitglieder in Gemeinden doch in der Regel auch „nur“ im Nebenberuf Politiker. Transparente Formen der Politik, in der zu jedem Zeitpunkt die Bürgerinnen und Bürger in den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess eingebunden sind, ließen sich hier vergleichsweise einfach umsetzen. Und Deutschland bietet aufgrund seines stark ausgeprägten Föderalismus ideale Voraussetzungen, zu einer Art Musterland für die „Demokratie 2.0“ zu werden.

Um hierfür Gestaltungsfreiräume zu gewinnen, ist eine Beendigung der Schuldenkrise unabdingbar, was nur durch einen

<sup>1</sup> Vgl. zu den ACTA-Verhandlungen: bpb-Hintergrund aktuell vom 4.7.2012 und 3.2.2012, online: [www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/139906/europaeisches-parlament-lehnt-acta-ab](http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/139906/europaeisches-parlament-lehnt-acta-ab) (13.8.2012). (Anm. d. Red.)

Neustart des westlichen Finanzsystems bewerkstelligt werden kann. Denn klar ist: Nur wer ökonomisch nicht mit dem Rücken zur Wand steht, hat die Freiheit, sich in den demokratischen Gestaltungsprozess der Gesellschaft einzubringen.

Mit Neustart ist zweierlei gemeint: Zum einen brauchen wir einen allgemeinen, globalen Schuldenerlass, der zunächst die Symptome der Krise beseitigt. Zum anderen brauchen wir eine Geldordnung ohne eingebautes Verfallsdatum, wozu ein radikales Umdenken notwendig ist.<sup>2</sup>

Dabei sollte klar sein: Die „unteren 99 Prozent“ der Vermögenspyramide sollten unbeschadet durch die vermutlich kommenden Verwerfungen gehen, denn sie sind unschuldig an dem Entstehen der Krise. Verzichten muss das eine Prozent, allen voran die 300 reichsten Menschen und Institutionen. Ob etwa eine Familie über ein Vermögen von 500, 50 oder gar nur 5 Millionen Euro verfügt, ist sozialpolitisch unerheblich, denn die meisten Menschen besitzen sehr viel weniger – 50 Prozent der Deutschen haben überhaupt kein nennenswertes eigenes Kapital. Ob aber eine alleinerziehende Hartz-IV-Empfängerin monatlich 50 Euro mehr hat, für die Kinder, für einen Kinobesuch oder einen Kurzurlaub, ist dagegen alles andere als unerheblich.

Eine Revolution wird es mit Sicherheit geben. Ob im wörtlichen oder übertragenen Sinne, hängt davon ab, ob die Eliten des Westens den tieferen Gehalt der anstehenden Zeitenwende begreifen. Die bisherigen Krisenmanager und Institutionen wie der Internationale Währungsfonds oder die Weltbank haben sich als unfähig erwiesen, die in das fünfte Jahr gehende Finanzkrise auch nur ansatzweise zu lösen. Wir täten gut daran, demokratisch nicht legitimierte Institutionen nicht länger als Autoritäten des globalen Finanzsystems zu akzeptieren.

<sup>2</sup> Vgl. ausführlicher: Wätzold Plaum, Wiki-Revolution. Absturz und Neustart der westlichen Demokratie, Berlin 2012. (Anm. d. Red.)

Bernd Guggenberger

# „Verflüssigung“ der Politik – was dann?

Essay

Für Heraklit von Ephesos, genannt „der Dunkle“, müsste es eine Freude sein, in diesen Tagen zu leben, da alles Feste und Star-

**Bernd Guggenberger**  
Prof. Dr., geb. 1949; Politikwissenschaftler, Publizist und Bildender Künstler; Rektor der Lessing Hochschule zu Berlin, Goethestraße 9–11, 12207 Berlin.  
prof.guggenberger@googlemail.com

re sich auflöst, verflüssigt und so viele sich an der einzig verbleibenden Gewissheit berauschen: der des ewigen Wandels. Mit dem Internet scheint das technische Medium gefunden, welches das menschliche Verhalten definitiv vom Korsett der Festlegungen befreit, sodass es am Ende schließlich mit der Urerfahrung des *Panta rhei* (Alles fließt) zusammenstimmt: Nichts bleibt, alles ist im Fluss. Der flexible Mensch der Digitalmoderne wird, aller einengenden Bindungen und Vorentschiedenheiten ledig, zum schutzlosen Jetztzeitwesen, das nicht mehr Tradition und Erfahrung, sondern allein noch die eigene Beweglichkeit zu „schützen“ vermag.

Lebenslange Festlegung war gestern, heute hat man sich täglich „neu zu erfinden“. Und das gilt nicht nur für den „flexiblen Menschen“,<sup>1</sup> den physisch und geistig „ortlos“ gewordenen, neunomadischen Einzelnen. Es gilt, seit das *Panta rhei* des Internets die neue Heimat geworden ist und nicht nur, aber vor allem die Piratenpartei<sup>2</sup> zum *liquid feedback* an den elektronischen Hausaltar ruft, auch für den *homo politicus*: Das einstige *zoon politikon* wird, als neu entdeckter Abstimmungspartizipant in Permanenz, zum nicht festlegbaren, unbegrenzt plastischen Wesen, das die alte Not eigener Willkür und Schwerberechenbarkeit zur neuen Tugend offensiver

Abstimmungs- und Entscheidungsflexibilität adelt: *liquid democracy* verflüssigt Standpunkte zu Stimmungen.

Dabei sein ohne die Last  
der Verantwortung

An der Stanford University, mitten im kalifornischen Silicon Valley, waren schon vor mehr als anderthalb Jahrzehnten studentische T-Shirts angesagt mit der triumphalen Aufschrift: „Plato is back!“ Plato, dessen Ideenlehre Heraklits Verflüssigung des Seins zum Werden so viel verdankt; Plato, der Philosoph der reinen Idee: Nicht das hölzerne Gebilde mit Ecken und Kanten, an dem wir Platz nehmen, darf – als Tisch – Wirklichkeit beanspruchen, wirklich ist allein die *Idee* des Tisches.

Längst verweisen die Zeichen der Zeit auf den Siegeszug des Immateriellen: der *virtual reality* im digitalen Cyberspace, jener vom Computer erzeugten Parallelwelt der imaginären, aber zunehmend täuschend echten Telepräsenz. Alles wird, in der Tendenz, abstrakter, anschauungsleerer und realitätsferner.<sup>3</sup> Das Motto der Stunde lautet: dabei sein ohne die Last der Verantwortung.

Gerade diese Entlastung von den Beschwerlichkeiten sozialer Nähe und die Erlösung von den Niederungen politischer Verantwortung in der analogen Welt begründet die Faszination der virtuellen Erlebnis- und Erfahrungssurrogate im Netz. Die herausragende Charaktereigenschaft der Hoffnungshelden neudemokratischer Politikverflüssigung scheint ihre unermüdliche Mobilität zu sein, ihre innere und äußere Ungebundenheit; ihre Fähigkeit, überall gleichzeitig zu sein – doch nirgends ganz und gar; es (fast) allen recht zu

<sup>1</sup> Richard Sennett, *Der flexible Mensch*, Berlin 1998.

<sup>2</sup> Vgl. Oskar Niedermayer, Erfolgsbedingungen neuer Parteien im Parteiensystem am Beispiel der Piratenpartei Deutschland, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, (2010) 4, S. 838–854; Fabian Blumberg, Partei der „digital natives“?, Berlin 2010; Udo Zolleis/Simon Prokop/Fabian Strauch, *Die Piratenpartei*, München 2010; Tobias Neumann, *Die Piratenpartei Deutschland*, Berlin 2011; Christoph Bieber, *Die Piratenpartei als neue Akteurin im Parteiensystem*, in: *APuZ*, (2012) 7, S. 27–33.

<sup>3</sup> Vgl. Mark Slouka, *War of the Worlds*, New York 1995; Bernd Guggenberger, *Das digitale Nirwana*, Hamburg 1997.

machen – doch nichts zu sehr und ausschließlich zu wollen. Das gründliche „elektronische Update“, welches der repräsentativen Demokratie hierzulande verordnet werden soll, verdankt sich weniger der politischen Leidenschaft und auch nicht zuvorderst dem politischen Leidensdruck angesichts des alarmierenden Leistungstiefs der bürgerfernen Repräsentationsdemokratie, sondern schlicht der Tatsache, dass die technischen Voraussetzungen für eine digitale Runderneuerung der Demokratie prinzipiell gegeben scheinen. Den Netzweltpromotoren scheint es mehr um das Medium als um Politik, mehr um Internetexpansion als um die Erweiterung der Demokratie zu gehen: Anders als vor Kurzem noch die Wutbürger und die Aktivisten der Bürgerinitiativbewegung rufen sie uns nicht auf die Straße, sondern schicken uns heim an den PC.

Eine Generation der schnellen und sparsamen Kommentare hat sich aufgemacht, um auch die Politik für sich zu erschließen. Die Stichworte heißen: Verflüssigung der Demokratie, Abschaffung der Hierarchie, Überwindung des Ideologischen, Rückmeldungen und Stellungnahmen zu jedem beliebigen Thema. Das Internet wird zur neuen Bühne der Politik.<sup>f4</sup> Alles, fast alles, was heute den politischen Betrieb ausmacht, kann auf Sicht verschwinden – Parteien, gewählte Abgeordnete, Lobbyistenverbände, ein Großteil der Bürokratie und die Heerscharen des Parlamentarismus. Das Internet bietet mit der ständig verfeinerten *liquid-feedback*-Software die technischen Voraussetzungen, dass jeder Einzelne, heute als Parteimitglied, morgen aber auch als einfacher Bürger oder einfache Bürgerin sich einbringen und über jedes Thema mitentscheiden kann.

Die Bürger sollen sich über Online-Plattformen unmittelbar in den Prozess der Meinungsbildung einbringen und prinzipiell selbst auch die Sachentscheide fällen. Da man hier aber realistischerweise doch mit entscheidungsabträglichen Sachverständnisdifferenzen rechnet, drängen sich sofort zwei Einwände auf: zum einen das Problem mangelnder politischer Konsistenz infolge der Aufspaltung

<sup>f4</sup> Vgl. Jennifer Paetsch, Mehr Austausch führt zu besseren Ergebnissen, 4.5.2012, online: [www.tagesschau.de/inland/liquiddemocracy102.html](http://www.tagesschau.de/inland/liquiddemocracy102.html) (9.8.2012); Boris Palmer, Die Nichtssager, 28.5.2012, online: [www.zeit.de/2012/22/P-Piratenpartei](http://www.zeit.de/2012/22/P-Piratenpartei) (9.8.2012).

terung und Fragmentierung der politischen Entscheidungslandschaft und zum anderen der Kontrollverlust, da Entscheidungen und die Entscheider nicht einmal mehr einer Parteikontrolle unterliegen. Dass sich mit einem solchen Konstrukt krudesten Formen korruptionsanfälliger Expertokratie Tür und Tor öffnen, scheint niemand zu stören. Das Vertrauen ins Expertentum ist grenzenlos: Politik löst sich in Expertenvoten auf; es ist der streitbeendende Expertenspruch, der uns ein für allemal vom Kreuz der Politik mit ihren ewigen Kämpfen und Kabalen erlösen wird. Eine *unpolitischere* Einmischung in die Politik hat es nicht mehr gegeben, seit Deutschland mit Nicoles „Ein bisschen Frieden“ den Grand Prix d’Eurovision gewann!

## „Generation Kommentar“

Ob das alles aber wirklich schon als gründlich durchdacht gelten und wörtlich genommen werden will? Soviel ist sicher: Es gibt keine folgenreiche Einmischung in die Politik, die anstrengungsfrei zu haben ist. Das ist eine der Ernüchterungserfahrungen, die der „Generation Kommentar“ noch bevorsteht.<sup>f5</sup> Politik wird noch auf sehr lang *offline* entschieden, wo man die Schweißperlen auf der Nase sieht.<sup>f6</sup> Medienneugier und Publikumerwartungen, die sich allenthalben auf die elektronische Politikteilhabe und ihre Verkünder richten, entbehren nicht der gelegentlichen Komik: Die über Nacht zu veritablen Politstars avancierten Jungparlamentarier der Piraten werden noch immer herumgereicht wie Wundertiere auf sechs Beinen: „Schau, da twittert einer!“ Und sie führen dem so unerwartet leicht zu beeindruckenden Publikum mit dem ruhelosen Daumen am Smartphone in jeder Talkshow ihre überlegene Technikkompetenz vor. Auch die Trittbrettfahrer, die in Akten parasitärer Publizität auf sich aufmerksam machen, bleiben nicht lange aus, wie

<sup>f5</sup> Ähnlich: Heribert Prantl, Parteien und ihre Moden, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 28./29.4.2012.

<sup>f6</sup> Wie schmerzhaft Basisdemokratie sein kann, mussten am 23. Juli 2012 die niedersächsischen Piraten erfahren, als sie in Wolfenbüttel bereits zum zweiten Mal mit ihrem Versuch scheiterten, eine Landesliste für die Landtagswahl 2013 aufzustellen. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 24.7.2012; Sabine Beikler, Transparenzprobleme, 28.7.2012, online: [www.tagesspiegel.de/politik/transparenz-problem-suchen-nach-dem-durchblick/6931466.html](http://www.tagesspiegel.de/politik/transparenz-problem-suchen-nach-dem-durchblick/6931466.html) (9.8.2012).

etwa der friesischen SPD-Landrat Sven Ambrosy, der von Jever aus medienbewusst zur Mitmach-Demokratie aufforderte, als er im Landkreis Friesland bundesweit erstmals die von den Piraten bekannte Partizipationssoftware *liquid feedback* einführte.<sup>7</sup>

Gewiss, Frische und Spontaneität tun der alten Tante Politik immer gut – doch sie ersetzen sie nicht. Politische Teilhabe braucht ein Fundament an Beharrlichkeit, Erfahrung und Berechenbarkeit, ohne dass sie leerläuft. Eben mal rasch die Politik kommentieren lässt nichts Politisches, das heißt *Verbindliches* entstehen.<sup>8</sup> Ein wenig Empörung dürfte schon sein, ein wenig Angst und Besorgnis auch. Ohne diesen Schuss existenzieller Nötigung wird die „Generation Kommentar“ sich auf Dauer schwer tun: Dauernd abstimmen ohne Botschaft – geht das? Wer hält das durch, wenn es so ganz und gar an Themen und Programmen mangelt? Auf der Basis einer vagen Vorgestimmtheit, auf der Gemeinsamkeit eines allgemeinen Lebensgefühls, auf der weithin geteilten Identifizierung mit einem vertrauten technischen Medium lässt sich wohl ein Verband oder ein Netzwerk gründen. Ob er aber als politischer Kampfverband handlungsfähig fortbesteht und sich unter Bedingungen nachlassender Medienattraktivität behaupten kann, ist eine andere Frage.

## Politik und Ästhetik

Das Tentative, Vorläufige, Ephemere, das den Politikstil der „Generation Kommentar“ so nachdrücklich prägt, verweist neben der technischen auch deutlich auf Spuren einer *ästhetischen* Annäherung an die Politik: Das Ästhetische färbt aufs Politische ab, ästhetische Kategorien der Wahrnehmung und Beurteilung werden, gleichsam hinterrücks, politikbedeutsam. Vermeintlich politische Bewertungen und Urteile transmutieren unter der Hand in ästhetische. Wenn wir sagen, die Politik werde „ästhetisiert“, so bedeutet das, dass wir auf sie ähnliche Kriterien anwenden wie auf Gegen-

stände und Situationen, denen wir uns auf der Suche nach äußerem und innerem Wohlgefallen oder vielleicht auch nur nach Spannung und Unterhaltung nähern: einem Film, einem Bild, einer Theateraufführung, einer Romanhandlung, einer Parklandschaft, einem Berggipfel. Hier gilt stets, dass das, was wir sehen, hören und präsentiert bekommen, uns zusagen muss, sollen wir ihm denn keine Absage erteilen.

Eben diese – in einem weiteren Sinne – *ästhetische* Annäherung wird der Politik nicht gerecht. Aus der Politik können wir uns nicht einfach verabschieden, wenn ihr Unterhaltungswert zu wünschen übrig lässt oder ihre Ästhetik nicht überzeugt.<sup>9</sup> Anders als ein erbauliches Kunstwerk oder eine ästhetische Inszenierung ist das Politische nicht als ein möglicher Gegenstand des „interesselosen Wohlgefallens“ entworfen, um es im Idiom des Kant'schen Kunst-Kriteriums zu formulieren. Das Politische ist und bleibt „dura necessitas“! Mehr noch als für frühere Zeiten gilt das für das geradezu aufdringlich schmucklose „System Merkel“,<sup>10</sup> das hierzulande jene schon von Robert Michels benannte „nachfrageorientierte Politik der Dienstleistungsdemokraten“ perfektioniert hat und unter allen Umständen versucht, den Publikumserwartungen der „diffusen Mitte“ gerecht zu werden – und der Politik damit gründlich alles austreibt, was sie schon einmal bunt und spannend machte.

## Tele- vs. Anwesenheitsdemokratie

Sollten wir uns die „elektronische Republik“ mit ihren permanenten „Volksentscheiden per Internet“ wirklich wünschen?<sup>11</sup> Gibt es auch nur einen stichhaltigen Ansatzpunkt für die Erwartung, politische Entscheidungen könnten durch Tastatur und Mausclick – heute hierzu, morgen dazu – eine Verbesserung erfahren? Was spräche dafür, dass kurzfristige Interessen weniger im Vordergrund stünden, dass mit längerem Atem, mit mehr Weitblick und Vorausschau, mit größerer Sensibilität für die Betroffenen, mit mehr Verantwortungsbewusstsein gegenüber den

<sup>7</sup> Vgl. Spiegel Online vom 11.7.2012: [www.spiegel.de/politik/deutschland/landkreis-friesland-fuehrt-liquid-feedback-ein-a-843873.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/landkreis-friesland-fuehrt-liquid-feedback-ein-a-843873.html) (9.8.2012).

<sup>8</sup> Vgl. zum dialektischen Wechselbezug von „politisch“ und „unpolitisch“: Werner Peters, Rehabilitation der politisch bewussten Nichtwähler, in: ders. (Hrsg.), *Der schlafende Riese*, Augsburg 2011, S. 10ff., S. 25f.

<sup>9</sup> Vgl. Bernd Guggenberger, *Die politische Aktualität des Ästhetischen*, Eggingen 1992.

<sup>10</sup> Vgl. Gertrud Höhler, *Das System M*, in: FAZ vom 3.8.2012.

<sup>11</sup> Vgl. Bernd Guggenberger, *Wohin treibt (uns) die elektronische Demokratie*, in: *Klick online*, Juni 2007, S. 67–72.

Folgen und Folgefolgen entschieden würde? Dass eine Zukunft ohne gewählte Abgeordnete, eine Demokratie per Fernbedienung, auch nur eines der wirklichen Probleme lösen helfe, die so erkennbar der Phantasie, des Gestaltungswillens, der Betroffenheit und der Beharrlichkeit Einzelner bedürfen, der Überzeugungskraft der Überzeugten eben? Auch beim besten Willen vermag man sich nicht vorzustellen, es könnte jemand, der sich eben mal schnell zwischen dem ersten Selbstgezapften und einer gerade beginnenden Vorabend-Game-Show einklinkt, etwas Wegweisendes und Bestandverbürgendes beizutragen haben.

Die Teledemokratie kann die Anwesenheitsdemokratie nicht ersetzen. Selbst wenn sie diese eines Tages beerben sollte, wäre damit etwas Neues entstanden, das mit der alten Idee und Vorstellungswelt der Demokratie nur noch den Namen teilt. Die alte Welt der Demokratie mit ihren überkommenen Orten und Bühnen der Öffentlichkeit berücksichtigt – im Gegensatz zu den elektronischen Agora-Visionen des Internets –, dass Menschen körperliche Wesen sind und keine abstrakten, freischwebenden Intelligenzen; dass daher gerade bei wichtigen Entscheidungen körperliche Präsenz unabdingbar ist. Simulation kann nicht einholen, was in Wahrheit die unvertretbare Bedeutung der Situation, des Augenblicklichen, der lebensvollen Anwesenheit ausmacht. Überall, wo um Überzeugungen, um Herz und Seele der jeweiligen Anderen gerungen wird und nicht bloß Informationen ausgetauscht werden, ist die körperliche und räumliche Präsenz ein anderweitig nicht ausgleichbarer Vorteil.

Der gleichförmige, nichthierarchische Austausch von Informationen, der die Struktur von Netzkommunikation kennzeichnet und sich so verlockend plausibel als „demokratisch“ anpreist, ist in Wahrheit vielleicht das demokratiepolitisch Bedenklichste: Durch die beliebige Aneinanderreihung von Informationen und Meinungen kommt alles Mögliche, nur keine Überzeugung zustande, die in verantwortliche politische Entscheidungen mündet. Für das Entstehen begründeter Meinung und kompetenten Urteils sind zwar – in einer immer komplexeren Umwelt – mehr denn je auch Wissen und Informationen bedeutsam, doch sind sie keineswegs die einzige Quelle, aus der sich unsere Urteile speisen. Informati-

onen, die sich nicht auf den Magnetbahnen unserer Werte und Überzeugungen verdichten, ordnen und entscheidungsbedeutsam formieren, gleichen einer nicht-konvertiblen Währung, für deren Geld man sich draußen nichts kaufen kann.

Eine politische Entscheidung lässt sich nie auf einen bloßen Sachentscheid reduzieren. Politische Entscheidungen ruhen auf vielen unausgesprochenen historischen, sozialen und psychologischen Voraussetzungen, und politische Urteile fügen sich aus einer nach Ursache und Wirkung nicht mehr aufschließbaren Reihe von Vor-Urteilen, dass eine Herleitung allein aus den zugrundeliegenden Informationen im Einzelfall krasser Willkür gleiche. Die Wirkmöglichkeiten der körperlosen Intelligenz im politischen Prozess, in dem immer auch Machtfragen zu beantworten sind, sind daher eher bescheiden.

## Schwarze Löcher der Informationsgesellschaft

Es gibt Sätze, die werden nicht intelligenter dadurch, dass alle Welt sie immer wieder nachplappert. Einer dieser Sätze lautet, Information sei Macht. Doch wieso eigentlich sollte es mächtig machen, über alles Mögliche alles Mögliche zu erfahren? Vermutlich ist genau das Gegenteil richtig: Informationsüberflutung hält Ohnmächtige in ihrer Ohnmacht fest! Wie kann nur jemand glauben, dass, neben all dem unwichtigen Datenplunder, gerade das durch seine Exklusivität Wichtige frei und allen zugänglich durchs Internet flottiere?

Nein, die Zentren der Macht sind weiterhin die Schwarzen Löcher der Informationsgesellschaft, die alles aufsaugen (also selbst von der relativen Transparenz und Verfügbarkeit der Daten profitieren), aber nichts von sich selbst preisgeben. Information ist, realistisch betrachtet, nur Machtchance für die Mächtigen, für jene, welche die Möglichkeit haben, die Datenumwelt abzuschöpfen und die kräftezehrende Selektionsarbeit zu leisten – wie Goldschürfer, die Tonnen an Erdreich für ein paar Unzen Gold bewegen!

Ob „Arabellion“, „Facebook-Revolution“, Piraten oder Wutbürger – viel und vielsagend wird immer von der subversiven Kraft des In-

ternets geraunt.<sup>12</sup> Die Mächtigen wird das alles nicht tangieren: Transparenz, Dezentralität, Egalität, Hierarchieferne, das Spielerische, Tentative. Denn den Mächtigen nimmt dies alles nichts. Die Schwarzen Löcher der Macht bleiben undurchdringlich. Kein Mausclick wird mafiose Machenschaften aufdecken, Absprachen von Politikern im Wahlkampf offenbaren, Produktinnovationen von Weltkonzernen vorzeitig ausplaudern. Die *arcana imperii* werden auch nach der weltumspannenden Online-Revolution nicht durch die digitalen Netzwelten schwirren wie die computergenerierte Wettervorhersage und die Aktienkurse.

Man wird die Vielen, wie zu allen Zeiten, wissen lassen, was nichts kostet; man wird ihnen, wie zu allen Zeiten, vorenthalten, was wichtig ist und die eigene Macht beschneiden könnte. Und wahrscheinlich droht den bescheidenen Freuden der Netzsurfer auch gar nicht einmal das von manchen befürchtete abrupte Ende: Welches Interesse sollten auch die „ganz oben“ – die Mächtigen, Bösen, Undemokratischen – daran haben, denen „da unten“ ihr bescheidenes Spielzeug wegzunehmen? Wenn sie eine Lektion beherzigen, dann die von *panem et circenses*: *Unterhaltung* ist immer auch *Untenhaltung*!

Wer schon so unendlich viel mehr hat an Daten und Informationen, als er je brauchen kann, dem wird die Aufmerksamkeit zur Knappsten aller knappen Ressourcen. Im Zeichen der Überinformation ist Selektivität wichtiger als noch mehr Information. Ohne Struktur und Auswahlkriterien sind Informationen zu allem und jedem mehr Fluch als Segen. Unübersichtlichkeit erfordert Urteilskraft: Nichts ist wichtiger, als mit guten Gründen zu wissen, was ich *nicht* zu wissen brauche, ohne darob in panische Informationsangst zu geraten.

## Demokratie hat Bildungsvoraussetzungen

Was bedeutet dies für die Möglichkeiten der Demokratie? Zunächst vor allem, dass wir zu beachten haben: Es gibt ungeschriebene Vo-

<sup>12</sup> Vgl. Paul Nolte, Rumgeeiere ist Teil der Demokratie, Interview am 30.6.2012, online: [www.cicero.de/comment/23908](http://www.cicero.de/comment/23908) (9.8.2012); Andreas Fanizadeh, Paul Nolte über Piraten und Wutbürger, 6.4.2012, online: [www.taz.de/paul-nolte-ueber-piraten-und-wut-buerger/!](http://www.taz.de/paul-nolte-ueber-piraten-und-wut-buerger/)91005 (9.8.2012).

oraussetzungen demokratischer Teilhabe, ohne die sie ihre Vorzüge nicht entfalten kann.

Es ist kein Zufall, dass, historisch gesehen, der verfassungspolitischen Errungenschaft des allgemeinen Wahlrechts die kulturpolitische Errungenschaft der allgemeinen Schulpflicht voranging. Letztere ist die zweifellos notwendige (wenngleich keineswegs hinreichende) Bedingung der ersteren. Die Erkenntnis, dass die bevölkerungsweite Verbreitung von Informationen und Kenntnissen eine innere Dynamik auch in Richtung politischer Demokratisierung aufweist, hat schon Katharina die Große, mit Blick auf ihre Untertanen, zu dem klassischen Stoßseufzer veranlasst: „Wehe uns, wenn die einmal alle lesen und schreiben können!“ Man müsste heute, im Zeichen längst verwirklichter demokratischer Mehrheits Herrschaft, diesen Stoßseufzer aktuell fortschreiben, indem man formulierte: „Wehe uns, wenn wir, die wir so weitreichende Entscheidungen treffen, nicht bald *mehr* als nur lesen und schreiben können!“

Wenn in einer gleichsam „über Nacht“ so ungeheuer kompliziert gewordenen Welt der „Souverän“, das Volk, sich das Mitspracherecht über seine eigene Zukunft erhalten will, dann muss er sich in einer bis dato beispiellosen Weise mit Sachkompetenz und Urteil wappnen. Wissen und Urteilsfähigkeit werden zu unverzichtbaren Voraussetzungen für politische Teilhabe, weil die Politik selbst zum entscheidenden Förderer und Garanten der technologischen Entwicklung geworden ist. Der „weltanschaulich neutrale“ Staat ist in Fragen der naturwissenschaftlich-technischen Entwicklung wie der ökonomischen Verwertung und der ökologischen Folgenkontrolle ebenso wenig neutral wie es der katholische Staat des absolutistischen Frankreichs einst gegenüber den Calvinisten war. Nahezu sämtliche groß-technologische Schwellenentscheidungen sind heute von der Politik mitverantwortet.

Solche Entscheidungen erfordern bis zu einem gewissen Grad den „Experten“; nicht den engen Experten freilich, der nur die vermeintlichen Sachzwänge exekutiert. Wir haben keinen Bedarf an zusätzlichen *Stückwerk*-, wohl aber an *Zusammenhang*sexperten! Es gibt auch in der Politik schon viel zu viele, die von immer weniger immer mehr verstehen. Doch versteht, wer nur von Energiepolitik etwas versteht, wirklich etwas von Energiepolitik? Man

darf dies unter den Bedingungen hochgradiger Interdependenz der einzelnen Politikfelder mit Recht bezweifeln. Was wir brauchen, sind sachkundige, engagierte und urteilsfähige Partizipanten und Entscheider, die imstande sind, die mit technischen Fragen unweigerlich verknüpften politischen Wertungen transparent zu machen: Was anderes verbirgt sich etwa hinter dem scheinbar so wissenschaftlich-distanzierten Ausdruck „Bedarfsgröße“ als eine selbst nicht diskutierte Aussage darüber, wie wir in Zukunft leben wollen?

Wenn die Demokratie in einer wissenschaftlich bestimmten Welt nicht der unkontrollierbaren Expertendezision weichen soll, dann bleibt nur eins: Die Demokraten selbst müssen sich mit Sachkunde und Urteilkraft wappnen. Und wer sich die Auseinandersetzungen der vergangenen Jahrzehnte an ihren Brennpunkten in Wyhl, in Brokdorf, in Gorleben und zuletzt auch bei „Stuttgart21“ vergegenwärtigt, wird kaum umhinkommen festzustellen, dass es schwerlich einen besseren Lehrmeister gibt als die persönliche Betroffenheit.

Um es unmissverständlich zu sagen: Ohne die großen Volksbildungsmaßnahmen des vergangenen Jahrhunderts hätte es nie ein allgemeines und gleiches Wahlrecht gegeben. Und ohne vervielfachte Anstrengungen, das bestehende Bildungs- und Kompetenzgefälle auszugleichen, lässt sich die Idee der politischen Gleichberechtigung und der auf ihr fußenden verbindlichen Mehrheitsentscheidung nicht aufrechterhalten. Die Mehrheitsdemokratie wägt nicht die Stimmen, sie zählt sie; sie wird nur bestehen, wenn das Kompetenzgefälle zwischen den einzelnen Stimmbeteiligten nicht so groß wird, dass es die politische Gleichberechtigung aller *ad absurdum* führt.<sup>13</sup>

## Urteilsverlust und Schwarmintelligenz

Neben den historisch ganz unvergleichlichen Gefahren- und Risikopotenzialen, die das

<sup>13</sup> Hier setzt die in der Schweiz entwickelte Online-Wahlhilfe „smartvote“ an, die seit etwa zehn Jahren einer wachsenden Zahl von Bürgerinnen und Bürgern – vor allem auch Jung- und Erstwählern – Unterstützung bei der Beurteilung von Parteikandidaten und politischen Programmangeboten liefert. Vgl. Daniel Schwarz, Online-Wahlhilfe „smartvote“: eine Idee verändert die Schweizer Politik, in: UniPress, (2011) 149, S. 20ff.

20. Jahrhundert als Folge des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts freisetzte, werden die Menschen der kommenden Jahrzehnte vor allem mit einem Problem an der „inneren Front“ befasst sein, welches bislang noch kaum richtig identifiziert ist: mit der universalen Beliebigkeit und Gleichgültigkeit, oder, anders gewendet, dem Verlust von Verbindlichkeit und Urteil. Noch ahnen wir nicht wirklich, was es heißt, stets aufs Neue, ohne den entlastenden Zwang des Verbindlichen, uns *für* das Eine und *gegen* vieles Andere entscheiden zu müssen.

Alle unsere Optionen führen mangels entlastender Vorentschiedenheit zur mehr oder weniger milden Willkür. Wenn nichts mehr „zwingt“, weder Verbindlichkeiten noch Überzeugungen, wird *ein* Zwang allerdings geradezu unabweisbar: der Zwang, das Willkürliche in unserem Tun und Lassen vor uns und anderen zu verbergen. Eine solche Situation schafft Markt- und Hörchancen für Botschaften und Dienstleistungen neuer Art: für Verdrängungshelfer und Verbindlichkeits-simulanten, für Corporate-Identity-Experten und Impression-Manager, für Zerstreuungsspezialisten und – saisongerecht – auch für die (Wieder-) Entdeckung der Schwarmintelligenz, von der so viel Trittbrettfahrer schwärmen; ist sie doch vortrefflich geeignet, fehlendes eigenes Urteil und individuelle Willkür mit der kollektiven Willkür des Mainstream zu bekämpfen: Wer nicht weiß, wofür er steht, muss halt warten und zusehen, wie die Basis sich entscheidet – oder der TED, das Politbarometer und der ifo-Geschäftsklimaindex.

Doch auf Dauer gibt es wider die Beliebigkeit nur ein wirksames Gegenmittel: die urteilskompetente Persönlichkeit, die sich an der Klarheit und Plausibilität der Argumente im Dafür und Dagegen orientiert und nicht ins Schwarmverhalten flüchtet. Sind Politik und Gesellschaft an ihr aber ernsthaft interessiert?

Der Siegeszug der Kommunikation ist ja der Siegeszug des Unverbindlichen: Man spricht nicht mehr miteinander über etwas – man kommuniziert. Das gute alte Gespräch lebte von der Gemeinsamkeit des – wenn auch umstrittenen – Gegenstandes; die Kommunikation kennt nur noch die Gemeinsamkeit des Mediums. Ihr Ziel ist nicht, jemanden

zu überzeugen, sich mit jemandem in einem strittigen Punkt zu verständigen – ihr Ziel ist der Kontakt als solcher. Die Themen sind bloßer Gesprächsstoff, der es ermöglicht, in Verbindung zu bleiben. Sinn und Zweck von Kommunikation ist Kommunikation.

Was im Fluchtpunkt solcher Entwicklung liegt, ist unübersehbar: Wenn, wie der NRW-Abgeordnete Michele Marsching (Piratenpartei) erkannt hat, dass „mehr Demokratie geht, mit mehr Technik“,<sup>14</sup> dann geht eben, konsequent zu Ende gedacht, noch mehr Demokratie mit noch mehr Technik. Der einzelne Humanentscheider wird eigentlich gar nicht mehr gebraucht, er wird zum lästigen Störenfried, dem die Maschine bald das Hand-, Denk- und Entscheidwerk gänzlich legen wird. Im Zweifelsfall weiß das computergenerierte Persönlichkeitsabbild sowieso präziser als er selbst, was er will.

## Mensch oder Maschine

Wahrscheinlich hatte Samuel Butler, der viktorianische Satiriker und hellsichtige Prophet des 19. Jahrhunderts, Recht: Die ganz allmähliche Verdrängung des Menschen durch die Maschine ist so unaufhaltsam wie irreversibel; die Technik hat eine solche Perfektion erreicht, dass der Mensch ohne sich selber auskommt.<sup>15</sup> Was verwundert, ist nur, dass manche es so eilig haben, bei der endgültigen Bedeutungslosigkeit – wahrscheinlich im humanoiden Zoo des maschinenintelligenten Evolutionsnachfolgers – zu landen.<sup>16</sup>

Vieles, von dem die digitale Avantgarde offensiv träumt, lässt sich nur als „Präventivkollaboration“<sup>17</sup> angemessen beschreiben:

<sup>14</sup> Zit. nach: Stefan Schulz, Sie werden langweilig, in: FAZ vom 19. 6. 2012.

<sup>15</sup> Vgl. Miriam Meckel, Menschen und Maschinen, in: APuZ (Anm. 2), S. 33–38; B. Guggenberger (Anm. 3), S. 71 ff.

<sup>16</sup> Vgl. Kevin Kelly, Out of Control, New York 1994.

<sup>17</sup> Dieser Begriff bezieht sich auf ein frühes Befragungsexperiment aus den 1970er Jahren, das Joseph Weizenbaum, einer der „Väter“ des Computerzeitalters, mit seinen Kollegen und Mitarbeitern am Massachusetts Institute of Technology veranstaltete: Wer wäre bereit, in einem angenommenen Konflikt zwischen „Human-“ und „Artificial Intelligence“ die Fronten zu wechseln? Vgl. zum „Konflikt“-Problem: Joseph Weizenbaum, Die Macht der Computer und die Ohnmacht der Vernunft, Frankfurt/M. 1978.

Noch ist der neue Macht- und Rechthaber, die lückenlos maschinenintelligente *Global-Brain*-Struktur, nicht voll durchgesetzt und inthronisiert, schon wird ihm von allen Seiten gehuldigt und bis zur Selbstpreisgabe Gefolgschaft gelobt. Als Beispiel von vielen kann die *post-privacy*-Initiative von Christian Heller<sup>18</sup> und anderen politischen und unpolitischen Digital-Exhibitionisten gelten, die das Bedrohungsproblem des Überwachungsstaates und der totalitären Erfassung und Kontrolle der Privatsphäre schlicht durch den demonstrativen, freiwilligen Verzicht auf Letztere „lösen“: Wer keine Privatsphäre mehr hat, hat auch keine zu verlieren; wer alle seine Daten selbst ins Netz stellt, braucht keinen Datenschutz; im Orwell-Idiom: der Gedankenkontrolle entgeht man am besten, indem man das Denken einstellt. Dann aber braucht es auch keine Demokratie mehr.

Demokratie ist Entscheidungsübereinkunft wegen *Verschiedenheit*. Wo alle gleich sind und sich im Mainstream bewegen, ist Demokratie nicht gefragt. Demokratie steht nicht in Diensten größtmöglicher gesellschaftlicher Homogenität. Sie ist, bei Regelung unabdinglicher grundlegender Gemeinsamkeiten, der größtmöglichen Vielfalt verpflichtet. Besonders eindrucksvoll funktioniert sie dort, wo es ihr gelingt, ein Höchstmaß an „Privatsphäre“ (das ist Verschiedenheit) mit einem Höchstmaß an legitimer Entscheidungsverbindlichkeit zu kombinieren. Wer zu ausgiebig von den Tellern der Schwarmintelligenz kostet, könnte beim Schwarm landen. Wer die Privatsphäre für das technologische Linsengericht verkauft, braucht keine Demokratie. Denn um eben jene große Freiheitserrungenschaft am Beginn der Moderne, die Privatsphäre, zu schützen und zu garantieren, ist diese, die Teilhabedemokratie, entstanden.

## Piraten: Partei für das Internetzeitalter?

Wir nähern uns mit atemberaubender Geschwindigkeit einem historischen Umschlagpunkt: Man stelle sich vor, Hitler und seiner Gestapo hätten bereits die Gesichtserkennungsprogramme „Phototagger“ und „Celebrityfinder“ von Facebook zur Verfügung

<sup>18</sup> Vgl. Christian Heller, Post privacy, München 2011.



gestanden und Ulbrichts und Honeckers Stasi-Schergen die Google-Expertise nach dem hauseigenen Motto ihres Ex-Chefs Eric Schmidt: „Wir wissen, wo du warst. Wir wissen, wo du warst. Wir wissen mehr oder weniger was du denkst!“<sup>19</sup>

Die beste, vielleicht die einzige wirkungsvolle Prävention gegen politische Versuche einer totalitären Gesellschafts- und Netzkontrolle morgen und übermorgen ist eine kluge demokratische Regulierungs- und Netzpolitik heute.<sup>20</sup> Es wäre doch einigermaßen naiv zu glauben, nach Straßenverkehrsordnung, Kartellaufsicht, Mieterschutzgesetzgebung und der Regulierung des Immobilienmarktes sei ausgerechnet das Internet als einziges gesellschaftliches Handlungsfeld frei von jeglichem politischen Regulierungs- und Präventionsbedarf.

Alle demokratiepolitischen Machtmissbrauchsvorkehrungen sind präventiver Natur, also auf eine künftige Bedrohung gerichtet: Sie sollen verhindern, dass eintritt, was eintreten könnte, wenn es sie nicht gäbe. Warum sollte ein Staat darauf verzichten, seine Bevölkerung durch lückenlose Überwachung unter Kontrolle zu halten, wenn es dem Machterhalt des Establishments dient – und ohne Weiteres möglich ist? Dass wir heute im Westen noch mehr oder weniger zum Risikonulltarif unsere Spuren im Netz hinterlassen, besagt wenig über das faktische Gefahren- und Missbrauchspotenzial, welches wir täglich türmen.

Das Internet markiert fraglos eine Erfindung und Errungenschaft von epochaler Bedeutung, einen geradezu schicksalhaften, Weichen stellenden Einschnitt im Fortschrittsgeschehen. Zu einer formierungspolitischen Herausforderung, die einer eigenen parteipolitischen „Patronage“ und „Bearbeitung“ bedarf, wird es – wie die Industrialisierung einst durch die Soziale Frage – erst durch die Einbeziehung der gesamten Bandbreite auch jener Probleme, Besorgnisse und Fragen, die durch diese, alle Lebensbereiche durchdringende expansive Technologie aufgeworfen werden.

<sup>19</sup> Zit. nach: Khue Pham/Dagmar Rosenfeld, Club der Visionäre, in: Die Zeit vom 12.7.2012.

<sup>20</sup> Vgl. Daniel Roleff, Digitale Politik und Partizipation, in: APuZ (Anm. 2), S. 19f.

Keinem, der sich während der vergangenen zwei Dekaden intensiv mit der Entwicklung des Internets, vor allem in den USA, beschäftigt hat, kann entgangen sein, dass sich hier, neben gigantischen Möglichkeiten des Lernens und der gesellschaftlichen Gestaltung, auch – fern jeder demokratischen Kontrolle und Prävention – ein Potenzial für Massenmanipulation, Trivialisierung und krudeste Konspiration etabliert hat (von der neuen Störbarkeit lebenswichtiger Infrastruktur einmal ganz abgesehen), das unsere Gesellschaften in ein neues Zeitalter vollendeter Unmündigkeit und fremdverfügter, lebensdirigistischer Kontrolle und Gängelung zurückfallen lassen könnte.

Hier wünscht man sich Piratenbeistand: Gerade hier bedürfte es der kundigen Besorgnis und der skeptischen Expertise der Generation der *digital natives*!

Doch von einer solchen Annäherung ans Internetzeitalter sind die Piraten weit entfernt. Vorerst gerieren sie sich fast ausschließlich als Förderer und Promotoren einer grenzenlos-unreglementierten Netzwelt und ihrer spezifischen lebensweltlichen und kulturellen Milieus. Viele ihrer spontanen Äußerungen und Initiativen tragen die Insignien klassischer Lobbyarbeit.

Nur wenn sie über die Rolle einer Interessenvertretung für ambitionierte Netznutzer deutlich hinauswachsen, wenn sie realisieren, dass es neben der Open-Data-Taste auch Delete- und Warnblinktasten gibt oder geben sollte, werden die Piraten als „Partei des Internetzeitalters“ reüssieren.

# Krise der repräsentativen Demokratie?

Seit einiger Zeit schon ist die Demokratie stützig ins Gerede gekommen. Allerhand Krisendiagnosen machen die Runde. Aus globaler Perspektive erscheint dies zunächst paradox. Schließlich ist die Zahl der Länder, in denen demokratische Wahlen abgehalten werden, seit dem Epochenbruch von 1989/90 stark angestiegen. Selbst in der arabischen Welt machen demokratische Bewegungen von sich reden. Diese Bewegungen finden wie eh und je in der Geschichte der Demokratie in der Forderung nach freien Wahlen für ein demokratisches Parlament ihren wichtigsten Bezugspunkt.

Zur gleichen Zeit freilich zeigen die klassischen Demokratien des Westens Auszehrererscheinungen. Nicht nur, aber auch in Deutschland sind die Beziehungen zwischen politischen Eliten und der Bürgerschaft nachhaltig gestört, haben die klassischen Volks- und Großparteien Bindungskraft in die Gesellschaft verloren, sind Wahlbeteiligungsraten rückläufig und ist das Vertrauen in die Regelungskraft aller „etablierter“ Politik zurückgegangen.

Während viele Institutionen der repräsentativen Systeme an Bedeutung und Legitimationskraft verlieren, findet die Forderung nach „plebiszitären“ Elementen eine wachsende Anhängerschaft. Anlassbezogene Bürger- und Protestbewegungen vor allem gegen Großprojekte (wie „Stuttgart21“ oder den Ausbau von Flughäfen) sind zum selbstverständlichen Teil einer politischen Kultur des Protests geworden, in der inzwischen auch die bürgerliche Mitte der Gesellschaft stark vertreten ist. Anzeichen von politischer Abstinenz und Apathie stehen neben einer wachen Bereitschaft zum Protest.

Auch die spektakulären Erfolge der Piratenpartei lassen sich als Ausdruck einer

wachsenden Entfremdung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den Institutionen der repräsentativen Demokratie sowie als Sehnsucht nach einer anderen Form der Politik verstehen.

Dabei ist das Verlangen nach einer stärkeren und unmittelbaren Bürgerbeteiligung nicht ohne eine gewisse Paradoxie: Sind doch gerade in den vergangenen beiden Jahrzehnten viele solcher Elemente auf Kommunal- und Landesebene verankert worden. Inzwischen werden diese Vorschläge vermehrt auch für den Bund diskutiert. Viele sehen in Plebisziten ein Heilmittel gegen die grassierende Politik- und Parteienverdrossenheit. So spricht einiges dafür, dass die Barrieren in absehbarer Zeit fallen werden, die das Grundgesetz (GG) dagegen aufgebaut hat. Womöglich wird dabei sogar die Eurokrise zum Geburtshelfer werden: Wenn der mit Europa verbundene Souveränitätsverzicht nicht mehr durch das GG gedeckt sein sollte, würde eine dann nötige Volksabstimmung wohl kaum ein singulärer Vorgang bleiben.

Dabei ist der Bedeutungs- und Legitimationschwund der Kerninstitutionen des repräsentativen Systems – Wahlen, Parteien, Parlamente und Regierungen – kaum vorrangig eine Folge des Mangels an Beteiligungsformen. Erstens haben sich längst andere Formen von Beteiligung und Kontrolle jenseits der bloßen Wahlhandlung etabliert, sodass es viel zu kurz greifen würde, unter dem Begriff der „direkten Demokratie“ allein die Einführung von Volksabstimmungen zu verstehen. Andererseits ist nicht davon auszugehen, dass die Übernahme der entsprechenden Forderungen die Überzeugungs- und Regelungskraft der repräsentativen Institutionen einfach zurückbrächte. Deswegen muss die Frage nach den Chancen von Volksabstimmungen im Zusammenhang mit der Demokratieentwicklung insgesamt diskutiert werden.

## Krisendiagnosen

Colin Crouch hat seine Diagnose im Begriff der „Postdemokratie“ zusammengefasst. Danach würden die Institutionen des repräsentativen Systems formal zwar noch funktionieren. Real aber hätten sie ihre Macht längst an supranationale Strukturen und Akteure abgegeben. Aus dieser Sicht hat die Transformation der repräsentativen Demokratie in

eine neue Form von Herrschaft bereits stattgefunden, und ihre Institutionen existierten nur noch als eine Art leere Hülle.<sup>1</sup>

Auch für John Keane gehört in seinem monumentalen Werk „The Life and Death of Democracy“<sup>2</sup> die repräsentative Demokratie der Vergangenheit an. An ihre Stelle sei eine *monitory democracy* getreten: „A form of post-representative democracy that is distinctively different from the assembly-based and representative democracies in past times.“<sup>3</sup> Charakteristisch für diese „post-parlamentarische“ Ära sei ein rapides Wachstum verschiedener außerparlamentarischer Kontroll- und Einflussmechanismen. Diese führten dazu, dass die zentrale Rolle von Wahlen, Parteien und Parlamenten zugunsten der verschiedensten Formen zivilgesellschaftlicher Organisation und Kontrolle an Bedeutung verlören: „In the name of ‚people‘, ‚the public‘ or ‚citizens‘ power-scrutinising institutions spring up all over the place. Democracy is no longer simply a way of handling the power of elected governments by electoral, parliamentary and constitutional means, and no longer a matter confined to territorial states.“<sup>4</sup>

Damit verbunden sei ein Übermaß, ja Überfluss an Kommunikation, die in den medialen Revolutionen ihre entscheidende Voraussetzung finde. In der *monitory democracy* seien Regierungen und Politik im Namen von Transparenz einem permanenten Durchleuchtungsprozess ausgesetzt, in dem auch die Grenzen zwischen Politischem und Privatem verschwimmen würden: „There seems to be no end of scandals; and there are even times, when scandals, like earthquakes, rumble beneath the feet of whole governments.“<sup>5</sup>

Hierzulande bestimmt bislang eine terminologische Unsicherheit die Analysen der Veränderungsprozesse. Die Meinung, dass die Institutionen des repräsentativen Systems gegenüber den Blütezeiten der Parteiendemokratie in den 1960er und 1970er Jahren einen Bedeutungsverlust erlebt haben, wird von vielen geteilt. Begriffe wie „Stimmungsdemo-

kratie“, „Mediendemokratie“, „partizipatorische Demokratie“, „deliberative Demokratie“ oder „multiple Demokratie“ versuchen, diese Veränderungen aufzunehmen. Doch ein allgemein akzeptierter Begriff für dieses Phänomen hat sich bislang nicht durchsetzen können.<sup>6</sup>

Andere knüpfen ihre Analyse an den Verlust der Souveränität von klassisch nationalstaatlich verfassten Demokratien. Globalisierung und Europäisierung schufen den Eindruck einer wachsenden Alternativlosigkeit politischer Entscheidungen. Da aber nur im nationalen Rahmen Demokratie nachvollziehbar ausgestaltet sei, unterminiere der Verlust an Souveränität und Steuerungskompetenz das Vertrauen in die repräsentativen Institutionen.

Wachsende Legitimationsprobleme werden auch als Folge einer veränderten Struktur von Öffentlichkeit gedeutet, in der sich das Verhältnis von Politik und Medien zum Nachteil der Politik verändert habe. Inzwischen bestimmten die Regeln medialer Inszenierung das Politikbild der Gesellschaft. Das dramaturgische Prinzip der Medien bringe ein Übermaß an negativer Politikberichterstattung hervor, das sich in wachsenden Ressentiments gegen die Politik widerspiegele. Der hektische Wettbewerb des „Quoten-Journalismus“ begünstige dies zusätzlich.<sup>7</sup>

In dieser „Mediengesellschaft“ finde auch ein Rollen- und Funktionswandel der „intermediären Organisationen“ wie Vereinen und Verbänden statt. Heute stünden sie weniger zwischen dem Einzelnen und dem Staat, sondern „eher als eine Veranstaltung vergemeinschafteter Individuen gegenüber dem Staat, als Kontrollinstanz und Stachel in deren Fleisch“.<sup>8</sup> Dies schwäche die Bedeutung von Parlamenten und Parteien.

Besondere Aufmerksamkeit findet die Analyse von Transformationsprozessen der Parteiendemokratie. Im Mittelpunkt steht dabei die Beobachtung, dass die für die Ausübung der Volkssouveränität in Form von Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen

<sup>1</sup> Vgl. Colin Crouch, Postdemokratie, Frankfurt/M. 2009.

<sup>2</sup> Vgl. John Keane, The Life and Death of Democracy, London 2010.

<sup>3</sup> Ebd., S. 688.

<sup>4</sup> Ebd., S. 689.

<sup>5</sup> Ebd., S. 741.

<sup>6</sup> Vgl. Paul Nolte, Was ist Demokratie?, München 2012, S. 421 ff.

<sup>7</sup> Vgl. Thomas Meyer, Mediokratie, Frankfurt/M. 2001; Hans Matthias Kepplinger, Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft, Freiburg i. Br. 1998.

<sup>8</sup> P. Nolte (Anm. 6), S. 424.

zentralen politischen Parteien einen Funktionswandel und einen Einflussverlust durchmachen. Der erosionsartige Mitgliederverlust namentlich der Großparteien, verbunden mit einer starken Überalterung der verbliebenen Mitglieder, schmäleren folgenreich die Rekrutierungsbasis für geeignetes politisches Personal. Gleichzeitig sinke die Fähigkeit der Parteien zur Interessenaggregation und politischen Orientierung sowie, damit verbunden, auch ihre Fähigkeit zur politischen Integration. Die modernen professionalisierten Parteien agierten stärker selbstreferenziell denn als Artikulationsinstanz von gesellschaftlichen Interessen oder sozialen Milieus. Ihre innerparteiliche Demokratie schwinde. Ehrenamtliche Aktivisten seien zunehmend funktionslos und ihre Programmatik habe ihre Orientierung und sinnstiftende Wirkung in die Gesellschaft hinein verloren.<sup>9</sup>

Kein Zweifel, dass sich mit der veränderten Rolle der Parteien auch die Demokratie selbst im Umbruch befindet. Dies zeigt sich am starken Rückgang des politischen Organisationsgrads der Bevölkerung (der sich gegenüber den 1970er Jahren mehr als halbiert hat), im Einbruch der sozialen Verankerung der Parteien, im Bedeutungsverlust klassischer Konfliktlinien für das Wahlverhalten und in der damit einhergehenden Fragmentierung der Wählerschaft. Dabei erodierte die Parteibindungen – mit entsprechenden Rückwirkungen auf eine wachsende Zersplitterung des Parteiensystems und einem wachsenden Druck auf die Großparteien, sich auf immer komplexeren „Wählermärkten“ zu behaupten.<sup>10</sup>

Während die konstitutionelle Sphäre der Demokratie, die zwischen den 1950er und 1970er Jahren ihren eigentlichen Kern ausmachte, deutlich geschwächt ist, hat die außerkonstitutionelle Sphäre der Demokratie an Gewicht gewonnen. Das Verlangen nach mehr

<sup>9</sup> Vgl. u.a.: Klaus von Beyme, Funktionswandel der Parteien, in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Wiesbaden 2002<sup>2</sup>; Hubert Kleinert, Abstieg der Parteiendemokratie?, in: APuZ, (2007) 35–36, S. 3–11; Heinrich Oberreuter, Parteiendemokratie am Wendepunkt, München 1996.

<sup>10</sup> Vgl. Matthias Machnig, Organisation ist Politik, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, (2001) 3, S. 30–40; Uwe Jun, Parteiendemokratie im Wandel, in: PVS, 41 (2000), S. 347–353; Ulrich von Alemann, Das Parteiensystem der BRD, Opladen 2003<sup>3</sup>.

„direkter Demokratie“ in Form von Volksbefragungen ist dabei nur eine Ausdrucksform.

## Ursachen und Hintergründe

Niemand kann übersehen, dass eine Reihe von Bedingungen, die für den Erfolg der Parteiendemokratie und die Integrationskraft des repräsentativen Systems in Deutschland und anderen vergleichbaren Ländern nach 1945 vorlagen, so nicht mehr vorhanden sind. Neben dem hohen Maß an sozialer Integration durch den Erfolg des sozial gebändigten Kapitalismus ist hier die trotz der Tendenz zur „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“ (Helmut Schelsky) lange weiterwirkende Links-Rechts-Dichotomie und die noch die 1970er Jahre prägende Kraft eines „korporatistisch“ verfassten Systems der primär sozialen und ökonomischen Interessen- und Organisationsvertretung zu nennen. Diese Muster der Interessenvertretung fanden ihre ökonomische Basis im Zeitalter der industrialisierten „Kolonnengesellschaft“, für die Großorganisationen charakteristisch waren. Gestützt wurde dies zusätzlich durch die stärker autoritär geprägten Mentalitätsstrukturen der Älteren, die eher weniger zu Formen des Individualismus und der Selbstorganisation disponierten.

Mit dem Wertewandel sind seit den 1970er Jahren neben die klassischen „Cleavages“ (wie soziale Verteilungsfragen oder Konfessionalismus versus Säkularismus) neue Konfliktlinien getreten. Gleichzeitig haben sozialstrukturelle Wandlungsprozesse, verbunden mit der Bildungsexpansion, eine allmähliche Auflösung angestammter Milieubindungen geschaffen, die immer auch Wählerbindungen gewesen waren. Werterevolution, Pluralisierung von Lebensstilen und der mit der Protestkultur von 1968 verbundene Schub in Richtung Gesellschaftskritik und Selbstorganisation haben die Voraussetzungen für die klassische Interessenaggregation im System der Volksparteien allmählich untergraben.

Dabei ist die Schwächung der Rolle von Großorganisationen wie Kirchen und Gewerkschaften Ursache und Wirkung zugleich. Der Korporatismus zentralistischer Interessenorganisationen mit einer überschaubaren Zahl politischer Einflussakteure wich einer „neuen Unübersichtlichkeit“, in der sich die im Repräsentativsystem organisierte Poli-

tik zunehmend mit der Widerständigkeit zersplitterter Partikularinteressen konfrontiert sah. Während die politische Integrationsleistung von Großorganisationen zurückging, veränderte sich das Politikbild der Gesellschaft und verschoben sich Engagementmotive von der Fixierung auf Gesellschaftsbilder und weltanschauliche Fundamente auf anlassbezogene Projektorientierung einer kritischer und selbstbewusster gewordenen Bürgerschaft. Ulrich Beck hat diese Veränderungen der „reflexiven Moderne“ schon vor 20 Jahren analysiert: Während die „alte Politik“ in Gestalt von Parteien, Parlamenten und Gewerkschaften an Kraft verlore, werde das „Politikmonopol der etablierten Institutionen der klassischen Industriegesellschaft“ durch eine neue „Subpolitik von unten“ aufgemischt.<sup>11</sup>

Dieser Prozess hält an und hat sich mit den medialen und digitalen Revolutionen zuge-spitzt. Während die mediale Politikpräsentation mehr hysterische Aufregungskonjunkturen hervorbringt als Maßstäbe zur Beurteilung komplexer Sachverhalte, hat der Siegeszug des Internets die Fundamente des demokratischen Systems in zwiespältiger Weise beeinflusst: Wo einerseits neue Chancen und Foren von politischer Information und Beteiligung geöffnet und auch genutzt werden, finden sich andererseits auch wachsende Erscheinungen von Flüchtigkeit und Maßstablosigkeit. Auch treten Bedürfnisse nach Unterhaltung und Konsum stärker in den Vordergrund. Besonders die „zweite digitale Revolution“ hat mit dem interaktiven Potenzial des Web 2.0 die Möglichkeiten für netzgestützte Diskussionsforen geschaffen, auf die politische Repräsentanten zur Mobilisierung ihrer Anhänger ebenso zugreifen wie die einfachen Internetnutzer auf der Suche nach Gleichgesinnten. Nicht wenige sehen mit der politischen Vernetzung im virtuellen Raum neue Beteiligungschancen verbunden. Von ganz neuen Varianten der Basisdemokratie wird geschwärmt. Mit der Piratenpartei hat sich gar eine neue politische Kraft diese Hoffnungen zu eigen gemacht – mit einigem politischen Erfolg.

Bei allen Chancen sollte jedoch die demokratische Kraft des Internets nicht überschätzt werden. So stellt sich die Frage nach der Repräsentativität von Web-Partizipation

<sup>11</sup> Ulrich Beck, *Die Erfindung des Politischen*, Frankfurt/M. 1993, S. 149 ff.

ebenso wie die nach der Dauerhaftigkeit des politischen Engagements. Und der Zugang zum Netz kann bislang nicht allen Teilen der Bevölkerung gleichermaßen gesichert werden, was die ohnehin vorhandenen Gefahren einer Demokratie der gebildeten Mittelklassen weiter verschärft. Mit der Stimmabgabe am Bildschirm, heißt es, ließen sich Wahlbeteiligungsraten steigern. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht schon 2009 die Stimmabgabe an Wahlcomputern gestoppt, weil die Geräte keine Überprüfbarkeit der Ergebnisse gewährleisten konnten. Und zum Wesen der Demokratie gehören auch physische Präsenz, Rhetorik und Ausstrahlung, Konfrontationen von Angesicht zu Angesicht, Emotionen und soziale Erlebnisse. Dafür bietet das Netz keinen Ersatz. Entsprechend sind die Wirkungen des Internets auf die Demokratie zweischneidig. Ganz gewiss aber ist dem Medium selbst ein hohes Maß an Egalitarismus und Enthierarchisierung eigen. Auch das hat Folgen für die Demokratie, weil Distanzen sich noch weiter auflösen und die Organisation von Protest ebenso leichter fällt wie die Artikulation von Missbehagen aller Art.

In die Zeit der digitalen Revolution fällt auch die Schwächung der Steuerungskraft nationalstaatlicher politischer Systeme zugunsten supranationaler Organisationsformen und die *de facto* Regelungskraft anonymer Märkte. So ist eine demokratisch selbstbewusstere, kritische, weniger homogene und weniger integrierte Bürgerschaft heute mit einem politischen System konfrontiert, dessen Leistungsfähigkeit geschwächt ist. „Aus vielen unterschiedlichen Quellen speist sich seit etwa 1980 eine tiefe Transformation der Nachkriegsdemokratie: Das Selbstverständnis des Staates hat sich ebenso gewandelt wie der Blick der Bürgerinnen und Bürger auf die demokratische Staatsordnung; verändert haben sich Organisationsmuster und Handlungsformen ebenso wie institutionelle Spielregeln und Mentalitäten.“<sup>12</sup>

## Direkte Demokratie: Heilmittel?

Das Verlangen nach Einführung direktdemokratischer Verfahren in Form von Volksentscheiden liegt im Trend einer widerspruchsvollen Demokratieentwicklung, die sich durch kritisches Bürgerengagement im „außerkons-

<sup>12</sup> P. Nolte (Anm. 6), S. 370.

tutionellen“ Bereich, gleichzeitig aber auch durch Politikabstinenz und Politikverdruss bei rückläufiger Bedeutung der konventionellen Institutionen des Parlamentarismus ausgezeichnet. Die Umsetzung solcher Forderungen entspräche einem modernen Verständnis vom „kooperativen Staat“, das politisches Handeln stärker an kommunikativ ausgehandelte Regelungen statt an klassische Formen hierarchischer Steuerung bindet.<sup>13</sup>

Die starken Vorbehalte des GG gegenüber direktdemokratischen Verfahren – Volksabstimmungen sind nur bei einer Neugliederung der Länder sowie im Falle der Verabschiedung einer neuen Verfassung vorgesehen – sind eine Konsequenz, die aus den Erfahrungen von Weimar gezogen wurde. Sie waren Ausdruck des Zweifels der bundesrepublikanischen Gründergeneration an der demokratischen Reife der Deutschen. Die Destabilisierung der Weimarer Republik sei in der Kombination von Volkswahl des Präsidenten, präsidentialem Notverordnungs- und Parlamentsauflösungsrecht, präsidentialer Befugnis zur Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers sowie Volksbegehren und Volksentscheiden angelegt gewesen. Hinzu kam das Bestreben, den provisorischen Charakter der Staatsgründung zu unterstreichen, indem auf eine Volksabstimmung zum GG verzichtet wurde.

Die Kraft der historischen Argumente gegen die Einführung von Plebisziten auch auf Bundesebene erscheint nach gut 60 Jahren demokratischer Stabilität erschöpft. Deshalb sollten andere Argumente maßgeblich sein: Welcher Gewinn für die demokratische Kultur wäre zu erwarten? Welche Rückwirkungen hätten Volksbegehren und Volksabstimmungen auch auf Bundesebene für das Funktionieren der repräsentativen Institutionen? Welche Erfahrungen sind in anderen Ländern gemacht worden?

## Erfahrungen europäischer Länder

Ein Vergleich mit dem europäischen Ausland zeigt, dass in zehn westeuropäischen Staaten jede Änderung von Verfassungsbestimmun-

<sup>13</sup> Vgl. Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, PVS-Sonderheft, Wiesbaden 2008; Arthur Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden 2004.

gen direktdemokratisch legitimiert sein muss. Ein obligatorisches Referendum kennen zwar nur Dänemark, Irland und die Schweiz. Aber in den übrigen Ländern kann eine Verfassungsänderung nur dadurch zustande kommen, dass ein neu gewähltes Parlament sie billigt. In Dänemark benötigt jede Verfassungsänderung die Zustimmung von 40 Prozent der Wahlberechtigten. Ein fakultatives Verfassungsreferendum kann in Spanien von einem Zehntel, in Österreich von einem Drittel der Mitglieder einer der beiden Parlamentskammern herbeigeführt werden. Die Möglichkeit einer verfassungsändernden Volksgesetzgebung besteht dagegen nur in der Schweiz.<sup>14</sup>

Darüber hinaus haben die Bürgerinnen und Bürger in einigen europäischen Ländern auch die Möglichkeit, über einfache Gesetze abzustimmen. Eine unmittelbare Volksgesetzgebung, bei der Initiative und Entscheidung auf gesamtstaatlicher Ebene bei den Bürgern liegen würde, gibt es allerdings kaum. Häufiger besteht die Möglichkeit des fakultativen Referendums. Ein solches Referendum über ein einfaches Gesetz kommt in Italien, Portugal und der Schweiz auf Initiative einer bestimmten Anzahl von Bürgern zustande, in Dänemark auf Verlangen eines Drittels der Abgeordneten. In der Schweiz genügen dafür 50 000 Stimmbürger. 100 000 Bürger können Aufhebung, Änderung oder Neuschaffung eines Verfassungsartikels verlangen. Bei unseren Nachbarn haben die Stimmbürger jedes Jahr über durchschnittlich sechs Verfassungsänderungen zu entscheiden. Dazu kommen zwei bis vier Gesetzesreferenden. In Italien gibt es ein Referendum zur Aufhebung von Gesetzen. Dabei wird neben mehrheitlicher Zustimmung auch die Teilnahme von 50 Prozent der Stimmberechtigten verlangt. In Frankreich, Griechenland, Portugal und Irland können Referenden „von oben“ durch Staatspräsidenten oder Regierungen angesetzt werden. In Großbritannien, Finnland, Schweden, Norwegen und den Niederlanden gibt es die Möglichkeit zu unverbindlichen konsultativen Volksabstimmungen. In aller Regel fühlt sich die parlamentarische Mehrheit an das Ergebnis gebunden.<sup>15</sup>

Mit seiner grundsätzlichen Distanz gegenüber Plebisziten steht die deutsche Verfas-

<sup>14</sup> Vgl. Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Wiesbaden 2009<sup>4</sup>, S. 13 f.

<sup>15</sup> Vgl. ebd., S. 40 ff.

sung in Europa ziemlich allein. Andererseits aber lässt außer der Schweiz kein europäisches Land auf gesamtstaatlicher Ebene so weitreichende Möglichkeiten für Plebiszite zu, wie das die meisten deutschen Länder inzwischen tun. Eine Übertragung dieser Regelungen auf die Bundesebene würde Deutschland demnach in Europa von den hinteren Rängen einer Plebiszite-Skala auf einen vorderen Platz hieven.

Bei den Wirkungen auf die politische Kultur und das Verfassungsgefüge ginge es vor allem um die konkrete Ausgestaltung eines solchen Volksabstimmungsgesetzes: Über was soll abgestimmt werden können? Welche Quoren sollen nötig sein? Soll es „nur“ die Möglichkeit der fakultativen Volksbefragung über vom Parlament beschlossene oder nicht beschlossene Gesetze geben oder auch die Möglichkeit einer originären Volksgesetzgebung?

Eher wenig spricht für die Hoffnung, dass ein Volksabstimmungsgesetz ein bedeutendes Gegenmittel zur grassierenden Politikverdrossenheit werden könnte. Denn der Vergleich mit anderen europäischen Ländern zeigt, vom Sonderfall Schweiz abgesehen, dass die Möglichkeit von Plebisziten kein zuverlässiger Indikator für Systemzufriedenheit und Partizipationsneigung ist. Ein Volksabstimmungsgesetz würde – je nach seiner Ausgestaltung – die Funktionsweise des politischen Systems mehr oder weniger verändern. Eine Partizipationsrevolution würde es kaum auslösen.

## Konsequenzen von Plebisziten für das politische System

Plebiszite verschieben die Balance zwischen Volk, Parlament und Regierung. Bereits ihre Möglichkeit kann das Handeln von Parlamenten beeinflussen und die Spielregeln des parteipolitischen Wettbewerbs verändern. Je nachdem, wie stark sie genutzt werden, können sie eine Monopolstellung der Parteien im politischen Wettbewerb erschüttern. Eine Monopolstellung allerdings, die sie schon heute kaum noch besitzen, sondern an Medien und andere zivilgesellschaftliche Akteure abgegeben haben, welche die politische Agenda bestimmen. Das Ausmaß dieser Gewichtsverschiebung wäre bestimmt durch die

konkreten Regularien eines Volksabstimmungsgesetzes. Bleibt das Plebiszit eine seltene Ausnahme, werden sie sich in Grenzen halten. Das zeigen nicht nur andere europäische Länder – mit Ausnahme der Schweiz. Es zeigt auch die Praxis der deutschen Bundesländer. So hat es etwa in Hessen in 65 Jahren aufgrund der strengen Quorumsregelungen nicht ein einziges erfolgreiches Volksbegehren gegeben.

Zweifellos ermöglicht ein Plebiszit eine stärker an Sachfragen orientierte Opposition, mit der ein Gegenakzent zur wachsenden Personalisierung und Entpolitisierung der politischen Berichterstattung verbunden sein könnte. Hohe Zulassungshürden von 50 beziehungsweise 25 Prozent der Stimmberechtigten würden aber das Instrument eher zahnlos machen. Insofern steckt der Teufel buchstäblich im demokratischen Detail: Ohne ein Quorum, das die Unterstützung eines beträchtlichen Teils der Stimmbürgerschaft zur Zulassungsvoraussetzung eines Volksbegehrens und eine beachtliche Abstimmungsbeteiligung zur Voraussetzung für die Verbindlichkeit des Votums macht, besteht die Gefahr eines Übergewichts aktivistischer Minderheiten. Dies würde den überproportionalen Einfluss, den bürgerliche Mittelschichten in der „post-konventionellen“ Demokratie von heute längst ausüben, noch vergrößern. Je höher aber das Quorum ausfiele, umso geringer wären die Chancen, diese Elemente der politischen Kultur auch mit Leben zu füllen.

Das Beispiel Schweiz zeigt, dass nur besonders kontrovers diskutierte Themen hohe Beteiligungsraten erreichen; diese liegen im Mittel bei knapp 40 Prozent. Allerdings verändert sich die Funktionsweise des Systems schon dadurch, dass die Opposition ein zusätzliches Instrument zur Hand hat. Das ist die Grundlage für jene Besonderheit der Einbeziehung aller relevanten politischen Akteure in die Regierungsverantwortung, die wir als schweizerische „Konkordanzdemokratie“ kennen. Um ein Gesetzgebungsvorhaben abzusichern, muss die Legislative das Vorhaben „referendumsfest“ machen, was in der Regel durch Einbeziehung der „referendumsfähigen“ Interessengruppen schon in der Phase der exekutiven Konzipierung von Gesetzen geschieht. Das aber mindert den Einfluss des Parlaments, das kaum noch die

Möglichkeit hat, ausgehandelte Kompromisse zu modifizieren. Demnach schwächt die Referendumsdemokratie den parlamentarischen Teil der Legislative.<sup>16</sup>

Bei der Verfassungsinitiative von unten spielen die Organisations- und Finanzkraft der Initiatoren eine zentrale Rolle. Hier ist an das kalifornische Beispiel zu erinnern, wo 1978 eine Mehrheit der Stimmbürger einem Verfassungszusatz zugestimmt hatte, der die Höhe der Grundsteuer begrenzte. Das brachte das Land an den Rand des Staatsbankrotts und zwang zu drastischen Ausgabenkürzungen. Abstimmungsinitiativen können nicht nur die Macht von politischen Eliten begrenzen, sondern auch zum Vehikel gut organisierter Sonderinteressen werden, die über die nötigen materiellen Ressourcen für eine erfolgreiche Kampagne verfügen.<sup>17</sup>

In den Studien zur Schweizer Demokratie gilt als ausgemacht, dass ihre stark ausgebauten direktdemokratischen Elemente die Integrationskraft des politischen Systems verbessern und die Legitimität von Entscheidungen vergrößern. Andererseits aber werden Entscheidungsprozesse verkompliziert und verlängert. Rasche politische Reaktionen sind selten. Mitunter fühlen sich auch viele Stimmbürger durch die Komplexität der abzustimmenden Fragen überfordert. Das gilt freilich nicht für Vorlagen, die grundlegende demokratische oder weltanschauliche Fragen berühren wie etwa das Stimmrechtsalter, die Schweizer Armee oder die Ausländerpolitik.<sup>18</sup>

Gerade die hohen Beteiligungsraten bei Themen der Ausländer- und Zuwanderungspolitik haben aber auch ihre problematische Seite: Es sei hier nur an die Verfassungsinitiative erinnert, die im Jahr 2009 das Verbot von Minaretten durchgebracht hat. Die Befürchtung, hier könne eine Einbruchsstelle zu ressentimentgeleitetem politischem Populismus geöffnet werden, kann deshalb nicht einfach abgetan werden. Und eine direktdemokratische Öffnung, die Bürgerinnen und Bürger in

ein enges Netz von abstimmungsfähigen und nicht-abstimmungsfähigen Fragen zwingt, könnte wieder neue Legitimationsprobleme bescheren.

Starke direktdemokratische Elemente könnten auch die Muster des parteipolitischen Konkurrenzkampfes verändern. Zunächst aber würde wohl die Versuchung im Vordergrund stehen, die neuen Instrumente als zusätzliches Mittel oppositioneller Profilierung zu nutzen.

In Konflikt geriete die schweizerische Spielart der „Referendumsdemokratie“ ganz sicher mit der besonderen Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland. Gegenüber dem Souverän ließe sich die heute so selbstbewusste Rolle eines mächtigen Verfassungsgerichts, das es gewohnt ist, Exekutive wie Legislative zu zügeln, kaum durchhalten.

Bleiben Plebiszite die große Ausnahme, beschränkt auf wenige grundsätzliche Fragen, ansonsten in ihrer Wahrnehmung begrenzt durch prohibitive Quoren, würde sich an der Funktionsweise des parlamentarischen Repräsentativsystems nicht viel ändern. Kann ein solches Instrument aber kräftig genutzt werden, so würden sich die Rollen von Parteien und Parlamenten weiter verschieben. Damit aber würden Plebiszite nur institutionell verlängern, was längst geschieht: die Begrenzung der Macht von Parlamenten und Parteien durch allumfassende Transparenz und mediales *agenda setting*. Es wäre ein weiterer Schritt auf dem Weg in eine „nachklassische“ Demokratie, in dem die außerkonstitutionellen Elemente stärker und die konstitutionellen Elemente schwächer werden.

Wohin das führen wird, scheint ungewiss. Es ist aber wahrscheinlich, dass dem Gewinn an Transparenz und Partizipationschancen ein weiterer Verlust an politischer Legitimation und Steuerungskompetenz gegenüberstehen wird. Fraglich ist, ob das im Zeitalter globalisierter Finanzmärkte der Demokratie gut tun würde. Unübersichtlichkeit und Fragmentierung werden zunehmen. Ob das im Ergebnis die Demokratie als Selbstregierung des Volkes wirklich stärken wird, kann durchaus bezweifelt werden.

<sup>16</sup> Vgl. Manfred G. Schmidt, *Demokratiethorien*, Opladen 1997, S. 253 ff.; Wolf Lindner, *Das politische System der Schweiz*, in: W. Ismayr (Anm. 14), S. 567 ff., S. 575 ff.

<sup>17</sup> Vgl. P. Nolte (Anm. 6), S. 405.

<sup>18</sup> Vgl. M.G. Schmidt (Anm. 16); W. Lindner (Anm. 16).



# Substanzverluste des Parlamentarismus

Modernere Theorien bestätigen Walter Bagehots Erkenntnis des komplementären Zusammenhangs von gesellschaftlichem und institutionellem Wandel aus dem 19. Jahrhundert.

## Heinrich Oberreuter

Prof. Dr. phil., geb. 1942; ehemaliger Direktor der Akademie für Politische Bildung in Tutzing; Redaktionsleiter Staatslexikon, Universität Passau, Michaeligasse 13, 94032 Passau. heinrich.oberreuter@uni-passau.de

Auch sie gehen von der Priorität gesellschaftlicher Prozesse aus, die auf politische Institutionen einwirken und deren Funktionsweisen verändern, ohne notwendigerweise ihre grundlegenden Prinzipien unterminieren zu müssen. Möglich ist aber auch das. Unter der Voraussetzung, dass diese Prinzipien konsensfähig sind, könnte von ihrem Verfall dann gesprochen werden, wenn nicht mindestens gleichwertige, konsensstiftende Alternativen an ihre Stelle treten. „Geistesgeschichtliche Grundlagen“ unterliegen in der Realität ihrer Umsetzung evolutionären Entwicklungen. Anders gerieten sie ebenso ins Abseits, wie wenn ihre Identität verloren ginge. Status-quo-Orientierung erfasst diese seit fast zwei Jahrhunderten bekannten Zusammenhänge nicht. Leichtfertig wäre es andererseits, Fragen nach Erosionstendenzen der Integrations-, Legitimations- und Kommunikationsfähigkeit des modernen Parlamentarismus nicht zu stellen, soweit sie seine Leitideen<sup>1</sup> berühren.

## Integration

Grundsätzlich repräsentieren Parlamente die Gesellschaft in ihrer politischen und sozialen Vielfalt. Gerade dadurch, dass diese Differenzierungen in ihnen zum Ausdruck kommen, eröffnen sie eine Chance für das Mindestmaß gesellschaftlicher Integration: Pluralität gewinnt Handlungsfähigkeit. Staatliche „Einheit“ wird über die parlamentarischen Entscheidungsrechte und -prozesse einer funktionsfähigen Volksvertretung wirksam.

Diesen Vorgang charakterisiert das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung als „integrative Repräsentanz“.<sup>2</sup> Diese selbst setzt wiederum offene Kommunikation, ebenso aber auch ein Mindestmaß an Integrationswillen voraus, das besonders im Zeitalter der Individualisierung nicht unstrittig zur Verfügung steht.

Um die aktuellen Entwicklungen zu erfassen, müssten Fragen nach grundsätzlichen Veränderungen des Verhältnisses von Politik und Gesellschaft gestellt werden. Beide haben sich offensichtlich in den jüngeren Modernisierungsprozessen entkoppelt – jedoch keineswegs nur wegen Parteiversagens oder fraktionengesteuerten Parlamentarismuswandels, sondern aufgrund struktureller Entwicklungen. Im Kern ist diskussionsbedürftig, ob Parteien traditionellen Zuschnitts und Verständnisses in einer seit dem 19. und der Mitte des 20. Jahrhunderts erheblich gewandelten Gesellschaft noch angemessene, zukunftsfähige politische Institutionen sind. Sie sind zu Anpassungsprozessen gezwungen, die sie zu einem neuen Parteientyp wandeln – ein Typus, der sich immer weniger auf Identifikation durch klassisches Milieu, prinzipientreues Programm und ebenso traditionelle wie wirkungsarme Partizipationstechniken stützt, sondern auf Kommunikationsmanagement und vielfältige kurzfristige Interessenbefriedigung.

Diese Veränderung vollziehen Parteien nicht autonom. Sie folgen (sicher nicht immer voll bewusst) gesellschaftlichen Ursachen. Nicht nur, dass sich die überkommenen sozialmoralischen Milieus, welche die beiden großen Volksparteien getragen haben, durch Säkularisierung einerseits und Schwenden des sekundären Sektors in der Ökonomie andererseits in Auflösung befinden. Von den Wahlberechtigten brachten die beiden „Großen“ 2009 gerade noch 39,7 Prozent (1976 waren es 82,1 Prozent) hinter sich, von den Wählern 56,8 Prozent (1976 waren es 91,2 Prozent). Individualisierungsschübe, Wertewandel, Pluralisierung der Lebensstile und Organisationskepsis stehen parteilichen Bindungen entgegen.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Heinrich Oberreuter, Institutionen, in: Klemens H. Schrenk/Markus Söldner (Hrsg.), Analyse demokratischer Regierungssysteme, Wiesbaden 2010, S. 263–272.

<sup>2</sup> BVerfGE 51, 222 (236, 238, 249).

<sup>3</sup> Vgl. Peter Lösche, Ende der Volksparteien, in: APuZ, (2009) 51, S. 6–12.

Zunehmend verlieren die nahestehenden gesellschaftlichen Vorfelddorganisationen an Bedeutung oder entschwinden sogar – nicht zuletzt auch als Rekrutierungsfelder für Parlamentsmandate. Es zerrinnen nicht nur Zielgruppen. Angesichts der wachsenden Attraktivität der Metapher „Unterm Strich zähl' ich“ verpuffen parteipolitische Aggregationsbemühungen. In einer Gesellschaft sich reduzieren der Bindebereitschaft muss sich notgedrungen auch die Bindekraft von Parteien reduzieren – mit Rückwirkungen auf diese selbst, auf das Wahlverhalten der Bürgerinnen und Bürger sowie die Aktionsweisen von Fraktionen im Parlament, in denen sich die gesellschaftlichen Pluralisierungstendenzen spiegeln.

Jüngste Wahlergebnisse belegen diese Entwicklung. Beide großen Parteien verloren beispielsweise 2009 – die eine desaströs, die andere überschaubar, aber immerhin trotz ihres Kanzlerinnenbonus'. Zu Millionen gaben sie frühere Votanten ins Nichtwählerlager ab, was als Indikator für eine über das Parlament hinausweisende Politikdistanzierung gelten kann. Dass die thematisch spezifischeren kleineren Parteien zulegen, indiziert ihre Attraktivität für individuelle Optionen und zugleich einen abnehmenden generellen Integrationswillen eines wachsenden Segments der Bevölkerung – ein Trend, der für die modernen Gesellschaften Europas typisch ist. Deren Individualisierung und Pluralisierung geht der Desintegration der Parteiensysteme samt ihren parlamentarischen Konsequenzen voraus, die sich längere Zeit schleichend vollzog, jetzt aber unübersehbar ist. Die Gesellschaft nimmt sich die Freiheit, sich zu entwickeln, ohne auf Parteien und Institutionen, ihre Organisation und ihr Selbstverständnis Rücksicht zu nehmen. Parteien sind, was sie stets waren: ein Sekundärphänomen. Sie drücken die Gesellschaft aus, aber sie schaffen sie nicht. Je erfolgreicher sie dabei wären, umso differenzierter müssten nun parlamentarische Repräsentation und Entscheidungsprozesse werden, und umso herausfordernder stellte sich das Problem „integrativer Repräsentanz“.

Die moderne Wählergesellschaft differenziert sich in unterschiedliche, durchaus stetigem Wandel unterworfenen, wahlentscheidungsrelevante Lebensstile und Lebenswelten, deren Komplexität die klassischen sozialmoralischen Milieus übertrifft. Die Ausprägung solcher Lebenswelten und Lebenssti-

le ist stets im Fluss, entlang des Wandels der Gesellschaft, der Sozialstrukturen und der Soziokultur. Die Gesellschaft ist in Bewegung – mit Konsequenzen für politikrelevante Einstellungen und Verhaltensweisen sowie nicht zuletzt für die Funktionsweise der parlamentarischen Institutionen. Es entstehen neue Milieus von „Gleichgesinnten“, die mit den alten alles andere als identisch und schwierig zu integrieren sind. Grüne, Liberale, Piraten und partiell auch die Linkspartei zeigen, wie das Streben nach parlamentarischer Vertretung, zunächst auf Durchsetzung gerichtet, institutionelle Funktionsfähigkeit, „Regierbarkeit“ und Integration erschweren kann. Wer, wie die traditionellen Volksparteien, einer *Office-Seeking-Function* und der Idee umfassender Verantwortung verpflichtet bleibt, muss die unterschiedlichsten Lebenswelten jenseits eines vorgeblichen „Markenkerns“ ansprechen.<sup>†</sup>

Was bedeutet aber eine derartige Angebotsdifferenzierung für die Integrations- und Mobilisierungsfähigkeit von Parteien? Kleinere scheinen eher die Chance auf spezifische Korrespondenz mit dem einen oder anderen der je aktuellen „Milieus“ zu haben,<sup>‡</sup> woraus ihnen begrenzte Wettbewerbsvorteile zufallen, wovon die Individualisierung, nicht aber Gesamtverantwortung und Integration profitieren. Zugespitzt ergibt sich: Weniger die Parteien und Fraktionen bewirken strukturelle soziale Veränderungen, sondern gesellschaftlicher Wandel verändert ihre Aktionsbedingungen und beeinflusst die Funktionsweise des parlamentarischen Systems.

Gesellschaftliche Entwicklungen greifen inzwischen weiter als die üblichen Überlegungen, inwiefern sozialer Wandel und normative Ansätze in Theorie und Rechtsprechung zur Deckung zu bringen sind. Prinzipiell und in der aktuellen Vertrauenskrise scheint die Idee „integrativer Repräsentanz“ durch Parlamentarismus keineswegs ausreichende Popularität zu besitzen.

<sup>†</sup> Sinus unterscheidet zehn solcher „Milieus“, wie etwa prekäres, hedonistisches, traditionelles, pragmatisches, leistungsorientiertes („Performer“). Vgl. Webseite: [www.sinus-institut.de/loesungen/sinus-milieus.html](http://www.sinus-institut.de/loesungen/sinus-milieus.html) (25.8.2012).

<sup>‡</sup> Das sollte etwa gelten für das sozioökologische „Milieu“ und die Grünen, das liberal-intellektuelle „Milieu“ und die FDP oder das überaus netzaffine „Milieu“ und die Piraten.

Auch langfristig steht hinter repräsentativer Demokratie nur ein Drittel der Bürgerinnen und Bürger, hinter der direkten Demokratie aber eine Mehrheit zwischen 51 Prozent und 55 Prozent. Dass sich Abgeordnete in erster Linie an den Interessen der Bevölkerung orientieren, meinten Anfang der 1990er Jahre 42 Prozent, 2010 nur noch 15 Prozent. Zugleich wurde Politikerinnen und Politikern ausgesprochene Bürgerferne attestiert.<sup>6</sup>

Das im Kern antiinstitutionelle Bedürfnis nach „Selbstregierung“ entspricht jedenfalls eher dem Individualisierungstrend als einem gemeinwohlorientierten Partizipationsbedürfnis. Dabei kann nicht einmal mehr von einer befriedigenden, integrativen Wirkung von Plebisziten ausgegangen werden, wenn – wie bei „Stuttgart21“ artikuliert – engagierte Akteure nur Abstimmungsergebnisse akzeptieren wollen, die ihrer Intention entsprechen. Dabei lässt sich der Eindruck, die Protestkultur sei gewachsen, empirisch nicht belegen.<sup>7</sup> In der Protestlandschaft hat sich allerdings die Skepsis gegenüber der Fähigkeit von Institutionen, Leistungen und Interessen zu berücksichtigen, verfestigt. Sie zeigt immense Sensibilität und Mobilisierungskraft bei technischen Großprojekten im Nahraum und führt zugleich in alle Problemzonen, die zwischen individueller Betroffenheit und Gemeinwohl angesiedelt sind.

Aus ihnen herausführen könnten ergänzende neuere projektbezogene zivilgesellschaftliche Vertretungs- und Delegationsstrukturen neben den üblichen Formen repräsentativer Demokratie, aber in Kooperation mit ihnen. Beispiele gibt es etwa in Norwegen, Dänemark, Großbritannien, den Niederlanden und der Schweiz, Experimente auch in Deutschland.<sup>8</sup> Vertrauensgewinn und Integrationsbereitschaft auf kommunaler

und regionaler Ebene wären nicht zu unterschätzen. Die generelle Politik-, Parteien- und Parlamentarismuskritik wäre davon aber nur indirekt tangiert, „integrative Repräsentanz“ bliebe fragwürdig.

## Legitimation

Kein anderer Akteur außer dem Parlament besitzt in der Regel die Kompetenz, verbindliche politische Entscheidungen zu legitimieren. Darüber hinaus verlangt das Verfassungsgericht, alles, was wesentlich ist, der Regelung durch den Gesetzgeber zu unterwerfen.<sup>9</sup> Nicht nur der Bundestag hat seit Jahrzehnten erhebliche Anstrengungen unternommen, seine Expertise zu stärken, um substanziell konkurrierenden Akteuren Paroli bieten zu können. Von Perioden der Kriegsverwaltungswirtschaft über die stetig wachsende Entfaltung des aktiven Staats und der an ihn gerichteten Leistungserwartungen bis zur Komplexität der modernen technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen und nicht zuletzt durch die Integration (unter Delegation von Souveränitätsrechten) in einen Staatenverbund mit 27 und eine Währungsunion mit 17 Mitgliedern unterschiedlichster Interessen, hat die Macht der Exekutive seit dem 20. Jahrhundert erheblich zugenommen. Dies ging auf Kosten des Parlaments, trotz dessen grundsätzlichen Willens zur Selbstbehauptung, der gerade zu Zeiten sichtbar wird, in denen in den Mehrheitsfraktionen die Solidarität mit der eigenen Regierung ausfranst.

Aber selbst diese stößt – wie neuere Tendenzen der Externalisierung der Politikformulierung durch Auftragsvergaben für Gesetzentwürfe an Anwaltskanzleien oder fachlich spezialisierte Unternehmen sowie die befristete Anstellung von Verbands- und Wirtschaftsvertretern in den Ministerien zeigen – an Grenzen ihrer Kapazitäten und Kompetenzen. Von überschaubarem Umfang, scheint diese Externalisierung politisch noch beherrscht.<sup>10</sup> Allerdings wohnt ihr die Tendenz inne, den Einfluss der Interessen durch *embedded lobbyists* dem parlamentarischen

<sup>6</sup> Vgl. Renate Köcher, Der Ruf nach dem Plebiszit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 20.10.2010.

<sup>7</sup> Vgl. Dieter Rucht et al., Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21, Pressekonferenz im Wissenschaftszentrum Berlin am 27. Oktober 2010; Göttinger Institut für Demokratieforschung (Hrsg.), Neue Dimensionen des Protests?, Göttingen 2010.

<sup>8</sup> Vgl. Peter C. Diemel, Demokratisch. Praktisch. Gut, Bonn 2009; Karin Huber et al., Höhere Akzeptanz von Entscheidungen durch innovative Formen der Beteiligung von Betroffenen und Öffentlichkeit, München 2011.

<sup>9</sup> Vgl. BVerfGE 33, 125.

<sup>10</sup> Vgl. Marian Döhler, Gesetzgebung auf Honorarbasis, in: Politische Vierteljahresschrift, 53 (2012) 2, S. 181–210.

schen noch weiter vor zu verlagern. Dies wäre im Grunde ein Beleg für die Prognosen allmählicher Evolution „post-parlamentarischer Demokratie“ mit wachsender Potenz privater Akteure und neuen außerparlamentarischen Formen politischer Steuerung: ein von Interessen, Experten, informalen Gruppen und Netzwerken unter Einbeziehung der Exekutive geprägtes System, das den Abgeordneten zwar den Mythos der Entscheidung lasse, aber nicht mehr deren substantielle Beeinflussung,<sup>11</sup> weil die intransparenten Absprachen des verhandelnden und paktierenden Staats – der Exekutive – mit Privaten sie in eine so gut wie unauflösbare Ratifikationssituation bringen.<sup>12</sup> Intransparente Absprachen erlangen gesetzliche Verbindlichkeit, ohne aus allgemeiner Diskussion und Partizipation hervorzugehen.<sup>13</sup> Der Akzent solcher Verfahren liegt auf Effektivität, nicht auf demokratisch-parlamentarischer Legitimation.

Tendenzen begründen allerdings noch keinen neuen Typus, wie Verfechter der Post-Parlamentarismus-These selbst einräumen, die vorerst nur Entwicklungslinien beschreiben und deren inhärente Grenze nicht berücksichtigen: die Parlamentarisierung der Regierung und deren Rechtfertigungszwänge gegenüber ihrer parlamentarischen Basis. Deren Wirksamkeit unterliegt allerdings in der Regel Loyalitäts- und Opportunitätserwägungen und ist folglich situationsabhängig.

Unstrittig sind in jüngster Zeit manifeste, vom Bundesverfassungsgericht mehrfach verurteilte<sup>14</sup> Eingriffe in Parlamentsrechte und Beeinträchtigungsversuche seiner Verfahrensautonomie durch die klassischen Instrumente des Zeitdrucks<sup>15</sup> und der Vertraulich-

keit speziell in der Eurokrise, aber nicht nur in ihr allein. Offensichtlich bieten bereits Opportunitätserwägungen oder Stimmungslagen hinreichend Grund, Parlamentskompetenzen und sogar Gesetze nicht zu respektieren.

Im Jahr 2011 hat Bundestagspräsident Norbert Lammert, aus dem Spektrum der Fraktionen weithin unterstützt, der Regierung begründet vorgeworfen, sie agiere „grob verfassungswidrig“ bei der über ein Jahr anhaltenden Nichtanwendung eines geltenden Gesetzes (zur Sperrung der Kinderpornografie), beziehungsweise sie handle „grenzwertig“ bei der Aussetzung der Wehrpflicht ohne gesetzliche Grundlage, eigentlich sogar gegen das noch bestehende Gesetz.<sup>16</sup> 2010 schon war beim Europäischen Stabilisierungsmechanismus nur durch einen Kraftakt der Regierung abzutrotzen, dass sie sich „bemüht“, wenigstens mit dem Haushaltsausschuss „Einvernehmen“ herzustellen, wenn Milliarden fließen. Dass dieses „Bemühen“ maßgebliche Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers nicht gewährleistet, hat das Bundesverfassungsgericht dann in einer das Parlament substantiell schützenden Entscheidung festgestellt.

Beim jüngsten Evakuierungseinsatz des „Parlamentsheeres“ wurde die notwendige Zustimmung dieses Parlaments auf der Basis einer „kuriosen Rechtsauffassung“ umgangen. Fraktionsübergreifend wird der Bundestagspräsident auch in seiner Rüge unterstützt, den gesetzlichen Bestimmungen für die Beteiligung des Bundestags am „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ zur Stabilisierung des Euros sei das Kanzleramt „nicht oder allenfalls unzureichend“ gerecht geworden: durch vage Andeutungen, während die Medien bereits detailliert über die konkrete Initiative berichteten.<sup>17</sup> In der Kernenergie schließlich ist 2011 quasi in einer Notstandsmentalität ohne Rechtsgrundlage agiert worden: Auf entschlossenes Handeln käme es an, nicht auf „juristische Spitzfindigkeiten“ (so der damalige Bundesumweltminister), und der Hinweis auf das Recht sei „Erbsenzählerei“ (so die Vorsitzende einer ehemals entschieden rechtsstaatsorientierten Fraktion).<sup>18</sup> Der zur Begründung nachgeschobene Paragraf des

<sup>11</sup> Vgl. Svein S. Andersen/Tom R. Burns, *The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy*, in: Svein S. Andersen/Kjell A. Eliassen (eds.), *The European Union*, Beverly Hills-London 1996, S. 227–231; Colin Crouch, *Postdemokratie*, Frankfurt/M. 2008.

<sup>12</sup> Vgl. Marco Bülow, *Wir Abnicker*, Berlin 2010.

<sup>13</sup> Vgl. Dieter Grimm, *Lässt sich die Verhandlungsdemokratie konstitutionalisieren?*, in: Claus Offe (Hrsg.), *Demokratisierung der Demokratie*, Frankfurt/M. 2003, S. 193–210.

<sup>14</sup> Vgl. BVerfG, 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 vom 7.9.2011; 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012; 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012.

<sup>15</sup> Vgl. Winfried Hassemer, *Dalli, dalli, das Haus brennt*, in: FAZ vom 28.6.2012; Paul Kirchhoff, *Verfassungsnot!*, in: ebd. vom 12.7.2012.

<sup>16</sup> Vgl. Norbert Lammert, *Regierung agiert grob verfassungswidrig*, in: ebd. vom 12.3.2011.

<sup>17</sup> Zit. nach: BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012.

<sup>18</sup> Vgl. FAZ vom 17.3.2011.

Atomgesetzes bezieht sich auf Gefahr im Verzuge, die aus Japan hierzulande jedoch keineswegs drohte. Der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Papier hält das Atom-Moratorium 2011 „eindeutig für verfassungswidrig“.<sup>19</sup> Während bei der 1968 Aufruhr verursachenden Notstandsverfassung der Grundsatz galt, dass für ruhige Zeiten wie für den echten Notstandsfall die gleichen Rechtsgrundsätze zu gelten hätten, bricht sich nun in einer Stimmungslage Ausnahmezustandsmentalität Bahn: die Stunde der Exekutive. Das Parlament wird von der Regierung auf die Seite geschoben. Von ihm verabschiedetes Recht wird gebrochen oder umgangen. Man beachte dabei die Häufung der Fälle binnen weniger Wochen und Monate. Dabei geht es nicht nur um die Position des Bundestages, sondern auch um die Integrität des Rechtsstaats; denn dieser beruht auf dem Vorrang des Gesetzes, das Politik und Regierung bindet – nicht umgekehrt.

Soweit es angerufen worden ist, hat das Bundesverfassungsgericht diesen Tendenzen entschieden Grenzen gesetzt. Das Recht des Bundestages auf Mitwirkung in Angelegenheiten der EU setze eine intensive und frühzeitige Informationspflicht der Bundesregierung (Art. 23 GG) voraus – umso intensiver, je komplexer der Vorgang ist und je tiefer er in den parlamentarischen Zuständigkeitsbereich eingreift. Der Bundestag dürfe nicht in eine bloß nachvollziehende Kontrolle geraten und müsse sich fundiert befassen und äußern können, bevor die Regierung wirksame und bindende Erklärungen nach außen abgebe.<sup>20</sup> Unzulässig sind Kompetenzaushöhlungen, die eine parlamentarische Repräsentation des Volkswillens rechtlich oder faktisch unmöglich machen. Insofern müssten die Abgeordneten des Deutschen Bundestages auch in einem System intergouvernementalen Regierens die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten und dürften diese Verantwortung nicht durch unbestimmte Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen.<sup>21</sup> Schließlich bestehen in einem potenziellen, von Eilbedürftigkeit und Vertraulichkeit begründeten Konflikt zwischen Funktionsfähigkeit des Organs und

<sup>19</sup> Zit. nach: Handelsblatt vom 17.3.2011.

<sup>20</sup> Vgl. BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19.6.2012

<sup>21</sup> Vgl. ders., 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 vom 7.9.2011

den gleichen Statusrechten aller Abgeordneten enge, vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit regierte Spielräume zur Delegation von Plenarentscheidungen auf Sondergremien, die Karlsruhe im Falle des Europäischen Stabilisierungsmechanismus nicht zu erkennen vermochte.<sup>22</sup>

Legitimität fließt nicht aus Parteigremien, Kanzlerwillen, Koalitionsvereinbarungen, Regierungsbeschlüssen oder aus Verabredungen der Bundesregierung mit Ministerpräsidenten. Sie fließt allein aus der parlamentarischen Gesetzgebung unter Beachtung der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten. In der Missachtung dieses Grundsatzes liegt eigentlich schon mehr als „nur“ eine Marginalisierung des Parlaments. Verfestigte sich diese Tendenz, verlore das Parlament nicht nur seine Fähigkeit zur Teilhabe an der politischen Führung. Es würde auch des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger beraubt, die nicht daran interessiert sind, macht- und einflusslos vertreten zu sein. Um den Bundestagspräsidenten zu zitieren: „Es schadet dem Ansehen des Parlaments, wenn der Eindruck entsteht, als folgten wir vornehmlichen oder tatsächlichen Vorgaben, statt selbstständig zu urteilen und zu entscheiden.“<sup>23</sup> Genau dieses Urteil oder Vorurteil der Fremdbestimmung ist ein klassischer und aktueller Topos der Parlamentskritik ganz unterschiedlicher Provenienz. Er begründet die tiefe Vertrauenskrise des Parlamentarismus nicht nur in Deutschland.<sup>24</sup>

## Kommunikation

Die jüngsten Urteile des Bundesverfassungsgerichts orientieren sich strikt an der Unverbrüchlichkeit des Demokratieprinzips und seiner Umsetzung in einer Abfolge der Legi-

<sup>22</sup> Vgl. ders., 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012. Vgl. zur Bedeutung der Gleichheit aller Abgeordneten für die Parlamentsautonomie Gerald Kretschmer, Art. 40, Rn. 8 in Bruno Schmidt-Bleibtreu/Hans Hofmann/Axel Hopfau (Hrsg.), GG. Kommentar zum Grundgesetz, Köln 2011<sup>12</sup>.

<sup>23</sup> Zit. nach: Spiegel Online vom 7.11.2010: [www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,727717,00.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,727717,00.html) (20.10.2011).

<sup>24</sup> Vgl. Heinrich Oberreuter, Krise der Demokratie?, in: Internationale Katholische Zeitschrift *Communio*, 40 (2011) 4, S. 323–332; Oscar W. Gabriel/Lisa Schöllhammer, Warum die Deutschen ihrem Abgeordneten nicht mehr vertrauen als dem Bundestag, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 40 (2009) 2, S. 414–430.

timisation durch Bürgerwille, Wahl und Parlamentsentscheidung. Es wäre eine Fehlinterpretation, sie nur als Konfliktregelung zwischen Unions- und Nationalebene, Abgeordneten und Institution oder Parlament und Regierung zu interpretieren. Sie behandeln den Anspruch des Bürgers, im Rahmen der konsentierten Legitimationsstruktur regiert zu werden. Ausdrücklich beabsichtigen sie, ihn vor einem entsprechenden Substanzverlust zu bewahren, worin das Kernargument gegen eine Entleerung parlamentarischer Gestaltungsmöglichkeiten und mit ihr der legitimierenden Ratio des Wahlrechts zu sehen ist. Vielfach wird in diesem Kontext an das Prinzip parlamentarischer Öffentlichkeit als Voraussetzung für die Einbeziehung der Bürger und der Kontrolle der Politik durch sie erinnert. Wichtigen Entscheidungen „muss deshalb grundsätzlich ein Verfahren vorausgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten.“<sup>25</sup> Legitimation durch Kommunikation bleibt die Kernfunktion des Parlamentarismus.

Aber Parlamente verfügen nicht autonom über ihre Außenbeziehungen. Demokratische Legitimation bleibt in der Massendemokratie stets auch journalistischen Selektions- und Interpretationsmustern unterworfen, die ihrerseits politischen Legitimations- und Kontrollprozessen nicht ausgeliefert sind (und nicht sein dürfen). Über den Zugang zur Öffentlichkeit entscheiden durchaus auch von der Kommerzialisierung der elektronischen und der Boulevardisierung zahlreicher Printmedien bestimmte Nachrichtenwerte. Zugespitzt formuliert: Während ehemals parlamentarische Öffentlichkeit sensationell war, muss heute im Parlament Sensationelles geschehen, damit es öffentlich wird. Klagen über Vermittlungsdefizite sind vielfältig und pointiert.<sup>26</sup> Die Zerlegung der Politik in dramatisierende Events von Sieg und Niederlage macht die intellektuelle Auseinandersetzung mit legislativen Materien überflüssig und vermeidet die Vermittlung von Politik als Prozess.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012, Rn. 108.

<sup>26</sup> Vgl. Norbert Lammert, Parlament und Partizipation in der Mediendemokratie, in: Die politische Meinung, 56 (2011), S. 147–158.

<sup>27</sup> So Wolfgang Thierse in einer Rede beim „MainzerMedienDisput“ am 4. 11. 2003, online: [www.thierse.de/reden-und-texte/reden/rede-mainzer-medien-disput](http://www.thierse.de/reden-und-texte/reden/rede-mainzer-medien-disput) (28.8.2010).

Wie bedeutsam ist diese Außendarstellung noch? Oft weisen Klagen darauf hin, dass der auf Meinungsbildung und Legitimation einwirkende Dialog immer weniger in den institutionellen Arenen stattfindet, sondern „politische“ Öffentlichkeit andernorts, speziell in Talkshows, hergestellt wird. Für die Akteure wird es immer unwichtiger, über parlamentarische Öffentlichkeit zu verfügen. Die politische Auseinandersetzung findet um Anteile an der Fernsehkommunikation statt und keineswegs nur über die Kontroversen zwischen Politikern, sondern um die oberflächliche Interpretation politischer Realität zwischen Politikern, Medienmachern und Prominenten.<sup>28</sup> Legitimation und Kommunikation rücken wieder auseinander.

Die „Fernsehdemokratie“ ist Parlamentsdemokratie nur in höchst eingeschränktem Maße. Aufgrund von Bedeutung und Reichweite dieses Mediums ist es stilbildend geworden, hat die Logik der bildlichen Information zur Logik der Massenkommunikation insgesamt avancieren lassen<sup>29</sup> und zugleich auch – Stichwort Medialisierung – die Politik ihrer Eigengesetzlichkeit unterworfen. Zu den diesen Prozess begleitenden fundamentalen Veränderungen gehört auch eine Aufspaltung der politischen Handlungswelten, die normativen Maximen des Parlamentarismus widerspricht. Im Entscheidungshandeln ist ein hohes Maß an Rationalität freizusetzen. In der kommunikativen Legitimation von Entscheidungen dominieren dagegen vereinfachte Darstellung und Reduzierung von Komplexität.

Gleichzeitig führt die extreme Personalisierung der Politik zu einer übermäßigen Konzentration auf Persönlichkeitseigenschaften von Kandidaten und Amtsinhabern statt auf politische Positionen und Tugenden. Politische Führungspersönlichkeiten müssen maximalen Nutzen aus dem Mediensystem ziehen. Trotz mancher Gegenbeispiele zeigt sich im nationalen wie internationalen Kontext, dass der Gewinn von Führungssämtern mit Telegenität und Beherrschung des spezifischen journalistischen Zeichensystems zunehmend korrespondiert. Dem deliberierenden Parlamentarismus widerstreitet medialisierte Politik in drei

<sup>28</sup> Vgl. FAZ vom 11.5.2005; Tissy Bruns, Republik der Wichtigtuere, Bonn 2007.

<sup>29</sup> Vgl. Thomas Meyer, Politik als Theater, Berlin 1998, S. 107.

Dimensionen: Zum ersten verliert Politik, die der visuellen Logik der Fernsehinszenierung entspricht, bei den Rezipienten an Seriosität; sie wird – wenn überhaupt – im Kontext des Unterhaltungsbedürfnisses wahrgenommen. Zum zweiten entspricht sie nicht der tatsächlichen Komplexität politischer Willensbildungsprozesse. Ihre dramaturgischen Notwendigkeiten lassen Kontinuität und Rationalität vermissen. Die elektronisch hoch sensibilisierte Nation bedarf beständig neuer Reize. Zum dritten wird fast ausschließlich das „Zeigbare“ vermittelt. Karriere gemacht haben die Stichworte Visualisierung, Personalisierung und Ritualisierung.<sup>f<sup>0</sup></sup> Hintergründe, Zusammenhänge und reale Abläufe politischer Willensbildungsprozesse werden vernachlässigt oder sind weder inszenier- noch zeigbar.

## Euphorie und Ernüchterung

Euphorische Hoffnungen richteten sich auf „Computer-Demokratie“<sup>f<sup>1</sup></sup> und Internet. Letzterem wurde bei seinem Aufkommen vielfach angedeutet, durch interaktive Anwendungschancen das Idyll einer virtuellen Versammlungsdemokratie zu ermöglichen,<sup>f<sup>2</sup></sup> welche im Grunde die repräsentative Demokratie ersetzen und ihre kommunikative Legitimation überflüssig erscheinen ließe. Mittlerweile ist Realitätssinn zurückgekehrt. In den Piraten gruppiert sich um das Netz eher eine Generation, die parlamentarischer Repräsentation negativ gegenübersteht. Es vollzieht sich der gleiche Prozess wie stets in der Geschichte: Öffentlichkeit bemächtigt sich neuer Medien, und neue Medien bemächtigen sich ergänzend der politischen Öffentlichkeit – ohne die jeweils erwartete, befürchtete oder erhoffte „revolutionäre“ Konsequenz. Medientechnik und soziopolitischer Kontext begründen einen inkrementalen Demokratiewandel,<sup>f<sup>3</sup></sup>

<sup>f<sup>0</sup></sup> Frühzeitig registriert von: Wolfgang Bergsdorf, Legitimität aus der Röhre, in: Publizistik, 28 (1983), S. 40ff.

<sup>f<sup>1</sup></sup> Herbert Krauch, Computer-Demokratie, Düsseldorf 1972.

<sup>f<sup>2</sup></sup> Vgl. Jürgen Stern, www.mehr-demokratie.de: Das Internet und die Zukunft der deutschen Politik, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, 51 (2002), S. 245–270. Kritisch: Susanne Gaschke, Klick. Strategien gegen die digitale Verdummung, Freiburg u. a. 2009, S. 135ff.

<sup>f<sup>3</sup></sup> Vgl. Thomas Zittel, Repräsentativverfassung und neue Kommunikationsmedien, in: Winand Gellner/

ohne die bekannten Problemstellungen obsolet werden zu lassen. Jedenfalls gelingt im Netz keineswegs die „Schaffung einer gesellschaftsumfassenden Agora“.<sup>f<sup>4</sup></sup> Das Publikum ist fragmentiert, die politische Bühne eine unter vielen. Gesellschaftliches Interesse am Legitimationsdiskurs besteht nicht allgemein.

Die Geschichte des Parlamentarismus ist eine Geschichte seiner Herausforderungen. Aktuell entfalten sich diese keineswegs in Deutschland allein, blickt man nur auf grundsätzlich stabile Demokratien. Selbst Capitol Hill in Washington, D.C. verlor jüngst an Identität, Macht und Kontrollpotenz – ja sogar an Respekt der Exekutive. Das britische Unterhaus kämpft um seine Kommunikations- und Kontrollkompetenz. Ob Frankreichs „rationalisierter“ Parlamentarismus sich zu emanzipieren versteht, bleibt offen. In Italien schließlich gehört das Regieren mit Notstandsdekreten seit Jahrzehnten zum Normalzustand.

Wenn der liberale Rechtsstaat „ein moralisches Gut ersten Ranges“ ist und „seine Verwirklichung in der repräsentativen Demokratie“ als eine „der intelligenten Erfindungen, die die Menschheit im Felde der Politik gemacht hat“ gelten kann,<sup>f<sup>5</sup></sup> sollte sich ihrem Substanzerhalt permanente Aufmerksamkeit zuwenden, und zwar im Sinne der Priorität der Substanz vor aktuellen politischen Opportunitäten. Zur Legitimation supranationaler Regierung bedarf es beispielsweise der Etablierung dieser Substanz auf supranationaler Ebene. Bei allen Demokratisierungsprozessen der Europäischen Union wäre die These allzu kühn, die parlamentarische Repräsentation entspräche bereits den auf nationalstaatlicher Ebene gültigen normativen Maßstäben. Solange das so ist, spricht das Bundesverfassungsgericht mit guten Gründen der Bewahrung demokratischer Legitimität Priorität vor der Vertiefung der Integration zu.<sup>f<sup>6</sup></sup>

Fritz von Korff (Hrsg.), Demokratie und Internet, Baden-Baden 1998, S. 111–125.

<sup>f<sup>4</sup></sup> Stefan Marschall, Strukturwandel der parlamentarischen Öffentlichkeit, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 50 (2003), S. 436.

<sup>f<sup>5</sup></sup> Carl Friedrich von Weizsäcker, in: Süddeutsche Zeitung vom 24. 1. 1978.

<sup>f<sup>6</sup></sup> Vgl. Andreas Voßkuhle, Über die Demokratie in Europa, in: FAZ vom 9. 2. 2012.

Brigitte Geißel

# Politische (Un-) Gleichheit und die Versprechen der Demokratie

„One man, one vote“ – so lautet das zentrale Gleichheitsversprechen der Demokratie. Mit gleichen Wahl- und Beteiligungsoptionen

**Brigitte Geißel**

Dr. phil. habil., geb. 1962;  
Professorin für Politikwissenschaft und politische Soziologie,  
Leiterin des Arbeitsbereichs Demokratische Innovationen,  
Goethe-Universität Frankfurt,  
FB Gesellschaftswissenschaften,  
Robert-Mayer-Straße 1,  
60325 Frankfurt/M.  
geissel@soz.uni-frankfurt.de

zwischen der Stimmabgabe sollen allen Bürgerinnen und Bürgern ähnliche Partizipationschancen offenstehen und alle Bevölkerungsgruppen politische Entscheidungen prinzipiell gleich beeinflussen können. Soweit zum Versprechen und zum Ideal von Demokratie. Dieses Versprechen wurde noch nie vollständig eingelöst und das Dilemma politischer Ungleichheiten schon lange konstatiert.<sup>1</sup>

Vieles weist darauf hin, dass Ungleichheiten bei politischer Partizipation und Repräsentation in Zukunft sogar zunehmen werden. Denn die wachsenden ökonomischen Ungleichheiten haben Auswirkungen auch auf den politischen Bereich.<sup>2</sup> Es ist nicht erstaunlich, dass das Buch „Unequal Democracy“<sup>3</sup> den Zeitgeist getroffen hat und mit Preisen überhäuft wurde. Das Versprechen der Demokratie, politische Gleichheit herzustellen, scheint in immer weitere Ferne zu rücken.<sup>4</sup>

An diesen Befund schließt sich eine Reihe von Fragen an, die im Folgenden diskutiert werden: (1) Bestandsaufnahme ungleicher Partizipation und Repräsentation: Wie sieht politische Ungleichheit konkret aus? Welche Gruppen partizipieren in welchen Beteiligungsoptionen? (2) Effekte ungleicher Partizipation und Repräsentation: Ist politische

Ungleichheit schlecht? Welche Bedeutung hat das geringe Beteiligungsniveau einiger Gruppen für demokratische Gesellschaften? (3) Reformvorschläge: Können neue partizipative Beteiligungsverfahren politische Gleichheit herstellen? Wie kann Repräsentationslücken begegnet werden?

## Bestandsaufnahme

Art und Umfang politischer Partizipation und Repräsentation hängen ab von Faktoren wie Bildung, Geschlecht oder Alter. Wie sehen diese konkret aus? Bezüglich der *Wahlbeteiligung* sind gegenläufige Entwicklungen zu erkennen. Insgesamt nimmt die Wahlbeteiligung ab. Nicht die gesamte Bevölkerung hat sich jedoch in gleicher Weise zurückgezogen. Bemerkenswert ist die Entwicklung des weiblichen Teils: Während Frauen jahrelang seltener als Männer zur Wahlurne gingen, hat sich dies mittlerweile ins Gegenteil verkehrt. Frauen unter 60 Jahren gehen heute häufiger wählen als ihre männlichen Altersgenossen.

Bei Personen aus bildungsfernen Schichten sieht die Situation anders aus.<sup>5</sup> Vor allem jene Bevölkerungsgruppen haben sich vom Urnengang verabschiedet, die eigentlich die meisten Forderungen an Mandatsträger zu stellen hätten: Bürger mit niedrigem Bildungsniveau und geringem Einkommen. Dieses an sich altbekannte Phänomen hat sich in den vergangenen Jahren noch verschärft.

Doch nicht nur Gleichheit beim Wählen ist ein zentrales Versprechen von Demokratie, sondern prinzipiell gleiche Chancen aller Bürgerinnen und Bürger auf politische Entscheidungspositionen. Wie ungleich beziehungsweise gleich sind diese Chancen ver-

<sup>1</sup> Vgl. Arend Lijphart, *Unequal Participation*, in: *American Political Science Review*, 91 (1996) 1, S. 1–14.

<sup>2</sup> Vgl. Frederick Solt, *Economic Inequality and Democratic Political Engagement*, in: *American Journal of Political Science*, 52 (2008) 1, S. 48–60.

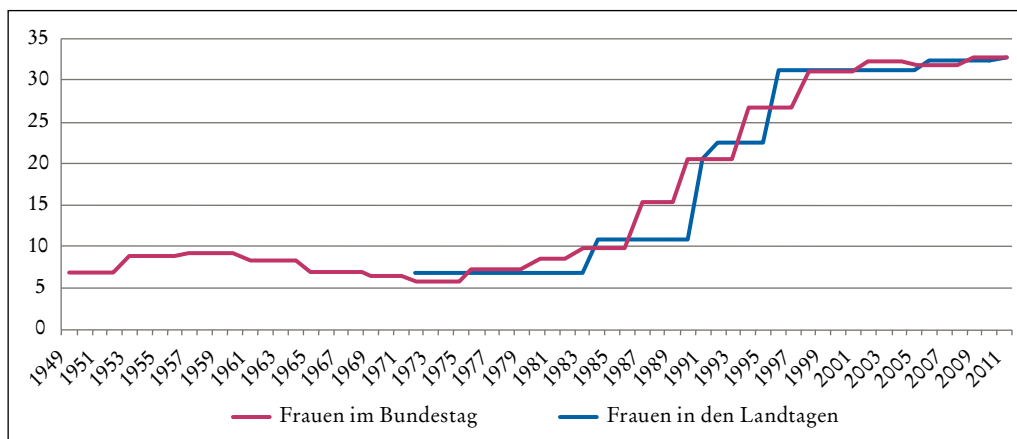
<sup>3</sup> Larry M. Bartels, *Unequal Democracy*, Princeton 2008.

<sup>4</sup> Vgl. Markus Linden/Winfried Thaa, *Krise und Reform politischer Repräsentation*, Baden-Baden 2011, S. 16.

<sup>5</sup> Vgl. Armin Schäfer, *Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Europa*, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 4 (2010) 1, S. 131–156.



**Abbildung 1: Vertretung von Frauen im Bundestag und in den Landtagen (Durchschnitt, in Prozent)**



Quelle: Eigene Berechnung.

teilt? Hinsichtlich der Repräsentation von Frauen kann mittlerweile von einer Erfolgsgeschichte gesprochen werden. Nach Jahrzehnten, in denen Frauen in der Politik dramatisch unterrepräsentiert waren, sind sie seit den 1990er Jahren zunehmend stärker vertreten (*Abbildung 1*).<sup>16</sup>

Anders sieht die Situation bei den Angehörigen der unteren Bildungs- und Einkommensgruppen aus. Sie scheinen immer weniger Chancen zu haben, in politische Elitpositionen aufzusteigen. So hat die große Mehrheit der Bundestagsabgeordneten einen Hochschulabschluss, und in den Führungsgremien sind mittlerweile nahezu ausschließlich Akademikerinnen und Akademiker zu finden.

Bei vielen nicht institutionalisierten Beteiligungsformen jenseits von Wahlen (wie etwa Petitionen oder Demonstrationen) sieht die Situation ähnlich aus. Geschlechterunterschiede scheinen auch bei diesen Verfahren zu verschwinden, während Unterschiede hinsichtlich Bildung und Einkommen sich immer stärker verfestigen. Personen mit höheren Bildungsabschlüssen sind auch hier besser vertreten (*Abbildung 2*).

<sup>16</sup> Allerdings stagniert der Anteil an Frauen in Elitpositionen seit dem Jahrtausendwechsel. Vgl. Brigitte Geissel, Successful Quota Rules in a Gendered Society – Germany, in: Drude Dahlerup/Monique Leyenaar (eds.), *Breaking Male Dominance in Old Democracies*, Oxford 2013 (i. E.).

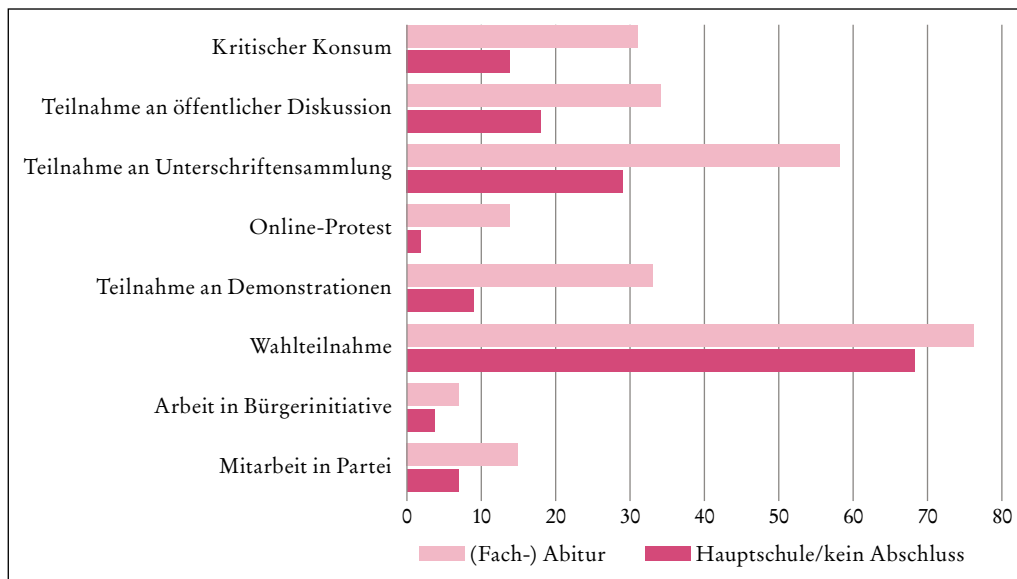
Besonders stark ausgeprägt ist der Unterschied zwischen Langzeiterwerbslosen beziehungsweise dauerhaft „Armen“ und jenen, die kontinuierlich im Erwerbsleben stehen. Allerdings scheint auch hier das Bildungsniveau die zentrale Variable zu sein, denn es ziehen sich auch bei den „Langzeit-Armen“ die Bildungsfernen am stärksten zurück.<sup>17</sup> Menschen mit geringer Bildung bringen ihre Interessen immer seltener in das politische Geschehen ein. Dies ist kein deutsches Phänomen: In vielen Ländern nehmen Männer wie Frauen mittlerweile in ähnlicher Weise bei diesen Beteiligungsformen teil, während die unteren Bildungs- und Einkommensgruppen sich immer stärker zurückziehen.<sup>18</sup>

Wie sehen die Partizipationsmuster von Menschen mit Migrationshintergrund aus? Zwar haben viele von ihnen kein Wahlrecht und sind bei nicht institutionalisierten Beteiligungsverfahren nur schwach vertreten. Bei der Repräsentation in politischen Elitpositionen ist seit einigen Jahren jedoch ein leichter Anstieg zu erkennen. In Vertretungskörperschaften auf lokaler, Länder- und Bundesebene sind Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund zuneh-

<sup>17</sup> Vgl. Petra Böhnke, Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation, in: *APuZ*, (2011) 1–2, S. 18–25.

<sup>18</sup> Vgl. Sofie Marien/Marc Hooghe/Ellen Quientellier, Inequalities in Non-Institutionalized Forms of Participation, in: *Political Studies*, 58 (2010) 1, S. 187–213.

Abbildung 2: Partizipationswahrscheinlichkeit nach Schulabschluss (2008)



Quelle: Nachdruck aus: Sebastian Bödeker, Die soziale Frage der Demokratie, in: WZB-Mitteilungen, (2011) 134, S. 27.

mend öfter vertreten.<sup>10</sup> Es fehlen noch systematische Studien, aber auch hier scheint sich der oben beschriebene Trend zu wiederholen: Bildungsferne und einkommensschwache Migrantinnen und Migranten partizipieren kaum, Migrantinnen und Migranten mit hohem Bildungsniveau beteiligen sich immer häufiger.

## Effekte

Die politische Abstinenz bildungsferner und einkommensschwacher Personen sowie die wachsenden Macht- sowie Einflussasymmetrien haben fatale Folgen und könnten auf lange Sicht sogar Demokratie, Gesellschaft und Ökonomie gefährden.

Erstens richten sich politische Entscheidungsträger eher nach den Präferenzen partizipierender Gruppen. Generell ist die Vertretung von Gruppeninteressen der zentrale Motor von Repräsentation – denn Repräsentanten wollen von ihrer jeweiligen Wählerschaft (wieder) gewählt werden. Bevölkerungskreise, die sich politisch nicht beteiligen,

entschwinden vom Radarschirm politischer Repräsentanten. So wies Martin Gilens nach, dass die Responsivität<sup>10</sup> der Entscheidungsträger in den USA sich je nach Einkommenszugehörigkeit der Wählerschaft unterscheidet.<sup>11</sup> Je höher das Einkommen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Entscheidungsträger responsiv reagieren. So werden die Präferenzen der oberen Einkommensgruppen häufiger berücksichtigt als jene niedriger Einkommensgruppen.

Besonders auffallend ist der vollständige Mangel an Responsivität gegenüber den Interessen der untersten Einkommensgruppen. Ob dieses Ergebnis nur für die USA zutrifft oder auch für Deutschland, wird noch zu untersuchen sein.

Unter dieser selektiven Responsivität leidet, zweitens, politische Legitimität: Vor allem Personen aus den unteren Bildungs- und Einkommenschichten sind überzeugt, dass Politikerinnen und Politiker sich nicht um ihre Interessen kümmern und dass sie kei-

<sup>10</sup> Vgl. Karen Schönwälder/Cihan Sinanoglu/Daniel Volkert, Vielfalt sucht Rat, Berlin 2011; B. Geissel (Anm. 6).

<sup>10</sup> Responsivität bedeutet, dass politische Repräsentanten Präferenzen der Bevölkerung berücksichtigen.  
<sup>11</sup> Vgl. Martin Gilens, Inequality and Democratic Responsiveness, in: Public Opinion Quarterly, 69 (2005) 5, S. 778–796.

**Tabelle: Auswirkungen neuer partizipativer Verfahren auf Beteiligung und Einfluss**

	„Gleiche“ Beteiligung?	„Gleicher“ Einfluss?
<i>Inklusive Responsivität</i>	–	–
<i>Quotenregelungen</i>	+ (nicht für jede Gruppe geeignet)	+
<i>Partizipative Beteiligungsverfahren:</i>		
Direktdemokratische Optionen	abhängig von Mobilisierung (Ausschluss von Nicht-Deutschen)	je nachdem ob bindend oder konsultativ
Deliberativ-konsultative Verfahren	abhängig von inkludierenden Maßnahmen (v. a. Rekrutierung von Teilnehmenden)	abhängig von politischer Einbindung

Quelle: Eigene Darstellung.

nen Einfluss auf die Regierung haben.<sup>12</sup> Sie nehmen Politik eher als elitäre Veranstaltung wahr und erachten Partizipation als sinnlos. Somit fehlt jeglicher Anreiz sich zu beteiligen. Der Teufelskreis hat sich geschlossen.

Auf lange Sicht aber können Demokratien ohne Zustimmung und Unterstützung ihrer Bevölkerung kaum stabil bleiben. Wenn immer größere Teile der Bevölkerung den Eindruck haben, dass sie aus politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen ausgeschlossen sind – und sich zunehmend selber ausschließen –, wächst die politische Entfremdung. Aus der Politiker- und Politikverdrossenheit kann eine Institutionen- und schließlich sogar Demokratieverdrossenheit entstehen – inklusive Abwanderung zu extremen Parteien.

Diese Verdrossenheit wird vermutlich, drittens, nicht beim politischen System stehen bleiben. Vielmehr sind sogenannte *Spillover*-Effekte wahrscheinlich: Bei politisch Marginalisierten könnte auch das Interesse an Partizipation in der Zivilgesellschaft und der Ökonomie verschwinden. Ein Effekt wäre, dass sozioökonomische Ungleichheiten ansteigen.

Mindestens ebenso riskant ist jedoch eine andere Gefahr: Mit der Verweigerung politischer und sozioökonomischer Partizipation bildungsferner und einkommensschwacher

<sup>12</sup> Vgl. Sebastian Bödeker, Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland, OBS-Arbeitspapier, Nr. 1, 2012; Brigitte Geißel, Responsivität und Responsivitätswahrnehmung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 14 (2004) 4, S. 1235–1257.

Schichten könnte ein Kernelement modernender, leistungsstarker Gesellschaften verlorengelassen: der Glaube an die Möglichkeiten des Aufstiegs (soziale und politische Mobilität). Wenn große Bevölkerungsgruppen nicht mehr an soziale und politische Mobilität glauben, wenn sie auf dem Erwerbsarbeitsmarkt infolge mangelnder Erfolgsaussichten nicht mehr reüssieren wollen, wird auf lange Sicht vermutlich die Leistungsfähigkeit der gesamten Gesellschaften leiden. Untersuchungen zu diesen möglichen Entwicklungen stehen für Deutschland noch aus.

## Reformvorschläge

Wie kann nun der politischen Ungleichheit entgegengewirkt werden? Drei unterschiedliche Reformvorschläge lassen sich identifizieren (*Tabelle*). Zum einen wird gefordert, dass politische Repräsentanten nicht mehr selektiv, sondern inklusiv die Präferenzen der Bürgerschaft berücksichtigen, also auch die Interessen der unteren Bildungs- und Einkommenschichten (*inklusive Responsivität*). Allerdings dürften die Erfolgsaussichten dieser Forderung gering sein. Denn, wie bereits erwähnt, können angesichts der geringen Wahlbeteiligung dieser Bevölkerungsgruppen sowie des fehlenden Wahlrechts für nicht-deutsche politische Repräsentanten vermutlich nur begrenzt zur Responsivität motiviert werden. Auf Wiederwahl können sie ja nur hoffen, wenn sie die Interessen von Wählerinnen und Wählern vertreten.

Zum zweiten können Reformen darauf abzielen die Selbstvertretung (deskriptive

Repräsentation) politisch bislang schwach vertretener Gruppen in politischen Entscheidungsgremien zu stärken (*Quotenregelung*). Die dahinterstehende Logik lautet, dass sich Lebenskontexte verschiedener Bevölkerungsgruppen unterscheiden, woraus sich spezifische Bedürfnisse und Präferenzen entwickeln. Deshalb werden Personen aus den jeweiligen Gruppen als deren optimale Vertreter erachtet.

Diese Lösung hat sich bei der Vertretung von Frauen sowie von ethnischen Minderheiten als relativ erfolgreich erwiesen (*Abbildung 1*). Ob diese Lösung allerdings für jede marginalisierte Gruppe und in jedem politischen Kontext anwendbar ist, ist fraglich.

Zum dritten werden seit einigen Jahren *neue, partizipative Beteiligungsoptionen* propagiert, vor allem direktdemokratische sowie deliberativ-konsultative Verfahren. Auch bislang politisch wenig aktive Bevölkerungsgruppen könnten, so hoffen viele, dort ihre Interessen vertreten und gehört werden.

Doch ist diese Hoffnung realistisch? Umfassende Analysen liegen zwar noch nicht vor, aber es zeichnet sich bereits eine differenzierende Debatte ab. So lautet die Frage nicht mehr schlicht, ob partizipative Verfahren eine Garantie – oder eher eine Gefahr – für politische Gleichheit darstellen. Von Interesse ist heute vielmehr, welche Verfahren mit welchem Verfahrensdesign politische Gleichheit verbessern oder Ungleichheit verschärfen. Die folgende Zusammenstellung ist als ein erster Schritt zu betrachten,<sup>13</sup> während umfängliche Evaluationen noch ausstehen.

Betrachtet man die Effekte direktdemokratischer Teilnahmeverfahren<sup>14</sup> auf die Beteiligung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen, so ergibt sich ein verwirrendes

<sup>13</sup> Vgl. Brigitte Geißel, Partizipative Innovationen auf lokaler Ebene, in: M. Linden/W. Thaa, (Anm. 4); S. 195-216; dies./Ken Newton, Evaluating Democratic Innovations, London 2012.

<sup>14</sup> Generell haben direktdemokratische Verfahren den Nachteil, dass nur Personen mit einem deutschen (auf lokaler Ebene mit einem europäischen) Pass abstimmen dürfen. Eine verbesserte Repräsentation der Interessen von (nicht europäischen) Minderheiten ist somit durch direktdemokratische Verfahren kaum zu erreichen.

Bild.<sup>15</sup> Einige Studien zur Schweiz sowie zu Kalifornien zeigen, dass Marginalisierte die Möglichkeit direktdemokratischer Optionen nutzen, andere weisen ein Engagement vor allem von ressourcenstarken Kreisen nach.<sup>16</sup>

Ähnlich unklar ist die Situation in Deutschland. Eine Studie aus dem Jahr 2006<sup>17</sup> bestätigt eine relativ inklusive Beteiligung bei den untersuchten direktdemokratischen Verfahren hinsichtlich des Geschlechts sowie des Einkommens. Unterschiede existierten jedoch hinsichtlich der Bildung: Personen mit höherem Bildungsniveau gehen häufiger zur Abstimmung als Menschen mit niedrigerem Abschluss. Allerdings nahm ein höherer Anteil an Personen mit niedrigem Bildungsabschluss an direktdemokratischen Abstimmungen teil als beispielsweise an parteiorientierten Aktivitäten. Bei Volksabstimmungen war diese Bevölkerungsgruppe also weniger unterrepräsentiert als bei vielen anderen Teilnahmeverfahren.

Die Abstimmung zur Schulreform in Hamburg (2010) demonstrierte im Gegensatz dazu erhebliche Ungleichheiten. Es ging dabei um eine Schulreform, von der vor allem Kindern aus bildungsfernen Schichten profitiert hätten. Eine Bürgerinitiative aus mehrheitlich ressourcenstarken Kreisen initiierte einen Volksentscheid, bei dem 56 Prozent der Teilnehmenden gegen die Reform stimmten. Die Beteiligungsquote in den wohlhabenden Bezirken war dabei besonders hoch, in den ärmeren Bezirken demgegenüber sehr niedrig. Es war offensichtlich nicht gelungen, Letztere zu mobilisieren. Und Migranten ohne europäischen Pass, deren Kinder mittlerweile einen hohen Anteil der Hamburger Schüler stellen, durften *per se* nicht an der Abstimmung teilnehmen.

<sup>15</sup> Vgl. David Beetham, Evaluating new vs old forms of citizen engagement and participation, in: B. Geißel/K. Newton, (Anm. 14), S. 56-68; Dominic Höglinger, Verschafft die direkte Demokratie den Benachteiligten mehr Gehör, in: *Swiss Political Science Review*, 14 (2008), S. 207-243.

<sup>16</sup> Vgl. Markus Freitag/Uwe Wagschal (Hrsg.), *Direkte Demokratie*, Berlin u. a. 2007. Vgl. auch den Beitrag von Hubert Kleinert in dieser Ausgabe. (Anm. d. Red.)

<sup>17</sup> Vgl. Oscar W. Gabriel/Melanie Walter-Rogg, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft*, 45 (2006) 2, S. 39-56.

Deliberativ-konsultativ sind Verfahren, bei welchen Bürgerinnen und Bürger sich im Dialog mit politischen Themen befassen und abschließend eine Empfehlung an die politischen Repräsentanten abgeben, wie etwa Bürgerhaushalte oder Bürgerpanels.

Wie steht es nun um die politische Gleichheit bei diesen Verfahren? Hinsichtlich der Partizipationsraten gilt auch bei diesen Verfahren die generelle Regel: Je höher die Anforderungen von Partizipation in Bezug auf Zeit, Fähigkeiten und Ressourcen sind, desto seltener werden bildungsferne und einkommensschwache Personen teilnehmen. Es besteht also durchaus die Gefahr, dass sich politische Ungleichheiten verschärfen.<sup>18</sup>

Politik und Wissenschaft haben diese Gefahr vielfach erkannt und experimentieren mit neuen Verfahren zur Integration „schwacher Interessen“ wie etwa mit spezifischen Programmen („Soziale Stadt“<sup>19</sup>) oder neuen Mechanismen der Teilnehmendenauswahl. Bei Verfahren mit einer zufälligen Auswahl der Teilnehmenden oder Auswahl nach sozialstrukturellen Kriterien ist die Inklusivität deutlich höher. Bei Verfahren mit Selbstrekrutierung, welche bei vielen „offenen“ konsultativ-diskursiven Verfahren angewandt wird, dominieren die „üblichen Verdächtigen“.

Zwar zeigen Studien, dass auch politisch weitgehend marginalisierte Bürger sich engagieren, wenn sie von der Teilnahme eine Verbesserung ihrer Lebenssituation erhoffen. Aber auch dann sind spezifische Maßnahmen, die diese Beteiligung unterstützen, notwendig.<sup>20</sup> Allerdings sind diese Verfahren in der Regel konsultativ – ohne Anspruch auf Berücksichtigung. Selbst wenn also eine weitgehende Gleichheit bei den Teilnehmenden existiert, ist zu fragen, ob die Ergebnisse der Verfahren in politische Entscheidungen münden. Denn auch weitgehend gleiche po-

litische Beteiligung bleibt folgenlos, wenn die Empfehlungen in den Schubladen von Verwaltung und Politik verschwinden.

## Ausblick

Politische Partizipation und Repräsentation waren schon immer ungleich verteilt. Seit den 1990er Jahren konnten Frauen jedoch aufholen, während die unteren Bildungs- und Einkommenschichten zurückfielen.

Die zunehmende politische Ungleichheit führt dazu, dass Interessen dieser Schichten immer weniger berücksichtigt werden und politische Legitimität sinkt – bis hin zur Demokratieverdrossenheit.

Mittelfristig könnte sich politische Apathie auf zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Bereiche ausweiten. Besonders gefährlich wird es, wenn viele Bürgerinnen und Bürger ihre Hoffnung auf soziale Mobilität verlieren. Wenn sie sich aufgrund mangelnder Erfolgsaussichten nicht nur aus der Politik, sondern auch aus der Zivilgesellschaft und dem Arbeitsmarkt zurückziehen, *wird auf lange Sicht vermutlich die Leistungsfähigkeit der gesamten Gesellschaft leiden*.

Neue partizipative Verfahren eignen sich dabei nur bedingt als „Heilung“. Generell tauchen altbekannte Probleme der Ressourcen- und Einflussasymmetrien auf, und unter dem Deckmantel von partizipativer Demokratie können sich ressourcen- und organisationsstarke Gruppen durchsetzen. Nur wenn die Organisatoren partizipativer Verfahren Maßnahmen zur Inklusion schwacher Interessen und zur inklusiven Responsivität der politischen Repräsentanten ergreifen, kann politische Gleichheit verbessert werden.

<sup>18</sup> Vgl. Brigitte Geißel, Nachhaltige, effektive und legitime Politik durch Netzwerke?, in: Klaus Jacob/Frank Biermann/Per-Olof Busch/Peter H. Feindt (Hrsg.), Politik und Umwelt, PVS-Sonderheft 39, Wiesbaden 2007, S. 479–498.

<sup>19</sup> Vgl. Webseite: [www.sozialestadt.de/programm](http://www.sozialestadt.de/programm) (9.8.2012).

<sup>20</sup> Vgl. Archon Fung/Erik Olin Wright, Deepening Democracy, in: Politics and Society, 29 (2001) 1, 5–41.

# Politische Verfasstheit der kommunalen Ebene

Am 12. Februar 2012 wurde der nach dem Unglück bei der Loveparade 2010 in die Kritik geratene Duisburger Oberbürgermeister Adolf Sauerland im

## Michael Partmann

M. A., geb. 1984; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Europäische Regierungssysteme im Vergleich an der Technischen Universität Chemnitz, Institut für Politikwissenschaft, Thüringer Weg 9, 09126 Chemnitz.  
michael.partmann@phil.tu-chemnitz.de

## Gerd Strohmeier

Prof. Dr. phil., geb. 1975; Inhaber des Lehrstuhls für Europäische Regierungssysteme im Vergleich an der Technischen Universität Chemnitz (s.o).  
gerd.strohmeier@phil.tu-chemnitz.de

von mindestens zwei Dritteln seiner Mitglieder, die jedoch im Fall Sauerland nicht erreicht werden konnte.

Die Abwahl von Sauerland hat Licht auf ein Feld geworfen, das von Medien, Gesellschaft und Politikwissenschaft im Allgemeinen eher wenig beachtet wird: die politische Verfasstheit der kommunalen Ebene. Betrachtet man diese sowie deren Entwicklung in den Flächenbundesländern, sind drei Dinge festzustellen: Erstens haben die politischen Strukturen auf kommunaler Ebene wie auf keiner anderen politischen Ebene in Deutschland einen Wandel erfahren. Zweitens lässt sich eine gewisse Tendenz zur Vereinheitlichung der politischen Architektur auf kommunaler Ebene feststellen. Drittens existieren sowohl vor als auch nach dem angesprochenen Wandel

signifikante Unterschiede zu den politischen Strukturen auf Bundes- und Landesebene.

Diese Entwicklungen und Spezifika werden im Folgenden beleuchtet und systematisch eingeordnet. Dabei erfolgt eine Konzentration auf die 13 Flächenbundesländer, zumal in den Stadtstaaten (naturgemäß) abweichende Ausformungen der politischen Strukturen existieren. Im Mittelpunkt der Betrachtungen stehen die Legitimation beziehungsweise die Wahl sowie die Abberufung beziehungsweise die Abwahl der „kommunalen Regierungschefs“ – wobei zur Vereinfachung nur die Position der Bürgermeister fokussiert wird (unabhängig davon, welche konkreten Führungsfunktionen mit diesem Amt verbunden sind).<sup>1</sup> Schließlich werden mit der Legitimation und der Abberufung der Regierungschefs die zentralen Funktionsmechanismen eines Regierungssystems deutlich.

Die Legitimation beziehungsweise die Wahl der Regierungschefs können in demokratischen Regierungssystemen direkt oder indirekt erfolgen: direkt (durch Volkswahl) in präsidentiellen Regierungssystemen und indirekt (durch das Parlament) in parlamentarischen Regierungssystemen.<sup>2</sup> Als wichtiges Kriterium zur Unterscheidung von Regierungssystemen wird jedoch die Möglichkeit zur Abberufung beziehungsweise Abwahl des Regierungschefs (oder der Regierung) durch das Parlament aus politischen Gründen betrachtet, die in parlamentarischen Regierungssystemen gegeben und in präsidentiellen Regierungssystemen nicht gegeben ist.<sup>3</sup> Für Winfried Steffani ist dieses Merkmal sogar das alleinige zur Unterscheidung von Regierungssystemen: „Das abstrakt formulierte, jedoch durch seine maßgebliche politisch-praktische Relevanz ausgezeichnete Kriterium zur Unterscheidung präsidentieller und parlamentarischer Regierungssysteme sehe ich im parlamentarischen Misstrau-

<sup>1</sup> Vgl. Simon Book, Wahlkönige auf Zeit, in: Der Spiegel vom 30. 1. 2012.

<sup>2</sup> Vgl. Hans-Georg Wehling, Rat und Bürgermeister in der deutschen Kommunalpolitik, in: Andreas Kost/ders. (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, Wiesbaden 2010<sup>2</sup>, S. 356 ff.

<sup>3</sup> Vgl. grundlegend: Douglas V. Verney, The Analysis of Political Systems, London 1959, S. 75 ff.

<sup>4</sup> Vgl. Winfried Steffani, Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, Opladen 1979, S. 38.

ensvotum mit zwingender Rücktrittsfolge beziehungsweise, wie dies üblicherweise in Großbritannien der Fall ist, der Folge einer Auflösung des Parlaments und dessen anschließender Neuwahl.“<sup>5</sup>

## Legitimation der Bürgermeister

Lange Zeit wurden die Bürgermeister in den meisten Flächenbundesländern von den „Kommunalparlamenten“<sup>6</sup> beziehungsweise der Kommunalvertretung (wie dem Gemeinderat) gewählt, was den „kommunalen Regierungssystemen“ mit Blick auf das Kriterium der Legitimation der „Regierungschefs“ den Charakter eines parlamentarischen Regierungssystems verlieh. Nur in Bayern und Baden-Württemberg werden die Bürgermeister bereits seit 1952 beziehungsweise 1956 direkt gewählt.<sup>7</sup> Schließlich ist die Direktwahl (neben der vergleichsweise starken Position der Bürgermeister im kommunalen Gefüge) ein Wesensmerkmal der sogenannten Süddeutschen Ratsverfassung.<sup>8</sup> Die anderen Flächenbundesländer führten die Direktwahl erst in den 1990er Jahren ein: Hessen 1991, Brandenburg und Rheinland-Pfalz 1993, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und das Saarland 1994, Niedersachsen und Schleswig-Holstein 1996 sowie Mecklenburg-Vorpommern 1999.<sup>9</sup>

Ursächlich für die Reformen war unter anderem die hohe Popularität direktdemokratischer Elemente in der Bevölkerung. Zudem hat die kommunale Verfassungsentwicklung in den ostdeutschen Bundesländern zu entsprechenden Weichenstellungen und einem

zusätzlichen Reformdruck in den westdeutschen Bundesländern geführt.<sup>10</sup> Hinzu kamen die Folgen der kommunalen Finanzkrise der 1980er Jahre, die weithin „Forderungen nach Struktur- und Steuerungsveränderungen“<sup>11</sup> in den Gemeinden nach sich zogen. An die Einführung der Direktwahl wurden letztlich viele – mehr oder weniger plausible – Ziele und Hoffnungen geknüpft, etwa der Politikmüdigkeit entgegenzuwirken, das „Nominierungsmonopol“<sup>12</sup> der Parteien aufzubrechen, die Qualität der Kommunalpolitik zu verbessern sowie die Steuerungsfähigkeit, Verantwortlichkeit und Transparenz zu erhöhen.<sup>13</sup>

Indem mittlerweile in allen Flächenbundesländern die (hauptamtlichen) Bürgermeister direkt gewählt werden, existieren zwei wesentliche Unterschiede zwischen der kommunalen Ebene sowie der Bundes- und Landesebene: Die Bürgermeister haben im Gegensatz zu Bundeskanzlern und zu den Ministerpräsidenten eine direkte und damit eine stärkere Legitimation, aber nicht zwingend eine „parlamentarische“ Mehrheit – über die Bundeskanzler und Ministerpräsidenten in der Regel (mit Ausnahme von Minderheitsregierungen) verfügen. Dadurch erhalten die „kommunalen Regierungssysteme“ mit Blick auf das Kriterium der Legitimation der „Regierungschefs“ einen präsidentiellen Charakter. Das Problem einer fehlenden Mehrheit der Bürgermeister in ihren Kommunalvertretungen dürfte sich allerdings aufgrund der geringe(re)n Bedeutung der Parteipolitik auf kommunaler Ebene<sup>14</sup> bei Weitem nicht so negativ auswirken wie auf Bundes- oder Landesebene. Zudem wird durch die Direktwahl vermieden, dass die Bürgermeister in den Kommunalvertretungen hinter dem Rücken und möglicherweise gegen den Willen der Wähler bestimmt werden.

<sup>5</sup> Ders., Parlamentarisch-präsidentielle „Mischsysteme“?, in: Otto Luchterhandt (Hrsg.), Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS, Berlin 2002, S. 49.

<sup>6</sup> Vgl. Hellmut Wollmann, Kommunalvertretungen, in: ders./Roland Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik, Opladen 1999, S. 50ff.

<sup>7</sup> Vgl. Norbert Kersting, Die Zukunft der lokalen Demokratie, Frankfurt/M. 2004, S. 129.

<sup>8</sup> Vgl. Melanie Walter-Rogg/Volker Kunz/Oscar W. Gabriel, Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland, in: Oscar W. Gabriel/Everhard Holtmann (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, München 2005<sup>3</sup>, S. 440.

<sup>9</sup> Vgl. Doris Böhme, Die Abwahl von Bürgermeistern, Bamberg 2008, S. 9f.

<sup>10</sup> Vgl. H.-G. Wehling (Anm. 2), S. 355.

<sup>11</sup> Wolfgang Gisevius, Der neue Bürgermeister, Bonn 1999, S. 38.

<sup>12</sup> Norbert Kersting, Zum Siegeszug der süddeutschen Kommunalverfassung, in: Thomas von Winter/Volker Mittendorf (Hrsg.), Perspektiven der politischen Soziologie im Wandel von Gesellschaft und Staatlichkeit, Wiesbaden 2008, S. 225.

<sup>13</sup> Vgl. H.-G. Wehling (Anm. 2), S. 353f.

<sup>14</sup> Vgl. ders., Do Parties Matter?, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 25 (1996) 3, S. 315.

Erhält ein Kandidat oder eine Kandidatin im Rahmen der Direktwahl keine absolute Mehrheit, findet in der Regel eine Stichwahl statt. Ausnahmen bilden Baden-Württemberg und Sachsen, wo noch einmal neu gewählt wird und dann die relative Mehrheit ausreichend ist, sowie Niedersachsen, wo die Stichwahl 2010 abgeschafft wurde.<sup>15</sup> Dafür sprachen sicherlich die hohen Kosten (bei einer zu erwartenden hohen Zahl an Stichwahlen) sowie die abnehmende Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang.<sup>16</sup>

Die Länge der Amtsperiode der Bürgermeister variiert stark und liegt in den Flächenbundesländern für die hauptamtlichen Bürgermeister<sup>17</sup> zwischen sechs und zehn Jahren: sechs Jahre in Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen<sup>18</sup> und Thüringen, sechs bis acht Jahre in Schleswig-Holstein (nach der Regelung in der jeweiligen Hauptsatzung), sieben Jahre in Sachsen und Sachsen-Anhalt, sieben bis neun Jahre in Mecklenburg-Vorpommern (nach der Regelung in der jeweiligen Hauptsatzung), acht Jahre in Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen<sup>19</sup> und Rheinland-Pfalz sowie zehn Jahre im Saarland. Dabei wird deutlich, dass die Amtsperioden der Bürgermeister im Vergleich zur Amtszeit der Bundeskanzler, zum Teil auch im Vergleich zu den Amtszeiten der Ministerpräsidenten, relativ lang sind. Dies ist in vielerlei Hinsicht sinnvoll, etwa mit Blick auf die Stabilität, die Unabhängigkeit, die geringe politische Partizipation auf kom-

munaler Ebene (die sich in einer niedrigen Wahlbeteiligung manifestiert), die aufwändige Rekrutierung von geeignetem politischem Personal oder die Bereitschaft von geeigneten Kandidaten, sich für das Amt zur Verfügung zu stellen, sowie natürlich auch die Kosten für den Wahlgang selbst.

## Abberufung der Bürgermeister

Lange Zeit bestand in den Flächenbundesländern keine Möglichkeit, Bürgermeister aus politischen Gründen abberufen, was den „kommunalen Regierungssystemen“ mit Blick auf das Kriterium der Abberufung der „Regierungschefs“ den Charakter eines präsidentiellen Regierungssystems verlieh. Allerdings wurde in den 1970er Jahren in insgesamt vier Flächenbundesländern der Kommunalvertretung – als „demokratisches Korrektiv“<sup>20</sup> – die Möglichkeit gegeben, die Bürgermeister aus politischen Gründen abzuwählen: 1973 in Rheinland-Pfalz und im Saarland sowie 1979 in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

Mittlerweile können in nahezu allen Flächenbundesländern die Bürgermeister aus politischen Gründen abgewählt werden – mit Ausnahme von Bayern und Baden-Württemberg, wo eine Amtsenthebung nur infolge von strafrechtlichen oder disziplinarischen Vergehen der Amtsinhaber sowie bei Feststellung der Dienstunfähigkeit möglich ist. In allen anderen Ländern wurde die Möglichkeit zur Abwahl im Zuge der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister neu geregelt:<sup>21</sup> in Hessen 1992, in Brandenburg und Rheinland-Pfalz 1993, in Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und im Saarland 1994, in Niedersachsen und Schleswig-Holstein 1996 sowie in Mecklenburg-Vorpommern 1999. In den genannten Ländern ist eine Abwahl der Bürgermeister aus politischen Gründen prinzipiell möglich. Damit existiert auf kommunaler

<sup>15</sup> In Thüringen wurde die Stichwahl 2008 abgeschafft, 2010 jedoch wieder eingeführt. Nordrhein-Westfalen schaffte die Stichwahl 2007 ab, führte sie aber 2011 wieder ein.

<sup>16</sup> Vgl. H.-G. Wehling (Anm. 2), S. 363.

<sup>17</sup> Ehrenamtliche Bürgermeister werden in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein abweichend von den nachfolgenden Angaben alle fünf Jahre gewählt. Vgl. D. Böhme (Anm. 9), S. 10.

<sup>18</sup> In Nordrhein-Westfalen lag die Amtsperiode bei fünf Jahren und wurde 2007 auf sechs erhöht und damit von der Amtsperiode der Gemeinderäte entkoppelt. Vgl. Klaus-Viktor Kleerbaum, *Der Bürgermeister und sein Verhältnis zu Rat und Verwaltung*, in: Bernd Jürgen Schneider (Hrsg.), *Handbuch Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen*, Stuttgart 2009<sup>2</sup>, S. 17.

<sup>19</sup> In Niedersachsen lag die Amtsperiode bei fünf Jahren und wurde 2005 auf acht Jahre erhöht. Vgl. Petra-Regina Bertram, *Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten in Niedersachsen*, in: *Die Niedersächsische Gemeinde*, (2006) 6, S. 182.

<sup>20</sup> Raban Graf von Westphalen/Jürgen Bellers, *Deutsches Regierungssystem*, München 2001, S. 172.

<sup>21</sup> In Hessen wurde die Abwahl ein Jahr nach der Einführung der Direktwahl eingeführt, in allen anderen Flächenbundesländern im selben Jahr. Vgl. Hellmut Wollmann, *Direkte Demokratie in den ostdeutschen Kommunen*, in: Hans-Ulrich Derlien (Hrsg.), *10 Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation*, Baden-Baden 2001, S. 26 ff.



Ebene mehrheitlich eine Struktur, die mit Blick auf das Kriterium der Abberufung der „Regierungschefs“ Züge eines parlamentarischen Regierungssystems trägt. Schließlich können „Regierungschefs“ wie im parlamentarischen Regierungssystem und damit wie auf Bundes- und Landesebene<sup>122</sup> aus politischen Gründen abberufen werden.

Allerdings zeigen sich mit Blick auf das Kriterium der Abberufung der „Regierungschefs“ zwei wesentliche Unterschiede zum (allgemeinen) Grundmuster eines parlamentarischen Regierungssystems: Zum einen ist die Abberufung nur unter erschwerten Voraussetzungen möglich, zum anderen erfolgt sie – zumindest final – nicht durch das Parlament, sondern per Bürgerentscheid. Letzteres ist mit Blick auf die Legitimation konsequent: Wenn die Bürgermeister vom Wahlvolk direkt gewählt werden, sollten sie – zumindest final – auch nur vom Wahlvolk, also direkt, wieder abgewählt werden können. Wären die Kommunalvertretungen nicht nur in der Lage, die Abwahl einzuleiten, sondern auch vorzunehmen, würden sie in die direkte Legitimation der Bürgermeister eingreifen und könnten die Bürgermeister mit unterschiedlicher Wertigkeit legitimiert und abberufen werden. Zudem könnten neu gewählte Bürgermeister, die eine hinreichende (qualifizierte) Mehrheit in der Kommunalvertretung gegen sich haben, (im Extremfall) unmittelbar nach ihrer Wahl wieder ihres Amtes enthoben werden.

In allen Flächenbundesländern, in denen die Bürgermeister abgewählt werden können, erfolgt dies über einen Bürgerentscheid mit einem Quorum für die Beteiligung beziehungsweise für die Stimmen für die Abwahl. In der Regel muss sich ein Mindestanteil der Wahlberechtigten beteiligen und mehrheitlich für die Abwahl stimmen. Dieser liegt in Schleswig-Holstein bei 20 Prozent, in Brandenburg und Niedersachsen bei 25 Prozent, in Hessen, Rheinland-Pfalz,

<sup>122</sup> In der Bayerischen Verfassung existiert kein explizites Misstrauensvotum. Festgelegt ist jedoch, dass der Ministerpräsident zurücktreten muss, „wenn die politischen Verhältnisse ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten zwischen ihm und dem Landtag unmöglich machen“ (§44 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung). Vgl. Christoph Degenhart, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, Heidelberg u.a. 2011<sup>27</sup>, S. 314.

Sachsen-Anhalt, Thüringen und im Saarland bei 30 Prozent sowie in Sachsen bei 50 Prozent. In Mecklenburg-Vorpommern müssen mindestens ein Drittel der Wahlberechtigten abstimmen und davon mindestens zwei Drittel für die Abwahl stimmen. In Nordrhein-Westfalen müssen eine Mehrheit der Abstimmenden und zugleich mindestens 25 Prozent der Wahlberechtigten für die Abwahl stimmen.

Es wird deutlich, dass die Hürden für die Abwahl der Bürgermeister sehr unterschiedlich sind. Ein hohes Quorum, wie etwa in Sachsen oder in Nordrhein-Westfalen, erschwert natürlich die Abwahl der Bürgermeister, erscheint aber aus zwei Gründen sinnvoll: Zum einen wird die Regierbarkeit und Stabilität auf kommunaler Ebene gesichert beziehungsweise vermieden, dass Bürgermeister sich permanent einem Abwahlprozess stellen müssen oder gar unentwegt aus dem Amt entfernt werden. Zum anderen wird vermieden, dass eine engagierte Minderheit einen Bürgermeister gegen den Willen einer nicht partizipationswilligen Mehrheit aus dem Amt entfernt.

Von zentraler Bedeutung ist neben der Frage, wie sich die Abwahl vollzieht, die Frage, wie ein Abwahlverfahren eingeleitet werden kann. In allen Flächenbundesländern, in denen eine Abwahl der Bürgermeister möglich ist, kann das Abwahlverfahren von den Mitgliedern der Kommunalvertretung beantragt und beschlossen werden. Für die Beschlussfassung ist in Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen und im Saarland eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln sowie in Niedersachsen und Sachsen eine Mehrheit von mindestens 75 Prozent der Mitglieder der Kommunalvertretung erforderlich. In Sachsen-Anhalt reicht indessen die Mehrheit von mindestens 75 Prozent der anwesenden Mitglieder. Die Beantragung bedarf in Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland einer Mehrheit von mindestens 50 Prozent sowie in Niedersachsen einer Mehrheit von mindestens 75 Prozent der Mitglieder der Kommunalvertretung. In Sachsen-Anhalt reicht die Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder. In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Schleswig-Holstein

und Thüringen kann sogar ein Mitglied allein einen entsprechenden Antrag einbringen. Dabei wird deutlich, dass zumindest der Beschluss, ein Abwahlverfahren einzuleiten, in allen betroffenen Flächenbundesländern einer qualifizierten Mehrheit bedarf – was mit Blick auf die Regierbarkeit bzw. Stabilität auf kommunaler Ebene zweifelsohne sinnvoll erscheint.

In vier Flächenbundesländern (Brandenburg, Sachsen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen) können alternativ zu den Kommunalvertretungen im Rahmen eines Ratsbegehrens auch die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen eines Bürgerbegehrens Abwahlverfahren einleiten. Dafür liegt in Schleswig-Holstein das Quorum bei 20 Prozent der Wahlberechtigten.

In den anderen betroffenen Bundesländern hängt das Quorum von der Einwohnerzahl der Kommune ab: In Brandenburg liegt es in Kommunen bis 20000 Einwohner bei 25 Prozent, in Kommunen zwischen 20000 und 60000 Einwohner bei 20 Prozent und in Kommunen ab 60000 Einwohner bei 15 Prozent der Wahlberechtigten; in Nordrhein-Westfalen in Kommunen bis 50000 Einwohner bei 20 Prozent, in Kommunen zwischen 50000 und 100000 Einwohner bei 17,5 Prozent und in Kommunen ab 100000 Einwohner bei 15 Prozent der Wahlberechtigten; in Sachsen in Kommunen bis 100000 Einwohner bei einem Drittel und in Kommunen ab 100000 Einwohner (nach der Regelung in der jeweiligen Hauptsatzung) zwischen 20 Prozent und einem Drittel der Wahlberechtigten. Folglich nimmt in Brandenburg und in Nordrhein-Westfalen das Quorum mit zunehmender Bevölkerungszahl ab. In Sachsen ist eine derartige Abstufung in Kommunen ab 100000 Einwohner möglich.

Vor dem Hintergrund der sozialpsychologischen Erkenntnis, dass die Aktivität Einzelner in Gruppen mit zunehmender Größe im Allgemeinen abnimmt, erscheint eine derartige Regelung durchaus sinnvoll.<sup>23</sup> So zeigen etwa auch empirische Untersuchungen am Beispiel von Kommunalwahlen in Baden-Württemberg im Zeitraum von 1973 und

2003, dass die Wahlbeteiligung mit zunehmender Bevölkerungszahl eine abnehmende Tendenz aufweist.<sup>24</sup>

Dass die Möglichkeit, ein Abwahlverfahren im Rahmen eines Bürgerbegehrens (bei einem relativ niedrigen Quorum) einzuleiten und die Abwahl anschließend (bei einem relativ niedrigen Quorum) per Bürgerentscheid zu beschließen, durchaus zu einer sehr hohen Anzahl an (erfolgreichen) Abwahlverfahren führen kann, zeigt der Fall Brandenburg. Dort wurden bis 2008 34 Abwahlverfahren durchgeführt, wovon 17 durch ein Bürgerbegehren eingeleitet wurden und 23 erfolgreich waren.<sup>25</sup>

Damit war Brandenburg von den Bundesländern, in denen ein Abwahlverfahren per Bürgerbegehren eingeleitet werden kann, geraume Zeit das einzige, in dem von diesem Instrument auch (rege) Gebrauch gemacht wurde. Der „Spiegel“ sprach in diesem Zusammenhang 1996 vom „Bürgermeisterkegeln“.<sup>26</sup> Dies ist primär auf das sehr niedrige Quorum zurückzuführen (zehn Prozent der Wahlberechtigten), das in Brandenburg bis 1998 für die Einleitung des Abwahlverfahrens galt. Schließlich wurden in der Geltungszeit dieses niedrigen Quorums (von 1993 und 1998) 15 Abwahlverfahren eingeleitet – und infolgedessen eine Erhöhung des Quorums vorgenommen.

Ansonsten wurden bis 2008 nur in zwei anderen Bundesländern mehr als zehn Abwahlverfahren eingeleitet: in Sachsen in elf Fällen, wovon vier erfolgreich waren, und in Sachsen-Anhalt in 19 Fällen, wovon elf erfolgreich waren. In allen anderen Bundesländern waren die Zahlen in dem entsprechenden Zeitraum zum Teil deutlich niedriger: Hessen (9 durchgeführt/7 erfolgreich), Mecklenburg-Vorpommern (2/1), Niedersachsen (2/2), Nordrhein-Westfalen (3/2), Rheinland-Pfalz (2/1), Schleswig-Holstein (2/0) und Thüringen (6/4). Im Saarland ist es bis zu diesem Zeitpunkt sogar noch nie zu einem Abwahlverfahren gekommen.

Dabei wird deutlich, dass Abwahlverfahren nur sehr selten eingeleitet werden und

<sup>23</sup> Vgl. Bibb Latané et al., Many hands make light the work, in: *Journal of Personality and Social Psychology*, 37 (1979) 6, S. 822-832.

<sup>24</sup> Vgl. Timm Kern, *Warum werden Bürgermeister abgewählt?*, Stuttgart 2008, S. 153 ff.

<sup>25</sup> Vgl. D. Böhme (Anm. 9), S. 67.

<sup>26</sup> *Der Spiegel* vom 5. 8. 1996.

noch seltener erfolgreich sind. Dies hängt sicherlich nicht zuletzt mit den relativ hohen Hürden zur Abwahl der Bürgermeister zusammen. Letztlich zeigt sich, dass zwar eine Abwahl der Bürgermeister aus politischen Gründen möglich ist, aufgrund der verhältnismäßig hohen Hürden aber nur bei größeren politischen Verfehlungen praktiziert werden kann.

## Fazit

Die politischen Strukturen auf kommunaler Ebene haben in den Flächenbundesländern in den 1990er Jahren einen deutlichen Wandel erfahren: Einerseits wurde die Direktwahl der Bürgermeister flächendeckend eingeführt, andererseits wurde – mit Ausnahme von Bayern und Baden-Württemberg – die Abwahl der Bürgermeister per Bürgerentscheid ermöglicht. Trotz unterschiedlicher Regelungen im Detail lässt sich eine gewisse Tendenz zur Vereinheitlichung der politischen Architektur auf kommunaler Ebene feststellen.

Eine Einordnung der „kommunalen Regierungssysteme“ fällt dennoch schwer: Vor dem Wandel in den 1990er Jahren hatten die meisten „kommunalen Regierungssysteme“ mit Blick auf das Kriterium der Legitimation der „Regierungschefs“ den Charakter eines parlamentarischen Regierungssystems und mit Blick auf das Kriterium der Abberufung der „Regierungschefs“ den Charakter eines präsidentiellen Regierungssystems. Nach dem Wandel zeigen die „kommunalen Regierungssysteme“ mit Blick auf das Kriterium der Legitimation des „Regierungschefs“ den Charakter eines präsidentiellen Regierungssystems und mit Blick auf das Kriterium der Abberufung der „Regierungschefs“ – mit gewissen Einschränkungen – Züge eines parlamentarischen Regierungssystems. Damit sind sowohl vor als auch nach dem angesprochenen Wandel signifikante Unterschiede zwischen den politischen Strukturen auf kommunaler Ebene und den politischen Strukturen auf Landes- und Bundesebene festzustellen.

Alexandra Bäcker

# Der Wille der Fraktion

Der Ruf der Bundestags- und Landtagsfraktionen ist nicht der beste. Oft sehen sie sich dem Vorwurf ausgesetzt, der Wille der Fraktion stünde über

dem der Abgeordneten, denn ihre Mitglieder seien in der Mandatsausübung weniger ihrem Gewissen als vielmehr der Fraktionsdisziplin verpflichtet. Angeprangert wird damit eine der mehrheitlich getroffenen Fraktionsentscheidung faktisch

innewohnende „Beugekraft“ gegenüber der in der Abstimmung unterlegenen Minderheit der Fraktionsmitglieder, die das nach der Verfassung doch eigentlich freie Mandat des Abgeordneten (Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz) untergrabe. Auch die Anfang 2012 von den Bundestagsfraktionen der CDU/CSU, FDP und SPD – jedenfalls von den jeweiligen Mehrheiten in den Fraktionen – geplante Reform des Rederechts von Bundestagsabgeordneten war großer Kritik ausgesetzt. Anlass war die Gewährung von (jeweils fünf Minuten) Redezeit für je einen „Abweichler“ aus der CDU/CSU- und der FDP-Fraktion durch den Bundestagspräsidenten Norbert Lammert in der Debatte zum Euro-Rettungsschirm. Mit der geplanten Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages (GeschO BT) sollte „die Gewährung von Redezeit außerhalb von Fraktionskontingenten“<sup>1</sup> – mit anderen Worten: das Rederecht für Abgeordnete mit von der Fraktionslinie abweichender Meinung – neu geregelt werden. Nach einem Beschluss des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung sollte der für die Verteilung der Redezeit zuständige Parlamentspräsident künftig nur noch „im Benehmen mit den Fraktionen weiteren Rednern (...) das

## Alexandra Bäcker

Dr. iur., geb. 1968; Rechtsanwältin; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf; Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf. alexandra.baecker@hhu.de

<sup>1</sup> Vgl. Webseite: [www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a01/tagesordnungen/archiv/37\\_Sitzung-GO.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a01/tagesordnungen/archiv/37_Sitzung-GO.pdf) (26.7.2012).

Wort für in der Regel drei Minuten erteilen“ können.<sup>¶</sup> Doch scheiterte das Vorhaben nicht zuletzt am öffentlichkeitswirksamen Widerstand zahlreicher Abgeordneter, auch aus den eigenen Reihen.

Daran zeigt sich zugleich, dass das grundgesetzlich verbürgte freie Mandat der Abgeordneten nicht lediglich eine unerfüllbare Erwartungshaltung formuliert, sondern sich die Minderheit auch gegen den einmal formulierten (Mehrheits-) Willen der Fraktionen mitunter sogar durchsetzen kann: Die Chancen der Minderheit, zur Mehrheit zu werden, enden nicht mit der Beschlussfassung in der Fraktion. Es verdient daher näherer Betrachtung, was die Fraktionen bei der Organisation parlamentarischer Politik leisten und welche Möglichkeiten der Einflussnahme sie ihren innerfraktionellen Minderheiten generell einräumen.

## Organisation parlamentarischer Politik

Die Fraktionen wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Deutschen Bundestages mit (§ 47 Abs. 1 Abgeordnetengesetz, AbgG). Hinter dieser Formulierung verbirgt sich eine Fülle von Aufgaben, die ebenso zahlreich sind, wie die des Bundestages selbst, dem als Volksvertretung im umfassenden Sinne die demokratische Gesamtleitung unseres Gemeinwesens anvertraut ist. Allerdings sind die Fraktionen nur auf eine Mitwirkung beschränkt. Das ergibt sich schon daraus, dass ausschließlich der Bundestag in der Gesamtheit seiner Mitglieder das Volk repräsentieren kann, nicht aber eine Fraktion für sich allein, die „immer nur einen Ausschnitt aus dem in der Volksvertretung lebendigen politischen Meinungs- und Kräftespektrum“ verkörpert.<sup>¶</sup> Die Willensbildung in den Fraktionen kann infolgedessen die Entscheidung des Bundestages nur vorbereiten. Der Bundestag bedarf allerdings zur sachgerechten Erfüllung seiner Aufgaben auch der Fraktionen: Sowohl angesichts der Größe des Plenums als auch der Ausdifferenziertheit der dort zu behandelnden Themen ist eine strukturierende Organisation der parlamentarischen Arbeit unverzichtbar.<sup>¶</sup>

¶ Zit. nach: Helmut Stoltenberg, Lammert gegen Rederechtsvorstoß, in: Das Parlament vom 2. 4. 2012.

¶ BVerwGE 90, 104 (108).

¶ Vgl. Susanne S. Schüttemeyer, Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1997, Opladen 1998, S. 24f.

Ein aus mindestens 598 Abgeordneten bestehender Bundestag<sup>¶</sup> ist ohne Vernetzung der Abgeordneten untereinander – sowohl in fachlicher wie auch in politischer Hinsicht – zu einer effizienten Beschlussfassung nicht in der Lage. Angesichts der Komplexität und Vielgestaltigkeit der zu klärenden Sachfragen können nicht alle in allen Bereichen gleichermaßen kompetent sein und sind – sollen die Sachfragen in einem überschaubaren Zeitraum geklärt werden – schon rein zeitlich außer Stande, sich den erforderlichen Sachverstand mit der gebotenen Sorgfalt anzueignen. Verdeutlicht sei dies anhand einiger Zahlen: Seit der konstituierenden Sitzung des 17. Deutschen Bundestages am 27. Oktober 2009 bis zum 3. Juli 2012 wurden 548 Gesetzesvorlagen eingebracht. Hinzu kommen insgesamt 1759 selbstständige Anträge und Entschließungsanträge, 46 Große Anfragen, 2544 Kleine Anfragen sowie insgesamt 18 353 Einzelfragen von Abgeordneten.<sup>¶</sup>

Spezialisierung und Arbeitsteilung sind danach eine Notwendigkeit zur Bewältigung der parlamentarischen Arbeitslast. Dabei ist für die Entscheidungsvorbereitung des Bundestages die fachliche Spezialisierung in Ausschüssen, für die das Prinzip der verhältnismäßigen Repräsentation der im Bundestag vertretenen Kräfte gilt, gleichermaßen unentbehrlich wie das politische Zusammenspiel in Fraktionen.<sup>¶</sup> Die Fraktionen „bündeln die Vielfalt der Meinungen zur politischen Stimme und spitzen Themen auf politische Entscheidbarkeit hin zu“.<sup>¶</sup> Dazu bieten sie eine Plattform für eine vertrauensvolle Diskussion und schaffen so einen Ausgleich dafür, dass ohne Spezialisierung auf Einzelbereiche eine vernünftige Politikgestaltung zumeist nicht möglich ist, Spezialistentum auf einem Gebiet aber zwangsläufig mit einer verminderten Kompetenz auf anderen Politikfeldern einhergeht. Das zur Entscheidung befähigende notwendige Vertrauen der Abgeordneten in die Sachkompetenz ihrer Fraktionskolle-

¶ Die in § 1 Abs. 1 S. 1 BWahlG festgelegte Zahl erhöht sich regelmäßig aufgrund der derzeit heftig umstrittenen Überhangmandate, so auch bei der Wahl zum 17. Deutschen Bundestag auf 620 Mitglieder.

¶ Vgl. den laufend aktualisierten Überblick auf der Webseite des Deutschen Bundestages: [www.bundestag.de/dokumente/parlamentsdokumentation](http://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsdokumentation) (31. 7. 2012).

¶ Vgl. BVerfGE 84, 304 (322 f.).

¶ BVerfGE 118, 277 (329).

ginnen und -kollegen wird dadurch stabilisiert, dass sie grundsätzlich die gleichen politischen Grundüberzeugungen teilen.<sup>9</sup>

In diesem Sinne sind die Fraktionen das politische Gliederungsprinzip des Bundestages,<sup>10</sup> das insbesondere der Koordination und Umsetzung politischer Richtungsentscheidungen dient. Danach können die Fraktionen der ihnen gestellten Aufgabe zur Mitwirkung an der Aufgabenerfüllung des Bundestages nur gerecht werden, wenn es ihnen auch regelmäßig und mit einem gewissen Maß an Verlässlichkeit gelingt, einen politischen Willen zu bilden.

## Mehrheitsprinzip vs. freies Mandat?

Der Wille der Fraktion ist nicht an sich bereits vorhanden. Er entsteht erst durch die Anwendung von Organisations- und Verfahrensregeln, mit deren Hilfe die unterschiedlichen Auffassungen und divergierenden Interessen im Willensbildungsprozess der Fraktion Berücksichtigung finden. Die gleichen politischen Grundüberzeugungen der in einer Fraktion zusammengeschlossenen Abgeordneten erleichtern die Einigung, ersetzen sie aber nicht. Weil aber Einstimmigkeit als Form der Entscheidungsfindung praktisch selten zu erzielen ist, bedarf es der Mehrheitsregel, die als demokratische Entscheidungsregel nicht nur für die Willensbildung des Bundestages (Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG), sondern auch für die zur Mitwirkung an dessen Willensbildung berufenen Fraktionen gilt.<sup>11</sup>

Grundsätzlich dient die Mehrheitsregel dazu, angesichts des Neben- und Gegeneinanders unterschiedlicher Interessen einen verbindlichen Willen zu bilden.<sup>12</sup> Um die „nur“ mehrheitlich getragene Entscheidung auch gegenüber der in der Abstimmung unterlegenen Minderheit zu legitimieren, bedarf es zusätzlicher sachlich rechtfertigender Gründe, warum die Minderheit die Mehrheitsentscheidung gegen sich gelten lassen soll. Die Voraussetzungen dafür werden in

der Mehrheitsdemokratie durch einen politischen Minderheitenschutz geschaffen. Unter dieser Voraussetzung entfaltet das Mehrheitsprinzip seine integrierende Wirkung, die darauf beruht, dass in einem freien, gleichberechtigten, offenen Willensbildungsprozess, in den regelmäßig auch die geistige Arbeit und Kritik der Minderheit eingeht, um Mehrheiten geworben und nach Ausgleich gesucht werden muss.<sup>13</sup> Bei Verwirklichung dieser Grundvoraussetzungen kann von der Minderheit Akzeptanz der Mehrheitsentscheidung erwartet werden.

Die Verbindlichkeit des (mehrheitlich gebildeten) Willens der Fraktion wird allerdings durch das in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gewährleistete freie Mandat der Abgeordneten begrenzt: Die Mehrheitsentscheidung beendet nur innerfraktionell das Verfahren der Entscheidungsfindung. Den Abgeordneten steht es frei, ihre von der Fraktionslinie abweichenden Standpunkte ungeachtet der unter der Geltung des Mehrheitsprinzips ausgehandelten innerfraktionellen Kompromisse in ihrer parlamentarischen Arbeit und vor der Öffentlichkeit weiter zu verfolgen.<sup>14</sup> Hier wirkt das freie Mandat als Korrektiv dafür, dass nicht die Fraktionen repräsentativ für das Volk entscheiden können. Verbindliche Entscheidungen für das Volk zu treffen, ist ausschließlich der Volksvertretung vorbehalten. Die Mandatsträger sind dabei nur ihrem Gewissen unterworfen, nicht aber den Beschlüssen der jeweiligen Fraktionsmehrheiten.

Gerade deshalb kommt dem Minderheitenschutz in der fraktionsinternen Willensbildung eine besondere Bedeutung zu. Die zentrale Aufgabe der Fraktionen bei der Organisation parlamentarischer Politik besteht darin, die auch innerfraktionell vorhandene Meinungsvielfalt zu gemeinschaftlich vertretenen Fraktionspositionen zu formen, die sich dann in der parlamentarischen Auseinandersetzung – insbesondere mit der politischen Konkurrenz – als mehrheitsfähig erweisen. Die – möglichst weitgehende – Geschlossenheit ihrer Mitglieder ist daher eine entscheidende Bedingung für politische Handlungsfähigkeit. Fraktionen sind deshalb darauf

<sup>9</sup> Vgl. Alexandra Bäcker, *Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion*, Berlin 2011, S. 39 m. w. N.

<sup>10</sup> Vgl. BVerfGE (Anm. 7).

<sup>11</sup> Vgl. A. Bäcker (Anm. 9), S. 123 ff., S. 136 f.

<sup>12</sup> Vgl. Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1993<sup>19</sup>, Rn. 140.

<sup>13</sup> Vgl. Julian Krüper, *Das Glück der größten Zahl*, in: ZJS, (2009), S. 477 ff., S. 485.

<sup>14</sup> Vgl. Sven Hölscheidt, *Das Recht der Parlamentsfraktionen*, Rheinbreitbach 2001, S. 93 ff.

angewiesen, dass ihre Mehrheitsentscheidungen auch von der Minderheit akzeptiert werden können.

Dabei steht es nicht im Gegensatz zum freien Mandat des Abgeordneten, wenn dieser sich „erst“ in der parlamentarischen Debatte und Abstimmung dem Mehrheitswillen der Fraktion anschließt. Das freie Mandat gewährleistet die fraktionslinienkonforme Mandatsausübung des nur seinem Gewissen verpflichteten einzelnen Abgeordneten ebenso wie es gestattet, sich einer allzu umfassenden Herrschaft der eigenen Fraktion zu widersetzen.<sup>15</sup> Bei welchen Fragen Abgeordnete welchen Weg einschlagen, müssen sie unter Abwägung der Vor- und Nachteile und unter Bewertung der eigenen Prioritäten und Ziele immer wieder neu entscheiden. Inhalt, Schwerpunkt und Ausübungsmodus der Tätigkeit von Abgeordneten können und müssen von jedem selbst definiert werden.<sup>16</sup> Allerdings ist damit nicht der Weg in einen beziehungslosen Individualismus gewiesen.<sup>17</sup> Mehrheiten finden sich immer nur im Zusammenspiel mit anderen.

## Minderheitenschutz

Erfolgreiche Politik kann dieses Zusammenspiel nur hervorbringen, wenn innerfraktionell die Kompromiss- und Integrationsbereitschaft aller Mitglieder gepflegt und gefördert wird. Hierauf wiederum hat die innerfraktionelle Ausgestaltung des Mitgliedschaftsverhältnisses entscheidenden Einfluss. Der Blick ist deshalb auf die Fraktionsgeschäftsordnungen zu richten, die den äußeren Handlungsrahmen der Fraktionsmitglieder festlegen. Werden diese dem Bedürfnis nach Offenheit und Beeinflussbarkeit der innerfraktionellen Meinungs- und Willensbildung gerecht, ermöglichen sie das Austragen der Konflikte und sichern so grundsätzlich auch die Chancen der Minderheiten, zur Mehrheit zu werden? Bei einer näheren Betrachtung der Geschäftsordnungen der Bundestagsfraktionen erweist sich, dass sie sich dem Balanceakt zwischen wünschenswerter Geschlossenheit des politischen Handelns

<sup>15</sup> Vgl. A. Bäcker (Anm. 9), S. 129 ff.

<sup>16</sup> Vgl. Martin Morlok, Selbstverständnis als Rechtskriterium, Tübingen 1993, S. 57.

<sup>17</sup> Vgl. BVerfGE 80, 118 (242).

und unentbehrlicher Offenheit für alternative Meinungen in durchaus unterschiedlicher Weise und mit unterschiedlichen Schwerpunkten widmen.

Für alle Fraktionen gelten, auch unabhängig von einer ausdrücklichen innerfraktionellen Regelung, die für eine demokratische Organisation und Arbeitsweise (§ 48 Abs. 1 AbgG) kennzeichnenden Grundaussagen, wonach die wesentlichen Entscheidungen über die von der Fraktion umzusetzende Politik von der Versammlung der Fraktionsmitglieder zu treffen sind,<sup>18</sup> alle Mitglieder mit gleichen Rechten und Pflichten ausgestattet sind<sup>19</sup> und mit Rede- und Stimmrecht an der Willensbildung beteiligt werden.<sup>20</sup>

Die Möglichkeit zur Redezeitbegrenzung durch Mehrheitsbeschluss der Fraktionsversammlung kennt ausdrücklich nur § 5 Abs. 4 GeschO Die Linke. In ihrer Tendenz steht diese Regelung jedoch einem intensiven Austausch und einer Minderheiten integrierenden Debatte eher entgegen. Daran ändert auch das in § 3 Abs. 8 GeschO Die Linke vorgesehene Recht zur Abgabe persönlicher Erklärungen und deren Protokollierung nach erfolgter Abstimmung, ohne weitere Debatte, nichts. Demgegenüber betonen § 13 Abs. 1 SPD-GeschO und der Beschluss zum Selbstverständnis der SPD-Fraktion, dass die Fraktion ihre Entscheidung erst nach gründlicher Diskussion fasst und in den Fraktionssitzungen zeitlich eine gründliche Behandlung der Vorlagen möglich sein muss. Eventuell vermögen jeweilige Besonderheiten der innerfraktionellen Streitkultur und die darauf beruhenden Erfahrungen die unterschiedlichen Herangehensweisen zu erklären.

<sup>18</sup> Vgl. § 4 Ziff. 1 Arbeitsordnung der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag i. d. F. vom 14.12.2010 (CDU/CSU-ArbO); § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 Geschäftsordnung der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag i. d. F. vom 26.10.2009 (FDP-GeschO); § 6 Abs. 1 Geschäftsordnung der Bundestagsfraktion Die Linke i. d. F. vom 8.11.2011 (GeschO Die Linke); § 4 Abs. 2 Geschäftsordnung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag i. d. F. vom 17.1.2012 (GeschO B90/Grüne); Beschluss zum Selbstverständnis, Anlage zur Geschäftsordnung der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag i. d. F. vom 3.6.1997 (SPD-GeschO).

<sup>19</sup> Ausdrücklich nur in § 1 Ziff. 2 CDU/CSU-ArbO und § 1 Abs. 1 S. 4 FDP-GeschO.

<sup>20</sup> § 2 Abs. 1 GeschO B90/Grüne; nur für das Rederecht ausdrücklich § 5 Abs. 4 GeschO Die Linke.

Allerdings werden die Grundlagen der Politik der Fraktion nicht erst in der Fraktionsversammlung erarbeitet. Der für den Bundestag bestehende Sachzwang zur Spezialisierung und Arbeitsteilung setzt sich notwendigerweise in den Fraktionen fort, die sich deshalb entsprechend der Ausschussstruktur des Bundestages in Arbeitskreisen oder -gruppen organisieren und zugleich Arbeitsstrukturen schaffen, die Querschnitts- oder Koordinierungsaufgaben wahrnehmen. Von großer Bedeutung ist daher, wie bereits in diesem vorgelagerten Willensbildungsprozess alternative Meinungen eingespeist werden und damit letztlich auch Berücksichtigung finden können.

Grundsätzlich gehen dabei zunächst alle Bundestagsfraktionen davon aus, dass in den jeweiligen Arbeitskreisen diejenigen Fraktionsmitglieder zusammenarbeiten, die auch dem thematisch verwandten Bundestagsausschuss angehören.<sup>f21</sup> Dass sich Fraktionsmitglieder zugleich in weiteren Arbeitskreisen engagieren, wird weitgehend ermöglicht, wenn auch zumeist nur mit Rede-, nicht aber mit Stimmrecht. §7 Abs. 5 FDP-GeschO überlässt es den jeweiligen Arbeitskreisen, über die Teilnahmeberechtigung an ihren Sitzungen zu entscheiden. Demgegenüber schreibt §24 SPD-GeschO die Teilnahmeberechtigung aller Fraktionsmitglieder bereits fest. Während aber §8 Ziff. 1 S. 2 CDU/CSU-Arbo ausdrücklich die sogar vollberechtigte Mitarbeit in einem weiteren Arbeitskreis gestattet, lässt §12 Abs. 1 S. 4 GeschO B90/Grüne dies ausdrücklich nur für einen Arbeitskreis zu. Beide Geschäftsordnungen eröffnen aber allen Fraktionsmitgliedern die Möglichkeit zur Mitwirkung in allen Arbeitskreisen mit beratender Stimme und tragen zugleich dafür Sorge, dass sich die Fraktionsmitglieder über die zur Beratung anstehenden Themen rechtzeitig informieren können, indem die Tagesordnungen der Arbeitskreise bzw. -gruppen allen Fraktionsmitgliedern mitgeteilt werden.<sup>f22</sup>

Noch weitergehend statuiert §2 Abs. 2 GeschO B90/Grüne generell ein Recht aller Fraktionsmitglieder auf umfassende Information durch die Arbeitskreiskoordinatoren. Nur

<sup>f21</sup> Vgl. §7 Abs. 2 FDP-GeschO; §8 Ziff. 1 S. 1 CDU/CSU-Arbo; §12 Abs. 1 S. 1 GeschO B90/Grüne; §9 Abs. 1 GeschO Die Linke; §18 Abs. 1 SPD-GeschO.

<sup>f22</sup> Vgl. §8 Ziff. 5 CDU/CSU-Arbo; §14 Abs. 2 GeschO B90/Grüne.

die GeschO Die Linke sieht keine weiteren als die über die reguläre Mitgliedschaft in einem Arbeitskreis vermittelten Mitwirkungsbefugnisse vor, wobei allerdings zwingend nur die Mitglieder der Bundestagsausschüsse auch Mitglied des entsprechenden Arbeitskreises sind, die stellvertretenden Mitglieder hingegen nur auf Wunsch (§9 Abs. 1) und die Fraktionsversammlung über die Zusammensetzung der Arbeitskreise beschließt (§6 Abs. 6).

Grundsätzlich bieten diese Organisationsstrukturen der Fraktionen hinreichend Gelegenheit zum Austausch und zur Konsens- und Kompromissfindung. Wie gut dies tatsächlich funktioniert, hängt aber von der Kooperations- und Integrationsbereitschaft der Fraktionsmitglieder selbst ab, die wiederum maßgeblich auch von dem jeweiligen Gegenstand der Beratung beeinflusst werden. Der wechselseitigen Überzeugungsarbeit der Fraktionsmitglieder sind mitunter inhaltlich wie zeitlich Grenzen gesetzt. Für die in der Minderheit gebliebenen Fraktionsmitglieder sichert das freie Mandat, dass sie ihren eigenen Überzeugungen auch entgegen der fraktionsmehrheitlich beschlossenen Standpunkte folgen dürfen. Dies respektieren auch die Fraktionen, wenn sie an die außerfraktionellen Aktivitäten ihrer Mitglieder überwiegend lediglich Unterrichts- und ähnliche Loyalitätspflichten knüpfen. Dies gilt etwa für das nach allen Fraktionsgeschäftsordnungen grundsätzlich zulässige Abweichen von der Fraktionsmehrheit bei der Stimmabgabe im Bundestag. Darüber hinaus ist aber auch das Recht anzuerkennen, die eigene, von der Fraktionsmehrheit abweichende Meinung in der öffentlichen und parlamentarischen Debatte zu vertreten und zu begründen. Insbesondere das Rederecht im Bundestag gehört zum verfassungsrechtlichen Status der Abgeordneten, wenngleich eine vom Bundestag festgelegte Gesamtrededzeit zu einem bestimmten Verhandlungsgegenstand und die Verteilung der Redezeiten auf die Fraktionen entsprechend ihrer Stärke zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Bundestages grundsätzlich zulässig ist.<sup>f23</sup>

Zeit ist also auch für die Fraktionen ein knappes Gut, dessen fraktionsinterne Verteilung den jeweiligen Fraktionsversammlungen obliegt, zumeist auf Vorschlag der Arbeitskreise.

<sup>f23</sup> Vgl. BVerfGE 10, 4 (12f.). Vgl. zu den aktuellen Redezeiten: [www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/07/07\\_11/index.html](http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/07/07_11/index.html) (10. 8. 2012).

Verwundern kann es deshalb nicht, wenn die Redezeiten vor allem denjenigen zugeteilt werden, die der Fraktionsmehrheit angehören. Sowohl §13 Abs. 5 S. 1 GeschO Die Linke als auch §3 SPD-GeschO nebst Beschluss zum Selbstverständnis erklären dies zur Regel, wobei §13 Abs. 5 S. 2 GeschO Die Linke immerhin die Möglichkeit der Zuteilung von Redezeit für abweichende Meinungen durch die Fraktionsversammlung erwähnt. In der parlamentarischen Praxis trägt allerdings der Bundestagspräsident Sorge für eine „sachgemäße Erledigung und zweckmäßige Gestaltung der Beratung, die Rücksicht auf die verschiedenen Parteirichtungen, auf Rede und Gegenrede und auf die Stärke der Fraktionen“ nimmt (§28 Abs. 1 GeschO BT). Dieser kann deshalb auch „Abweichlern“, die bei der fraktionsinternen Zuteilung der Redezeiten nicht zum Zuge gekommen sind, in der Debatte das Wort erteilen. Für diese Fälle legt die SPD-Fraktion in ihrem Beschluss zum Selbstverständnis fest, dass solche Redebeiträge auf begründete Ausnahmen beschränkt bleiben müssen, der Fraktion rechtzeitig mitzuteilen und mit dem Fraktionsvorstand zu besprechen sind. Alle anderen Bundestagsfraktionen haben entsprechende ausdrückliche Regelungen nicht, wiewohl es auch dort durchaus den Gepflogenheiten entsprechen mag.

## Schlussbemerkungen

Nach alledem ist es um die „Abweichler“ der Fraktionen nicht gar so schlecht bestellt. Die Bundestagsfraktionen ermöglichen es ihnen, ihre Auffassungen und Interessen innerfraktionell in den Willensbildungsprozess einzuspeisen, aber auch in ihrer parlamentarischen Arbeit weiter zu verfolgen. Ob sich ein Fraktionsmitglied der Auffassung anderer, seien sie in der Mehrheit oder nicht, beugen oder widersetzen will, bleibt notwendig seiner eigenen Entscheidung vorbehalten. Der eigenen Überzeugung treu zu bleiben, ist allen Mandatsträgern abzuverlangen und wird verfassungsrechtlich durch das freie Mandat sowohl vorausgesetzt als auch geschützt. Dabei gilt das Gebot eines respektvollen Miteinanders und der Toleranz gegenüber alternativen Meinungen natürlich nicht nur für die Minderheit, sondern auch für die Mehrheit.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Vgl. u. a.: Kritik an Pofalla nach Pöbelei gegen Euro-Abweichler, in: Welt Online vom 2. 10. 2011: [www.welt.de/13637948](http://www.welt.de/13637948) (12. 8. 2012).

Dass die Fraktionen an die außerfraktionellen Aktivitäten ihrer Mitglieder vielfach Unterrichts- und Verständigungspflichten knüpfen, ist nicht zu beanstanden. Nicht von öffentlicher Kritik aus den eigenen Reihen überrascht zu werden, können sie aus Gründen der Loyalität von ihren Mitgliedern erwarten.

Vor diesem Hintergrund ist auch die einleitend geschilderte gescheiterte Änderung der Redezeitverteilung im Bundestag nicht mit Blick auf die „Abweichler“ besonders empörend. Dass außerhalb der Fraktionskontingente künftig das Wort nur „für in der Regel drei Minuten“ erteilt werden sollte, wäre keine spektakuläre Neuregelung gewesen, sondern vergleichbar mit der Regelung für fraktionslose Abgeordnete. Zusätzlich die Redezeitverteilung künftig nur noch „im Benehmen mit den Fraktionen“ vornehmen zu können, hätte außerdem nichts anderes bedeutet, als dass der Bundestagspräsident die Fraktionen über eine beabsichtigte Zuteilung von Redezeiten an „Abweichler“ vorab hätte unterrichten müssen, von der Auffassung der Fraktionen zu dieser Frage aber durchaus abweichen kann.

Skandalträchtig ist dies vielmehr im Hinblick darauf, dass die Handlungsbefugnisse des Bundestagspräsidenten beschnitten und ihm Pflichten auferlegt werden sollten, die ausschließlich dem innerfraktionellen Mitgliedschaftsverhältnis entspringen. Der Bundestagspräsident ist aber nicht Wächter über die Einhaltung der Loyalitätspflichten des Fraktionsmitglieds gegenüber seiner Fraktion. Ihren Mitgliedern solche Pflichten zu verdeutlichen und deren Erfüllung anzumahnen, ist ureigenste Aufgabe der Fraktionen selbst. Entsprechende Unterrichts- und Verständigungspflichten mögen dort vereinbart und durchgesetzt werden. Der Bundestagspräsident hat die Aufgabe, die Würde und die Rechte des Bundestages in der Gesamtheit seiner Mitglieder zu wahren und die Verhandlungen gerecht und unparteiisch zu leiten. Dabei hat er dem freien Mandat aller Abgeordneten und damit nicht nur dem Willen der jeweiligen Fraktionsmehrheiten, sondern eben auch dem Willen der in der innerfraktionellen Abstimmung unterlegenen Fraktionsmitglieder Rechnung zu tragen.



Reinhard Müller

# Haushaltsautonomie des Parlaments – Kronjuwel adé?

Essay

**H**aushalt – den Begriff kennt jeder. Den eigenen sowieso. Aber auch den der großen Politik. Dass der Deutsche Bundestag über Einnahmen und Ausgaben entscheidet, ist nichts Neues. Zwar gelten Haushaltsfachleute irgendwie als Exoten – zu genau will man es dann doch nicht wissen –, aber das Budgetrecht des Parla-

**Reinhard Müller**

Dr. iur., geb. 1968; verantwortlicher Redakteur für Zeitgeschehen und für Staat und Recht der „Frankfurter Allgemeine Zeitung“. [r.mueller@faz.de](mailto:r.mueller@faz.de)

ments würden auch politisch weniger Interessierte als eine Kernaufgabe bezeichnen. Als ein Verfassungsproblem ist die Haushaltsautonomie bis vor Kurzem allenfalls im Verhältnis zwischen Bund und Ländern angesehen worden. Dazu hat sich auch das Bundesverfassungsgericht schon oft geäußert. Doch recht neu ist die Möglichkeit jedes Bürgers, eine Aushöhlung dieses Rechts zu verhindern. Das ist ein Phänomen der immer enger werdenden europäischen Einigung – vor allem der Euro-Rettungspolitik.

Seit der Karlsruher Maastricht-Entscheidung von 1993 kann grundsätzlich Jeder jeden weiteren europäischen Integrationsschritt mit der Begründung angreifen, sein Wahlrecht zum Bundestag werde ausgehöhlt. Das hat das Verfassungsgericht dann in seinen Urteilen zum Vertrag von Lissabon und zur Griechenlandhilfe fortgesponnen. Das Wahlrecht des Bürgers ist insbesondere dann verletzt, „wenn sich der Deutsche Bundestag seiner parlamentarischen Haushaltsverantwortung dadurch entäußert, dass er oder zukünftige Bundestage das Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung ausüben können“.

Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass die Entscheidung über Einnahmen und Ausga-

ben für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit grundlegend ist. Das Budgetrecht ist zentrales Element der demokratischen Willensbildung. Es dient der Kontrolle der Regierung. Zum anderen „aktualisiert“ der Haushaltsplan nach Karlsruher Diktion „den tragenden Grundsatz der Gleichheit der Bürger bei der Auferlegung öffentlicher Lasten als eine wesentliche Ausprägung rechtsstaatlicher Demokratie“. Nur der Bundestag hat die Kompetenz für den Haushaltsplan. In diesem Plan spiegelt sich die gesamte Politik: Das sieht man schon an der Bedeutung der Debatten im Parlament über den Haushalt. Sie sind eine Art Generalabrechnung.

## Verfassungsrechtliche Grenzen

Was folgt daraus für das stark von der Regierung geprägte Handeln in internationalen Organisationen, vor allem im Staatenverbund der Europäischen Union? Die Abgeordneten müssen stets die Kontrolle über die grundlegenden haushaltspolitischen Entscheidungen behalten – natürlich nicht über jede Einzelheit, sonst wäre die Mitwirkung Deutschlands sinnlos, aber über Einnahmen und Ausgaben.

Das Parlament trägt die Gesamtverantwortung. Also darf es seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Das Bundesverfassungsgericht verbietet es dem Parlament, sich „finanzwirksamen Mechanismen“ auszuliefern, die „zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können“. Aus der demokratischen Verankerung der Haushaltsautonomie folgt demnach, dass der Bundestag einem zwischen den Staaten vereinbarten in seinen Auswirkungen nicht begrenzten „Bürgerschafts- oder Leistungsautomatismus“ nicht zustimmen darf, der seiner Kontrolle entzogen ist. Aber ist nicht der Bundestag der Souverän? Karlsruhe bemüht sich hervorzuheben, dass dieses Verbot die Haushaltskompetenz des Parlaments nicht beschränke, sondern – im Gegenteil – bewahre.

Der Bundestag muss demnach „Herr seiner Beschlüsse“ bleiben. Er darf nicht in erheblichem Umfang pauschale Ermächtigungen zulassen. Also keine dauerhaften völkerver-

tragsrechtlichen Mechanismen begründen, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen. „Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs“ im internationalen oder EU-Bereich „muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden“, verlangt das Bundesverfassungsgericht.

Solche Hilfsmaßnahmen sind zur Regel geworden. Europäische Solidarität soll institutionalisiert werden. Nach dem vorläufigen Euro-Rettungsschirm EFSF soll der ständige Rettungsmechanismus ESM notleidenden europäischen Staaten und Banken helfen und die Finanzmärkte beruhigen.

Aber begründet nicht gerade der ESM-Vertrag einen solchen Mechanismus? Hier entscheiden die europäischen Finanzminister. Ein – strafrechtlich immunes und weisungsgebundenes – Direktorium kümmert sich um das Alltagsgeschäft. Das schon genehmigte Stammkapital des ESM beträgt 700 Milliarden Euro; gut 190 Milliarden entfallen auf Deutschland. Kritiker befürchten, dass die Haftung Deutschlands im schlimmsten Fall viele Hundert Milliarden Euro betragen könnte. Manche sprechen schon von einer Billion. Muss das Land womöglich nachschießen, ohne dass der Bundestag zustimmt? Deutschland könnte über seinen Anteil hinaus zur Nachzahlung verpflichtet sein, wenn ein anderer Mitgliedstaat seiner Pflicht nicht nachkommt.

Das erscheint nicht unwahrscheinlich, denn es ist fraglich, ob ein Staat wie Griechenland sich vertragstreu verhalten kann. Dass Nachschüsse nicht beabsichtigt oder nicht geplant sind, ändert daran nichts. Schon wird darüber geredet, dem ESM eine „unbegrenzte Feuerkraft“ zu geben, ihn mit einer Banklizenz auszustatten.

Reicht es aus, dass gegebenenfalls der Europäische Gerichtshof angerufen werden kann? Ein Austritt aus dem ESM ist nicht vorgesehen. Es ist zweifelhaft, ob hier die völkerrechtliche Regel der *clausula rebus sic stantibus* hilft, der Wegfall der Geschäftsgrundlage: Da müsste schon das ganze Rettungssystem zusammenbrechen; und es ist höchst fraglich, ob sich Deutschland darauf berufen könnte.

Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts müsste eigentlich jede grundlegende Entscheidung nur mit Zustimmung des Bundestages möglich sein. Es darf weder zum Zuschauen verurteilt sein, noch getroffene Entscheidungen nur nachvollziehen.

## Wahrung von Handlungsspielräumen

Natürlich hat der Gesetzgeber Spielraum. Der gilt auch mit Blick auf die zukünftige Belastbarkeit des Haushalts und das wirtschaftliche Leistungsvermögen Deutschlands. Es kommt, so Karlsruhe in seiner Entscheidung zur Griechenlandhilfe, insoweit insbesondere nicht darauf an, „ob die Gewährleistungssumme gegebenenfalls weit größer ist als der größte Haushaltstitel des Bundes und die Hälfte des Bundeshaushalts erheblich überschreitet, weil dies allein nicht der Maßstab einer verfassungsrechtlichen Begrenzung des Handlungsspielraums des Gesetzgebers sein kann“.

Apropos Handlungsspielraum: Wie steht es mit dem Fiskalpakt? Auch er engt die Haushaltsautonomie ein: Was in Deutschland in erster Auflage misslang, soll in neuer Auflage ganz Europa stabilisieren.

Immerhin gibt es im Grundgesetz schon seit Jahrzehnten eine Schuldenbremse. Sie wurde nur nicht straff genug betätigt. Seit der Finanzreform Ende der 1960er Jahre sind durchgehend immer mehr Schulden angehäuft worden. Dabei sah das damals geschaffene Konzept vor: Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen waren allein „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ zulässig. In Zeiten konjunktureller Erholung sollten die Schulden zurückgeführt werden. Das klappte anfangs.

Doch insbesondere mit dem Ausbau des Sozialstaats stieg die Verschuldung, weil Investitionen nur noch aus Krediten, nicht mehr aus laufenden Einnahmen bezahlt wurden. Die Schuldenbremse habe sich „in der Realität nicht als wirksam erwiesen“, entschied das Bundesverfassungsgericht schon vor Jahren. Auch die strengere Schuldenbremse aus dem Jahr 2009 lässt Spielraum für die Aufnahme neuer Kredite. In Notlagen dürfen weiterhin

neue Schulden gemacht werden, etwa wenn die Konjunktur einbricht. Oder wohl auch, wenn der Bund die Steuern senkt und den abhängigen Ländern Einnahmen fehlen.

Das ist durchaus verständlich. Politik, sichtbare Politik jedenfalls, besteht im Geldausgeben. Sparpolitik wird zwar auch sichtbar, taugt aber nicht gut als Wahlkampfschlager. Immerhin versuchen manche Länder, ihre Altschulden abzubauen. Den „exorbitanten Schuldensockel des Bundes“ sah Karlsruhe als das wahre Problem an: „ein Klotz am Bein der Konjunktur und der politischen Handlungsmöglichkeiten“ – der allein dadurch zustande gekommen sei, dass die Finanzverfassung „über Jahrzehnte missachtet worden ist“.

## Europäische Einigung

So ist die Lage im als vorbildlich geltenden Deutschland, dem wirtschaftlich stärksten Land der EU, in recht guten Zeiten. Diese Schuldenbremse wollen sich die meisten anderen europäischen Länder mit dem Fiskalpakt auferlegen. Darunter sind Staaten, die aus verschiedenen kulturellen Gründen eine andere Finanzpolitik betreiben. Die Herkulesaufgabe besteht zunächst darin, die Parlamente und Völker davon zu überzeugen, vor allem aber dann darin, diese Kulturrevolution durchzusetzen, in guten wie in schlechten Zeiten.

Freilich kann niemand auf europäischer Ebene einen ausgeglichenen Haushalt erzwingen. Was schon in einem funktionierenden Bundesstaat kaum möglich war, wie soll das mit einem völkerrechtlichen Vertrag funktionieren? Man kann hier weder auf die EU-Kommission noch auf den Europäischen Gerichtshof hoffen. Das haben schon der Vertrag von Maastricht und der Europäische Stabilitätspakt gezeigt. Es ist fraglich, ob ein völkerrechtlicher Vertrag mehr bewirkt.

Das heißt nicht, dass der Pakt unnützlich wäre. Er ist mehr als ein Symbol. Man sollte nur keine Wunder erwarten. Zu deutlich klingen die Stabilitätsversprechen im Ohr, mit denen die gemeinsame europäische Währung begründet wurde. Zu deutlich ist, dass die EFSF und ESM genannten Brandmauern – entgegen früheren Versprechen – immer höher gezogen wurden. Dadurch darf jedoch nicht der Eindruck entstehen, die nationalen Par-

lamente hätten nichts mehr zu sagen. Im Gegenteil: Weder EFSF und ESM noch der Fiskalpakt dürfen die Haushaltsautonomie der Einzelstaaten aushebeln.

Nun sollte nicht vergessen werden, dass der Bundestag selbst alle Schritte in der Finanzkrise getragen hat. Womöglich ist das Parlament (und nicht nur dieses) von der Geschwindigkeit und Komplexität der Krise überfordert. Die eigentlich selbstverständliche Gesamtverantwortung des Parlaments vor allem in Haushaltsfragen ist deshalb auch ein Versuch der Entschleunigung. Karlsruhe hat zwar kein Mandat, um Europapolitik zu betreiben. Es überprüft sie aber streng und umfassend. Das von zwei Abgeordneten erfolgreich angegriffene „Neuner-Gremium“ – das maßgebliche Entscheidungsgremium zur Euro-Rettung treffen sollte – ist dabei, obschon Teil des Parlaments, einer der umstrittenen Versuche jener Hinterzimmerpolitik, die „Europa“ so viel Vertrauen gekostet hat. Dass die EU genau so, also von oben und als Elitenprojekt, entstanden ist und dass sie wohl nur so entstehen konnte, trägt heute als Legitimationsgrundlage nicht mehr.

Natürlich muss Deutschland in der EU handlungsfähig sein, gerade jetzt. So wie ein eiliger Streitkräfteeinsatz auch ohne Bundesratsbeschluss begonnen werden kann, darf die parlamentarische Befassung sensible finanzpolitische Maßnahmen nicht behindern. Das wäre buchstäblich fatal. Aber nicht alles ist eilig, quasi ansteckend. Beschlüsse zur Euro-Rettung in Milliardenhöhe sind keine geheime Kommandosache.

## Verantwortung des parlamentarischen Gesetzgebers

Ob die Abgeordneten dieser Gesamtverantwortung gerecht werden (können)? Jedenfalls hat sich ihr Selbstbild in den vergangenen Jahren verändert. Es ist noch gar nicht lange her, dass sie – nämlich im Verfahren zum europäischen Haftbefehl – in Karlsruhe den Eindruck erweckten, sie seien nur ahnungslose Vollstrecker des Brüsseler und Berliner Regierungswillens. Doch das hat sich geändert. Nun scheinen selbst unter Hinterbänklern im Parlament der Wille und das Bedürfnis ausgeprägt, nicht nur die komplexen Euro-Rettungsmaßnahmen kritisch zu hinterfragen,

sondern auch der Regierung, und sei es der „eigenen“, auf die Finger zu klopfen.

Die Parlamentarier sind in ihre vorgesehene Rolle hineingewachsen. Auf die Bühne gesetzt hat sie das Verfassungsgericht. Die Richter, die selbst von einem kleinen, nicht öffentlich tagenden parlamentarischen Gremium nach einem kaum durchschaubaren Verfahren gewählt werden, haben den Hort der Demokratie mit Schutzschirmen und Brandmauern umgeben. Entscheiden müssen die Volksvertreter. Das kann ihnen niemand abnehmen. Wenn es aber wirklich um Krieg und Frieden gehen sollte, sind sie zumindest gut gerüstet. Man darf sich freilich auch keinen Illusionen hingeben. Bis auf wenige Ausnahmen sind die weiteren Karrieren der Abgeordneten von der Parteiführung abhängig. Widerstand gegen die vorgegebene Linie will somit gut überlegt sein.

So traten die Parlamentarier in der mündlichen Verhandlung zum Euro-Rettungsschirm auch dem Eindruck entgegen, die Gesetze seien im Eiltempo verabschiedet worden. „Der Deutsche Bundestag nimmt seine Rolle in der Europa-Politik sehr, sehr ernst“, hieß es. Und: „Wir haben das sehr gründlich in Ausschüssen, Fraktionen und Anhörungen erörtert.“ Auch die „kritischen Kollegen“ seien ausgiebig zu Wort gekommen.

Der Vorsitzende des Rechtsausschusses gestand freilich auch ein: „Ob der Weg, den wir eingeschlagen haben, der Königsweg ist, wird die Geschichte zeigen – wir hatten eine solche Situation noch nie.“ Während die Vorsitzende des Haushaltsausschusses hervorhob, der Bundestag habe viele Möglichkeiten einzugreifen, wurde aber auch darauf hingewiesen, dass es bei den Abstimmungen fast immer an bezifferten Alternativen zu den Rettungsmaßnahmen gefehlt habe: „Es gab nur allgemeine Horrorszenarien.“ Auch sagte mancher, es sei kaum möglich gewesen, die Fülle der Unterlagen zu verarbeiten.

Hauptsache, niemand lässt sich von der simplen Rechnung beeindrucken: Krieg oder Frieden, Integration oder Rückschritt. Es ist klar, dass eine Regierung gern durchregieren will – sei es bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr, der schleichenden Veränderung des Nato-Vertrags oder eben in Fra-

gen der europäischen Integration. Karlsruhe hat die Handlungsfähigkeit der Exekutive auch nie infrage gestellt. Im Gegenteil: Auslandseinsätze etwa ließ es – ohne Änderung des Grundgesetzes und entgegen einer jahrzehntelangen Praxis – im internationalen Rahmen in vollem Umfang zu. Aber nur mit Zustimmung des Parlaments. Daran führt auch in Eilfällen, in denen die Regierung handeln darf, kein Weg vorbei. Notfalls müssen die Soldaten zurückgeholt werden. Das gilt auch für Kredite und Garantien, die den Bundeshaushalt zu sprengen drohen. Die Frage ist freilich, ob ein solches Zurückholen hier möglich ist. Aber die Karlsruher Warnung ist deutlich: Es gibt keine „Blanko-Ermächtigung“ für weitere Rettungsmaßnahmen.

Dieser Wink war dringend notwendig. Das Gericht kann dabei allerdings nur grobe Fehlritte überprüfen, sonst würde es seiner Rolle im Verfassungsstaat nicht gerecht. Es macht aber deutlich, dass auch dem parlamentarischen Gesetzgeber unter diesem Grundgesetz Grenzen gesetzt sind. Das weist über Europa hinaus. Eine Selbstentmachtung des Bundestages ist grundsätzlich untersagt. Deshalb gab es schon Bestrebungen, die Karlsruher Festlegungen zu den Grenzen der Integration durch eine Verfassungsänderung wieder zurückzudrehen.

Einstweilen hat das Parlament jedenfalls sichergestellt, dass weitere Finanzhilfen seiner Zustimmung bedürfen. Dass nicht das Plenum, sondern der Haushaltsausschuss, in Eilfällen sein Unterausschuss entscheiden muss, ändert im Prinzip nichts an der Kontrolle.

Aber auch hier droht Gefahr. Denn diese „Kontrolle“ kann im Geheimen stattfinden. So ist der EFSF-Rahmenvertrag ein privatrechtlicher Vertrag, und so wurde er von der Bundesregierung auch behandelt. Auch der ESM-Vertrag war lange für die Öffentlichkeit in deutscher Sprache nicht greifbar. Schon über den Lissabon-Vertrag hatte der Bundestag abgestimmt, ohne dass jeder Abgeordnete eine konsolidierte Textfassung vor sich gehabt hätte.

Hier muss das gesamte Parlament wachsam sein, dass nicht wieder eine Hinterzimmer-Europapolitik eingeführt wird. Karlsruhe hat

im Übrigen schon früher grundsätzlich entschieden: Entscheidend sei „nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns, sondern deren Effektivität“.

Wenn das Parlament dazu nicht in der Lage wäre, bliebe nur noch Karlsruhe. Warum aber sollen acht Richter es besser wissen als Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat? Weil es hier gar nicht um Institutionen, sondern um den Menschen, um den Bürger geht. Dieser Bürger steht im Mittelpunkt der gesamten Rechtsprechung zu Europa. Er hat ein Recht auf Teilhabe am politischen Prozess. Das muss er auch durchsetzen können.

## Fazit: demokratisches Prinzip bleibt unantastbar

Eines kann in der Debatte über die Grenzen der Haushaltsautonomie des Bundestages leicht in Vergessenheit geraten: Auch das Parlament vertritt nur das Volk. Und wenn eine bestimmte Grenze überschritten ist, muss es direkt gefragt werden. Das ist eine Selbstverständlichkeit, auch wenn es dazu keine Grundgesetzvorschrift gäbe.

Über eine Ablösung des Grundgesetzes muss der Souverän entscheiden. Eigentlich will niemand das Grundgesetz komplett abschaffen. Das Volk müsste allerdings auch gefragt werden, wenn Deutschland zu einem Glied in einem europäischen Bundesstaat würde. Wenn es also seine souveräne Staatlichkeit aufgäbe. Doch immerhin weist auch die Präambel des Grundgesetzes von 1949 den Weg nach Europa: „Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben.“

Daraus schließen manche, das Bundesverfassungsgericht verenge seinen Blick zu sehr auf die staatliche Souveränität und vernachlässige den europäischen Blick. Doch muss eben auch nach dem alten Grundgesetz die erlaubte und gewünschte europäische Integration bestimmten Vorgaben folgen. Es sprechen gute Gründe dafür, dass die Befugnisse des Bundestages nicht schleichend ent-

leert werden dürfen. Der Bürger muss noch etwas zu sagen haben – auch über Europa.

Das Bundesverfassungsgericht ist mit seinen nahezu unbegrenzten Kompetenzen ein Solitär. In seiner unverändert großen Beliebtheit bei den Bürgern spiegelt sich deren Unbehagen über die Auswüchse der repräsentativen Parteiendemokratie. In der Politik ist Karlsruhe weniger beliebt, die Akzeptanz bröckelt.

Tatsächlich ist seine Rechtsprechung auch von Anmaßungen und Zumutungen geprägt. Doch sollte auf der Grundlage der Entscheidung zur Euro-Rettung, die das demokratische Prinzip einmal mehr für unantastbar erklärt, ein neuer Konsens möglich sein. Viele mag es nicht interessieren, viele überfordern: Aber auch die Euro-Rettungspolitik muss in die Öffentlichkeit. Das ist letztlich der Sinn des Ringens der Verfassungsorgane. Gerade wenn die maßgeblichen politischen Parteien sich einig sind, wenn der eingeschlagene europäische Weg als alternativlos dargestellt wird, dann schlägt die Stunde des Schiedsrichters.

Erst im 19. Jahrhundert setzte sich im Übrigen der Grundsatz durch, dass der Haushalt öffentlich sein muss. Seine Planung, der Vollzug und seine Kontrolle müssen demnach nicht nur dem Parlament, sondern auch der Öffentlichkeit zugänglich sein. Der mittlerweile aus dem Amt geschiedene Bundesverfassungsrichter Udo Di Fabio nannte das Budgetrecht des Parlaments dessen „Kronjuwel“.

Womöglich wird man erst merken, was man an diesem Juwel hat, wenn es spürbar eingeschränkt wird. Die Debatte über Kredite und Garantien wirkt abstrakt und blutleer, selbst wenn es um Milliarden geht. Sollte aber etwa Brüssel einmal vorgeben, dass Deutschland bestimmte Brücken nicht mehr bauen, bestimmte Sozialleistungen nicht mehr auszahlen darf, dann wird man sich der Kronjuwelen erinnern. Und sie verteidigen. Oder eben mit breiter Mehrheit ein gemeinsames europäisches Haus mit von allen akzeptierten und gelebten Regeln und gemeinsamen Juwelen schaffen.

# Politisch, aktuell und digital

APuZ – jetzt auch im ePub-Format  
für Ihren E-Reader. Kostenfrei auf  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)



„APuZ aktuell“, der Newsletter von

## Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)

# APuZ

Nächste Ausgabe

40/2012 · 1. Oktober 2012

## Mannsbilder

*Thomas Gesterkamp*

Für Männer, aber nicht gegen Frauen

*Walter Hollstein*

Vom Singular zum Plural: Männlichkeit im Wandel

*Michael Meuser*

Geschlechterverhältnisse im Umbruch

*Lothar Böhnisch*

Männerforschung: Entwicklung, Themen, Stand

*Alexandra Baronsky · Irene Gerlach · Ann Kristin Schneider*

Väter in der Familienpolitik

*Diana Baumgarten*

(Nicht) Vater werden und (nicht) Vater sein heute

*Kurt Möller*

Wie aus Jungen Männer werden

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn

### Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz  
Dr. Asiye Öztürk  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Johannes Piepenbrink  
Anne Seibring  
Sarah Laukamp (Volontärin)  
Telefon: (02 28) 9 95 15-0  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

Redaktionsschluss dieses Heftes:  
7. September 2012

### Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH  
Kurahessenstraße 4–6  
64546 Mörfelden-Walldorf

### Satz

le-tex publishing services GmbH  
Weißensefelder Straße 84  
04229 Leipzig

### Abonnementservice

**Aus Politik und Zeitgeschichte** wird  
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**  
ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schüle-  
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-  
dende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH  
Vertriebsabteilung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main  
Telefon (069) 7501 4253  
Telefax (069) 7501 4502  
[parlament@fs-medien.de](mailto:parlament@fs-medien.de)

### Nachbestellungen

IBRo  
Kastanienweg 1  
18184 Roggentin  
Telefax (038204) 66 273  
[bpb@ibro.de](mailto:bpb@ibro.de)  
Nachbestellungen werden bis 20 kg mit  
4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen  
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

- Laszlo Trankovits*  
3–6 **Verteidigung der Demokratie**  
Die Demokratie wird herausgefordert vom Wunsch nach mehr Partizipation – ein Irrweg angesichts von Globalisierung und Web 2.0. Es droht die Stimmungsdemokratie. Es gilt, den Bürger nicht „abzuholen“, sondern ihn zu fordern.
- Wätzold Plaum*  
6–9 **Systemneustart dringend erforderlich**  
Mehrere Gründe sprechen dafür, dass die westlichen Demokratien vor Umbrüchen von revolutionärem Ausmaß stehen. Die Maßstäbe für diesen Umbruch bilden die durch die Netzkultur bedingten Veränderungen der Gegenwart.
- Bernd Guggenberger*  
10–17 **„Verflüssigung“ der Politik – was dann?**  
Das Internet beschert uns nie dagewesene Transparenz- und Teilhabechancen. Es gibt aber auch Raum für beispiellose Manipulations- und Kontrollmacht. Hier bedarf es der skeptischen Expertise der Generation der *digital natives*.
- Hubert Kleinert*  
18–24 **Krise der repräsentativen Demokratie**  
Es mehren sich Anzeichen für einen Wandel der Demokratie: Konstitutionelle Elemente werden schwächer, neue, außerkonstitutionelle Elemente stärker. Volksabstimmungen auf Bundesebene müssen vor diesem Hintergrund bewertet werden.
- Heinrich Oberreuter*  
25–31 **Substanzverluste des Parlamentarismus**  
Veränderungen des Verhältnisses zwischen Politik und Gesellschaft schwächen die parlamentarische Integrations-, Legitimations- und Kommunikationsfähigkeit. Es gilt, den Substanzerhalt des Parlamentarismus vor aktuelle politische Opportunitäten zu stellen.
- Brigitte Geißel*  
32–37 **Politische (Un-) Gleichheit**  
Politische Gleichheit ist ein zentrales Versprechen der Demokratie. Doch politische Ungleichheit ist weit verbreitet. Wird sie die Leistungsfähigkeit moderner Demokratien gefährden? Welche Reformmaßnahmen sind sinnvoll?
- Michael Partmann · Gerd Strohmeier*  
38–43 **Politische Verfasstheit der kommunalen Ebene**  
Der Beitrag beleuchtet die Entwicklungen und Spezifika der Kommunalverfassungen in den 13 Flächenbundesländern. Im Mittelpunkt steht die Legitimation und Abberufung der „kommunalen Regierungschefs“.
- Alexandra Bäcker*  
43–48 **Wille der Fraktion**  
Die Willensbildung der Fraktion erfolgt nach dem Mehrheitsprinzip. Doch erlaubt es das freie Mandat, sich in der parlamentarischen Politik gegen den so gebildeten Willen zu positionieren. Wie steht das Fraktionsbinnenrecht dazu?
- Reinhard Müller*  
49–53 **Haushaltsautonomie des Parlaments – Kronjuwel adé?**  
Das Budgetrecht des Parlaments gilt als dessen „Kronjuwel“. Neu ist die Möglichkeit jedes Bürgers, eine Aushöhlung dieses Rechts zu verhindern. Das ist ein Phänomen der immer enger werdenden europäischen Einigung.