APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

bpb:

64. Jahrgang · 38–39/2014 · 15. September 2014

Parlamentarismus

Frank Decker
Die Europäische Union auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie?

Karl-Rudolf Korte
Über das Politikmanagement einer modernen Opposition

Martin Sebaldt
Stellschrauben der Minderheitsmacht: Opposition im internationalen Vergleich

Georg Geismann
Regierungs- oder Bekenntniswahlsystem? Ein Plädoyer für das relative Mehrheitswahlrecht

Christiane Bender · Hans Graßl
Losverfahren: Ein Beitrag zur Stärkung der Demokratie?

Jörg Tremmel
Parlamente und künftige Generationen – das 4-Gewalten-Modell

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Editorial

Was ist zu tun, damit sich Bürgerinnen und Bürger mit ihren Anliegen und Interessen in den Parlamenten besser vertreten fühlen? Im aktuellen öffentlichen Diskurs wird diese Grundfrage der demokratischen Repräsentation meist auf die derzeitige Konstellation im Deutschen Bundestag bezogen: Angesichts der numerisch übermächtigen Großen Koalition hat das Parlament bereits einige Änderungen der Geschäftsordnung zur Stärkung der Rechte und Handlungsoptionen der Opposition beschlossen. Doch genügt das? Es lohnt sich, die Instrumente der parlamentarischen „Minderheitsmacht" sowohl in nationaler als auch in internationaler Perspektive zu erörtern. Bereits die Große Koalition der 1960er Jahre hatte erwogen, solche ungleichen Kräfteverhältnisse mit einer Änderung des Wahlrechts in Richtung relativer Mehrheitswahl auszuhebeln.

Wie wäre überdies dem grundsätzlichen Missstand der mittlerweile unübersehbaren Repräsentationslücke in Parlamenten zu begegnen? Hat die Idee eines Losverfahrens zur Bestimmung eines Teils der Abgeordneten eine Zukunft? Lässt sich das Dilemma der „Gegenwartspräferenz" mittels einer neuen Definition des Demos unter Einbeziehung zukünftiger Generationen und der Überwindung des klassischen Modells der Gewaltenteilung aufheben?

Auf Ebene des Europäischen Parlaments stellt sich die Frage der Repräsentation noch dringlicher. Gemessen an der Beteiligung an den Wahlen im Mai 2014 scheinen sich die europäischen Wahlberechtigten mit ihren Anliegen und Interessen in Straßburg und Brüssel nicht besonders gut aufgehoben zu fühlen. Und dies, obwohl das Parlament kontinuierlichen Machtzuwachs erfahren hat und nunmehr faktisch und erstmals den Kommissionspräsidenten wählen durfte. Insofern ist Reformvorschlägen, die die Demokratisierung des Entscheidungssystems der Europäischen Union voran bringen, breite Resonanz zu wünschen.

Barbara Kamutzki

Frank Decker

Die Europäische Union auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie?

Frank Decker
Dr. rer. pol., geb. 1964; Professor für Politische Wissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Lennéstraße 27, 53113 Bonn.
frank.decker@uni-bonn.de

Die achten Direktwahlen zum Europäischen Parlament (EP), die zwischen dem 22. und 25. Mai 2014 stattfanden, stellen in mehrerlei Hinsicht eine Zäsur dar. Vor allem zwei Aspekte verdienen hervorgehoben zu werden. Auf der einen Seite ist es zu einem deutlichen Stimmenzuwachs der euroskeptischen und -feindlichen Parteien gekommen. Auch wenn dieser nicht ganz so stark ausfiel wie zunächst befürchtet, wird es für die pro-europäisch aufgestellten Parteien dadurch schwieriger, die Vertiefung und Erweiterung der Integration in den kommenden Jahren voranzutreiben.[1] Vor diesem Hintergrund ist es bemerkenswert, dass die Wahlen auf der anderen Seite tatsächlich zu einer Vertiefung der Integration beigetragen haben, nämlich in institutioneller Hinsicht. Nachdem die großen Parteienfamilien zum ersten Male bereit waren, mit EU-weiten Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten anzutreten, ist es dem Europäischen Parlament gelungen, dem Europäischen Rat das Bestellungsrecht der europäischen Exekutivspitze faktisch zu entwinden. Damit wurde eine Verfassungspraxis etabliert, hinter der die Union auch bei künftigen Wahlen kaum mehr zurückfallen dürfte – selbst wenn einige Mitglieder des Europäischen Rates (wie Kanzlerin Angela Merkel) das heute noch nicht wahrhaben wollen.

Wer bestellt den Kommissionspräsidenten?

Wie epochal der Vorgang ist, lässt sich daran ablesen, dass er von den einen als „Kriegserklärung"[2] (Merkel) und von anderen als „kleine Revolution" bezeichnet wurde.[3] In Wahrheit handelt es sich bestenfalls um eine „Selbstermächtigung", die in vollem Einklang mit dem Wortlaut des Lissabonner Vertrages steht. Mit ihr schreibt das Parlament den kontinuierlichen Machtzuwachs fort, den es im Verhältnis zu Rat und Kommission in der Vergangenheit erfahren hat. Dieser Machtzuwachs ist gemeint, wenn von der „Parlamentarisierung" des EU-Regierungssystems gesprochen wird. Er lässt sich zum einen an den legislativen Kompetenzen festmachen, die das EP in weiten Teilen zum gleichberechtigten Gesetzgeber gemacht haben, zum anderen an seinen Mitwirkungsrechten bei der Bestellung der Kommission.

Bis 1994 wurde der Kommissionspräsident „im gegenseitigen Einvernehmen" der mitgliedsstaatlichen Regierungen vom Europäischen Rat ernannt. Danach ist das Verfahren schrittweise an mehreren Stellen verändert worden, um die demokratische Legitimation des Amtes zu stärken:[4]

- Zunächst führte man im Maastricht-Vertrag (1992) die Investiturabstimmung ein; die Benennung durch die Staats- und Regierungschef bedurfte fortan der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Gleichzeitig wurde eine Regelung aufgenommen, welche die Amtsdauer des Kommissionspräsidenten, die bis dahin vier Jahre betragen hatte, mit der fünfjährigen Wahlperiode des EP verknüpfte.
- Im Nizza-Vertrag (2001) wurde bestimmt, dass die Nominierung des Kommissionspräsidenten durch den Europäischen Rat nicht mehr einstimmig erfolgen sollte, sondern mit qualifizierter Mehrheit. Dies gelangte bei der Installierung der Barroso-Kommission 2004 erstmals zur Anwendung.
- Im Lissabon-Vertrag (2009) wurde schließlich ein Passus neu aufgenommen, wonach bei der Nominierung die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament „zu berücksichtigen" seien. Außerdem werte-

[1] Vgl. Frank Decker, Vereint gegen Europa, in: Berliner Republik, 15 (2014) 2, S. 26–28.
[2] Vgl. Lupenreine Demokraten, in: Der Spiegel vom 2.6.2014.
[3] So der Vorsitzende der sozialistischen Fraktion im Europäischen Parlament, Gianni Pittella.
[4] Vgl. Jared Sonnicksen, Ein Präsident für Europa. Zur Demokratisierung der Europäischen Union, Wiesbaden 2014, S. 121 ff.

te man die Investiturabstimmung zu einer förmlichen „Wahl“ des Kommissionspräsidenten durch das Parlament auf (Artikel 17 Absatz 7 EUV).[5]

Die Bestimmungen des Lissabon-Vertrages änderten am Grundcharakter des Bestellungsverfahrens allerdings erst einmal nichts. Weil die Nominierung des Kommissionspräsidenten im Konsens erfolgte (auch wenn sie formal nur eine qualifizierte Mehrheit verlangte), konnte sich der Rat bei seinem Vorschlag auf eine hohe Legitimation stützen. Dies machte es dem Parlament praktisch unmöglich, den Kandidaten abzulehnen. Bei Lichte betrachtet handelte es sich also nicht um eine „Wahl“, wie der Vertrag sagt, sondern weiterhin nur um ein Bestätigungsrecht. Die eigentliche Bestellungsfunktion verblieb bei den Staats- und Regierungschefs, die durch das Wahlergebnis lediglich auf die parteipolitische Zugehörigkeit des Kandidaten festgelegt waren, nicht aber auf eine konkrete Person.

Mit der Vorabfestlegung auf die Spitzenkandidaten haben Rat und Parlament ihre Rollen bei der Bestellung jetzt getauscht.[6] Die bisherige förmliche Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament wird zur faktischen Wahl aufgewertet, während die bisherige faktische Nominierung durch den Rat auf ein förmliches Vorschlagsrecht absinkt. Befürworter dieser Entwicklung weisen darauf hin, dass sich die Emanzipation der Parlamente in den nationalen Demokratien Europas historisch ähnlich vollzogen habe und das förmliche Vorschlags- oder Ernennungsrecht des Regierungschefs dort bis heute bei den jeweiligen Staatsoberhäuptern liege.[7] Auch wenn man die Parallele nicht überstrapazieren sollte,[8] befindet sich der Europäische Rat gegenüber Parlament und Kommission in einer vergleichbaren Position.[9] Im Unterschied zu den Präsidenten und Monarchen in den nationalstaatlichen Demokratien bleiben die Staats- und Regierungschefs der EU bei der Bestellung aber nicht ganz außen vor, da sie als Vorsitzende der großen nationalen Parteien an der Nominierung der gemeinsamen europäischen Kandidaten unmittelbar beteiligt sind.

Heißt das nun, dass die EU mit den Europawahlen einen weiteren, vielleicht sogar den entscheidenden Schritt hin zu einer parlamentarischen Demokratie gemacht hat? Um diese Frage zu beantworten ist es notwendig, zwischen der Demokratisierung und Parlamentarisierung des Regierungssystems zu unterscheiden. Demokratie bedeutet, dass die Bürger eines Staates bzw. politischen Systems die Möglichkeit haben (müssen), in Wahlen über das Regierungspersonal und die Grundrichtung der Regierungspolitik zu entscheiden. Die Demokratisierung wird dabei durch die gemeinschaftlichen Bande einer sprachlich, kulturell und ethnisch zusammengehörenden Nation erleichtert, ist aber nicht zwingend an diese gebunden.[10] Unter Parlamentarismus versteht man, dass ein gewähltes Parlament im Rahmen einer gewaltenteiligen Struktur über substanzielle (Mit)Regierungsbefugnisse verfügt. Diese Befugnisse umfassen in jedem Falle die Gesetzgebung, sie können – müssen aber nicht zwingend – auch das Recht umfassen, die Regierung zu bestellen und abzuberufen. Im ersten Fall liegt ein präsidentielles, im zweiten ein parlamentarisches Regierungssystem vor. Zu beantworten sind demnach zwei Fragen: Ist die europäische Politik durch den Übergang der Bestellungsfunktion vom Europäischen Rat auf das Europäische Parlament demokratischer geworden? Und hat sie sich institutionell in Richtung der parlamentarischen Regierungsform weiterentwickelt?

[5] Der Lissabonner Vertrag besteht aus dem „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV) und dem „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV), die zusammen anstelle des vorherigen „Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ (EGV) getreten sind.

[6] Vgl. Torsten Oppelland, Institutionelle Neuordnung und Demokratisierung, in: Olaf Leiße (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Wiesbaden 2009, S. 89 f.

[7] Über ein faktisches Ernennungs- und Entlassungsrecht verfügt einzig der Präsident in Frankreich, allerdings auch dies nur unter der Voraussetzung, dass er im Parlament eine Mehrheit hinter sich weiß.

[8] Vgl. Frank Schimmelpfennig, Mit Kandidaten an die Spitze, in: Berliner Republik, 15 (2014) 3–4, S. 85.

[9] Vgl. Manuel Müller, Mut vor den Fürsten, in: Süddeutsche Zeitung vom 23. 6. 2014, S. 2. Dem Europäischen Rat obliegt laut Artikel 17 Absatz 7 EUV auch die förmliche Ernennung der Kommission (mit qualifizierter Mehrheit), nachdem diese als Kollegium die Zustimmung des Parlaments erhalten hat.

[10] Diese These kann hier aus Platzgründen nicht vertieft werden. Vgl. z. B. Winfried Thaa, Weder Ethnos noch Betroffenheit: Repräsentationsbeziehungen konstituieren einen handlungsfähigen Demos, in: Hubertus Buchstein (Hrsg.), Die Versprechen der Demokratie, Baden-Baden 2013, S. 105–124.

Kein Ausweg aus dem Demokratiedefizit?

Was die demokratische Qualität der europäischen Politik angeht, zeigt ein nüchterner Blick auf die Wahlbeteiligung bei den Europawahlen, dass der stetige Kompetenzzuwachs des Parlaments nicht zu einem gleichlautenden Legitimationszuwachs der supranationalen Institutionen geführt hat. Betrug die Beteiligung bei der ersten Direktwahl 1979 immerhin 62 Prozent, so ist sie anschließend von Wahl zu Wahl bis auf 43 Prozent (2009) zurückgegangen. Die Erwartung, dass durch die Aufstellung EU-weiter Spitzenkandidaten 2014 ein Mobilisierungsschub eintreten und die Wahlbeteiligung ansteigen würde, wurde enttäuscht; der Wert blieb mit 43,1 Prozent nahezu unverändert.[11] Dass er nicht noch weiter absank, lag vor allem an der Eurokrise, mit der die europäischen Themen bei dieser Wahl diesmal mehr in den Vordergrund rückten. Die Spitzenkandidaten spielten demgegenüber in den wie gehabt stark national geprägten Wahlkämpfen praktisch keine Rolle. Die einzige Ausnahme – wegen der Personalie Martin Schulz – war Deutschland. Eine nennenswerte Mobilisierung ging von dessen „Duell" mit Jean-Claude Juncker allerdings auch hier nicht aus: Die im Vergleich zu 2009 um fünf Prozentpunkte höhere Wahlbeteiligung dürfte hauptsächlich darauf zurückzuführen gewesen sein, dass in mehreren Bundesländern zeitgleich Kommunalwahlen stattfanden.[12]

Die geringe Attraktivität der Europawahlen hängt mit der Konfliktstruktur der europäischen Politik zusammen. So wie bei früheren Wahlen verliefen die Trennlinien auch bei dieser Wahl in erster Linie zwischen den pro- und antieuropäischen Kräften, und nicht zwischen „links" und „rechts". Unter dem Druck der rechtspopulistischen Euroskeptiker waren die beiden großen Parteienfamilien sogar gezwungen, politisch noch enger zusammenzurücken. Weil die beiden Spitzenkandidaten keine grundsätzliche Alternative bereithielten und unterschiedliche Positionen nur in Nuancen sichtbar machten,[13] stand in den Augen des Publikums bei der Wahl zu wenig auf dem Spiel. Der fehlende Charakter einer Richtungsentscheidung verweist dabei zugleich auf das generelle Problem der Zuständigkeitsverteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene. Einerseits bleiben Bereiche wie die Sozial-, Steuer- oder Energiepolitik, die aufgrund ihrer Legitimationswirkung für den Parteienwettbewerb besonders geeignet wären, eine Domäne der Mitgliedsstaaten, andererseits entzieht die EU auch ihre eigenen Zuständigkeiten (bei der Schaffung des gemeinsamen Marktes) dem politischen Wettstreit, indem deren Inhalte in den europäischen Verträgen bis ins Detail festgelegt sind. Die daraus resultierende Verselbstständigung der exekutiven und judikativen Organe der Gemeinschaft markiert nach Ansicht von Kritikern den eigentlichen Kern des EU-Demokratiedefizits.[14]

Parlamentarisches oder präsidentielles System?

Auch die zweite Frage lässt sich nur bedingt bejahen. Die Bestellung des Kommissionspräsidenten durch das Parlament ist noch nicht gleichbedeutend mit der Etablierung eines parlamentarischen Regierungssystems. Ein solches läge erst vor, wenn die Kommission in ihrer Amtsführung und ihrem Bestand dauerhaft auf die Unterstützung der sie bestellenden Parlamentsmehrheit angewiesen wäre, was institutionell durch die Möglichkeit der Abberufung (in Gestalt eines Misstrauensvotums) verbürgt wird. In der EU ist dieses Merkmal nicht erfüllt. Artikel 17 Absatz 8 EUV bestimmt zwar, dass die Kommission „als Kollegium dem Europäischen Parla-

[11] Dahinter verbergen sich enorme Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Während in Belgien und Luxemburg, wo Wahlpflicht besteht, 90 Prozent der Wähler zu den Urnen gingen, waren es in der Slowakei ganze 13 (!) Prozent. Die höchste Wahlbeteiligung unter den 2004 und 2007 beigetretenen Ländern Mittel- und Nordosteuropas verzeichnete Litauen mit knapp 45 Prozent, die niedrigste unter den Gründungsmitgliedern die Niederlande mit 37 Prozent.

[12] Schulz' Kandidatur dürfte allerdings zum vergleichsweise guten Ergebnis der SPD mit beigetragen haben. Vgl. Viola Neu, Europawahl in Deutschland am 25. Mai 2014 – Wahlanalyse, Berlin 2014, S. 4 ff.

[13] Vgl. die an dieser Stelle zu optimistische Einschätzung von Jürgen Habermas, Ein starkes Europa – aber was heißt das?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 59 (2014) 3, S. 94.

[14] So z. B. der frühere Verfassungsrichter Dieter Grimm, Die Stärke der EU liegt in einer klugen Begrenzung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. 8. 2014, S. 11.

ment verantwortlich (ist)". Weil die Abwahl der Kommission eine Zweidrittelmehrheit im Parlament voraussetzt, handelt es sich dabei aber um keine politische Verantwortlichkeit im engeren Sinne. So wie das Impeachment im präsidentiellen System ist das Misstrauensvotum gegen die Kommission in erster Linie als Vorkehrung gegen Rechtsverstöße oder sonstige Pflichtverletzungen gedacht. Auch die Absetzung einzelner Kommissare kann laut Artikel 245 AEUV nur durch Beschluss des Europäischen Gerichtshofs (auf Antrag des Rates oder der Kommission) erfolgen. Der „abweichende" Charakter des Misstrauensvotums erklärt zugleich, warum es im Regierungssystem der EU keine Möglichkeit der vorzeitigen Parlamentsauflösung gibt. Misstrauensvotum und Parlamentsauflösung sind im „normalen" parlamentarischen System Seiten derselben Medaille. Wenn die Regierung ihre Mehrheit im Parlament verliert, muss ja Vorsorge getroffen werden, dass eine neue Mehrheit entsteht. Auch in dieser Hinsicht ähnelt die EU folglich eher der präsidentiellen Regierungsform.[15]

Diese Affinität spiegelt sich in der Funktionsweise ihres Parlamentarismus wider. An die Stelle eines festgefügten Dualismus von regierungstragender Mehrheit und Opposition treten im EP unterschiedliche legislative Abstimmungskoalitionen. Auch in den Fraktionen ist die Geschlossenheit geringer ausgeprägt, als es die Parlamentarier von ihren nationalen Regierungssystemen her gewohnt sind. Die meisten von ihnen empfinden die Arbeit im EU-Parlament deshalb als wohltuend. Im normalen parlamentarischen System erleiden die Abgeordneten das Schicksal, dass sie entweder – wenn sie zur Opposition gehören – nicht regieren können oder – wenn sie Teil des Regierungslagers sind – nicht regieren dürfen. In der EU hat sich das Parlament dagegen gerade durch seine relative Unabhängigkeit von der Kommission ein erhebliches Maß an eigener Gestaltungsmacht bewahrt. Diese würde es in einem System, das auf dem Gegenüber von Regierung und Opposition basiert, zwangläufig einbüßen. Zudem ist fraglich, ob ein solches Gegenüber ohne ideologisch und organisatorisch gefestigte Parteien (die es auf EU-Ebene bislang nicht gibt) überhaupt funktionieren kann.

Die Alternative wäre eine Fortentwicklung des Systems auf dem präsidentiellen Pfad. Anstelle des Parlaments (und/oder des Europäischen Rates) erhielten die Bürger das Recht, den Kommissionspräsidenten direkt zu wählen. Ein solcher Reformansatz wäre nicht nur institutionell schlanker als das parlamentarische Modell, da er weder Veränderungen beim Misstrauensvotum noch die Einführung eines Auflösungsrechts nach sich zöge; er würde auch geringere Anforderungen an eine Europäisierung des Parteiensystems stellen. In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion findet der Vorschlag inzwischen immer mehr Befürworter; die CDU hat ihn auf Drängen von Wolfgang Schäuble sogar offiziell in ihr Parteiprogramm aufgenommen.[16] Nachdem das Parlament die Bestellungsfunktion an sich gezogen hat, sieht es zwar jetzt so aus, als ob das System eher in die andere, parlamentarische Richtung tendiert; angesichts der eben geschilderten, gravierenden Hindernisse auf dem Weg dorthin dürfte das aber wohl kaum das letzte Wort bleiben.

Welche weiteren Reformschritte wären notwendig?

Unabhängig davon, welche Regierungsform die EU letztlich anstrebt und welche Fortschritte sie bei der Politisierung ihrer Zuständigkeiten macht, müssen für eine Demokratisierung des Entscheidungssystems mindestens zwei weitere institutionelle Bedingungen vorliegen. Erstens bedarf es eines gemeinsamen, EU-einheitlichen Wahlrechts. Dieser Verfassungsauftrag gemäß Artikel 223 Absatz 1 AEUV hätte eigentlich längst erfüllt werden müssen. Weil das nicht geschehen ist, besteht in der EU die paradoxe Situation, dass die europäischen Parteien zwar den Parlamentsbetrieb bestimmen, bei den Europawahlen aber nach wie vor nur die nationalen Herkunftsparteien kandidieren.[17] Die Einführung eines europaweiten (Verhältnis-)Wahlsystems mit moderater Sperrklau-

[15] Vgl. Frank Decker/Jared Sonnicksen, Parlamentarisch oder präsidentiell? Die Europäische Union auf der Suche nach der geeigneten Regierungsform, in: Frank Decker/Marcus Höreth (Hrsg.), Die Verfassung Europas, Wiesbaden 2009, S. 143 ff.

[16] 24. Parteitag der CDU Deutschlands, Beschluss Starkes Europa – Gute Zukunft für Deutschland, Leipzig, 13.–15. November 2011, S. 19.

[17] Vgl. D. Grimm (Anm. 14).

sel würde diesen Zustand beenden; die Parteien hätten dann einen starken Anreiz, sich zusammenzuschließen und gemeinsame Listen zu bilden. Dies käme auch der Arbeitsfähigkeit des Parlaments zugute, indem es der heutigen starken Fragmentierung (auch innerhalb der Fraktionen) entgegenwirkt.[18]

Die zweite Bedingung betrifft die Bildung der Kommission. Wird der Kommissionspräsident vom Parlament bestellt oder sogar von den Bürgern direkt gewählt, kann er sich auf eine demokratische Legitimation stützen, die seine Stellung im Verhältnis zum Rat (und im Falle der Direktwahl auch im Verhältnis zum Parlament) aufwertet. Eine solche Aufwertung macht aber nur Sinn, wenn er zugleich über Mittel verfügt, die Positionen, für die er in der Wahl gestritten und ein Mandat bekommen hat, politisch umzusetzen. Dazu braucht es Kommissare an seiner Seite, die gleichgerichtete Ziele verfolgen und strukturell in der Lage sind, die entsprechenden Initiativen zu entwickeln.

So wie die Kommission heute ins Amt kommt und zusammengesetzt ist, lässt sich das nicht gewährleisten. Einerseits beschränkt das Festhalten am gleichberechtigten Vertretungsanspruch aller 28 Mitgliedsstaaten ihre Arbeitsfähigkeit; das Gremium ist zu groß und die Abgrenzung der Ressorts wenig sachgerecht. Andererseits hat der Kommissionspräsident kaum Möglichkeiten, auf die personelle Auswahl der Kommissare Einfluss zu nehmen, da diese ausschließlich von den Regierungen der Mitgliedsstaaten nominiert werden. Die Zusammenstellung der Kommission reflektiert insofern eher die nationalen Wahlergebnisse als das Ergebnis der Europawahlen. Lediglich über die Ressortzuteilung kann der Kommissionspräsident weitgehend selbst entscheiden.

Wie könnte man die beiden Probleme lösen?[19] Was die Verkleinerung der Kommission angeht, würde es schon ausreichen, wenn man die Länderparität etwas flexibler handhabt. Denkbar wäre zum Beispiel, dass man die Vertretung rotieren lässt oder sie unter den Mitgliedsstaaten auslost. Dabei müsste den großen Ländern ein gewisser Vorrang eingeräumt werden. Gleichzeitig könnte man eine Abstufung nach Kommissaren und Vizekommissaren vornehmen, sodass jedem Land zumindest ein Stellvertreterposten sicher wäre. Bei der Bestellung der Kommissare sind ebenfalls verschiedene Varianten denkbar. Der Kommissionspräsident könnte etwa das Recht erhalten, einen Teil der Kommissare selbst zu nominieren. Oder man verpflichtet die Regierungen, mehrere Kandidaten vorzuschlagen, damit er aus einem größeren Pool auswählen kann.[20] Vorstellbar wäre auch, dass man das Nominierungsrecht von den Regierungen in die Hände der Wähler legt. Diese würden dann in der Europawahl zugleich über die jeweiligen nationalen Kandidaten für die Kommission entscheiden.

Ein anderer Verstoß gegen das Demokratieprinzip, der insbesondere von rechtswissenschaftlicher Seite immer wieder moniert wird,[21] dürfte demgegenüber überbewertet sein: die Verletzung der Wahlrechtsgleichheit. Die Sitzverteilung im Europäischen Parlament orientiert sich bekanntlich am Grundsatz der degressiven Proportionalität. Kleinere Länder werden so gegenüber den großen begünstigt. Dies hat zum Beispiel zur Folge, dass in Deutschland für ein Mandat elfmal so viel Wählerstimmen benötigt werden wie in Malta. Will man den kleinen Ländern eine faire Vertretungschance belassen, lässt sich eine solche Verzerrung nicht vermeiden, es sei denn, man würde das ohnehin schon große Parlament weiter aufblähen. Außerdem wird sie zum Teil dadurch ausgeglichen, dass die unterschiedlichen Bevölkerungsgrößen auch in den Ab-

[18] Bei der Direktwahl der Kommissionsspitze würde sich die Europäisierung von selbst einstellen, da hier ein einheitliches Wahlsystem ohnehin geboten ist. Dies könnte auch auf die gleichzeitig stattfindenden Parlamentswahlen ausstrahlen.

[19] Für eine Konkretisierung der nachfolgenden Vorschläge vgl. Frank Decker, Mehr Demokratie für Europa – aber wie?, in: Berliner Republik, 14 (2012) 2, S. 67 ff.

[20] Dass sie das freiwillig nicht tun werden, hat sich bei der Zusammenstellung der Juncker-Kommission erneut gezeigt, als entsprechende Bitten des designierten Kommissionspräsidenten an den meisten Mitgliedsstaaten ungehört abprallten. Der Vorschlag, mehrere (jeweils drei) Kandidaten zu nominieren, war im ursprünglichen Entwurf des Verfassungskonvents enthalten, wurde aber von den Staats- und Regierungschefs später verworfen. Vgl. Artikel I-26 Absatz 2 des Vertrags über eine Verfassung für Europa. Entwurf des Europäischen Konvents vom 18. Juli 2003.

[21] Vgl. beispielsweise Peter-Christian Müller-Graff, Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Primärrechts, in: Integration, 31 (2008) 1, S. 131.

stimmungsregeln des Rates Berücksichtigung finden.[22] Die EU folgt also nicht dem Modell klassischer Zweikammersysteme wie die USA oder die Schweiz, wo die eine Kammer strikt nach dem demokratischen und die andere nach dem föderativen Gleichheitsprinzip zusammengesetzt ist, sondern „mischt" die Prinzipien in ihren beiden Kammern.

Die Verletzung des Gleichheitsprinzips könnte allerdings ein zusätzliches Argument für zwei andere, hier diskutierte Reformansätze bereithalten: die Schaffung eines einheitlichen Wahlsystems und die Direktwahl der Kommissionsspitze. Was das Wahlsystem betrifft, bleibt es zwar eine offene Frage, ob man dabei ganz ohne Länderkontingente auskommt. Ein einheitliches Wahlrecht würde aber die Chance eröffnen, die gewünschte Bevorzugung der kleinen Länder auf die Ebene der Kandidatenaufstellung und damit der Parteien zu verlagern. Die Direktwahl hätte wiederum den Vorteil, dass die Stimmengleichheit zumindest bei der Bestellung des exekutiven Zweigs der Union gewahrt bliebe. Dies gilt allerdings nur, wenn der Kommissionspräsident tatsächlich direkt gewählt wird. Die Alternative wäre ein indirektes Verfahren wie in den USA, wo die Wahl des Präsidenten bis heute formal getrennt nach Bundesstaaten erfolgt und die bevölkerungsschwachen Staaten im Wahlmännergremium leicht begünstigt sind.[23] Die EU müsste, wenn sie dieses Verfahren übernimmt, die föderative Komponente vermutlich noch stärker betonen. Um Sorgen der kleineren Länder vor einer Majorisierung zu zerstreuen, könnte sie die Stimmverteilung etwa am Länderproporz im Europäischen Parlament ausrichten. Das demokratische Gleichheitsprinzip wäre dann bei einer Volkswahl des Kommissionspräsidenten genauso verletzt wie bei der heutigen parlamentarischen Bestellung.

[22] Ab dem 1. November 2014 gilt die Regel, dass für einen Beschluss nicht nur die Zustimmung einer Mindestzahl von – je nach Materie – 55 oder 72 Prozent der Mitgliedsstaaten erforderlich ist, sondern diese zugleich mindestens 65 Prozent der Bevölkerung ausmachen müssen.

[23] Die in der deutschen Diskussion übliche Gleichsetzung von Volkswahl und Direktwahl geht über diesen Unterschied leider hinweg.

Karl-Rudolf Korte

Über das Politikmanagement einer modernen Opposition

Die Qualität unserer parlamentarischen Demokratie ist abhängig von der Balance aus Dezision und Deliberation. Informiertes Entscheiden und beratendes Überzeugen gehören zusammen. Doch Hochgeschwindigkeitsregieren mit Krisenentscheidungen im Minutentakt lassen dafür wenig Spielraum. Die Mehrheit der Parlamentarier entscheidet im arbeitsteiligen Vertrauen auf die Richtungsvorgabe durch die Regierung. Auch Routineentscheidungen setzen ein Bündnis aus belastbaren Mehrheitsfraktionen voraus.[1] Doch Entscheidungen ohne ausreichende Erklärungen gegenüber den Mehrheitsfraktionen verbrauchen sich schnell. Wenn die Kommunikation nach innen zum Weisungsrecht verkommt, schwindet die Unterstützungsbereitschaft. Die Opposition hingegen muss nicht überzeugt werden. Sie hat die Entscheidungen der Mehrheit zunächst in der parlamentarischen Arena zu akzeptieren. Das ist für oppositionelle Abgeordnete nur zu ertragen, wenn sie sich ihrer Chance bewusst sind, bei der kommenden Wahl eine eigene Mehrheit zu stellen. Doch wie groß sind dazu derzeit die Chancen? Bei vier Fraktionen im Bundestag deutet vieles auf die Große Koalition als Dauerregierungsformat hin.[2] Der Parteienwettbewerb, der Wählermarkt und die sich gegenseitig überbietenden Messungen der Bürgerzufriedenheit deuten auf stabile Zeiten für die „GroKo" der bürgerlichen Mitte auch über den Wahltag hinaus. Will die Minderheit nicht nur auf den harten Bänken der Opposition verharren, muss sie modernde Instrumente,

Karl-Rudolf Korte
Dr. rer. pol. habil., Dr. phil., geb. 1958; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen und Direktor der NRW School of Governance, Lotharstraße 53, 47057 Duisburg.
krkorte@uni-due.de

Stile und Techniken des Politikmanagements einsetzen. Das ist durchaus voraussetzungsvoll. Denn es setzt das Wissen über formale Rechte ebenso voraus wie ein spezifisches Problembewusstsein und die Fähigkeiten, Deutungsmacht auszuüben.[3] Moderne Opposition heißt in diesem Kontext, sich durch Reflexion zu immunisieren: Unabhängig von parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen Überzeugungsarbeit leisten, die am Ende von einer Mehrheit bei Wahlen belohnt wird. Die nachfolgenden Thesen sollen diese Konturen des Neuen für oppositionelle Profilierungen[4] aufzeigen. Das Terrain wird also sondiert.

Opponieren unter erschwerten Bedingungen

Die Opposition unterliegt im nationalstaatlichen Rahmen Deutschlands den gleichen Strukturmerkmalen wie die Regierung.[5] Und diese Strukturmerkmale sind unter Druck geraten. Die Transformation von Staatlichkeit erweitert automatisch Government zu Governance, bringt somit neue, diffus legitimierte Akteure im modernen Steuerungsprozess nationaler Regierungen und Parlamente hervor.[6] Klassische Staatlichkeit erodiert, wenn Problemstrukturen nicht mehr mit Entscheidungsstrukturen übereinstimmen. Nationalstaatliche Regierungen werden von entgrenzten Märkten herausgefordert, während die Gesetzgebungskompetenzen zunehmend europäisiert oder internationalen Verhandlungsregimen überantwortet werden. Gleichzeitig verändern sich die Rahmenbedingungen des politischen Wettbewerbs: Die gesellschaftliche Verankerung der ehemals großen intermediären Organisationen, insbesondere der Parteien, erodiert. Im Gegenzug sind politische Entscheidungsprozesse immer stärker mediatisiert. Die neue Qualität der politischen Herausforderungen besteht zum einen in den immer kürzer werdenden Phasen von Erwartungssicherheit und in der Geschwindigkeit, in der angesammelte Erfahrungen ihren Nutzen für gegenwärtige Krisen verlieren. In Zeiten des Gewissheitsschwundes wachsen die Entscheidungszumutungen für politische Akteure. Die neue formative Phase des politischen Entscheidens ist geprägt von wachsender Komplexität, zunehmender Unsicherheit, potenziell steigendem Nichtwissen, dynamischen Zeitbeschleunigungen und exponentiellen Risikoerwartungen.[7] Das alles gilt sowohl für Regierungs- wie auch für Oppositionsakteure. Wenn sich Transparenz, Zuordnung und Verantwortung für politische Entscheidungen verflüssigen, wo bleibt dann die verlässliche Angriffsfolie für die Opposition innerhalb und außerhalb des Parlaments?

Regieren unter den Bedingungen einer Großen Koalition fordert eine Opposition zusätzlich. Folgt man klassischen Typologien, dann ist kooperative Opposition im deutschen parlamentarischen System hoch funktional.[8] Die

[1] Vgl. Helmar Schöne, Steuerung und Fraktionsmanagement von Regierungsfraktionen, in: Karl-Rudolf Korte/Timo Grunden (Hrsg.), Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden 2013, S. 381–390.

[2] Zum „Lindenstraßen-Paradoxon“ vgl. Karl-Rudolf Korte, Die Bundestagswahl 2009. Konturen des Neuen. Problemstellungen der Regierungs-, Parteien-, Wahl- und Kommunikationsforschung, in: ders. (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2009, Wiesbaden 2010, S. 9–34, hier: S. 22; ders., Verschlafen bürgerlich, in: Regierungsforschung.de vom 3.7.2014, http://regierungsforschung.de/verschlafen-buergerlich-essay-von-karl-rudolf-korte-in-die-welt/ (14.7.2014).

[3] Vgl. zu den Mechanismen der demokratischen Kontrolle Astrid Lorenz, Schutz vor der Mehrheitstyrannei? Parlamentarische Opposition, Bundesverfassungsgericht und Bundespräsident als Kontrolleure der Zweidrittelmehrheit, in: Sebastian Bukow/Wenke Seemann (Hrsg.), Die Große Koalition 2005–2009, Wiesbaden 2010, S. 59–84.

[4] Einen Überblick zur spärlichen Oppositionsforschung bietet Ludger Helms, Politische Opposition, Opladen 2002; klassisch auch Robert Dahl, Patterns of Opposition, in: ders. (Hrsg.), Political Oppositions in Western Democracies, New Haven–London 1966, S. 332–345.

[5] Zu den Strukturmerkmalen des Regierens vgl. Karl-Rudolf Korte/Manuel Fröhlich, Politik und Regieren in Deutschland, Paderborn u. a. 2009[3], S. 73–102.

[6] Vgl. Michael Zürn, Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert, in: Politische Vierteljahresschrift, 52 (2011) 4, S. 603–635; ebenso Timo Grunden/Karl-Rudolf Korte, Über die Regierung. Gegenstände der Regierungsforschung und neue Konturen des Regierens, in: ders./T. Grunden (Anm. 1), S. 11–32.

[7] Vgl. dazu Uwe Schimank, Nur noch Coping?, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 21 (2011) 3, S. 455–464; ebenso Karl-Rudolf Korte, Risiko als Regelfall. Über Entscheidungszumutungen in der Politik, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 21 (2011) 3, S. 465–478.

[8] Entwickelt nach Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parlamentarische Opposition, Hamburg 1975.

Opposition entwickelt nicht nur Alternativen, sondern bringt sich aktiv ein, um Einfluss zu nehmen. Ressortorientierte Ausschüsse binden die Opposition in jedem Stadium des parlamentarischen Entscheidungsgangs in die Verantwortung mit ein und eröffnen ihr faktische Mitsteuerungsmöglichkeiten.[9] Diese kooperative Opposition verflüssigt sich allerdings unter Angela Merkels (CDU) Kanzlerschaft. Sie agierte als Kanzlerpräsidentin von Beginn an meist präsidentiell-überparteilich,[10] organisierte vor allem bei Entscheidungen über Eurokrisen lagerübergreifende (Fast-)Allparteienmehrheiten im Bundestag, erschien in Finanzfragen als Krisenlotsin und zeigte sich pragmatisch in der Aneignung von Lösungsideen aus dem parteipolitisch gegnerischen Lager. Opposition unter solchen Bedingungen wirkt wie issueorientierte Ad-hoc-Profilierung, die eher aus präsidentiellen Systemen bekannt ist. So ein Regierungs- und Oppositionsstil hängt auch mit Zeitläufen des Politikmanagements zusammen, in denen „Sofortismus" statt strategischer Planung den politischen Alltag prägt. Das „auf Sicht fahren" ist bei den Bürgern populär, weil das ein adäquater Regierungsstil in beschleunigten Krisenzeiten zu sein scheint[11]. Wenn Gewissheitsschwund in der Politik das Risiko zum Regelfall macht, muss das Politikmanagement tagesorientiert pragmatisch daherkommen. Wo bleibt bei diesem dynamischen Pragmatismus der Spielraum für eine themenorientierte Opposition?

Malus in der Konsensdemokratie

Deutschland ist eine verhandelnde Wettbewerbsdemokratie,[12] die sich politisch-kulturell als Schlichtungs- und Konsensdemokratie präsentiert. Verhandelnde Wettbewerbsdemokratien sind eine Kombination aus parlamentarischen Strukturen (Parteienwettbewerb mit Mehrheitsprinzip) und Verhandlungssystemen (föderale und konsensuale Aushandlung). Wahlen werden in der politischen Mitte gewonnen. Konfliktscheu und parteienkritisch zeigen sich viele Deutsche.[13] Und favorisieren die Überparteilichkeit. Statt leidenschaftlich kontroverser Diskurse wird Harmonie belohnt. Das ist ein veritabler Malus für die Opposition. Machtworte und Sehnsucht nach „Durchregieren" sind in der Bevölkerung ebenso populär wie präsidentielle Würde. Diese Spielarten politischer Romantik haben in Deutschland eine große Tradition. Sie finden sich auch als Erklärungsmuster für das Ergebnis der Bundestagswahl 2013.[14] Zum Politisch-Romantischen am Wahlergebnis gehört letztlich auch der immerwährende Wunsch nach einer Großen Koalition als dem Abbild eines heiligen Grals in der Mitte der Gesellschaft. Gefragt nach der wichtigsten Rolle einer Opposition im Bundestag, antworten im Jahr 2000 über zwei Drittel der Befragten: die Mitarbeit an der Regierung.[15]

Faktisch kann die Opposition in Deutschland an vielen Stellen mitregieren. Denn Re-

[9] Vgl. dazu Martin Sebaldt, Oppositionsstrategien im Vergleich, in: Gerhard Hirscher/Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), Aufstieg und Fall von Regierungen, München 2001, S. 113–146, hier: S. 117; ebenso Bernhard Miller/Christian Stecker, Consensus by Default? Interaction of Government and Opposition Parties in the Committees of the German Bundestag, in: German Politics, 17 (2008) 3, S. 305–322.

[10] Zum präsidentiellen Stil vgl. Guy Peters/Ludger Helms, Executive Leadership in Comparative Perspective, in: Ludger Helms (Hrsg.), Comparative Political Leadership, Basingstoke 2012, S. 25–55; außerdem Karl-Rudolf Korte, Präsidentielles Zaudern. Der Regierungsstil von Angela Merkel in der Großen Koalition 2005–2009, in: S. Bukow/W. Seemann (Anm. 3), S. 102–119; ders., Ruhige Stärke, forcierte Passivität. Das Politikmanagement der Bundeskanzlerin in der Kritik der Beobachter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 6. 2013.

[11] Vgl. Henning Laux/Hartmut Rosa, Zeithorizonte des Regierens, in: K.-R. Korte/T. Grunden (Anm. 1), S. 83–92.

[12] K.-R. Korte/M. Fröhlich (Anm. 5.), S. 75–81.

[13] Zur politischen Kulturforschung und den Befunden für Deutschland vgl. K.-R. Korte/M. Fröhlich (Anm. 5), S. 106–120; zudem exemplarisch Susanne Pickel, Vom Totalitarismus zur Demokratie – zwei Transformationen in Deutschland. Die Bundesrepublik Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg (1949 bis 1956) und die neuen Bundesländer nach der deutschen Vereinigung (1990 bis 1996), in: dies./Gert Pickel/Dieter Walz (Hrsg.), Politische Einheit – kultureller Zwiespalt? Die Erklärung politischer und demokratischer Einstellungen in Ostdeutschland nach der Bundestagswahl 1998, Frankfurt/M. u. a., S. 19–58.

[14] Eckhard Jesse/Roland Sturm (Hrsg.), Bilanz der Bundestagswahl 2013, Baden-Baden 2014; Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2013. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, Wiesbaden (i. E.).

[15] Wilhelm Bürklin/Christian Jung, Deutschland im Wandel. Ergebnisse einer repräsentativen Meinungsumfrage, in: Karl-Rudolf Korte/Werner Weidenfeld (Hrsg.), Deutschland-Trend Buch. Fakten und Orientierungen, Bonn 2001, S. 675–711.

gieren in Deutschland bedeutet immer Interdependenzmanagement:[16] In der deutschen Schlichtungsdemokratie verfügen zahlreiche Vetospieler und Nebenregierungen über formal gesicherte Mitspracherechte: Bundesrat, Bundesverfassungsgericht, die Institutionen der Europäischen Union und organisierte Interessengruppen entscheiden bei vielen Fragen mit. All das macht die Große Koalition zu einem gefesselten Riesen. Die derzeitige 80-Prozent-Mehrheit von Union und SPD im Bundestag hat keine machtpolitische Entsprechung im Bundesrat. Anders als die Großen Koalitionen 1966 und 2005 verfügt die Berliner Regierung über keine eigene Bundesratsmehrheit.[17] Ohne die Zustimmung von Landesregierungen mit grüner Beteiligung kann sie keine qualifizierte Mehrheit im Bundesrat erreichen. Es lohnt sich insofern für die Oppositionsparteien im Bund, flexibel zwischen kooperativen und kompetitiven Formen des Opponierens zu wechseln. Totalopposition hat es angesichts öffentlicher Konsenssehnsucht schwer. Kooperative Angebote können hingegen den Einfluss von Grünen und Linken im Bundesrat deutlich erweitern.[18] Regierungsmehrheiten antizipieren bei der Gesetzgebung potenzielle Gegenmehrheiten. Hier liegt der große Einflussbereich von Opposition, auch in Zeiten der Großen Koalition. Konkrete Änderungen an Gesetzentwürfen auf Grund oppositioneller Anträge im Ausschuss gehören allerdings eher zur Ausnahme.[19]

Entwicklung von Oppositionsmärkten

Die Politik wandert aus etablierten Formen aus. Das eröffnet zeitgleich Ressourcen und Restriktionen für die politischen Akteure. Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages sichert Minderheitsrechte auf hohem Niveau. Doch was nutzt dies einer Opposition, wenn sich die Orte des Opponierens außerparlamentarisch in diffuse Räume verlagern? Wenn sich die Empörungsorte des Protests – digital angetrieben und schwarmrelevant – dynamisch verstetigen, muss die Opposition diese Orte auch antizipieren. Wenn die repräsentative Demokratie mit ihren Strukturen und ihrem traditionellen Legitimitätsverständnis von politischen Mehrheitsentscheidungen in Konkurrenz zu direktdemokratischen Entscheidungsverfahren gerät, entstehen neue Mitgestaltungsoptionen für die Opposition. Wenngleich direkte Verfahren in der Regel kommunikationsstarke Bildungsbürger mit Zeit und Geld ungleich bevorzugen,[20] kann sich die Opposition diese Impulse zu Nutze machen. Wer direkte Verfahren goutiert, kann versuchen, sie auch zu steuern – unabhängig von parlamentarischen Mehrheiten, aber abhängig von Betroffenheiten.

Wenn die Demokratie in Bewegung ist und Märkte für Wähler, Koalitionen und Medien entstanden sind,[21] gilt dies auch für die Opposition, die sich am Marktgeschehen orientieren muss. Wenn traditionelle Lager im Parteienwettbewerb weichgespült sind und nur noch Kenner parteipolitische Unterschiede finden, gilt das auch gleichermaßen für die Opposition, die mehrdimensionaler daherkommt. Denn wenn vielfältige Koalitionsoptionen denkbar sind, um neue Mehrheiten für die Bundestagswahl 2017 zu kreieren, dann fällt auch die Vorstellung von „geborenen" Oppositionsparteien oder Oppositionslagern schwer. Schwarz-grüne oder rot-rot-grüne Bündnisse waren und sind in den Ländern möglich und für Berlin nicht ausgeschlossen. Kluge Politik antizipiert kommende Konstellationen. Doch für die Oppositionskräfte resultieren aus dieser Situation mehr Unsicherheiten als klare Planungsziele.

Einfacher könnte hingegen für die Oppositionsparteien das Agieren auf den Medienmärkten werden. Einzelaktionen mit Nachrichtenwert können Erregungspotenzial freilegen.[22] Auf Oppositionsmärkten kann

[16] Vgl. K.-R. Korte/M. Fröhlich (Anm. 5), S. 80.
[17] Zum Rückblick vgl. Klaus Stüwe, Der Bundesrat in Zeiten Großer Koalitionen, in: APuZ, (2008) 16, S. 24–31.
[18] Dies gilt auch für die FDP, die allerdings nur noch in Sachsen an der Regierung beteiligt ist.
[19] Vgl. M. Sebaldt (Anm. 9), S. 118–125; auch Wolfgang Ismayr, Der Deutsche Bundestag, Wiesbaden 2012, S. 446f.
[20] Ray Hebestreit, Partizipation in der Wissensgesellschaft: Funktion und Bedeutung diskursiver Beteiligungsverfahren, Wiesbaden 2013.
[21] Dazu K.-R. Korte (Anm. 2), S. 12–18.
[22] Der Abgeordnete Christian Ströbele ist nicht nur seit vielen Jahren der einzige direkt gewählte grüne Abgeordnete im Bundestag, sondern auch ein Solitär, wenn es um Darstellungsmöglichkeiten geht. Sein Gespräch mit Edward Snowden in Moskau zeigte, wie sich Opposition spektakulär in Szene setzen kann.

derjenige punkten, der den Modus und die Dynamik politischer Öffentlichkeit neuinterpretiert. Es hat sich eine dialogorientierte Kommunikationserwartung bei den Bürgern gegenüber der Politik durchgesetzt. Die neue Beteiligungsarchitektur setzt einen neuen Modus der Interaktion voraus.[23]

Die größte strukturelle Restriktion für die Opposition erfolgt allerdings im Schatten funktionaler Entpolitisierung. Gemeint ist damit eine gesteigerte Exekutivlastigkeit des Entscheidens.[24] Transnationale Krisenpolitik macht ein Politikmanagement erforderlich, das nicht nur schnell zu entscheiden hat, sondern auch weitgehend ohne Parlamentslegitimation auskommt. Expertise der Regierung – sehr sichtbar beim europäischen Regieren – wird der Partizipation durch Parlamente entgegengesetzt. Opposition hat unter diesen Bedingungen nur noch Bittstellercharakter und eilt den Informationen hinterher.

Oppositionspotenziale im Schatten der Großen Koalition

Die drei Großen Koalitionen hatten strukturell deutlich unterschiedliche Oppositionseffekte.[25] 1966 besaß die FDP als einzige Oppositionspartei nur knapp zehn Prozent der Sitze. 2005 teilten sich FDP, Grüne und Linke die Oppositionsbänke mit einem Sitzanteil von etwa 27 Prozent. Im derzeitigen 18. Deutschen Bundestag gehören nur zwei Parteien, die Grünen und die Linken, zur parlamentarischen Opposition mit einem Sitzanteil von 20 Prozent: 504 der 631 Abgeordneten gehören den Mehrheitsfraktionen von Union und SPD an. Das Grundgesetz legt keine Mindestgröße für Opposition fest. Der Status ist für alle Abgeordneten gleich. Allparteienregierungen sind ebenso möglich wie Minderheitskanzlerschaften. Doch die aktuelle Lage erscheint für die Ausübung konventioneller Minderheitsrechte problematisch. Denn diese sind im Grundgesetz und der Geschäftsordnung so geregelt, dass sich ein Viertel der Mitglieder des Bundestages einig sein müssen, wenn sie im Bereich der Kontrollfunktion wirkungsmächtig werden wollen. Nur so ist es möglich, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen in Karlsruhe zu prüfen oder eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof zu erheben. Bundestagspräsident Norbert Lammert (CDU) hat sich mit seinen Vorschlägen zur Sicherung von parlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollrechten der Opposition gegenüber dem Ältestenrat des Bundestages weitgehend durchgesetzt. Geändert wurden Formulierungen in der Geschäftsordnung des Bundestages, nicht jedoch das Grundgesetz. Im Ergebnis hat sich der Kontrollspielraum gegenüber der Regierung für Linke und Grüne erhöht, nicht jedoch der Anteil der Redezeiten im Plenum.[26]

Die Empirie parlamentarischer Oppositionsaktivitäten weist für den Zeitraum von Großen Koalitionen wenig Auffälligkeiten nach.[27] Es gab zwischen 2005 und 2009 keine erhebliche Zunahme der Kontrollaktivitäten. Nur die Zahl der Kleinen Anfragen, eine sanfte Kontrolloption, nahm zu, was auch eine Konsequenz notwendiger Informationsbeschaffung der Opposition sein kann. Sehr selten kam es zu gemeinsamen Aktivitäten der drei Oppositionsfraktionen. Die ersten Monate des 18. Deutschen Bundestages zeigen bislang ähnliche Muster.[28] Gemeinsame Anträge der Opposition sind nicht in Sicht. Erfolgreich haben die Oppositionsparteien mit Unterstützung der Regierungsfraktionen zu Beginn der Legislaturperiode jedoch den NSA-Untersuchungsausschuss durchgesetzt. Der inhärente Zusammenhang

[23] Dazu Claus Leggewie, Mut statt Wut. Aufbruch in eine neue Demokratie, Hamburg 2011.

[24] Zur Einordnung vgl. Roland Sturm, Die Entdeckung einer Politik des Unpolitischen, in: Politische Vierteljahresschrift, 54 (2013) 3, S. 403–414. Ebenso Timo Grunden, Das Programm der Großen Koalition. Eine Regierung der sozialstaatlichen Restauration?, in: K.-R. Korte (Anm. 14).

[25] Ein Überblick findet sich im Themenheft Parlamentarismus von APuZ, (2008) 16, sowie bei S. Bukow/W. Seemann (Anm. 3). Vgl. zum Oppositionsverhalten in der zweiten Großen Koalition auch Dan Hough, Political Opposition in the Era of the Grand Coalition (2005–09), in: German Politics, 19 (2010) 3–4, S. 369–381.

[26] Vgl. Helmut Stoltenberg, Auch ohne Mehrheit, in: Das Parlament vom 7. 4. 2014.

[27] Vgl. A. Lorenz (Anm. 3); Jens Walter, Zwischen Kooperation und Blockade, in: S. Bukow/W. Seemann (Anm. 3), S. 319–335; Henrik Gast/Uwe Kranenpohl, Große Koalition – schwacher Bundestag, in: APuZ, (2008) 16, S. 18–23.

[28] Dazu Astrid Geisler et al., Die Suchenden, in: TAZ. Die Tageszeitung vom 25. 6. 2014.

zwischen Regieren und Opponieren wurde gerade in der Startphase des 18. Deutschen Bundestages sichtbar. Die zeitlich längste Regierungsbildung in der Geschichte des Bundestages korrespondierte mit der längsten Findungsphase der Opposition.[29] Der Start als erneute Opposition fiel vor allem den Grünen schwer, die nach dem unerwartet schlechten Wahlergebnis machtpolitisch gelähmt agierten. Einmal mehr wird deutlich, welche Rolle Startphasen beim Regieren und Opponieren spielen.[30]

Opposition im Schatten von Großen Koalitionen kann aber auch die Mehrheitsfraktionen im Bundestag selbst betreffen. Gemeint ist ein Funktionswandel im Parlament. Abgeordnete genießen in diesen Zeiten mehr Freiheiten als unter Bedingungen disziplinierender knapper Mehrheiten. 1966 bis 1969 nutzten die Fraktionsvorsitzenden Helmut Schmidt (SPD) und Rainer Barzel (CDU) diesen Spielraum für ein Politikmanagement, das die Regierung vor sich her trieb.[31] Die Mehrheitsfraktionen kontrollierten noch im klassischen Sinne der parlamentarischen Demokratie die Regierung. Sie inspirierten, kontrollierten und prägten einen selbstbewussten Stil der Fraktionen gegenüber der Regierung, die Kanzler Kurt Georg Kiesinger (CDU) machtvoll zu spüren bekam.[32] Schmidt und Barzel bildeten damals eine „heimliche Nebenregierung". Kritik, Kontrolle, Alternative – diese Oppositionstrias ging damals auch vom Management der Mehrheitsfraktionen aus. Schon in der zweiten Großen Koalition 2005 ließ sich dieses aktivierende Rollenmuster der Mehrheitsfraktionen allerdings nicht mehr nachweisen.

Opposition auf der Suche nach Verbündeten

Nichts deutet darauf hin, dass die Große Koalition ihre Machtfülle über institutionelle Vetospieler systematisch ausweitet. Das gelang auch in beiden vorherigen Großen Koalitionen nicht.[33] Dies liegt auch daran, dass die inhaltlichen Positionen von Union und SPD häufig zu weit auseinanderliegen.[34] Die Opposition kann davon durchaus profitieren. Sie hat die Chance, alle institutionellen Vetospieler auch für sich zu gewinnen, um somit neue Allianzen zu schmieden. Die aktive Rolle der Grünen, der Linken und der FDP in den von ihnen mitgetragenen Landesregierungen ist dabei von besonderer Bedeutung für den Bundesrat. Ebenso könnten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts der Opposition argumentativen Rückenwind verschaffen, wenngleich eigene Normenkontrollklagen für die Opposition angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag derzeit nicht möglich sind. Wenn das Thematisierungsprofil des Bundespräsidenten greift, dann könnten größere Effekte davon ausgehen, dass er sich – noch deutlicher als sonst – zum Anwalt von Minderheiten macht. Zweimal verweigerte Bundespräsident Horst Köhler die Ausfertigung von Gesetzen der Großen Koalition von 2005. Joachim Gauck ließ sich besonders viel Zeit bei der Prüfung des Diäten-Gesetzes 2014, was Linke und Grüne erfolglos abgelehnt hatten.[35]

Verbündete können die Oppositionsparteien zudem im Bereich der Medien finden. Diese haben große Schwierigkeiten, aus der Langeweile des empörungsarmen Koalitionsklimas auszubrechen, weil sich die Spitzenakteure großkoalitionär öffentlich immer einig sind. Auch investigativer Journalismus

[29] Zur Regierungsbildung siehe Martin Florack, Regierungsbildung der Kernexekutive: Institutionelle Transformationsprozesse der Regierungsorganisation zur Herstellung kollektiver Handlungsfähigkeit, in: K.-R. Korte (Anm. 14); Roland Sturm, Legitimation durch Deliberation? Die späte und schwierige Regierungsbildung, in: E. Jesse/ders. (Anm. 14), 2014, S. 141–163.

[30] Grundsätzlich: Martin Florack, Transformation der Kernexekutive, Wiesbaden 2013.

[31] Vgl. Klaus Hildebrand, Die erste Große Koalition von 1966–1969. Gefährdung oder Bewahrung der parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 37 (2006) 3, S. 611–625.

[32] Vgl. Ebd.

[33] Vgl. Reimut Zohlnhöfer, Große Koalitionen: Durchregiert oder im institutionellen Dickicht verheddert?, in: APuZ, (2009) 38, S. 9–14, hier: S. 13.

[34] Siehe zu den Parteipositionen Steffen Bender et al., Die ideologisch-programmatischen Positionen der Parteien bei der Bundestagswahl 2013: Eine Analyse mit dem Duisburger-Wahl-Index (DWI), in: K.-R. Korte (Anm. 14); Uwe Wagschal/Pascal König, Die Links-Rechts-Positionierung der Parteien bei den Bundestagswahlen 2005 bis 2013: Eine empirische Analyse anhand des Wahl-O-Mat, in: K.-R. Korte (Anm. 14).

[35] Mathias Geis, Aus Überzeugung, in: Die Zeit vom 3.7.2014.

– als eine Variante der sogenannten Vierten Gewalt – ist derzeit wichtiger, um andere öffentliche Deutungen zuzulassen. Unter den Bedingungen von Onlineszenarien des digitalen Parlamentarismus haben sich zudem die Rahmenbedingungen verbessert. Vermutlich spielt die Ressource „Schwarmfähigkeit" bald eine größere Rolle als „Talkshowtauglichkeit", wenn es darum geht, Aufmerksamkeit für politische Akteure zu generieren.[36] Dies gilt vor allem dann, wenn direktdemokratische Verfahren ausgebaut werden.[37]

Potenziale des oppositionellen Politikmanagements

Moderne Opposition hat auch in Zeiten einer Großen Koalition Chancen – parlamentarisch und außerparlamentarisch. Man muss allerdings das Terrain neu vermessen. Die klassischen Mitgestaltungs- und Kontrollrechte reichen unter den derzeit obwaltenden Bedingungen im Deutschen Bundestag nicht aus. Sie müssen erweitert, angereichert und außerparlamentarisch clever und unkonventionell kompensiert werden. Das setzt ein Bewusstsein für neue Stile, Techniken und Instrumente des Opponierens voraus. Grundsätzlich ist in einem Klima der öffentlichen Aversion gegen Debatten, das häufig mit einem großkoalitionären Parteienwettbewerb einhergeht, das Druckpotential einer Opposition beschränkt. Aber wer es schafft, auch öffentlich deliberativ Alternativen aufzuzeigen, hat die Chancen zur Veränderung. Herstellen von Öffentlichkeit hat traditionell substanzielles Demokratiepotenzial. Trotzige Zuversicht kann Opposition grundsätzlich dann schöpfen, wenn sie sich langfristig orientiert. Denn Große Koalitionen führen immer zum Ausfransen an den Rändern, stärken die kleinen Parteien, schwächen die großen Volksparteien. Bei Geduld und Resilienzmanagement wachsen insofern täglich die Chancen der kleinen Oppositionsparteien im Blick auf die kommende Bundestagswahl 2017.

[36] Vgl. Edwin Czerwik (Hrsg.), Politische Kommunikation in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2013.
[37] Doch eine Mehrheit des Deutschen Bundestages wird gerade in diesen Zeiten eine Volksgesetzgebung verhindern.

Minderheitenrechte in der 18. Wahlperiode

Erläuterungen zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages am 3.4.2014

„Minderheitenrechte"? Worum geht es eigentlich?
Um die wichtige Frage, was die zwergenhafte Opposition im Bundestag noch zu sagen hat. Also: um gelebte Demokratie.
Entscheidende Rechte der parlamentarischen Opposition – etwa das, einen Untersuchungsausschuss einzurichten – hängen an einem Quorum. Bisher ist ein Viertel der Stimmen des Bundestages nötig, um einen solchen Ausschuss einzusetzen. Grüne und Linke verfügen aber nur über 20 Prozent der Mandate. Solche ungewollten Effekte der erdrückenden GroKo-Mehrheit wollten alle Fraktionen gemeinsam ausgleichen. Die Verhandlungen verliefen zäh und dauerten fast vier Monate.

Ist ihnen das mit der Einigung gelungen?
Union, SPD und Grüne sagen: Ja, grandios sogar. SPD-Fraktionsgeschäftsführerin Christine Lambrecht nennt den Kompromiss am Mittwoch einen „Durchbruch". Der Beschluss sein „ein gelungener Schritt zur Sicherung der Demokratie." Die Fraktionen von Linken und Grünen erhielten künftig „wesentlich mehr Rechte, als ihnen die Wählerinnen und Wähler zugestanden haben". stimmt Unions-Fraktionsgeschäftsführer Bernhard Kaster in den Jubel ein. Und seine Grünen-Kollegin Britta Haßelmann findet, der Kompromiss sichere „einen umfassenden Katalog von Minderheitenrechten für diese Legislaturperiode". Alles tipp-topp also, zumindest aus Sicht dieser drei Fraktionen.

Klar. Und nur die Linken meckern mal wieder?
„Meckern" ist das falsche Wort. Sie haben Einwände. Der wichtigste Punkt: Das Dreierbündnis hat sich darauf verständigt, lediglich die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags anzupassen. Die Fraktion der Linken hätte die Minderheitenrechte lieber in Gesetzen und in der Verfassung neu geregelt. Und die Linke bezweifelt, dass der Kompromiss auch vor Gerichten Bestand hat.
„Der Bundestag selbst hat als Gesetzgeber die Pflicht, Regelungen dort zu verankern, wo sie hingehören", sagt Linke-Fraktionsgeschäftsführerin Petra Sitte. Ihre Fraktion will sich bei der Abstimmung an diesem

Donnerstag deshalb enthalten. Mehrere Verfassungsjuristen argumentieren ähnlich wie die Vertreter der Linken. Aber Union und SPD wollten partout keine Gesetze anpassen. Anfangs bevorzugten sie gar einen Vorschlag von Parlamentspräsident Norbert Lammert (CDU), der vorsah, nur einen einfachen Parlamentsbeschluss zu fassen.

Zur Sache: Was ändert sich denn jetzt?
Ganz wichtig: Die Opposition darf mit ihren wenigen Stimmen einen Untersuchungsausschuss beantragen. Wenn 120 Abgeordnete einen solchen fordern, muss ihn der Bundestag künftig beschließen. Dabei ist egal, welcher Fraktion sie angehören. Um diese Zahl gab es heftige Gefechte. Grüne und Linke haben zusammen 127 Abgeordnete. Union und SPD wollten erst die Anwesenheit aller Oppositionsabgeordneten vorschreiben, jetzt dürfen ein paar krank sein – und der Beschluss gilt trotzdem. Schnupfen in der Opposition wird also künftig keinen Untersuchungsausschuss verhindern.

Sind U-Ausschüsse wirklich so wichtig?
Ja. Ein Beispiel: Heute konstituiert sich der NSA-Untersuchungsausschuss. Er wird versuchen, den Abhörskandal der US-amerikanischen und britischen Geheimdienste aufzuklären. Und hoffentlich erhellen, warum und wie Telefondaten von Millionen Deutschen erfasst wurden und werden. Dass das in Gänze klappt, ist unwahrscheinlich, aber wichtig ist es trotzdem.
Untersuchungsausschüsse gelten als wichtigste Waffe der Opposition. Wenn eine Regierung in einen Skandal verwickelt ist, hat sie kein gesteigertes Interesse an Aufklärung. Der Ausschuss bietet der Opposition diese Möglichkeit. Die Abgeordneten bekommen Akteneinsicht, sie dürfen wichtige Zeugen vorladen, diese sagen unter Eid aus. Was Oppositionsleute ungern zugeben: Der Ausschuss hilft immens, ein Thema am Köcheln zu halten, weil er lange Zeit das mediale Interesse bedient.
Eine weitere Änderung gibt es beim Verteidigungsausschuss. Er kontrolliert und überwacht die Streitkräfte. Als einziger Bundestagsausschuss hat er das Recht, sich in einen Untersuchungsausschuss umzuwandeln – auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder. Linke und Grüne können dieses Quorum nicht erreichen. Deshalb kann die Umwandlung des Verteidigungsausschusses künftig auch mit lediglich den Stimmen der Ausschussmitglieder der Oppositionsfraktionen beantragt werden.

Ändert sich etwas in Bundestagsdebatten?
Die Mini-Opposition darf in Plenardebatten ein bisschen länger reden. Bisher gibt die sogenannte Berliner Stunde die Redezeiten für die Fraktionen vor, dabei entscheidet die Stärke der jeweiligen Fraktion. Union und SPD bieten in ihrem Antrag auf Änderung der Geschäftsordnung Redezeitaufschläge für die Opposition an, allerdings nur wenige Minuten. Der Entwurf sortiert die Debatten in Längenformate von XS (kurz), über S (Standard) bis XXL (extralang).
Ein Beispiel für eine in der Praxis häufige Länge: Bei einer Debatte von 96 Minuten (Typ L) bekommen CDU und CSU zusammen 44 Minuten Redezeit. Auf die Sozialdemokraten entfallen 28 Minuten, auf Linke und Grüne jeweils nur 12 Minuten. Auf diese Tabelle haben sich Union, SPD und Linke geeinigt, während die Grünen ein anderes Modell bevorzugen. Der Ältestenrat des Bundestags wird die Tabelle jedoch offiziell beschließen, die dann für die ganze laufende Legislaturperiode gilt. Die Kleidergrößen als Maßeinheit werde man allerdings weglassen, hieß es aus Koalitionskreisen – das sei der Würde des Hohen Hauses nicht angemessen.

12 Minuten. Ist das nicht sehr wenig für eine Rede?
Es ist sogar noch weniger. Oft splitten die kleinen Fraktionen ihre Redezeit und schicken etwa zwei Rednerinnen. Dahinter steckt Taktik: Einer kann zu Beginn der Debatte einen Aufschlag machen, einer kann am Ende auf das reagieren, was zwischendurch von Rednern der Koalition gesagt wurde. Bleiben also im Schnitt ganze 6 Minuten. Viel ist das nicht.
Zugegeben: Die Qualität mancher Reden ist so fürchterlich, dass jede Minute weniger ein Gewinn ist. Und die Aufmerksamkeit der Medien fokussiert sich ohnehin auf die prominenten, ersten Redner. Beide Argumente sind aber unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten vernachlässigbar. Das Parlament lebt schließlich von Rede und Gegenrede. Und die Selbstgespräche der Koalition, in den ersten 100 Tagen mehrfach zu beobachten, sind totlangweilig.

Ist damit jetzt alles geklärt im Parlament?
Nicht ganz. Offen bleibt die Frage der sogenannten Normenkontrollklage. Durch sie kann das Parlament in Karlsruhe prüfen lassen, ob ein Gesetz verfassungsgemäß ist. Eine Normenkontrollklage kann ebenfalls nur mit mindestens einem Viertel der Stimmen erzwungen werden. Der Mini-Opposition ist dieser Weg deshalb verbaut.
Die Linke verweigert auch deshalb ihre Zustimmung, weil sich Union und SPD konsequent gegen einen Kompromiss bei der Normenkontrollklage gesperrt haben. „Das ist kein klassisches Minderheitsrecht", sagte die Sozialdemokratin Lambrecht stellvertretend für die Koalition. Die Linke prüft nun, ob sie wegen des Beschlusses vors Verfassungsgericht zieht. In der Praxis spielt die Normenkontrollklage allerdings keine große Rolle. Die Streitfragen finden auf anderen Wegen nach Karlsruhe, meist durch Verfassungsbeschwerden der betroffenen Bürger.

Ulrich Schulte, 12 Minuten für die Oppositionszwerge, in: TAZ. Die Tagezeitung vom 3. 4. 2014, S. 3.

Martin Sebaldt

Stellschrauben der Minderheitsmacht: Opposition im internationalen Vergleich

Opposition ist ein Signum moderner Demokratie. Denn längst hat sich erwiesen, dass sie durch beharrliches Kontrollieren der Regierung, durch Mitgestaltung und eigenständige Initiierung von Gesetzen sowie durch ihren Status als personelle Alternative maßgeblich zur Lernfähigkeit politischer Systeme beiträgt. In ihrer Idealisierung muss man nicht so weit gehen wie Lord Bolingbroke, der im frühen 18. Jahrhundert in der parlamentarischen Minderheit Englands die wahren „Patrioten" zu erkennen glaubte, die eine zu Misswirtschaft neigende Regierung permanent zu überwachen und damit Schaden für das Land abzuwenden hätten.[1] Gleichwohl steht außer Frage, dass derartige Korrektivleistungen der Opposition auch heute noch für die Funktionsfähigkeit pluralistischer Ordnungen unabdingbar sind – selbst wenn die zu kontrollierende Regierung nicht derartig von Korruption durchseucht sein sollte wie die von Bolingbroke attackierte Whig-Regierung Lord Walpoles.

Martin Sebaldt
Dr. phil. habil., geb. 1961; Inhaber des Lehrstuhls für Vergleichende Politikwissenschaft (Schwerpunkt Westeuropa) der Universität Regensburg, Institut für Politikwissenschaft, Universitätsstraße 31, 93053 Regensburg. martin.sebaldt@politik.uni-regensburg.de.

Jedoch hat die grundsätzliche Akzeptanz dieses Sachverhalts keineswegs dazu geführt, der Opposition immer und überall diejenigen Wirkungsmöglichkeiten zu eröffnen, die sie zur erfolgreichen Wahrnehmung ihres Aufgabenspektrums benötigt. Im internationalen Vergleich offenbart sich eine ganze Reihe rechtlicher und institutioneller Stellschrauben, über die die Macht- und Funktionspotenziale der politischen Minderheit justiert werden können.[2] Im vorliegenden Beitrag wird dieses Instrumentarium aufgezeigt und festgestellt, dass wesentliche Treiber politischer Wirkungsmacht von Opposition nicht in simplen rechtlichen Regularien verankert sind, auf die die herrschende Mehrheit leicht Zugriff hätte, sondern dass sie in der Natur der gesamten politischen Ordnung begründet liegen. Im Kern ist das eine gute Nachricht: Regierungen können die Potenziale ihrer Gegner letztlich nur begrenzt beeinflussen, zumal Opposition ihre Stärke auch aus gelebter Tradition und politischen Konventionen bezieht.

Parlamentarische Strukturen

Das erste Faktorenbündel, das die Gestaltungsmöglichkeiten der Opposition maßgeblich beeinflusst, liegt in ihrer primären politischen Bühne begründet: dem Parlament. Hier spielt zum einen die generelle Struktur der Volksvertretung eine Rolle. Lediglich aus einer einzigen Kammer bestehenden Vertretungskörperschaften stehen hier bikamerale Organisationsmuster gegenüber, bei denen die beiden Häuser des Parlaments entweder völlig gleichberechtigt oder in ihren Rechten voneinander abgestuft sein können. So etwa bestehen die deutschen Landtage nach der Abschaffung des Bayerischen Senats im Jahre 1998 durchgängig aus nur einer Kammer, und auch im internationalen Vergleich findet sich dieses Muster häufig, wie etwa bei der finnischen Eduskunta oder der luxemburgischen Chambre des Députés.

Vollständig gleichberechtigt sind demgegenüber Abgeordnetenkammer und Senat in Italien, und dies nicht zuletzt bei der Regierungsbildung beziehungsweise bei ihrer Abwahl. Trotz verschiedener Versuche, die Macht der Senatoren durch eine Verfassungsreform einzuschränken, hat dieser „Bicameralismo perfetto" bis heute Bestand.[3] Ähnlich verhält es sich in der Schweiz, wo

[1] Vgl. Henry St. John Viscount Bolingbroke, Letters on the Spirit of Patriotism: On the Idea of a Patriot King, hrsg. von Arthur Hassall, Oxford 1926 (erstmals 1749).
[2] Vgl. Martin Sebaldt, Die Macht der Parlamente. Funktionen und Leistungsprofile nationaler Volksvertretungen in den alten Demokratien der Welt, Wiesbaden 2009.
[3] Vgl. Stefan Köppl, Politik in Italien: Vom Kartell zum Wettbewerb? Parteien – Parlament – Regierung, Baden-Baden 2011, S. 221–222.

Nationalrat und Ständerat ebenfalls über identische Kompetenzen verfügen, wenngleich dort ein formelles Recht zur Abwahl der Regierung fehlt.[4]

Spanien schließlich kann als Beispiel für ein asymmetrisches Zweikammersystem dienen: In den dortigen Cortes Generales dominiert der landesweit gewählte Congreso de los Diputados als „Vertretung des spanischen Volkes" eindeutig gegenüber dem Senado, der als „Kammer der territorialen Repräsentation" an der Regierungsbildung nicht beteiligt ist und auch bei der Gesetzgebung mit Ausnahme von Verfassungsänderungen nur über ein aufschiebendes und damit vom Kongress überstimmbares Vetorecht verfügt.[5]

Daraus ergibt sich in einem ersten Schritt die Folgerung, dass der Opposition in einem bikameralen Szenario bessere Entfaltungsmöglichkeiten geboten sind als in einem lediglich einkammerigen Parlament. Denn während in unikameralen Volksvertretungen die Machtverhältnisse nach der Parlamentswahl im Regelfall für den Rest der Legislaturperiode feststehen, also auch die Minderheitenposition der Opposition, sind bikamerale Szenarien hier deutlich unberechenbarer und damit im Schnitt für eine Opposition auch günstiger: Denn zum einen besitzt sie hier von vornherein zwei unterschiedliche Podien der politischen Selbstdarstellung; die politische Orchestrierung des Entscheidungsprozesses durch die Regierung, die in übersichtlichen Einkammerstrukturen wesentlich einfacher ist, wird hier zugunsten ihrer parlamentarischen Gegner wesentlich erschwert. Überdies eröffnet sich hier die Möglichkeit unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse, die einer parlamentarischen Minorität in einem Haus durch ihre Majorität im anderen einen deutlichen Machtzuwachs bescheren, wofür Deutschland ein gutes Beispiel ist: In Zeiten eines oppositionsdominierten Bundesrates verfügt die Bundestagsminderheit über ein größeres Mitgestaltungspotenzial, weil sie die Bundesregierung unter Verweis auf drohende Blockaden in der Länderkammer wesentlich leichter zu Zugeständnissen bewegen kann.[6]

Variable Arbeitsmuster

Aber auch die parlamentsinternen Arbeits- und Entscheidungsmuster haben großen Einfluss auf das Wirkungspotenzial der Opposition. Idealtypisch können hier im Anschluss an die gängige Typologie Winfried Steffanis redeparlamentarische von arbeitsparlamentarischen Strukturen unterschieden werden.[7] Während im ersten Szenario der kontroverse und öffentlichkeitsorientierte Dialog im Plenum dominiert und demgegenüber die sachorientierte Detailarbeit in den Ausschüssen nachrangigen Charakters ist, verhält es sich im zweiten genau umgekehrt: Die wesentlichen Arbeiten sind hier durch ausschussinterne Vorklärungen bereits getätigt; der meist recht nüchterne plenare Diskurs besitzt dann nur noch notarielle Funktion.

Ein klassisches Beispiel für das erste Szenario ist das britische Parlament: House of Commons wie House of Lords sind bis heute von redeparlamentarischen Strukturen und Prozeduren geprägt. Der Schwerpunkt der Arbeit findet folglich mit ritualisierten Dialogen im Plenum statt. Die Ausschussphase spielt nur eine sekundäre Rolle, zumal die lediglich ad hoc für jeden einzelnen Gesetzesvorschlag individuell zusammengesetzten Legislativausschüsse wenig professionalisiert sind.[8] Auch die Einführung ständiger kontrollierender *select committees* hat an diesem Gesamtbild wenig geändert.

Tendenziell ist auch das französische Parlament von diesem Muster geprägt – allerdings nicht aufgrund eigener Entscheidung, sondern durch die Architekten der Fünften

[4] Vgl. Ruth Lüthi, Das Parlament, in: Ulrich Klöti et al. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2006[4], S. 125–150.

[5] Vgl. Fernando Santaolalla, Gesetzgebung im politischen System Spaniens, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union, Wiesbaden 2008, S. 538–539.

[6] Vgl. Martin Sebaldt, Das Ringen um die thematische Lufthoheit: Zur Konkurrenz von Regierungsmehrheit und Opposition in der Gesetzgebungsarbeit des Deutschen Bundestages, in: Heinrich Oberreuter/Uwe Kranenpohl/Martin Sebaldt (Hrsg.), Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, Wiesbaden 2001, S. 59–60.

[7] Vgl. Winfried Steffani, Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, Opladen 1979, S. 333.

[8] Vgl. Thomas Saalfeld, Gesetzgebung im politischen System Großbritanniens, in: W. Ismayr (Anm. 5), S. 176–178.

Republik: Vor allem Gründungspräsident Charles de Gaulle legte als ausgesprochener Gegner starker parlamentarischer Macht großen Wert darauf, diese durch eine Reihe von Verfassungsbestimmungen stark zu beschränken.[9] Durch die dabei vorgenommene Begrenzung der Zahl der Ausschüsse in jeder Kammer auf ursprünglich sechs beziehungsweise mittlerweile acht verfügen Nationalversammlung und Senat bis heute nur partiell über effektive Kommissionssysteme, denn in den dadurch geschaffenen Großausschüssen mit dreistelligen Kopfzahlen ist professionelle und unabhängige Sacharbeit gezielt erschwert. Zwar reduziert sich das Problem meist dadurch, dass jeweils nur ein Teil der Ausschussmitglieder präsent ist, und zusätzlich informell geschaffene „Delegationen" ermöglichen ebenfalls professionelles Wirken in Kleingruppen. Von einer ungestörten Entfaltung sachorientierter Professionalität ist man aber auch damit weit entfernt, zumal weitere Vorgaben der Verfassung zur Reglementierung des parlamentarischen Entscheidungsprozesses, beispielsweise vorzeitiger Debattenschluss oder Abwehr von Änderungsanträgen, die Motivation der Opposition für parlamentarische Mitarbeit weiter untergraben.

Demgegenüber dominiert in beiden Kammern des US-Kongresses traditionell das arbeitsparlamentarische Moment durch das überragende Gewicht der Ausschüsse, die auch intern von hochgradiger Arbeitsteilung und Spezialisierung der Abgeordneten geprägt sind, die damit auch zu parteiübergreifend akzeptierten Sachexperten avancieren.[10] Redeparlamentarischer plenarer Diskurs ist hier folglich von wesentlich geringerer Relevanz, zumal im Kongress im legislativen Normalfall oft keine klaren parteipolitischen Fronten zwischen Demokraten und Republikanern existieren.

Daraus ergibt sich die zweite Folgerung, dass eine Opposition im Regelfall unter arbeitsparlamentarischen Bedingungen wesentlich einflussreicher ist: Zum einen verfügen ihre Abgeordneten hier durch ihre langjährige Sacharbeit über mehr Detailkenntnisse, die sie nicht nur zur Mitgestaltung von Gesetzesvorhaben effektiv nutzen können, sondern auch zu einer schlagkräftigeren Kritik der Regierungsarbeit. Zum anderen zieht dieses ausschusszentrierte Parlamentsszenario auch einen kooperativeren Umgangsstil zwischen Regierungsmehrheit und Opposition nach sich: Sacharbeit am Detail verträgt sich eben auf Dauer nicht mit permanenter parteipolitischer Polarisierung. Das verschafft der Opposition gerade hinter den parlamentarischen Kulissen merkliche Mitgestaltungspotenziale, was meine eigenen Studien zum Deutschen Bundestag nachgewiesen haben.[11] Und nicht zuletzt sind in derartigen Szenarien die formellen parlamentarischen Minderheitenrechte regelmäßig besser entwickelt, insbesondere in Form eines oppositionsfreundlichen Untersuchungsrechts. In redeparlamentarischen Szenarien nach britischem Muster vermag die parlamentarische Minderheit demgegenüber zwar bei den kontroversen Themen öffentlichkeitswirksamer zu brillieren, aber parlamentsintern ist ihr Einfluss auf die Regierungsmehrheit doch eher bescheiden, zumal die Geschäftsordnungen dort durch die Reglementierung von Frage- und Debattenrechten sowie durch die Dominanz der Regierung bei der Festlegung der Tagesordnung minderheitenunfreundlicher gefasst sind.

Opposition im präsidentiellen und im parlamentarischen Regierungssystem

Das zweite Faktorenbündel, das die Wirkungsmöglichkeiten der Opposition entscheidend prägt, liegt in der Natur der gesamten politischen Ordnung begründet: Sowohl die spezifische Form des Regierungssystems als auch die territoriale Ordnung des Staates sind hier relevant. Hinsichtlich des ersten Faktors sind präsidentielle und parlamentarische Regierungssysteme idealtypisch voneinander abzusetzen; hinzu treten semipräsidentielle Ordnungen als Mischformen.

[9] Vgl. Adolf Kimmel, Gesetzgebung im politischen System Frankreichs, in: W. Ismayr (Anm. 5), S. 246–249.

[10] Vgl. Roger H. Davidson/Walter J. Oleszek/Frances E. Lee, Congress and its Members, Washington, D.C. 2009[12].

[11] Vgl. Martin Sebaldt, Die Thematisierungsfunktion der Opposition. Die parlamentarische Minderheit des Deutschen Bundestags als innovative Kraft im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. u.a. 1992.

Dabei bergen die einzelnen Formen für die Opposition jeweils spezifische Chancen und Probleme: In Präsidialordnungen nach dem Muster der USA, wo der Präsident direkt gewählt wird und damit politisch nicht vom Vertrauen des Kongresses abhängig ist, ist der kontrollierende Zugriff des Parlaments auf die Regierung von vornherein strukturell begrenzt, wobei dies allerdings nicht nur für die oppositionellen Fraktionen gilt, sondern auch für die Präsidentenpartei selbst. In Washington ist diese institutionelle Trennung jedoch durch das Bestätigungsrecht des Senats für die vom Regierungschef nominierten Minister abgeschwächt.[12] Ein oppositionsdominiertes „Oberhaus" besitzt damit dort zumindest in dieser Phase effektive Einflusspotenziale. Umgekehrt besitzt die Opposition selbst gegenüber dem Präsidenten eine ausgeprägte institutionelle Autonomie, kann dieser doch die Kammern des Kongresses nicht vorzeitig auflösen und damit den Versuch unternehmen, durch Neuwahlen zu günstigeren politischen Konstellationen zu gelangen und insbesondere eine gegnerische Parlamentsmehrheit (*divided government*) zu beseitigen.

Gerade Letzteres war bis zur Verabschiedung des Fixed Term Parliaments Act im Jahre 2011 die schärfste Waffe des britischen Premierministers gegenüber der Minderheit: Es war ihm jederzeit möglich, das Unterhaus von der Monarchin auflösen zu lassen, wenn ihm die politische Stimmung für die eigene Partei günstig erschien.[13] So etwa konnte Margaret Thatcher im Gefolge des 1982 siegreich geführten Falklandkrieges mit vorzeitig angesetzten Wahlen ihre Parlamentsmehrheit stark vergrößern. Das Schicksal des 1974 unter gleichen Bedingungen abgewählten Premierministers Edward Heath zeigt allerdings, dass dieser Schuss auch nach hinten losgehen kann, wenn der Regierungschef das politische Meinungsbild der Gesellschaft falsch einschätzt. Jenseits dieses exekutiven Disziplinierungsinstruments gegenüber dem Parlament gilt jedoch in parlamentarischen Regierungssystemen auch das umgekehrte Abhängigkeitsverhältnis, das der Opposition gerade bei knappen beziehungsweise brüchigen Mehrheitsverhältnissen starken Einfluss verleiht: Die Regierung wird faktisch vom Parlament gebildet und ist auch von seinem Vertrauen abhängig.

In semipräsidentiellen Regierungssystemen nach dem Vorbild der seit 1958 bestehenden Fünften Republik Frankreichs vermischen sich dann beide Logiken, und deshalb sind die Potenziale der dortigen Opposition auch nicht so eindeutig zu vermessen. Generell verhält es sich dort so, dass der Staatspräsident seit 1962 direkt gewählt wird und damit wie in der Präsidialordnung der USA den Kammern des Parlaments politisch nicht verantwortlich ist. Die vom Premierminister angeführte Regierung muss das Vertrauen der Nationalversammlung besitzen und bei einem Misstrauensvotum zurücktreten. Besonders pikant an dieser Konstellation ist, dass bei einer derartigen zweiköpfigen Exekutive ebenfalls ein *divided government* entstehen kann, wenn die Mehrheit der Nationalversammlung nicht von der Partei des Präsidenten gestellt wird. Dann ist dieser genötigt, einen Premier aus dem gegnerischen Lager zu ernennen, was zu einer parteipolitisch brisanten *cohabitation* innerhalb der Exekutive führt.[14] Das verschafft dem Parlament gegenüber dem Präsidenten einen deutlichen Machtgewinn, trägt allerdings auch zu einem Verschwimmen der Grenzen zwischen Regierungsmehrheit und Opposition bei: Denn aus Sicht des Staatschefs besteht die Opposition dann aus der gegnerischen Mehrheit in der Nationalversammlung, wogegen diese die präsidiale parlamentarische Minorität beziehungsweise den Präsidenten selbst als Opposition erachtet. Sind die Mehrheitsverhältnisse allerdings gleichlaufend, sind die Potenziale der Opposition sehr begrenzt, da sie dann gegenüber dem Machtverbund aus Präsident und Regierung nur wenig ausrichten kann.

Faktor Territorialordnung

Jenseits des zentralstaatlichen Regierungssystems hat überdies die jeweilige Territorialordnung substanziellen Einfluss auf die

[12] Vgl. Klaus Stüwe, USA, Schwalbach/Ts. 2013, S. 102–105.

[13] Vgl. Bernd Becker, Politik in Großbritannien. Einführung in das politische System und Bilanz der ersten Regierungsjahre Tony Blairs, Paderborn u. a. 2003, S. 218.

[14] Vgl. Jean Massot, Alternance et cohabitation sous la Ve République, Paris 1997.

oppositionellen Wirkungspotenziale. Am geringsten sind sie regelmäßig in Einheitsstaaten ohne föderale Untergliederung bemessen, weil der Opposition damit die Möglichkeit fehlt, über die Erlangung eigener regionaler Regierungsmehrheiten ein Vetopotenzial gegenüber der Exekutive aufzubauen. So etwa existieren in Dänemark unterhalb der zentralstaatlichen Ebene nur kommunale Selbstverwaltungskörperschaften (Gemeinden) beziehungsweise deren kommunale Parlamente (Regionsräte), die auch deshalb keinen direkten Einfluss auf die Politik in Kopenhagen gewinnen können, da das dortige Nationalparlament (Folketing) nur aus einer landesweit gewählten Kammer ohne jegliche Präsenz regionaler Vertretungen besteht.[15]

In unitarischen Bundesstaaten ist genau dies jedoch das Strukturmuster, aus dem der Opposition erhebliche Machtpotenziale erwachsen. Wichtigstes Beispiel ist die deutsche Föderalordnung: Bund und Länder sind hier sowohl institutionell (Bundesrat) als auch kompetenzmäßig (breiter Katalog konkurrierender Gesetzgebung) intensiv miteinander verflochten. Da die einzelnen Landtage autonom gewählt werden, können die Mehrheitsverhältnisse in Bund und Ländern stark voneinander abweichen, was sich mit der Vervielfältigung der deutschen Parteienlandschaft seit der Wiedervereinigung noch einmal verstärkt hat: Der jeweiligen Bundesregierung steht im Bundesrat ein parteipolitisch bunt gefärbtes Spektrum an Landesregierungen gegenüber, unter denen sie Mehrheiten finden muss. Wenn dort also die Oppositionsparteien ein Übergewicht besitzen, verfügen sie gerade bei den zustimmungspflichtigen Gesetzen über ein massives Vetopotenzial, und umgekehrt wachsen ihre Chancen, eigene Vorschläge gegenüber der Bundesregierung durchzusetzen.[16] Bei gleichlaufenden Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat schwindet dieses oppositionelle Potenzial dann allerdings merklich.

In dualen Bundesstaaten nach dem Vorbild Kanadas sieht die Rechnung dann nochmals anders aus, und dies wieder zulasten der Opposition: Bund und Provinzen sind dort institutionell getrennt. Der Senat besteht als zweite nationale Kammer neben dem landesweit gewählten House of Commons nicht aus Vertretern der Provinzregierungen, sondern aus von der Zentralregierung ernannten Mitgliedern.[17] Insoweit sind die Möglichkeiten der jeweiligen nationalen Opposition, auf die Unterstützung eigener Regionalregierungen zu bauen, dort institutionell äußerst begrenzt.

Externe Kontrolle durch Judicial Review

Das dritte Faktorenbündel erstreckt sich auf Akteure und Mechanismen externer Kontrolle, die durch die Opposition ebenfalls sehr unterschiedlich genutzt werden können. Vor allen Dingen die Ausgestaltung verfassungsgerichtlicher Kontrollkompetenzen – *judicial review* – sowie die Verankerung direktdemokratischer Entscheidungsverfahren jenseits der regulären politischen Architektur von Parlament und Regierung sind hier für die politische Minorität von zentraler Bedeutung.

Gerade hinsichtlich des *judicial review* könnten die strukturellen Voraussetzungen unterschiedlicher nicht sein, wie der internationale Vergleich erneut offenbart: So etwa kann eine autonome Verfassungsgerichtsbarkeit in Großbritannien von vornherein nicht existieren, da sie dem traditionellen Prinzip der Parlamentssouveränität widerspräche, das eine externe Überprüfung von Beschlüssen der Lords und Commons zwingend ausschließt.[18] Zwar ist seit den 1980er Jahren ein zunehmender Aktivismus ordentlicher Gerichte zur Kontrolle von Verwaltungsakten der Regierung erkennbar, der indirekt auch auf die zugrunde liegenden Gesetze zielt, er besitzt aber nicht die Qualität einer Verfassungsgerichtsbarkeit. Und auch die fortschreitende

[15] Vgl. Peter Nannestad, Das politische System Dänemarks, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden 2009[4], S. 70–71.

[16] Vgl. M. Sebaldt (Anm. 6), S. 59–60.

[17] Vgl. Joachim Amm, Der unreformierte Senat Kanadas im Spiegel seiner instrumentellen Funktionen und institutionellen Mechanismen, in: Werner J. Patzelt (Hrsg.), Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich, Wiesbaden 2003, S. 277–283.

[18] Vgl. Stefan Schieren, Die stille Revolution. Der Wandel der britischen Demokratie unter dem Einfluss der europäischen Integration, Darmstadt 2001, S. 67–94.

europäische Integration macht die Orientierung britischer Parlamentsentscheidungen an selbst mitgeschaffenen europäischen Normen immer wichtiger. Trotzdem fehlt der Unterhausminderheit bis heute ein Kontrollinstrument, das besonders gut wirkt: die gerichtliche und damit öffentliche Zensur der Mehrheitsgesetzgebung.

Wie stark ein derartiger Kontrollmechanismus das politische Entscheidungsverhalten einer Regierung vorbestimmen kann, zeigt demgegenüber das deutsche Beispiel – mit einer auch im globalen Vergleich überragend stark ausgestalteten Verfassungsgerichtsbarkeit: Den Richtern der beiden Karlsruher Senate stehen gemäß Grundgesetz sehr umfangreiche Kompetenzen zur Kontrolle von Normen auf ihre Verfassungskonformität, zur Schlichtung von Konflikten in und zwischen den Verfassungsorganen sowie zur Regelung von Bund-Länder-Streitigkeiten zu (Artikel 93). Das verschafft einer Bundestagsopposition naturgemäß viele Anfechtungsmöglichkeiten gegenüber der Regierungsmehrheit, und diese werden auch häufig genutzt.[19] Hierbei können sowohl einzelne Abgeordnete beziehungsweise die Oppositionsfraktionen des Bundestages je nach konkreter Verfahrensart selbst initiativ werden, wenn sie eine legislative Verletzung des Grundgesetzes monieren beziehungsweise ihre Rechte durch die Bundestagsmehrheit oder durch andere Verfassungsorgane angetastet sehen. Überdies steht den Regierungen der Bundesländer der Gang nach Karlsruhe offen, wenn sie ihre Rechte durch den Bund beeinträchtigt sehen beziehungsweise ebenfalls die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes behaupten.

Die höchstrichterliche Festschreibung des Sonderstatus der innerdeutschen Grenze im Gefolge der bayerischen Anfechtung des Grundlagenvertrags mit der DDR von 1972 sowie mehrere Organklagen der SPD 1992 und 1993 gegen Einsätze der Bundeswehr außerhalb des Bündnisgebietes der NATO, die entscheidend zum „Blauhelm-Urteil“ 1994 beitrugen und in dem die Karlsruher Richter parlamentarische Beschlussrechte bei der Einsetzung internationaler Krisenmissionen festschrieben, sind dafür gute Beispiele.[20] Die reglementierende Wirkung derartiger Urteile kann enorm sein und führt zudem zur Antizipation möglicher Voten schon während des parlamentarischen Entscheidungsprozesses: Schon allein die im Raume stehende Drohung einer nachträglichen Oppositionsklage kann eine Regierungsmehrheit gegenüber der Minorität kooperationsbereiter stimmen.

Welche starken Verschiebungen der politischen Machtarchitektur in dieser Hinsicht kurzfristig möglich sind, zeigt das französische Beispiel: Schon seit Gründung der Fünften Republik besitzt der dortige Verfassungsrat substanzielle, präventiv wirkende Normenkontrollkompetenzen; Gesetzesvorlagen werden also von ihm noch vor Inkrafttreten auf ihre Verfassungskonformität geprüft. Bis 1974 waren dafür allerdings nur Staatspräsident und Premierminister sowie die Präsidenten der beiden Parlamentskammern antragsbefugt – kein Zufall, denn Charles de Gaulle verstand den Verfassungsrat in erster Linie als zusätzliches Kontrollinstrument der Regierung gegenüber einem renitenten Parlament, nicht aber als Kontrollinstrument der Opposition.[21] Insoweit verwundert es nicht, dass sich die Normenkontrollverfahren zwischen 1958 und 1974 buchstäblich an beiden Händen abzählen lassen. Durch die anschließende Ausweitung der Antragsrechte auf jeweils mindestens 60 Abgeordnete in Nationalversammlung oder Senat hat sich der Verfassungsrat allerdings binnen kurzem zum häufig genutzten Instrument der Opposition entwickelt, die seither regelmäßig gerade die politisch brisanten Regierungsvorlagen höchstrichterlich prüfen lässt – und so ihre geringen parlamentarischen Einflussmöglichkeiten etwas kompensieren kann.[22] Das bedeutet zwar keineswegs, dass ihre Anträge immer erfolgreich sind. Doch reicht oft allein schon die Erhebung der Klage aus, Oppositionskritik landesweite Resonanz zu verleihen, wie etwa an den neogaullistischen Anfechtungen der so-

[19] Vgl. Klaus Stüwe, Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht, Baden-Baden 1997.

[20] Rolf Lamprecht, Das Bundesverfassungsgericht. Geschichte und Entwicklung, Bonn 2011, S. 145–151; Klaus Stüwe, Das Bundesverfassungsgericht als Vetospieler, in: H. Oberreuter/U. Kranenpohl/M. Sebaldt (Anm. 6), S. 153.

[21] Vgl. Louis Favoreu/Loïc Philip, Le Conseil Constitutionnel, Paris 1991[5].

[22] Vgl. Wolfram Vogel, Demokratie und Verfassung in der V. Republik, Opladen 2001, S. 169–190.

zialistischen Verstaatlichungspolitik unter Präsident François Mitterrand in den 1980er Jahren abzulesen war.

Opposition durch direkte Demokratie

Eine ähnliche machtpolitische Rechnung kann bei direktdemokratischen Partizipationsformen aufgemacht werden. Auch hier stehen im internationalen Vergleich Verfassungsordnungen ohne jegliche Verankerung von Volksentscheiden solchen gegenüber, bei denen diese geradezu zur landespolitischen Philosophie gehören. Für das erste Szenario steht dabei exemplarisch die Bundesverfassung der USA, in der jenseits der faktischen Direktwahl des Präsidenten keinerlei direktdemokratische Beteiligungsformen verankert sind. Dieser Sachverhalt ist umso auffälliger, als es dort auf Landes- und auf kommunaler Ebene eine reiche direktdemokratische Tradition gibt.[23] Die Verfassungsväter von 1787 befürchteten jedoch mehrheitlich eine populistische Instrumentalisierung derartiger Verfahren in der Bundespolitik und verzichteten daher bewusst auf sie, und auch spätere Zusätze zum Ursprungsdokument haben daran nichts geändert. Den Minderheiten in Senat und Repräsentantenhaus fehlt damit ein wichtiger externer Hebelpunkt.

Völlig konträr verhält es sich diesbezüglich in der Schweiz: Seit dem 19. Jahrhundert wurde in der Bundesverfassung Schritt für Schritt ein breites Spektrum direktdemokratischer Beteiligungsformen verankert: Vor allem die fakultativen Referenden zur plebiszitären Überprüfung parlamentarischer Gesetzgebung (Artikel 141), obligatorische Referenden zur Bestätigung von Verfassungsänderungen und direktdemokratische Initiativen zu ihrer Einleitung (Artikel 138–140) haben dort zur generellen politischen Antizipation von Volksentscheiden geführt und beeinflussen damit auch die parlamentarische Gesetzgebung substanziell: Denn Beschlüsse von National- und Ständerat müssen von vornherein „referendumsfest" gemacht werden, um einen Imageschaden der Mehrheit durch eine anschließende ablehnende Volksabstimmung zu vermeiden.[24] Nicht zuletzt dies hat zu einem konsensorientierten politischen Entscheidungsstil in der Schweiz beigetragen, von dem auch die Opposition profitiert: In vielen Fällen kann sie sich mit ihren Vorstellungen damit schon parlamentsintern Gehör verschaffen. Wenn dies allerdings nicht gelingt, vermag sie über die Nutzung der genannten Verfahren externen Druck aufzubauen, wie in den vergangenen Jahren vor allen Dingen an den rechtspopulistischen Initiativen der Schweizerischen Volkspartei (SVP) zur Beschränkung der Zuwanderung abzulesen ist.

Frankreich schließlich ist ein gutes Beispiel dafür, dass plebiszitäre Verfahren aber auch so gestaltet sein können, dass sie am Ende nur als politisches Instrument der Regierung dienen, nicht aber als direktdemokratisches Korrektiv. Gemäß Artikel 11 konnte der Präsident bis 2008 auf Vorschlag der Regierung oder beider Parlamentskammern Gesetzentwürfe ohne vorherigen Parlamentsbeschluss direkt zur Volksabstimmung bringen, was gerade Charles de Gaulle in den 1960er Jahren mehrfach nutzte, um eigene Vorlagen an Nationalversammlung und Senat vorbei direkt von der Bevölkerung absegnen zu lassen. Da er dies auch mit Vorlagen zur Änderung der Verfassung tat, beging er damit im Grunde Verfassungsbruch, denn für diesen Zweck war gemäß Artikel 89 vor der plebiszitären Bestätigung ein zustimmendes parlamentarisches Votum obligatorisch.[25] Der übermächtige Gründervater der Fünften Republik konnte sich diese Missachtung der Verfassung aber politisch leisten, zumal zentrale Abstimmungsgegenstände, wie etwa die Einführung der Direktwahl des Staatspräsidenten 1962, von einer Mehrheit der Franzosen gebilligt wurden. Insoweit ist auch klar, dass de Gaulle das politische Meinungsbild vor jeder Abstimmung genau prüfte. 1969 jedoch lag er mit

[23] Vgl. Hermann K. Heußner, Entstehung direktdemokratischer Verfahren in den USA – ein Rückblick auf die geschichtlichen Impulse plebiszitärer Verfassungsbestimmungen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 23 (1992) 1, S. 131–145.

[24] Vgl. Lars P. Feld/Gebhard Kirchgässner, Direkte Demokratie in der Schweiz: Ergebnisse neuerer empirischer Untersuchungen, in: Theo Schiller/Volker Mittendorf (Hrsg.), Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven, Wiesbaden 2002, S. 88–101.

[25] Vgl. Adolf Kimmel, Der Verfassungstext und die lebenden Verfassungen, in: Adolf Kimmel/Henrik Uterwedde (Hrsg.), Länderbericht Frankreich. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Bonn 2005², S. 256–259.

seinem demoskopischen Kalkül falsch, und konsequenterweise trat er nach dem verlorenen Referendum zur Regional- und Senatsreform zurück.

Nachfolgende Präsidenten haben dieses Instrumentarium dann nicht mehr so willkürlich genutzt, doch bleibt der instrumentelle Charakter einer derartig „von oben" inszenierten Direktdemokratie bestehen, und insbesondere für die Opposition ist sie damit ohne politischen Wert. Erst seit 2008 verfügt sie infolge einer Verfassungsänderung über etwas mehr Einfluss: Mit Unterstützung von zehn Prozent der Wahlberechtigten kann ein Fünftel der Abgeordneten ein Referendum zu einer Gesetzesvorlage anberaumen lassen (Artikel 11) – angesichts deutscher Negativerfahrungen mit der Mobilisierung entsprechender Quoren bei Volksbegehren kein wirklich durchschlagendes Instrument.

Fazit und Folgerungen

Über eine Reihe rechtlicher und institutioneller Stellschrauben kann die Machtentfaltung politischer Opposition also ganz entscheidend beeinflusst werden: In bikameralen Parlamenten gelingt ihr das regelmäßig besser als in einkammerigen, da ihr dort mehr Darstellungspodien zu Verfügung stehen und auch größere Vetopotenziale. In arbeitsparlamentarischen Strukturen ist sie regelmäßig einflussreicher als in redeparlamentarischen, weil sie durch den sachorientierten Stil wesentlich intensiver in die Gesetzgebungsarbeit eingebunden und durch den höheren fachlichen Professionalisierungsgrad auch zu – für die Regierung schmerzlicher – Detailkritik in der Lage ist.

Parlamentarische Regierungssysteme eröffnen der Opposition durch die gegenseitige Abhängigkeit von Legislative und Exekutive prinzipiell ein größeres Zugriffspotenzial auf die Regierung als präsidentielle. Die Regierung kann leichter die Volksvertretung und damit auch deren Minderheit beeinflussen, nicht zuletzt durch vorzeitige Parlamentsauflösungen. Insoweit bietet auch ein institutionell gewaltentrennendes Präsidialsystem der Opposition Vorteile, weil dieser exekutive Durchgriff dort eben fehlt. Darüber hinaus werden ihre Potenziale gerade in unitarischen Bundesstaaten gestärkt, weil sie dort eigene Landesregierungen politisch einsetzen kann, was ihr als Option in Einheitsstaaten und in dualen Föderalordnungen fehlt.

Und schließlich beeinflussen auch judikative und plebiszitäre Kontrollmechanismen den politischen Wirkungsgrad von Opposition maßgeblich: Kompetenzstarke Verfassungsgerichte werden von ihr konsequent zur rechtlichen Würdigung legislativer und politischer Akte der Regierungsmehrheit genutzt; freilich hängt die Chance dazu stark von den verfassungsrechtlich zugestandenen Antragsrechten ab. Und auch ein breit gestreutes Spektrum direktdemokratischer Instrumente kommt ihr im Regelfall politisch zugute; erneut jedoch hängt es stark vom spezifischen Beteiligungsverfahren ab, ob sich dieser Nutzen einstellt.

Zugegeben: Nicht alles, was Qualität und Durchschlagskraft von Opposition ausmacht, ist über diese Stellschrauben zu regeln. Zu beachten sind darüber hinaus das Parteiensystems und die Kohäsion der einzelnen Parteien: Ein klassisches Zweiparteiensystem nach britischem Muster mit zentralistisch geführten Organisationen macht die jeweilige Opposition homogener und schlagkräftiger als ein fragmentiertes Szenario belgischen Zuschnitts, wo sich in den vergangenen Jahrzehnten ein unübersichtliches Mehrparteiensystem mit innerparteilichen Spaltungen in flämische und wallonische Regionalorganisationen entwickelt hat.[26] Und auch die heterogenen US-Parteien verleihen der dortigen Opposition ein sehr variables Profil, das sich je nach einzelner Sachfrage oft quer über die Lager von Demokraten und Republikaner erstreckt und damit wesentlich schwerer zu fassen ist als bei den klaren parteipolitischen Frontstellungen deutschen Musters.

Schließlich der jeweilige politische Stil: Der ausgeprägt konkurrenzdemokratische Umgangsmodus in Großbritannien, der auch den stark konfliktbetonten Gegensatz zwischen Regierung und Opposition im Unterhaus vorbestimmt, weicht eben sehr deutlich vom konkordanten Grundmuster schweizerischer Politik ab, wo eidgenössischer Bundesge-

[26] Vgl. Claus Hecking, Das Parteiensystem Belgiens, in: Oskar Niedermayer/Richard Stöss/Melanie Haas (Hrsg.), Die Parteiensysteme Westeuropas, Wiesbaden 2006, S. 41–65.

danke, föderale Struktur, das Mehrparteiensystem und insbesondere die seit Jahrzehnten per „Zauberformel“ geübte konsensuelle Koalitionspraxis die politischen Umgangsformen nachhaltig geprägt haben – was allerdings nicht ausschließt, dass koalitionsinterne „Bereichsopposition“ trotzdem von sich reden macht. Gerade die seit Jahrzehnten der Bundesregierung angehörende Schweizerische Volkspartei (SVP) übt diese Praxis regelmäßig, was der Schweizer Opposition am Ende ein sehr spezifisches Gepräge verleiht: Sie manifestiert sich eben nicht nur in der kleinen formellen Parlamentsminderheit, sondern auch in regelmäßigen Abweichlern innerhalb der breiten Viererkoalition.[27]

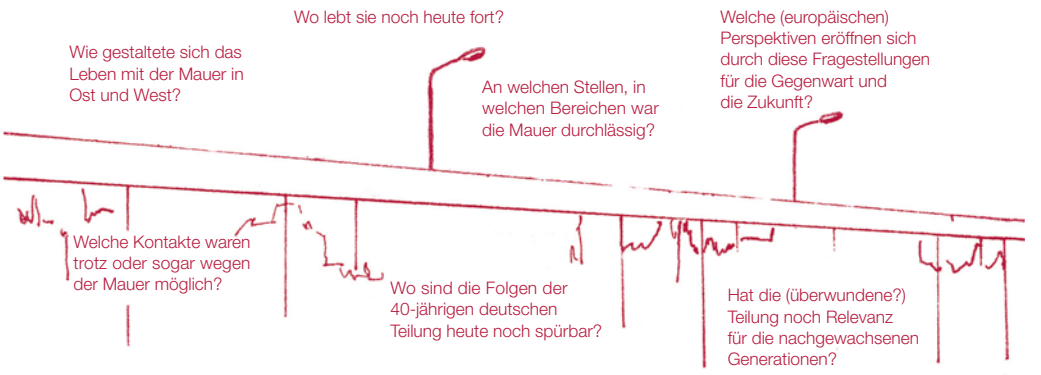
Und doch gilt es am Ende, die benannten Stellschrauben im Interesse einer vitalen politischen Minderheit gut im Auge zu behalten und entsprechend zu justieren. Dass sie aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Absicherung oft nicht leicht zu bewegen sind, muss dabei als Vorzug und als Ziel zugleich gelten: Denn nur so kann verhindert werden, dass sie als Manipulationsinstrumente der jeweiligen Regierung zu missbrauchen sind. Letzteres wäre der Anfang vom Ende jeder lebendigen und wirkungsvollen Opposition.

[27] Vgl. Ludger Helms, Politische Opposition. Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen, Opladen 2002, S. 155–178.

Deutschlandforschertagung 2014

Was bleibt von der Mauer?
Deutsche und europäische Dimensionen

bpb: Bundeszentrale für politische Bildung



30. Oktober bis 1. November 2014
Park Inn by Radisson Hotel, Kastanienallee 1, 99428 Weimar

Für: Historiker(innen), Politik-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler(innen), Jurist(inn)en, Völkerrechtler(innen), Theolog(inn)en sowie Multiplikator(inn)en der politischen Bildung.

Tagungsbeitrag: 30 € (Übernachtung und Verpflegung inklusive)

Veranstalter: Bundeszentrale für politische Bildung/bpb; Akademie Rosenhof e.V., Weimar; Landeszentrale für politische Bildung Thüringen; Union Stiftung Saarbrücken; Trägerwerk Soziale Dienste und Deutschland Archiv Online

Anmeldung bei: Prof. Dr. Dr. Heiner Timmermann / Akademie Rosenhof e.V. / Schwanenseestraße 101 / 99427 Weimar / Tel +49 (0)173 5683547 / Fax +49 (0)3643 770824 / proftim@web.de

www.bpb.de/deutschlandforschertagung

Georg Geismann

Regierungs- oder Bekenntniswahlsystem? Ein Plädoyer für das relative Mehrheitswahlrecht

Essay

Georg Geismann
Dr. rer. pol., geb 1935; Professor i. R. für Politische Philosophie und Wissenschaftstheorie, Elßholzstraße 15, 10781 Berlin.
georggeismann@georggeismann.de
www.georggeismann.de

Das Ergebnis der letzten Wahlen zum Bundestag, auch der zum hessischen Landtag und neuerdings auch der Wahlen zum Europäischen Parlament hat das Nachdenken über eine radikale Wahlrechtsänderung, das viele Jahre geruht hat,[1] wieder in Gang gesetzt. Das gegenwärtige Fehlen der wirksamsten aller Kontrollen, der bloßen Existenz einer regierungsfähigen Opposition im Deutschen Bundestag, hat es zusätzlich angeregt. Ein weiterer Anstoß kommt sodann aus den seither gemachten Erfahrungen mit der Politik der dritten Großen Koalition, immerhin bereits der zweiten seit 2005. Wären heute wieder Wahlen zum Bundestag, so dürfte kaum jemand ein Urteil darüber abgeben können, welche Leistungen und Fehlleistungen dem einen oder dem anderen Koalitionspartner zuzurechnen sind.[2] Eben dies müsste man aber können, da sich ja die beiden Partner nicht gemeinsam in *kollektiver* Verantwortung als amtierende Regierung, sondern wie üblich separat zur Wahl stellten. Hier ist der wahre Grund dafür zu suchen, warum die Wählerinnen und Wähler das Gefühl haben, ohne Einfluss auf die Politik zu sein. Dieses wachsende Unbehagen ist hinreichender Anlass, an dem erwähnten Nachdenken teilzunehmen.

Es ist falsch, das bundesdeutsche Wahlsystem als ein „Mischsystem von Mehrheits- und Verhältniswahl" zu bezeichnen. Zwar wird in den Wahlkreisen mit der Erststimme nach relativer Mehrheitswahl gewählt, was eine gewisse, freilich nicht sehr ausgeprägte Personalisierung bedeutet. Aber dann erhält jede Partei für jedes so erzielte Direktmandat ein durch die Zweitstimme bestimmtes Listenmandat weniger. Der Bundestag wird damit weitgehend nach dem Verhältniswahlsystem gewählt, – weitgehend, denn es gibt die Fünfprozentsperrklausel.

Wahlen in einem parlamentarischen Regierungssystem

Die vorrangige Funktion der Wahl in einem parlamentarischen Regierungssystem ist es, regierungsfähige Mehrheiten und die Chance eines Machtwechsels sicherzustellen. Eine bisweilen vorgeschlagene Senkung der Sperrklausel auf vier oder gar drei Prozent würde nur zu einer weiteren und zumeist verheerenden Zersplitterung im Parlament führen, verheerend insbesondere deswegen, weil dann sogar Kleinstparteien leicht zum – für nichts haftenden – Zünglein an der Waage mit einem weit überproportionalen Einfluss auf die Politik der Regierung werden können. Wenn man denn überhaupt das Verhältniswahlsystem beibehalten will, kommt nur eine Erhöhung der Sperrklausel auf zehn Prozent in Betracht. Will man jedoch eine durchlaufende politische Willensbildung, die vom Volk über durch Parteien organisierte Wahlen und über das Parlament zu einer handlungsfähigen Regierung und dem Schattenkabinett der Opposition als möglicher Alternativregierung führt, dann muss man sich für das relative Mehrheitswahlsystem[3] entscheiden, wie es insbesondere aus Großbritannien und den USA bekannt ist.

Auch die Frage der Gerechtigkeit muss man auf Machtbildung, Machtausübung und möglichen Machtwechsel beziehen, nicht auf Wiedergabe eines politischen Bekenntnisses. In Deutschland geben die Wähler den Parteien quasi eine Blankovollmacht für einen politischen „Kuhhandel". Den nach einer Wahl von allen Parteien regelmäßig beschworenen Wäh-

[1] Vgl. zur jüngeren Wahlreformdebatte beispielsweise APuZ, (2011) 4 (*Anm. d. Red.*).
[2] Bei einer Koalition aus drei oder gar vier Parteien wäre die Urteilslage freilich noch schlechter.
[3] Eventuell mit Ergänzungslisten. Für eine Übergangszeit wäre aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit auch an ein System der absoluten Mehrheitswahl in zwei Wahlgängen mit oder ohne Stichwahl zu denken.

lerwillen gibt es in diesem System nicht. Die Parteien sind selbst erst Quelle des politischen Willens, der den Wählern im Rahmen einer Koalition als vollendete Tatsache vorgesetzt wird, die übrigens mangels Zurechenbarkeit auch nie vom Wähler sanktioniert werden kann, da ihm ja in Bezug auf die Koalition als ganze eine Wahlentscheidung gar nicht möglich ist.

Vor der Wahl zum Deutschen Bundestag im September 2013 war die beschriebene Lage evident. In einem parlamentarischen Regierungssystem geht es bei einer solchen Wahl zwar direkt um die Zusammensetzung des Parlaments, indirekt aber zugleich um die durch dieses danach gebildete Regierung. Und bei eben diesem entscheidenden zweiten Schritt kann der deutsche Wähler kein gezieltes Votum abgeben. Insofern hat ein Vier- oder Fünfparteiensystem keineswegs den ihm gern zugeschriebenen Vorteil einer größeren Auswahl. Als mögliche Koalitionen, je nach Wahlausgang, kamen 2013 etwa in Betracht: Schwarz-Gelb, Schwarz-Rot, Schwarz-Grün, Rot-Grün, Rot-Rot-Grün, Rot-Grün-Gelb. Bei jeder dieser Kombinationen ist es möglich, dass für einen Wähler einer der Koalitionspartner zwar vor allen anderen die Priorität hat, die Verbindung mit bestimmten anderen für diesen Wähler jedoch auf keinen Fall akzeptabel ist. Kurz: Der deutsche Wähler hat in Bezug auf die Bildung einer Regierung und deren Politik weder eine Wahl noch eine ernsthafte Sanktionsmöglichkeit. So wurde ausgerechnet die CDU/CSU, deren Koalitionsregierung 2013 abgewählt wurde, benötigt, um wieder eine Regierung zu bilden, da die eine Parlamentsmehrheit bildenden anderen drei Parteien miteinander nicht koalitionsfähig waren. Jedenfalls kann aber mit Bezug auf die (alles entscheidende) Regierungsbildung von einem klar erkennbaren Wählerwillen keine Rede sein. Der Wähler selber kann nur ein politisches Bekenntnis ablegen und hoffen, dass die anschließenden Koalitionsverhandlungen zu einer ihm genehmen Politik führen.

Würde in Deutschland wie in Großbritannien gemäß dem System der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen gewählt, dann wären FDP, Grüne und Linke gar nicht oder nur mit einigen wenigen[14] Abgeordneten im Bundestag vertreten. Es gäbe dort also klare Mehrheitsverhältnisse mit einer Regierungs- und einer Oppositionspartei. Allerdings darf man nicht meinen, damit wäre „liberale", „grüne" und „linke" Politik gar nicht mehr im Bundestag und in der Regierung vertreten – im Gegenteil. Erstens könnten und würden oftmals die guten und kompromissfähigen Figuren der nicht mehr vertretenen Parteien mit der Zeit in den beiden großen Parteien eine neue Heimat finden. Zweitens müssten eben diese Parteien die frühere Wählerschaft der nicht mehr vertretenen Parteien zu gewinnen suchen, indem sie sich auch zu deren Anwalt und Sachwalter machten.

Die Wahlergebnisse vom 22. September 2013 im Bund beziehungsweise in Hessen entsprechen vollständig den vorgetragenen Überlegungen. Auch eine mit dem Verhältniswahlsystem verbundene Gefahr zeigt sich darin geradezu modellhaft. Zwar wurde durch die segensreiche Fünfprozentklausel der Einzug von kleinen Parteien wie FDP und AfD verhindert. Dennoch kam es im Bund zur Regierungsbildung einer Großen Koalition; und auch in Hessen sah es lange danach aus. Das bedeutet aber zugleich, dass die Opposition nicht als Regierungsalternative in Betracht kommt. Freilich ist mit Bezug auf die Funktionsbedingungen eines parlamentarischen Regierungssystems die entscheidende Frage gar nicht: große oder kleine Koalition, sondern: Koalitions- oder Einparteienregierung.

Zu erwartender Effekt bei relativer Mehrheitswahl

Nimmt man für 2013 unter der Hypothese eines relativen Mehrheitswahlsystems die Erststimmenergebnisse aus den einzelnen Wahlkreisen und unterstellt dabei, dass viele potenzielle Wähler von FDP und Linkspartei, weil deren Kandidaten unter einem solchen System, von ganz wenigen Wahlkreisen abgesehen, chancenlos wären, ihre jeweils Eine Stimme im Falle der FDP-Sympathisanten an die CDU/CSU, im Falle der mit der Linken Sympathisierenden an die SPD

[14] Kleine Parteien haben durch „Hochburgen" einen Vorteil (z.B. Grüne und Linke in Berlin), denn durch die Ballung von Wählern können sie den einen oder anderen Wahlkreis gewinnen. Für große Parteien aber sind „Hochburgen" von Nachteil, denn anstatt in vielen Wahlkreisen ihren Kandidaten mit relativer, oft knapper Mehrheit durchzubringen, erzielen sie in entsprechend weniger Wahlkreisen unnötig große Erfolge.

gegeben hätten,[5] dann kommt man für den Bundestag zu dem Ergebnis[6]: Höchstwahrscheinlich hätte es eine sichere Regierungsmehrheit für die CDU/CSU und zugleich eine starke SPD in der Opposition und damit einerseits eindeutige politische Verantwortungsverhältnisse und andererseits die realistische Chance eines kompletten Machtwechsels bei der nächsten oder übernächsten Wahl gegeben. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Tatsache, dass sich bei relativer Mehrheitswahl Veränderungen in den Stimmenverhältnissen in der Regel überproportional in den Mandatsverhältnissen niederschlagen.

2013 ging sowohl im Bund als auch in Hessen die jeweilige schwarz-gelbe Regierungsmehrheit verloren. Bei relativer Mehrheitswahl und dem sich dabei regelmäßig herausbildenden Zweiparteiensystem hätte mit dieser Abwahl der Regierung zugleich festgestanden, welche Partei die nächste Regierung bilden würde: aus „Her Majesty's Most Loyal Opposition" würde dann „Her Majesty's Government". In der deutschen politischen Wirklichkeit fehlt durchweg die geballte, für eine Alternativregierung ausreichende oppositionelle Kraft.

Die Lage in Großbritannien

Als Einwand gegen das hier Vorgetragene kommt bisweilen der Hinweis, dass auch Großbritannien seit 2010 nur durch eine Koalition regiert werden kann. Diese Tatsache, übrigens eine seltene Ausnahme, hat jedoch im Rahmen des britischen politischen Systems einen gänzlich anderen Stellenwert als im Rahmen des deutschen.

In der Geschichte der Bundesrepublik hatte nur einmal, in der Wahlperiode 1957 bis 1961, eine Partei, die CDU/CSU, eine absolute Mehrheit im Bundestag. In der übrigen Zeit mussten stets Regierungskoalitionen gebildet werden.[7] Im Vereinigten Königreich hingegen gab es zwischen den 1720er und den 1920er Jahren den regelmäßigen Regierungswechsel zwischen Whigs und Tories beziehungsweise Liberalen und Konservativen. Dann war die Labour Party schließlich so stark geworden, dass sie in den folgenden Jahren die Position der Liberalen in diesem System des *alternative government* übernahm. Allerdings war sie in den 1920er Jahren noch zweimal gezwungen, eine Koalitions- beziehungsweise Minderheitsregierung zu bilden, typischerweise in den darauf folgenden Wahlen jeweils von einer Regierung mit sehr starker Mandatsmehrheit abgelöst. Überhaupt verfügten von den 25 seit 1918 gebildeten Regierungen 14 über Mehrheiten von mehr als 50 Sitzen.

Erst 2010 wurden Liberale wieder an einer Regierung beteiligt. Allerdings hatte es vorher eine bedeutsame Veränderung gegeben. Ihre unter dem geltenden Wahlsystem nahezu aussichtslose Lage hatte sie gezwungen, mit der für sich allein ebenso aussichtslosen Social Democratic Party zunächst Wahlallianzen zu bilden und sich dann 1988 mit ihr zur Partei der Liberal Democrats zu verbinden. Damit verbesserte sich ihre Lage mehr und mehr; 2010 brachten sie es auf 23 Prozent der Stimmen und auf 57 von 650 Sitzen (Konservative: 36,1 Prozent und 307 Sitze; Labour: 29,0 Prozent und 258 Sitze).

In diesem Zusammenhang fällt auch die Behauptung, das System der relativen Mehrheitswahl sei akzeptabel in einem Zweiparteiensystem, aber nicht in einem Mehrparteiensystem. Nun waren im britischen Unterhaus in den vergangenen hundert Jahren stets mindestens drei, meist sogar mehr Parteien ver-

[5] Ein solches Wahlverhalten zeigte sich erwartungsgemäß sogar in den letzten Wahlen. Sowohl im Bund als auch in Hessen erhielten die chancenlosen Kandidaten (regelmäßig die der FDP, Grünen und Linken) eindeutig weniger Erststimmen als ihre Partei Zweitstimmen. Umgekehrt erhielten die aussichtsreichen Kandidaten (regelmäßig die von CDU/CSU und SPD) eindeutig mehr Erststimmen als ihre Partei Zweitstimmen. Dem wiederum entspricht, dass auch die fünf direkt gewählten Bundestagskandidaten von Linken (4) und Grünen (1) erheblich mehr Erststimmen bekamen als ihre Partei Zweitstimmen (besonders auffallend: Gregor Gysi 42, Die Linke 29 Prozent sowie Hans-Christian Ströbele 40, Bündnis 90/Die Grünen 21 Prozent).

[6] Bei den hier nicht berücksichtigten Wählern der Grünen, der AfD und der übrigen Splitterparteien ist momentan das entsprechende Verhalten schwer abzuschätzen. Doch auch für viele von ihnen darf eine Tendenz, bei der Wahlentscheidung nur aussichtsreiche Kandidaten in Betracht zu ziehen, angenommen werden.

[7] Die FDP mit einem durchschnittlichen Wahlergebnis von knapp neun Prozent war seit 1949 länger als jede andere Partei, nämlich 45 Jahre, Regierungspartei („Königsmacher").

treten; zur Zeit sind es außer den drei großen neun Splitterparteien, sie haben 11,9 Prozent der Stimmen und 34 Sitze. Der Unterschied zwischen dem Regierungssystem in Großbritannien und in Deutschland[8] liegt also ganz und gar nicht in der Zahl der zur Wahl angetretenen oder der ins Parlament gewählten Parteien, sondern darin, dass im ersten Fall in der Regel eine Partei die absolute Mehrheit im Parlament hat und damit die Regierung bildet und überdies eine zweite Partei in der Opposition zugleich die Rolle einer Alternativregierung übernimmt, mit Schattenkabinett und bezahltem *leader of the opposition*[9]. Entscheidend ist nun, dass es gerade das relative Mehrheitswahlsystem ist, durch das der Zustand, wie er sich in Großbritannien und im Prinzip übrigens auch in den USA, in Australien und in Neuseeland[10] darstellt, begünstigt wird. Vor 100 Jahren hat sich in Großbritannien die Labour Party als dritte Kraft neben den Konservativen und Liberalen etabliert und diese schließlich aus ihrer Alternativrolle verdrängt. Gegenwärtig geht es darum, ob den Liberal Democrats etwas Ähnliches gelingt. Dazu müssten sie freilich den Konservativen und/oder der Arbeitspartei zwischen 200 und 300 Wahlkreise abnehmen. Wahrscheinlicher ist, dass sie nach der Koalition mit den Konservativen wieder zur Nebenopposition werden, wie es sich bereits bei den jüngsten Europawahlen abzeichnete.

Regierungs- versus Bekenntniswahlsystem

Der entscheidende systemische Unterschied zwischen Großbritannien und Deutschland liegt, wie gesagt, darin, dass es dort in der Regel Einparteienregierungen gibt, hier jedoch durchweg Koalitionsregierungen mit den erwähnten demokratischen Defiziten.

Großbritannien hat ein zentripetal wirkendes Regierungswahlsystem und ist eine parlamentarische Demokratie. Zwar wählt auch dort das Volk direkt nur ein Parlament, doch indirekt entscheidet es über die auf diesem Weg gebildete Regierung.

Deutschland hat ein zentrifugal wirkendes Bekenntniswahlsystem und ist eher so etwas wie eine parlamentarische Demoskopie. Auch hier wählt das Volk direkt ein Parlament, doch zugleich erschöpft sich darin seine Entscheidungsgewalt. Mit Bezug auf eine demokratische Herrschaft kommt es aber nicht so sehr darauf an, wie das Wahlvolk im Parlament repräsentiert, sondern viel mehr darauf, wie – und gegebenenfalls von wem – die Herrschaft ausgeübt und kontrolliert wird.

Das Verhältniswahlsystem konveniert mit einer konstitutionellen Monarchie, in der das Parlament als „Volksvertretung" gegenüber dem König fungiert, dem allein die Minister verantwortlich sind. In einem parlamentarischen Regierungssystem hingegen stehen im Parlament Regierungsmehrheit plus Regierung und Opposition einander gegenüber. Doch während in Großbritannien die Regierungsmehrheit in der Regel die Mehrheit einer einzigen Partei ist und mit der Regierung eine *Einheit* bildet, fehlt in Deutschland eben diese Einheit; und während sich in Großbritannien der Wähler mit seinem Votum für eine Partei zugleich zugunsten einer bestimmten Regierung entscheidet, hat er diese Möglichkeit in Deutschland nicht.

Exemplarisch zeigte sich der Vorteil der relativen Mehrheitswahl Anfang 2008 bei den Präsidentenwahlen in Serbien. Beim ersten Wahlgang konnten beliebig viele Kandidaten antreten, und entsprechend konnte der Wähler seiner Präferenz freien Lauf lassen. Das führte zur Zersplitterung, sodass kein Kandidat die erforderliche absolute Mehrheit erhielt. Deshalb kam es zur Stichwahl zwischen den beiden erfolgreichsten Kandidaten. Dabei gewann nun keineswegs Tomislav Nikolić, der im ersten Wahlgang mit 40 zu 35 Prozent vorn gelegen hatte, sondern Boris Tadić. Diesem war es nämlich mehr als seinem Konkurrenten gelungen, Wähler der erfolglosen Kandidaten von sich zu überzeugen. Es sind diese Wähler, die bei ihrer Entscheidung für einen der beiden Kandidaten ebenso einen Kompromiss eingingen, wie es britische Wähler bei den Wahlen zum Unterhaus tun. In Deutschland dagegen kommt es

[8] Ich könnte ebenso gut Niederlande, Österreich, Schweden oder Israel sagen.

[9] Dieser Wesenszug des britischen Systems zeigt sich sogar in der Sitzordnung des House of Commons, wo die Abgeordneten nicht im Halbrund, sondern als Regierung(spartei) und Opposition(spartei) einander gegenüber sitzen und so die Alternative sichtbar machen.

[10] Vor der Einführung des Verhältniswahlrechts 1996!

ohne Wählerbeteiligung erst nach den Wahlen in den Koalitionsverhandlungen zu einem Kompromiss.

Verhältniswahl als Schönwettersystem

Die Verteidiger der Verhältniswahl erwarten sich von ihr ein quantitativ möglichst genaues Abbild der in der Wählerschaft vertretenen politischen Positionen im Parlament. Dies setzt freilich voraus, dass etwas vorhanden ist, das gemessen werden kann, und dass es eine Messmethode gibt, die dieses Etwas misst, ohne selbst das Messergebnis zu beeinflussen. Nun ist aber erstens der sogenannte Wählerwille gar nicht in festen Positionen abgrenzbar, sondern ständig in Bewegung und kann daher als abzubildende Tatsache gar nicht gemessen werden. Zweitens beeinflusst bereits die Wahl als Messmethode ihrerseits den politischen Willen der Wähler, indem sie eine bestimmte Fragestellung impliziert. Von dieser Fragestellung hängt es ab, ob die Wahl zu politischer Integration oder zu politischer Zersplitterung führt. Die Fragestellung der Verhältniswahl akzentuiert das Trennende der einzelnen Parteien gegenüber dem Gemeinsamen, während die Fragestellung der relativen Mehrheitswahl den Nachdruck auf das Übereinstimmende legt und die Unterschiede abschwächt. Ein Spiegelbild des Wählerwillens vermag kein einziges Wahlsystem zu schaffen – und soll es auch gar nicht.

Der gegen eine Änderung des Wahlsystems ebenfalls bemühte Hinweis auf die politische Stabilität, die in der Bundesrepublik Deutschland seit ihrer Gründung geherrscht habe, übersieht, dass dies nicht etwa wegen, sondern trotz des geltenden Wahlsystems der Fall war. Es handelt sich bei diesem gleichsam um ein Schönwettersystem. Schlägt das Wetter um (und es gibt seit längerem Anzeichen dafür), dann kann es schnell zur Zersplitterung und damit zu niederländischen, österreichischen oder israelischen und schlimmstenfalls zu Weimarer Verhältnissen kommen. Schon die gegenwärtige Situation im Bund ist ja alles andere als ein demokratietheoretisch wünschenswerter Zustand.

Wenn denn nach der Bundestagswahl von 2013 aus den bekannten Gründen eine Große Koalition unausweichlich war, dann wären die Politiker von CDU/CSU und SPD gut beraten, jetzt das zu tun, was nur mit ihr möglich ist und was ihre Parteien schon einmal beabsichtigten und sogar als wichtiges Vorhaben in den Vertrag für die erste Große Koalition (1966 bis 1969) aufnahmen: die Einführung eines Mehrheitswahlsystems. Leider scheiterte der Plan damals am Widerstand der SPD, die für sich Nachteile fürchtete. Es ist aber falsch, auf der Basis von Verhältniswahlergebnissen ein kurzfristiges Machtkalkül in Bezug auf Mehrheitswahlbedingungen anzustellen. Es geht nicht um das mögliche *nächste* Wahlergebnis, sondern um den langfristigen Effekt. Dieser aber läge im Interesse nicht nur beider Parteien, CDU/CSU und SPD, sondern – richtig betrachtet – sogar der scheinbar bedeutungslos werdenden anderen politischen Gruppierungen der Wählerschaft, insofern diese sehr bald in den Werbebrennpunkt der zwei großen Parteien gerieten.

Die Orientierung am britischen Modell läge allerdings nicht nur im deutschen, sondern auch im europäischen Interesse. In den jüngsten Wahlen zum europäischen Parlament wurde eine erhebliche zentrifugale Tendenz sichtbar. Zwar hätte der Einzug der zahllosen Splitterparteien ins Parlament durch eine Fünfprozenthürde verhindert werden können, nicht jedoch ein Parlament mit gegenwärtig sieben Fraktionen. Möglich wäre eine parlamentarische Regierungsbildung nur entweder durch eine große Koalition aus Europäischer Volkspartei (EVP) und Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten (S&D) oder durch eine Koalition von mindestens vier Fraktionen.

Leider wird man abschließend feststellen müssen, dass es, nachdem die gute Gelegenheit zu einer radikalen Änderung des Wahlsystems von der ersten Großen Koalition vertan wurde, für die gegenwärtige Große Koalition sehr schwierig sein dürfte – wenn sie es denn überhaupt wollte! –, den Schritt zu tun. Es müsste eine breite öffentliche Diskussion angeregt und eine gewaltige Aufklärungsarbeit geleistet werden, um die notorischen Missverständnisse auszuräumen und die Allgemeinheit vom Interesse des Gemeinwesens an dieser Änderung zu überzeugen.

DAS WILL ICH LESEN!

Mehr Information.
Mehr Themen.
Mehr Hintergrund.
Mehr Köpfe.
Mehr Meinung.
Mehr Parlament.*

* Bestellen Sie unverbindlich vier kostenlose Ausgaben.
Lieferung immer montags druckfrisch per Post.

Telefon 069-75014253
parlament@fs-medien.de
www.das-parlament.de

Thema: Bundeswehr im Ausland
Parlament debattiert über Mandate SEITE 1-3

GESPANNTES VERHÄLTNIS
Nach dem Plebiszit der Schweizer droht eine Eiszeit mit Brüssel SEITE 9

NEUE RECHTSSTELLUNG
Entschädigung und Altersversorgung der Abgeordneten werden reformiert SEITE 10

DasParlament

64. Jahrgang | Nr. 8 | Preis 1 € | A 5544

www.das-parlament.de

Berlin, Montag 17. Februar 2014

KOPF DER WOCHE
Initiator einer Massenklage

ZAHL DER WOCHE
42,1

Zur Ausbildung angetreten

BUNDESWEHR Parlament zieht gemischte Bilanz des Einsatzes in Afghanistan und debattiert über Rolle in Afrika

Einsatz in Westafrika: Im Rahmen der Trainingsmission EUTM Mali bildet die Bundeswehr nach Putsch der dortigen Armee aus. Die Bundesregierung will diesen Mandat ausweiten.

»Krisenprävention muss vor

EDITORIAL
Afrika im Fokus
VON JÖRG BIALLAS

Christiane Bender · Hans Graßl

Losverfahren: Ein Beitrag zur Stärkung der Demokratie?

Christiane Bender
Dr. rer. pol. habil., Dr.phil., Dipl. Soz.; Professorin für Allgemeine Soziologie an der Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg.
bender@hsu-hh.de

Hans Graßl
PD Dr. phil.; geb. 1962; Soziologe; Seminar für Sozialwissenschaften der Universität Siegen, Adolf-Reichwein-Str. 2, 57068 Siegen
grassl@soziologie.uni-siegen.de

In modernen demokratischen Gesellschaften sind Wahlen das zentrale Verfahren, mit dem Bürger/-innen die Macht in ihrem Lande ausüben. Als Wähler/-innen bringen sie ihren politischen Willen zum Ausdruck. Als von ihnen Gewählte erhalten die zur Wahl stehenden Personen und Parteien politische Macht auf Zeit, indem sie verantwortliche Positionen übernehmen und vielfältige Ressourcen erhalten, um ihre politischen Vorhaben zum Wohle aller umzusetzen. Wahlen stehen daher in erster Linie im Fokus der medialen, sozial- und politikwissenschaftlichen Aufmerksamkeit, wenn es darum geht, die politische Kultur eines Landes zu bewerten. Eine sinkende Wahlbeteiligung, aber auch eine geringere Partizipation größerer Kreise der Bevölkerung am politischen Geschehen bieten vor diesem Hintergrund Anlässe zur Sorge, zur kritischen Analyse von Ursachen und Konsequenzen und zur Erörterung geeigneter Therapien.[1]

Der Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel diagnostiziert seit einigen Jahren für Deutschland eine „Partizipations-Repräsentations-Lücke", die hierzulande das politische Klima eintrübe. Der Begriff verweist sowohl auf die abnehmende Beteiligung der Bevölkerung an Wahlen als auch auf die Herkunft der Gewählten, die kaum die Sozialstruktur der Bevölkerung widerspiegelt. In Deutschland sinkt, wie in vielen anderen Demokratien, die Wahlbeteiligung. Immer weniger Bürger/-innen bringen ihren politischen Willen in Wahlen zum Ausdruck. Diese Wahlenthaltung erhöht zudem das politische Gewicht der Wähler, die sich an den Wahlen beteiligen. Damit wächst die Bedeutung all derer, die politisch gut organisiert sind. In der Folge sehen sich aber auch die im Namen des Volkes Gewählten mit großen Schwierigkeiten konfrontiert, für ihre Ziele eine breite Zustimmung zu erlangen.[2] Die Interessen und Einstellungen eines immer größeren Teils der Bevölkerung, der Nichtwähler, gelangen somit, wenn überhaupt, nur noch gefiltert durch das mediale Umfragebusiness in das Bewusstsein der Öffentlichkeit. Sie partizipieren kaum am institutionellen Gefüge der politischen Herrschaft und nehmen keinen Einfluss auf die Besetzung der Ämter sowie die Verteilung der gesellschaftlichen Ressourcen. Damit wächst die Gefahr, dass die politische Zuteilung von Macht und Geld als ungerecht empfunden wird, was auf lange Sicht das Vertrauen in das Fundament der Demokratie – in Wahlen – aushöhlt.[3]

Angesichts dieser Problemlage werden in letzter Zeit seitens der Sozial- und Politikwissenschaften Therapien entwickelt, um die Bürger/-innen zum Wählen zu mobilisieren und um den Kreis der Bevölkerung zu erweitern, aus dem sich die politischen Repräsentanten rekrutieren. In unserem Beitrag wollen wir vor dem Hintergrund einer soziologischen Analyse der Krisenursachen die Reichweite und Grenzen einiger Therapien erörtern und unser besonderes Augenmerk auf den Vorschlag richten, künftig Abgeordnete auszulosen. Könnte das Losverfahren einen realistischen und wünschenswerten Beitrag zur demokratischen Mobilisierung von

[1] Vgl. Wolfgang Merkel, Krise? Krise!, in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6.5.2013.

[2] Die verbreitete kritische Kommentierung eines der zentralen Vorhaben auf der politischen Agenda, der Zusammenschluss der europäischen Staaten zu einer Gemeinschaft als „Elitenprojekt", veranschaulicht dieses Problem.

[3] Vgl. Christiane Bender, Die Kultur der Gerechtigkeit, in: Heimo Hofmeister/Ivan Mikirtumov (Hrsg.): Krise der lokalen Kulturen und die philosophische Suche nach Identität, Frankfurt/M. 2014, S. 29–44.

marginalisierten und sich selbst ausschließenden Wählergruppen hinsichtlich ihrer Wahlbeteiligung und ihrer Partizipation in Parlamenten und Parteien leisten? Wenden wir uns zunächst der Ursachenanalyse zu.

Wähler und Parteien im Wandel

Die über Jahrzehnte vergleichsweise hohe Beteiligung an Bundestagswahlen und die beiden großen Volksparteien mit ihrer tendenziell kleinbürgerlichen Prägung gehören zu den Erfolgsgeschichten der Demokratie in Deutschland. Sie haben den politischen Willen breiter Bevölkerungsschichten organisiert und für einen Ausgleich der Interessen gesorgt, vor allem auch mit den Interessen der politischen und ökonomischen Eliten. Doch spätestens seit den 1990er Jahren treten Unbehagen und Entfremdung an die Stelle von Zustimmung und Anerkennung in der Beziehung zwischen Bürgern, Politikern und ihren Parteien.[14] Zwar verfügen die koalierenden Regierungsparteien im 18. Deutschen Bundestag über eine erdrückende Mehrheit, aber sie repräsentieren weniger als die Hälfte aller Stimmbürger. Berücksichtigt man die Wahlbeteiligung von 71,5 Prozent, dann haben bei der Bundestagswahl 2013 knapp 30 Prozent der wahlberechtigten Bürger für die CDU/CSU und etwa 18 Prozent für die SPD gestimmt. Rund elf Prozent der wahlberechtigten Bürger/-innen (15 Prozent der abgegebenen Stimmen) wählten Parteien, die wegen der Fünfprozenthürde nicht in den Bundestag einziehen durften. Die Abgeordneten des Bundestags repräsentieren demnach nur rund 60 Prozent der wahlberechtigten Bürger/-innen.

Angehörige der unteren Einkommens- und Bildungsschichten verweigern zunehmend ihre Teilnahme an Wahlen. „Zwar finden sich in der wachsenden Gruppe von Nichtwählern Menschen aller sozialen Schichten. Aber daraus zu schließen, dass sich die Wahlverweigerer gleichmäßig über die Gesellschaft verteilen, führt in die Irre. Denn die Wahrscheinlichkeit, nicht wählen zu gehen, unterscheidet sich systematisch nach Schichtzugehörigkeit, Einkommen und Bildung."[15] Auch in den Mitgliederlisten der Volksparteien sind Angehörige der unteren Einkommens- und Bildungsschichten kaum noch zu finden.[16] Die Sozialdemokratie, die traditionell die Arbeiterschichten politisch integriert, hat innerhalb von 15 Jahren über 400 000 Mitglieder, also einen guten Teil ihrer Basis verloren.[17] Mittlerweile sind etwa 42 Prozent ihrer Mitglieder Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst und nur noch 16 Prozent Arbeiter. Die soziale Schichtung der Bevölkerung in Deutschland spiegelt sich damit nicht einmal mehr ansatzweise in der Zusammensetzung der Mitglieder der SPD wider. Gleiches gilt für die CDU/CSU. Eine bedenkliche Entwicklung, die zur Legitimationskrise der Volksparteien und der repräsentativen Demokratie beiträgt.

Mit den Veränderungen in der Zusammensetzung der Mitgliederschaft der großen Volksparteien, so die ernüchternde Diagnose des Soziologen Michael Hartmann, vollzieht sich ein tief greifender Wandel in der Rekrutierung der politischen Eliten beziehungsweise der politischen Klasse in Deutschland. Zentrale Positionen werden kaum noch mit Personen besetzt, die nicht aus bürgerlichen Verhältnissen stammen.[18] Kandidaten für Parteiämter, die über weniger ökonomisches, kulturelles oder soziales Kapital ver-

[14] Die geläufigen Schlagworte hierzu sind Politikverdrossenheit (1992 von der Gesellschaft für deutsche Sprache als Wort des Jahres gewählt) und Wutbürgertum.

[15] Armin Schäfer, Wahlbeteiligung und Nichtwähler, in: APuZ, (2013) 48–49, S. 39–46, hier: S. 46. Bestätigt wird diese Aussage durch die Ergebnisse der Untersuchung der Bertelsmann Stiftung: Armin Schäfer/Robert Vehrkamp/Jérémie Felix Gagné, Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013, Gütersloh 2013.

[16] Vgl. Markus Klein, Wie sind die Parteien gesellschaftlich verwurzelt?, in: Tim Spier et al. (Hrsg.), Parteimitglieder in Deutschland, Wiesbaden 2011, S. 39–59, hier: S. 51.

[17] Vgl. Elmar Wiesendahl, Volksparteien. Aufstieg, Krise, Zukunft, Opladen 2011.

[18] Vgl. Michael Hartmann, Soziale Ungleichheit – Kein Thema für die Eliten?, Frankfurt/M. 2013, hier: S. 64–71; ders., Der Mythos von den Leistungseliten. Spitzenkarrieren und soziale Herkunft in Wirtschaft, Politik, Justiz und Wissenschaft, Frankfurt/M. 2002. Hartmann unterscheidet sozialstrukturell zwischen Großbürgertum, Bürgertum, Mittelschichten und Arbeiterschaft. Zum Bürgertum gehören historisch Unternehmer größerer Betriebe, (Groß-)Grundbesitzer, gutsituierte akademische Freiberufler, leitende Angestellte sowie höhere Beamte und Offiziere.

fügen, fehlt aus den genannten Gründen zunehmend die Unterstützung der Parteibasis, die in der Vergangenheit Personen aus ihrem eigenen Milieu, der Arbeiterschaft und dem Kleinbürgertum, durch Wahl an die Spitze der Parteibürokratien beförderte. So notierte Heiko Biehl bereits im Jahr 2006: „Heutzutage sind insbesondere diejenigen in den Parteien präsent, die ohnehin beruflich und wirtschaftlich privilegiert sind, die im Schnitt ein höheres soziales Ansehen genießen, kulturell bessere Chancen haben und in den außerparteilichen Politikformen ohnehin dominieren. Dadurch gelingt es den Parteien aber kaum noch, einen zahlenmäßig starken, sozial, kulturell und ökonomisch aber unterprivilegierten Teil der Bevölkerung im politischen Raum zu vertreten. Diese Entwicklung stellt die Fähigkeit der Parteien, insbesondere der Großparteien, als politisches Korrektiv für ökonomische und soziale Ungleichheiten zu fungieren, nachhaltig in Frage. Die Parteien laufen dadurch Gefahr, bestehende Differenzen zu verstärken und die politische Integration bildungsferner Schichten eher zu behindern als zu ermöglichen.“[9]

Konforme Gefolgschaften durch Kooptation

Verschärft wird dieser Trend durch die Kooptationspraxis der professionalisierten, heutzutage akademisch gebildeten und medial geschulten Parteieliten. Kooptation bedeutet: Politische Ämter werden vorwiegend mit wohlgefälligem Personal besetzt, das von den Parteieliten *top down* berufen wird (vergleichbar mit der Rekrutierung der ökonomischen Eliten in den Unternehmen), und nicht etwa durch Wahlen seitens der Mitglieder, also von der Basis. Dieses Verfahren gibt den *inner circles* die Chance, ihre Herrschaftsposition mit einer gleichgesinnten Gefolgschaft abzusichern und zu erweitern. Sie rekrutieren sich und ihre Beraterstäbe, vorbei an den demokratischen Aufstiegspfaden, die heutzutage als Ochsentour verunglimpft werden, aus den ihnen vertrauten Milieus. Das Phänomen ist jedoch nicht neu.

[9] Heiko Biehl, Zur Dominanz von Akademikern in den Parteien. Eine Entgegnung auf Markus Klein, in: Politische Vierteljahresschrift, 47 (2006) 3, S. 467–470, hier: S. 470.

Schon vor mehr als hundert Jahren hat der Parteiensoziologe Robert Michels die Wirkung von Kooptation als Strategie des Aufbaus einer Oligarchie am Beispiel der Sozialdemokratie analysiert und als Defizit von innerparteilicher und gesellschaftlicher Demokratie identifiziert.[10] Die Parteieliten immunisierten sich über Kooptation und vermieden es möglichst, sich zur Wahl zu stellen. Was Max Weber als über Ausbildung, Fachkompetenz und Expertentum vermittelte Form rationaler bürokratischer Herrschaft moderner Berufspolitiker charakterisierte, kritisierte sein Freund Robert Michels als raffinierte Strategie, den Zugang zur Macht in Parteien und im Staat für die eigene Hausmacht zu reservieren. Die Bearbeitung überkomplex inszenierter politischer Probleme entmündige einfache Parteimitglieder und fachlich ungeschulte Bürger/-innen. Zur „anschlussfähigen Kommunikation“ (Niklas Luhmann), so lässt sich diese Beobachtung aktualisieren, sind dann nur ebenfalls hochgradig organisierte Repräsentanten von Verbänden und Medien in der Lage – ein weitgehend geschlossenes, sozial homogenes Netzwerk.

Aber auf lange Sicht, so lautete Robert Michels Prognose zu Beginn des 20. Jahrhunderts, werden sich die Bürger für ihre Entmündigung zu hilflosen Laien rächen. Sie entzögen der Politik das Vertrauen und die Zustimmung durch Wahlen. Michels, zeitweise aktives Mitglied in sozialdemokratischen Ortsvereinen, unterstrich diese Prognose zunächst durch seine Sympathie für den damaligen Syndikalismus und später für den italienischen Faschismus. Sein „ehernes Gesetz“, aus heutiger Sicht betrachtet, gilt aber nach wie vor. Funktionäre und Experten mit ihren Stäben sind in den Parteien und Parlamenten moderner Demokratie unverzichtbar geworden und Garant

[10] 1910 ist in Turin eines der einflussreichsten Bücher des 20. Jahrhunderts erschienen: „Zur Soziologie des Parteienwesens in der modernen Demokratie“ von Robert Michels. Michels zeigt, dass gerade die unterdrückten Klassen und Schichten für ihre Emanzipation starke Organisationen benötigen, dass sich aber in Parteiorganisationen Oligarchien herauskristallisieren, die die übrigen Mitglieder von der Teilhabe an der Macht ausschließen. Dieses „eherne Gesetz“ hat Michels auf die Formel gebracht: „Wer Organisation sagt, sagt Tendenz zur Oligarchie. Im Wesen der Organisation liegt ein tief aristokratischer Zug.“ Zitiert nach: Christiane Bender/Elmar Wiesendahl, „Ehernes Gesetz der Oligarchie“: Ist Demokratie möglich? in: APuZ, (2011) 44–45, S. 19–24, hier S. 20.

von Erfahrung, Sachverstand und größtenteils auch von Verantwortungsbewusstsein. Der Tendenz, die von ihnen ausgeht, ihren politischen Einfluss durch entsprechende Rekrutierung konformer Gefolgschaften der Kontrolle zu entziehen, kann heutzutage nur durch die konsequente Anwendung demokratischer Verfahren, Abstimmungen und Befristungen von Amtsperioden begegnet werden sowie durch eine lebendige politische Kultur in den Parteien und in der Gesellschaft.

Aber welche Initiativen tragen zur Belebung der politischen Kultur, zur Überwindung der diagnostizierten „Partizipations-Repräsentations-Lücke", zur Vertrauensbildung zwischen Politikern und Bürgern bei? Wie gelingt es, die aus dem demokratischen Betrieb verdrängten sozialen Schichten stärker in das parlamentarische System zu integrieren, ohne dessen Architektur zu unterminieren? Wie kann dem anhaltenden Trend entgegengewirkt werden, dass ganze Bevölkerungsgruppen im Parlament so gut wie nicht mehr vertreten sind und keinen Zugang zur politischen Elite finden?

Therapien zur Belebung der Demokratie

Therapien zur Belebung der Demokratie müssen kompatibel sein mit den spezifischen historischen Erfahrungen und kulturellen Tiefenstrukturen der Gesellschaft, in der sie wirksam werden sollen. Daher ist in Deutschland äußerste Skepsis angebracht gegenüber bestimmten therapeutischen Maßnahmen zur Mobilisierung der Bevölkerung, beispielsweise der Einführung einer allgemeinen Wahlpflicht oder der Abschaffung der Fünfprozenthürde.[11] Beides, Wahlfreiheit und Fünfprozenthürde, haben sich in der Vergangenheit bewährt und sind Ausdruck einer spezifischen politischen Kultur geworden. Nach der Erfahrung von zwei Diktaturen auf deutschem Boden betrachten die Deutschen „ihre" Wahlfreiheit als ein hohes Gut. Schränkte man diese Freiheit ein, so erschiene dies den Bürger/-innen wahrscheinlich wie ein Eingriff in ihre persönliche Autonomie, vielleicht sogar in ihre Würde. Am Ende könnte die Ablehnung des parlamentarischen Systems die nicht intendierte Folge sein. Die Abschaffung der seit über 60 Jahren geltenden Fünfprozenthürde bei Bundestagswahlen würde die Zahl der Wähler/-innen, die nicht im Parlament vertreten sind, zwar sinken lassen. Aber eine ausufernde Parteienlandschaft in Bund und Ländern hätte unabsehbare Folgen für die gesetzgeberische Zusammenarbeit im föderalen Gefüge von Bundestag und Bundesrat. Neue Parteien brauchen zudem Zeit, um sich zu demokratisieren, sich aus den Fängen ihrer charismatischen Gründer und Glaubenssätze zu befreien.[12] Auch Wähler/-innen benötigen Zeit, um diese Entwicklungen nachzuvollziehen. Die Sperrklausel zwingt Parteien dazu, als „lernende Organisationen" Erfahrungen zu verarbeiten und ihre Programmatik mit Pragmatik zu verknüpfen.

Ein weiterer, derzeit sehr populärer Vorschlag, plebiszitäre Verfahren auf die Bundesebene auszuweiten, gibt ebenfalls wenig Anlass zur Hoffnung, die wachsende Kluft zwischen Politik, Parteien und Bürgern zu schließen. Im Gegenteil: Mobilisierungsfähigen, ökonomisch und sozial mächtigen Minderheiten gelingt es immer häufiger, organisationsschwächere Bürger/-innen an den Rand zu drängen. Plebiszite stellen vor diesem sozialstrukturellen Hintergrund keine echte Alternative zur Rolle der Parteien in der repräsentativen Demokratie dar. Die lauthals geübte Kritik an Parteien verkennt deren Wesen: Parteien sind von den Bürgern geschaffene Instrumente zur Durchsetzung ihres Willens, die Macht im Staat zu übernehmen und zu kontrollieren. In seiner berühmten Schrift über den 18. Brumaire des Louis Napoleon verdeutlicht Karl Marx am historischen Beispiel, dass zur Selbstorganisation unfähige Bevölkerungsgruppen Diktatoren in die Hände spielen, die sich im Namen und mit dem Mittel des Plebiszits die Macht sichern.[13] In Zeiten wachsender sozialer und ökonomischer Spaltung ist dagegen die repräsentative Demokratie mit der großen Bedeutung funktionsfähiger, wähl- und abwählbarer Parteien nach wie vor das geeignete Rezept. Vor diesem Hintergrund wollen wir überlegen, ob und in welcher konkreten Form ein weiterer

[11] Vgl. Thorsten Faas, Thinking about Wahlpflicht: Anmerkungen zu einer überfälligen Diskussion, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 22 (2012) 3, S. 407–418.

[12] Die Geschichte von Bündnis 90/Die Grünen belegt diese Beobachtung.

[13] Vgl. Karl Marx, Der Achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte, New York 1852.

Therapievorschlag, das Losverfahren zur Besetzung von politischen Ämtern, eine belebende Rolle in der politischen Kultur der parlamentarischen Demokratie spielen könnte.

Geloste Bürgergremien

Aristoteles charakterisiert das Losen als die genuin demokratische Weise der Auslese von politischem Personal: „So gilt es, wie ich sage, für demokratisch, dass die Besetzung der Ämter durch das Los geschieht, und für oligarchisch, dass sie durch Wahl erfolgt, und wieder demokratisch, dass für den Eintritt in die Ämter kein Zensus, und für oligarchisch, dass ein Zensus erfordert wird.“[14] In jüngster Zeit haben der Historiker Bernard Manin und der Politikwissenschaftler Hubertus Buchstein an die lange und fruchtbare Tradition der Auslese des politischen Personals durch Losen von der Antike über die republikanischen Stadtstaaten bis hin zu den Schweizer Landsgemeinden erinnert.[15] In modernen Demokratien ist das Losverfahren jedoch fast vergessen.[16] Als einer der Protagonisten des Losens, auch unter heutigen Bedingungen, kritisiert der Publizist Florian Felix Weyh, „dass die über Parteien selektierten Abgeordneten keinen soziologischen Querschnitt der Gesellschaft bilden“.[17] Er führt ins Feld, nur das Losverfahren garantiere uneingeschränkt die Norm der Gleichheit aller Teilnehmer. Alle Bürger, ob arm oder reich, weiblich oder männlich, jung oder alt, gesund oder krank, Unternehmer, Beamter oder Arbeiter hätten in der Demokratie die gleiche Chance, durch das Los gezogen zu werden. Kein Teilnehmer könne über eigenes ökonomisches, soziales oder kulturelles Kapital seine Chancen erhöhen, sich Vorteile gegenüber anderen verschaffen und den Ausgang der Lotterie beeinflussen.

Das Losverfahren verspricht also einen Ausweg aus dem alten Dilemma der ungleichen personalen Repräsentation der Wählerschaft in modernen Demokratien. Denn auch derzeit populäre Quotenregelungen – heute Frauenquoten, morgen vielleicht Beamten-, Arbeiter- und Rentnerquoten – sind umstritten. Ständestaatliche Lösungen, wie sie im britischen Oberhaus oder bis vor einigen Jahren im ehemaligen bayerischen Senat verwirklicht waren, sollten gesellschaftliche Gruppen, mächtige adelige Minderheiten, Glaubensgemeinschaften und Interessenverbände in die Parlamente integrieren. Lösungen dieser Art verschieben das Problem der personalen Repräsentation jedoch nur auf andere organisatorische Ebenen. Mehr oder weniger mächtige Verbände und deren Führungspersonal und nicht die Wähler bestimmen dann die Zusammensetzung der Parlamente. Um das Problem der Bestimmung von Gruppen und deren Quotierung zu umgehen, fordern Anhänger des Losverfahrens die Auslosung aller Sitze im Parlament.

Eine weniger konsequente Anwendung des Losverfahrens erkennt Hubertus Buchstein in der Institutionalisierung von ausgelosten Bürgergremien – Houses of Lots –, die dem Parlament bestimmte Entscheidungen abnehmen und die Abgeordneten in sensiblen Fragen wie Wahlrechtsreformen oder der Höhe der Diäten vor Machtmissbrauch und damit Vertrauensverlust schützen sollen. Buchstein verweist auf Experimente mit ausgelosten Bürgergremien wie den Citizen Assemblies (CA) in Kanada und in den Niederlanden, die sich vor allem mit umstrittenen Wahlrechtsfragen befasst haben. „Ein CA ist ein Gremium, das sich aus 100 bis 200 ausgelosten Bürgern zusammensetzt, einen zeitlich begrenzten und eindeutig definierten Arbeitsauftrag erhält und dazu einen Entscheidungsvorschlag erarbeitet.“[18] Auf den ersten Blick scheint eine Aufteilung von politischen Gestaltungsfeldern auf verschiedene Gremien

[14] Aristoteles, Politik, übers. von Eugen Rolfes, IV, 9, 1294b 7–9, Hamburg 1981[4], S. 142.

[15] Vgl. Hubertus Buchstein, Demokratie und Lotterie. Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU, Frankfurt/M. 2009; Bernard Manin, Kritik der repräsentativen Demokratie, Berlin 2007.

[16] Zwar ist auch noch für Jean-Jacques Rousseau Losen das schlechthin angemessene Mittel einer egalitären Herrschaftspraxis, aber der Weg der bürgerlichen Emanzipation, um das Bewusstsein der Freiheit zu erlangen und zu bewahren, kann für ihn nur über die Bildung eines gemeinsamen Willens durch Versammlung, vernünftige Argumentation und wechselseitige Anerkennungsprozesse erfolgen.

[17] Florian Felix Weyh, Losen statt Wählen, in: Kursbuch, (2013) 174, S. 54–70, hier: S. 59.

[18] Hubertus Buchstein, Wählen, Losen und politische Gerechtigkeit – Plädoyer für einen ‚demokratisch-deliberativen pouvoir neutre‘, in: Zeitschrift für Politikwissenschaften, 22 (2012) 3, S. 384–403, hier: S. 400.

unproblematisch: Auch in der föderalen Ordnung der Bundesrepublik sind die Politikfelder Kultur-, Sozial- oder Verteidigungspolitik auf verschiedene Parlamente der Bundes-, Landes- oder Gemeindeebene verteilt. Roland Lhotta, ein Kritiker des Losverfahrens, gibt jedoch zu bedenken, dass nicht zu definieren sei, bei welchen Entscheidungsmaterien ausgeloste Bürgergremien eingesetzt werden sollten und vor allem wer dem Parlament Neutralitätsdefizite in bestimmten Fragen unterstellen und dessen Entscheidungsbefugnisse beschränken darf.[19] Nach Artikel 38 Absatz 1 des Grundgesetzes kommen nur die Abgeordneten selbst in Frage, denn sie „sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen." Die Abgeordneten wären demnach an Vorschläge, Aufträge und Weisungen extern geloster Bürgergremien, zum Beispiel zu einem neuen Wahlrecht, nicht gebunden.

Szenario für Deutschland

Die rechtlichen Grenzen, Losverfahren wie auch ständisch-proportionale Filter in das politische System der Bundesrepublik einzufügen, sind von den Vätern und Müttern des Grundgesetzes eng gezogen worden. Dass Parlamente vom Volk zu wählen sind, bildet in unserem Verständnis von moderner Demokratie eine nicht hintergehbare Voraussetzung und ein zentrales Kriterium zur Beurteilung der Legitimität politischer Machtausübung. Dementsprechend wird die Bedeutung von Wahlen an zentralen Stellen unserer Verfassung festgelegt. Die Bundesrepublik Deutschland wird in Artikel 20 Absatz 1 als ein demokratischer und sozialer Bundesstaat qualifiziert, in welchem nach Absatz 2 alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, ausgeübt durch Wahlen, Abstimmungen und „besondere Organe" der Exekutive, Legislative und Judikative. Im gleichen Artikel Absatz 4 wird den Deutschen sogar ein Widerstandsrecht gegen jeden eingeräumt, „der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen", falls „andere Abhilfe nicht möglich ist." Der Artikel 38 Absatz 1 des Grundgesetzes regelt, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes „in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl" gewählt werden.

Welche realistischen Möglichkeiten bestehen dennoch, das Losverfahren als Mechanismus in die Architektur der modernen Demokratie einzuführen, um verfassungskonform eine höhere personale Repräsentation und Sichtbarkeit marginalisierter Interessen auf der Ebene des Bundestags zu implementieren? Im Folgenden skizzieren wir ein Szenario, das sowohl die innovativen Ideen Buchsteins wie die Kritik an Losverfahren ernst nimmt. Das Losverfahren darf das Wählen als den zentralen Mechanismus zur Koordination politischen Handelns nicht unterlaufen. Eine kluge Mischung aus beiden Verfahren, Wählen und Losen, trägt aber dazu bei, das Bewusstsein politischer Gleichheit, auch durch die personale Repräsentation im Parlament nicht vertretener Schichten und Gruppen, zu stärken und garantiert gleichzeitig die kompetente Führung der Geschäfte des Staates.

Der Bundestag kann und soll aus guten Gründen nicht durch eine ausgeloste Bürgerversammlung ersetzt werden. Der Fünfprozenthürde für die Wahl von Parteien auf Bundesebene kann aber ein Verfahren zur Seite zu gestellt werden, das allen wahlberechtigten Bürger/-innen die Chance eröffnet, einen von insgesamt fünf Prozent der Sitze im Bundestag (momentan etwa 30 Sitze) durch Los einzunehmen. Alle Wahlberechtigten erhalten mit dem Wahlschein eine Losnummer, die sie an das Wahlamt zurückgeben, wenn sie von ihrem Recht, gelost zu werden, bei der Bundestagswahl keinen Gebrauch machen wollen. Am Wahlabend werden nicht nur die Ergebnisse der Wahl, sondern auch die Losnummern der ausgelosten Abgeordneten bekannt gegeben. Alle Losabgeordneten müssen sich einer verfassungsrechtlichen Überprüfung unterziehen und haben das Recht, unter bestimmten Bedingungen vom Los zurückzutreten. Als historisches Vorbild für dieses, prima vista nicht mit Artikel 38 und 20 des Grundgesetzes kompatible Vorgehen dienen uns die „Berliner Abgeordneten". Sie wurden während des Vier-Mächte-Status von Berlin von 1949 bis 1990 vom Berliner Abgeordnetenhaus in den Bundestag entsandt, da damals in Berlin keine Bundestagswahlen stattfanden. Die Berliner Abgeordneten besaßen

[19] Vgl. Roland Lhotta, Gehen Sie nicht über Los! Eine Erwiderung auf Hubertus Buchstein, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 44 (2013) 2, S. 404–418, hier S. 415.

somit keine Legitimität durch Volkswahl. Sie waren, das ist für unseren Vorschlag bedeutsam, mit Ausnahme bei Abstimmungen zur Geschäftsordnung nicht stimmberechtigt. Also nahmen sie auch nicht an der Wahl oder Abwahl der Regierung oder an Abstimmungen über Gesetze teil. Dennoch besaßen sie nach der Geschäftsordnung des Bundestages ein uneingeschränktes Rederecht und konnten dort wichtige Funktionen übernehmen. Beispielsweise spielte Hans-Jochen Vogel als Fraktionsvorsitzender der SPD eine zentrale Rolle im parlamentarischen Betrieb.[20]

Vergleichbar mit den Berliner Abgeordneten werden die durch Los ermittelten Losabgeordneten kein Stimmrecht bei Gesetzgebung und Regierungsbildung erhalten. Sie werden jedoch alle Mittel und Instrumente des Parlaments nutzen können, um an der Gesetzgebung mitzuwirken; vorzugweise wenn es um jene Gesetze und Normen geht, die die Parteien, das Parlament und die Parlamentarier/-innen selbst betreffen. Vor allem in diesen Fragen bilden die Losabgeordneten ein öffentlichkeitswirksames Korrektiv. Sie sind aber nicht wie in Buchsteins Vorschlag eines House of Lots auf bestimmte Themen- und Entscheidungsbereiche beschränkt. Das Losverfahren garantiert auf lange Sicht eine breite personale Repräsentation über alle denkbaren wahlberechtigten Bevölkerungsgruppen hinweg. Bedenken, viele Losabgeordnete könnten möglicherweise der Arbeit im Bundestag intellektuell nicht gewachsen und unfähig sein, sich gegen die geballte parlamentarische Akademiker- und Juristenmacht Gehör zu verschaffen, greifen nicht. Denn die Losabgeordneten werden, wie jeder gewählte Abgeordnete, nicht nur über deren Bezüge, sondern auch über einen professionellen Beraterstab verfügen, der ihnen hilft, sich in die parlamentarische Arbeit einzuarbeiten und ihre Interessen und Einstellungen zur Geltung zu bringen.

Kann der skizzierte, moderate Einsatz des Losverfahrens im Zuge der Bundestagswahl der „Wahlmüdigkeit" immer größerer Teile der Bevölkerung entgegenwirken und so ein zentrales Problem der repräsentativen Demokratie lösen? Als isolierte Einzelmaßnahme sicher nicht. Aber das Losverfahren als zusätzliches Recht auf Partizipation kann langfristig dazu beitragen, dass die Parteien wieder zu einer breiten sozialen Verankerung finden und die Kultur der politischen Debatten attraktiver wird für die Teile der Wählerschaft, die sich gegenwärtig kulturell ausgeschlossen und nicht mehr repräsentiert fühlen. Die Wähler bleiben in unserem Gedankenspiel der Souverän. Sie entscheiden über Fragen der politischen Macht; denn nur die repräsentative Demokratie verbindet die Idee der Volkssouveränität mit den funktionalen Erfordernissen, die heutigen komplexen Staatswesen angemessen sind.[21] Die Stärke des Losens hingegen ist seine symbolische Kraft. Am Wahlabend signalisiert das Losritual jedem wahlberechtigten Bürger, dass er in einer lebendigen Demokratie die Seiten wechseln kann. Um für diesen Fall der Fälle gewappnet zu sein, wird das Interesse der Bevölkerung an politischer Bildung womöglich erheblich zunehmen. Das von uns vorgeschlagene Verfahren hat daher das Potenzial, ein Instrument der politischen Bildung im Geiste der Demokratie zu werden. Das Losritual im Anschluss an die Bundestagswahl würde wie ein Magnet die Aufmerksamkeit des Publikums auf sich ziehen. Was dort geschieht, beträfe jeden Einzelnen nicht mehr nur mittelbar, sondern sogar unmittelbar. Das Institut des Losens zur Besetzung einer bescheidenen, aber sichtbaren Zahl von Parlamentssitzen könnte außerdem dazu beitragen, die vielfach überzogene und ungerechtfertigte Kritik an Politikern, Parlamenten und Parteien zu mäßigen, weil es für die Leistungen der nicht selten pauschal verachteten politischen Klasse sensibilisiert. Seit je her und überall sind Menschen von Lotterien fasziniert in der Hoffnung, ihrem Schicksal ein Schnippchen zu schlagen. Der Zufall könnte jeden Einzelnen treffen, der sein Los in die Waagschale geworfen hat. Die Losabgeordneten mit ihren lebensgeschichtlichen Erfahrungen und Ansichten gerieten in den Fokus der medialen Beobachtung. Sie könnten ihre Chance nutzen, auf Themen und Interessen aufmerksam zu machen, die im professionalisierten Politikbetrieb unsichtbar und vielleicht sogar unvorstellbar sind.

[20] Weitere bekannte Berliner Abgeordnete waren Hans-Christian Ströbele (Die Grünen), Hans-Günter Hoppe (FDP) und Eberhard Diepgen (CDU).

[21] Vgl. Laszlo Trankovits, Verteidigung der Demokratie, in: APuZ, (2012) 38–39, S. 3–9.

Jörg Tremmel

Parlamente und künftige Generationen – das 4-Gewalten-Modell

Jörg Tremmel
Dr. rer. pol., Dr. phil., geb. 1970; Juniorprofessor für Generationengerechte Politik, Eberhard Karls Universität Tübingen, Institut für Politikwissenschaft, Arbeitsbereich Generationengerechte Politik, Melanchthonstraße 36,72074 Tübingen.
joerg.tremmel@uni-tuebingen.de

Erst seit etwa zwei Jahrzehnten wird in der Politikwissenschaft eine intensive Debatte über die Gegenwartspräferenz (engl. *presentism*) der Staatsform Demokratie und ihrer wichtigsten Institution, des Parlamentarismus, geführt.[1] Sowohl Wähler als auch Gewählte streben tendenziell Vorteile an, die in der Gegenwart oder nahen Zukunft, zumindest aber während ihrer Lebensspanne anfallen. In allen Demokratien gilt, dass Oppositionspolitiker/-innen an ihrer Wahl interessiert sind, Regierungspolitiker/-innen an ihrer Wiederwahl. Dies zu behaupten unterstellt nicht, dem Politiker als Typus gehe es nur um Macht, Posten und Privilegien. Auch Politiker/-innen, die sinnvolle Sachpolitik gestalten wollen, benötigen dazu Gestaltungsmacht, und die haben sie nur in Ämtern. Im Werben um Stimmen muss sich jede Partei auf die Vorlieben der gegenwärtigen Wählerschaft konzentrieren. Vor die Wahl gestellt, eine bestimmte staatliche Leistung oder eine Steuerersparnis jetzt oder zu einem etwas späteren Zeitpunkt, etwa in einem Jahr, beziehen zu dürfen, entscheiden sich so gut wie alle Menschen aufgrund von anthropologischen Faktoren für die Gegenwart. Die Empirie widerlegt im Übrigen die Hypothese, dass Gegenwartspräferenz direkte Demokratien weniger plagt als repräsentative – so konnte in der Schweiz bei Volksentscheiden ein gegenwartspräferentes Abstimmungsverhalten des Wahlvolks nachgewiesen werden.[2]

Die mangelnde Repräsentation künftiger Generationen führt dazu, dass Interessenkonflikte durch die Mehrheit der Wahlberechtigten entschieden werden, nicht durch die Mehrheit der Betroffenen. Die normative Rechtfertigung der Staatsform Demokratie enthält aber eigentlich das Versprechen, dass alle, die der Regierung eines Staates unterstehen (werden) und von ihren Entscheidungen betroffen sind (bzw. sein werden), einen Einfluss haben auf die Gesetze, die ihr Leben regeln (werden).[3] Aufgrund des zeitlichen Auseinanderfallens von Ereignissen, für die die heutige Generation die Ursachen legt, deren Wirkungen jedoch erst künftige Generationen betreffen werden, entsteht eine besondere Form einer „Repräsentationslücke". Sie ist grundsätzlich anders gelagert als die fehlende Mitbestimmung von gesellschaftlichen Minderheiten bzw. Interessengruppen, bei denen ebenfalls eine mangelnde Repräsentation (z. B. Frauen, Ältere, Ausländer, Minderjährige)[4] beklagt wird. Diese Gruppen sind im Hier und Jetzt präsent, sie können sich am politischen Diskurs beteiligen, Leserbriefe schreiben, in Talkshows auftreten und in vielen Fällen auch an Wahlen teilnehmen. All dies gilt für künftige

[1] Der Autor selbst hat in einem früheren APuZ-Artikel zu dieser Debatte beigetragen und sieht diesen aktuellen Beitrag als Weiterentwicklung – und teilweise Korrektur – seines ersten Beitrags an. Jörg Tremmel, Verankerung von Generationengerechtigkeit in der Verfassung, in: APuZ, (2005) 8, S. 18–28.

[2] Giuliano Bonoli/Silja Häusermann, Who Wants What from the Welfare State? Socio-Structural Cleavages in Distributional Politics. Evidence from Swiss Referendum Votes, in: Jörg Tremmel (Hrsg.), A Young Generation under Pressure? The Financial Situation and the ‚Rush Hour' of the Cohorts 1970–1985 in a Generational Comparison, Berlin/Heidelberg 2009, S. 187–205.

[3] Vgl. zum sogenannten *all-affected principle* vor allem den bahnbrechenden Aufsatz von Robert Goodin, Enfranchising All Affected Interests, and its Alternatives, in: Philosophy and Public Affairs, 35 (2007) 1, S. 40–68. Goodins Frage, ob bei einer Abstimmung in Staat A die Menschen in anderen Staaten, die von der Entscheidung in Staat A mitbetroffen sind, berücksichtigt werden sollten, können wir hier aussparen. Es geht in diesem Aufsatz um die fehlende Mitbestimmung von ungeborenen Staatsbürgern, die nach demografischen Prognosen in Staat A zur Welt kommen werden.

[4] Siehe zu Letzteren den Sammelband von Klaus Hurrelmann/Tanjev Schultz (Hrsg.), Wahlrecht für Kinder?, Weinheim 2014.

Generationen nicht. Könnten die künftigen Staatsbürger/-innen ihre Interessen im politischen Entscheidungsprozess geltend machen, könnten nur die künftigen Individuen, die in den nächsten 100 Jahren geboren werden, bei der nächsten Bundestagswahl mit abstimmen, so wären die Mehrheitsverhältnisse bei wichtigen politischen Entscheidungen der Gegenwart anders. Dies wäre bei der Energiepolitik so, aber auch die Staatsverschuldung würde schneller zurückgeführt als derzeit geplant.

Erst seit dem 20. Jahrhundert fallen die Zeitmaße von Mensch und Umwelt wirklich auseinander. Speziell im Umweltbereich gilt: Die Auswirkungen gegenwärtigen Handelns reichen weit in die Zukunft hinein und können die Lebensqualität zahlreicher zukünftiger Generationen tief greifend negativ beeinflussen.[5] Seit kurzem sprechen einige Wissenschaftler aufgrund der neuen Fähigkeit der Menschheit zur Beeinflussung ihrer geophysikalischen Umgebung daher vom Beginn eines neuen erdgeschichtlichen Zeitabschnitts, des Anthropozäns.[6] Es ist naheliegend, dass dieser Übergang in eine neue Phase der Erdgeschichte auch eine Weiterentwicklung unserer Staatsform und ihrer Institutionen erforderlich macht.

Nachweltschutzklauseln reichen nicht aus

Die wachsende Akzeptanz von Zukunftsverantwortung hat dazu geführt, dass in den vergangenen Jahrzehnten die Aufnahme von Nachweltschutzklauseln in Verfassungen im Trend lag. Sofern Verfassungen neu verabschiedet wurden, z. B. in Osteuropa und Zentralasien nach 1989 oder in Südafrika nach dem Ende der Apartheid, wurde in fast allen Fällen ein Generationenbezug verankert. Mit der wachsenden Bedeutung der Zukunftsethik wurden oft auch etablierte Verfassungen geändert. Rund 30 Verfassungen weisen inzwischen einen derartigen Generationenbezug auf, darunter die Verfassungen Frankreichs, Deutschlands, Argentiniens, Brasiliens und Südafrikas. Explizit von *Rechten* künftiger Generationen sprechen dabei nur fünf Verfassungen: Norwegen (Art. 110b), Japan (Art. 11), Iran (Art. 50), Bolivien (Art. 7) und Malawi (Art. 13). In anderen Fällen wird von den *Interessen* künftiger Generationen (z. B. Georgien) oder ihren *Bedürfnissen* (z. B. Uganda) gesprochen.

Die Zahl der Verfassungen mit Nachweltschutzklauseln ist schon beträchtlich und wächst weiter. Aber hat dies etwas bewirkt? Hier scheint ein ernüchterndes Fazit angebracht. Weder führte die Einführung solcher Klauseln zum Atomausstieg in den jeweiligen Ländern, noch zu ernsthaften Klimaschutzmaßnahmen. Verfassungsgerichte eignen sich offensichtlich nicht optimal als Wächter über die Interessen künftiger Generationen. Sie können diese Interessen nicht mit vollem Engagement vertreten, weil sie kein Mandat dafür haben.

Es macht einen materiellen Unterschied, ob eine neue Institution mit eigenem Budget geschaffen wird, ob Personen in neue Ämter kommen, neue Räumlichkeiten geschaffen und neue Logos kreiert werden müssen – oder ob man „nur" bestehende Gerichte durch Rechtserweiterung mit neuen Aufgaben betraut. Der nachfolgend vertretene Ansatz geht von der Notwendigkeit der Schaffung einer neuen Organisation beziehungsweise Institution zur Interessenvertretung kommender Generationen aus.

Paradigmenwechsel: Vom 3-Gewalten-Modell zum 4-Gewalten-Modell

Eine Erweiterung des klassischen Gewaltenteilungsmodells erfordert einen Paradigmenwechsel. Das neue Paradigma würde einen *future branch*, der die Interessen künftiger Generationen im Gesetzgebungsprozess zu vertreten hätte, für einen legitimen und notwendigen Bestandsteil eines demokratisch verfassten Gemeinwesens halten.[7] Dreh- und

[5] Für Beispiele siehe Jörg Tremmel, Eine Theorie der Generationengerechtigkeit, Münster 2012, S. 18.

[6] Der Begriff „Anthropozän" wurde in den 1980er Jahren von dem Ökologen Eugene F. Stoermer geprägt und von dem Klimaforscher und Nobelpreisträger in Chemie, Paul Crutzen, wirkungsmächtig ausgearbeitet.

[7] Die Idee eines neuen Zweiges im Gewaltenteilungsmodell ist bisher weder im Bewusstsein von Bürger/-innen und Politiker/-innen präsent, noch wird sie innerhalb der Politikwissenschaft diskutiert. Immerhin warb das Hauptgutachten 2011 des Wissenschaftlichen Beirates der Bundesregierung Glo-

Angelpunkt dieses Paradigmas wäre, dass die jahrhundertealte Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative heute nicht mehr zeitgemäß ist. Ein Staat konstituiert sich nach der Dreielementenlehre über Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt. Die Staatsgewalt, so die Grundidee der Gewaltenteilung, soll auf mehrere Institutionen verteilt werden, damit sie nicht zu gewaltig wird. Artikel 20, Absatz 2 des deutschen Grundgesetzes verankert die Gewaltenteilung in Deutschland. Aus dem neuen Paradigma ergäbe sich die Forderung, Artikel 20 so zu ändern, dass er beispielsweise lautete (neue Wörter kursiv): „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt, der Rechtsprechung *und der Vertretung künftiger Generationen ausgeübt.*"

Auf dem Papier sind das nur wenige Wörter mehr – aber sie wären sowohl voraussetzungs- als auch folgenreich. Voraussetzungsreich, weil der Sinn einer solchen Verfassungsänderung durch umfangreiche Überlegungen gerechtfertigt werden müsste, bevor man sie in Angriff nehmen dürfte. Folgenreich wäre diese Verfassungsänderung ebenfalls, ja geradezu revolutionär. Denn die Idee einer Erweiterung des Gewaltenteilungsmodells ist eine sehr weitreichende Idee. Die in der Neuzeit von verschiedenen Denkern im 17. und 18. Jahrhundert nach und nach konzipierte Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative – die Idee der *trias politica* – ist heute in den westlichen Demokratien universell etabliert. Wenn nun eine vierte institutionelle Ebene hinzukäme, welche die Interessen künftiger Generationen in heutige Entscheidungsprozesse einbrächte, so wäre dies nicht nur eine maßgebliche qualitative Weiterentwicklung der Demokratie. Wegen der nötigen Abstimmung der Befugnisse aller Gewalten würde dies auch eine Revision zahlreicher Verfassungsartikel bedeuten, zumindest bei manchen Versionen des 4-Gewalten-Modells.

bale Umweltveränderungen (WBGU) ebenfalls für einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel. Zwar wurde vom WBGU kein 4-Gewalten-Modell gefordert, aber beide Ansätze sind sich einig, dass der heute nötige Umbau über Marginalien hinausgehen muss. Siehe WBGU, Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, Berlin 2011, www.wbgu.de/hauptgutachten (30.5.2014).

Wer konstituiert den Demos?

Gibt es Gegenargumente gegen die Einrichtung einer wirkungsmächtigen Institution für die Repräsentation künftiger Generationen? Hintergrundfolie ist die große politiktheoretische Frage: „Wer konstituiert den Demos?"[18] Die Vorstellung, wer zum Wahlvolk gehört, unterliegt dem historischen Wandel. Vor 200 Jahren bestand der Demos in den meisten Demokratien aus denjenigen Männern, die das „richtige" Steueraufkommen, die „richtige" Hautfarbe, die „richtige" Religion, das „richtige" Alter hatten. Heute wählen zum Beispiel auch Frauen – aber künftige Generationen bleiben außen vor. Entscheidend ist, dass die Frage der ursprünglichen Komposition des Demos aus logischen Gründen keine demokratisch entscheidbare Frage sein kann.[19] Die Abwägung vorgelagerter normativer Prinzipien muss die Grundlage für die Entscheidung bilden, wie der Demos konstituiert sein sollte. Das *all-affected principle* führt zu der Schlussfolgerung, dass sowohl heutige als auch künftige Staatsbürger/-innen als Souverän im Sinne der Volkssouveränität angesehen werden können. Es wäre denkbar, das für heutige Staatsbürger geltende Prinzip der Gleichheit jeder Wahlstimme für kommende, heute noch ungeborene Staatsbürger durch ein Proportionalitätsprinzip zu ersetzen. Je weiter in der Zukunft die von einer bestimmten Entscheidung Betroffenen leben werden, desto stärker nimmt der Zählwert ihrer Stimme ab,

[18] Diese Frage beschäftigt politische Denker seit der Antike und hat auch in der Gegenwart nichts von ihrer Aktualität verloren, wie etwa die Arbeiten der zeitgenössischen Politikwissenschaftler Robert A. Dahl (1915–2014) und Robert Goodin zeigen.

[19] So R. Goodin (Anm. 3), S. 47: „It is logically incoherent to let the composition of the initial demos be decided by a vote of the demos, because that demos cannot be constituted until after the demos votes." Zur Illustration kann man sich die Abstimmung über das Frauenstimmrecht 1959 in der Schweiz vor Augen halten: Zwei Drittel der Männer lehnten die Ausweitung ab und definierten sich damit selbst als auch in Zukunft allein stimmberechtigter Demos. Kaum noch jemand würde heute diese Entscheidung für legitim halten. In Deutschland ist so eine widersprüchliche Vorschrift noch in Kraft: §2(2) des Wahlprüfungsgesetzes legt fest, dass nur Wahlberechtigte die Gültigkeit einer Wahl anfechten bzw. prüfen lassen können. Der minderjährige Teil des deutschen Staatsvolks, dem aufgrund des Alters das Wahlrecht vorenthalten wird, hat also keine Möglichkeit, durch Ausschöpfung des Rechtswegs diesen Zustand zu ändern.

beispielsweise pro Jahrzehnt um 50 Prozent. Auch wenn die praktischen Probleme eines solchen proportionalen Wahlrechts unüberwindlich scheinen, so könnte dies ein interessantes theoretisches Prinzip sein, um die Konzeption einer Zukunftsinstanz anzuleiten. Denn wenn das *all-affected principle* wirklich ernst genommen wird, so ist je nach politischer Entscheidung ein anderer Betroffenenkreis zu bedenken.

Der Kampf um das Repräsentationsprinzip an sich – zentral etwa in Kants Unterscheidung zwischen Republik und Demokratie – ist in einer Welt, in der die Mehrzahl der Demokratien *repräsentative* Demokratien sind, längst entschieden. Eine Ausweitung des Repräsentationsprinzips auf künftige Staatsbürger/-innen stellt nur eine konsequente Weiterentwicklung dar. „Repräsentation meint im weitesten Sinne: etwas Unsichtbares sichtbar, etwas Abwesendes anwesend zu machen", schreibt Gerhard Göhler.[10] Auch wenn dies ursprünglich auf einen anderen Kontext gemünzt gewesen sein mag: Es passt ideal zum Problem der fehlenden Repräsentation kommender Generationen.

Dennoch: Anders als beim Ausschluss existierender Menschen, die aus diversen Gründen vom Wahlrecht ausgeschlossen sind, stellen sich bei ungeborenen Staatsbürgern weitere Fragen, die bisher eher in der philosophischen als der politikwissenschaftlichen Literatur diskutiert wurden: Hier finden sich als Gegenargumente: 1) Unsicherheit/Nichtwissen hinsichtlich künftiger Entwicklungen, der Präferenzen künftiger Menschen oder auch der Folgen heutiger Entscheidungen auf die Lebensqualität kommender Generationen, 2) das Nicht-Identitätsproblem und 3) die These der reichen Zukunft.[11] Auch wenn 2) und 3) komplexe Probleme darstellen, so kann man mit Blick auf die einschlägige Literatur sagen, dass beide Probleme lösbar sind.[12] Das Unsicherheitsargument lässt sich nicht so einfach entkräften, wie noch durch Praxisbeispiele gezeigt werden wird.

Kernfragen

Wie oben begründet, ist die Konzeption eines 4-Gewalten-Modells mit einer Zukunftsinstanz (*future branch*) als vierter Gewalt die Aufgabe unserer Zeit. Da das 3-Gewalten-Modell von Demokratie zu Demokratie variiert, können wir davon ausgehen, dass es diverser Ausgestaltungen der Vierten Gewalt, also diverser Zukunftsinstanzen bedarf. Eine *One-model-fits-all*-Institution zur Vertretung künftiger Generationen kann es nicht geben, vielmehr ist es angemessen, die Vertretung des künftigen Demos von Land zu Land unterschiedlich zu denken.

So soll im Folgenden eine Vertretung der Interessen kommender Generationen für Deutschland konzipiert werden. Kernfragen[13] für dieses Vorhaben lauten:

- Sollte eine Vertretung künftiger Generationen Gesetze vorschlagen, sie endgültig stoppen oder sie mit einem aufschiebenden Veto bedenken können?
- Sollte sich der Kompetenzbereich der neuen Institution nur auf bestimmte Politikfelder beschränken? Und wenn ja, welche?
- Wie soll sich die neue Institution konstituieren können? Wer kann sie einberufen und wie oft?
- Wie lang sollte die Amtszeit der Mitglieder der neuen Institution sein? Wie viele Mitglieder sollte diese Institution haben und welche Ressourcenausstattung? Wer legt die Gehälter der Mitglieder der neuen Institution fest? Genießen die Mitglieder der neuen Institution weitreichende Indemnität/Immunität oder können sie bei Fehlverhalten relativ schnell ihres Amtes enthoben werden? Durch wen?

[10] Gerhard Göhler, Politische Repräsentation in der Demokratie, in: Thomas Leif (Hrsg.), Die politische Klasse in Deutschland. Eliten auf dem Prüfstand, Bonn/Berlin 1992, S. 108–125, hier S. 109.

[11] Ein anderes Gegenargument lautet, dass nationalstaatliche Institutionen nicht sinnvoll sind, um globale Probleme in den Griff zu bekommen. Diesen Einwand widerlegt Tine Stein überzeugend. Vgl. Tine Stein, Zum Problem der Zukunftsfähigkeit der Demokratie, in: Bernward Gesang (Hrsg.), Kann Demokratie Nachhaltigkeit?, Wiesbaden 2014, S. 47–63, hier S. 48 f.

[12] Vgl. J. Tremmel (Anm. 5), S. 72–92 sowie S. 119–212 für eine ausführliche Behandlung mit weiteren Quellen.

[13] Im Detail werden die Antworten in Jörg Tremmel (Hrsg.), Zukunftsverantwortung in der Politik, Wiesbaden 2015 (i. E.), versucht; hier geht es zunächst darum, die richtigen Fragen zu identifizieren und allenfalls vorläufige Antworten zu geben.

- Wie müsste konkret die Verfassung eines spezifischen Landes geändert werden, um eine durchsetzungsstarke Vierte Gewalt zu etablieren?

Weltweit gibt es inzwischen eine beträchtliche Zahl von Organisationen mit einem Mandat für Nachhaltigkeit oder Generationengerechtigkeit. Allerdings sind die meisten rein beratender Natur und haben insofern geringe Macht. Eine entscheidende Befugnis ist das Recht, in das Gesetzgebungsverfahren eingreifen zu dürfen. Von den acht Institutionen, die in einem von der Zivilgesellschaft lange geforderten UN-Report[14] erwähnt wurden, haben nur vier diese Kompetenz. Zentral ist dabei, ob die Zukunftsinstanz mit dem Recht ausgestattet werden soll, Gesetze zu verhindern oder sie vorzuschlagen. Soll sie also eher wie die Legislative wirken oder eher wie die Judikative? Im ersten Fall könnten z. B. bestimmte Sitze im Parlament für Vertreter zukünftiger Generationen reserviert werden oder bestimmte Organisationen außerhalb des Parlaments könnten ein Initiativrecht erhalten. Im zweiten Fall könnte etwa ein dritter Senat beim Bundesverfassungsgericht eingerichtet werden oder ein neuer Ombudsmann geschaffen werden. Dieser Beitrag spricht sich für Deutschland für eine Zukunftsinstanz mit Initiativrecht aus. Die Frage der Reform der Demokratie wird dadurch zu einer Frage der Reform des Parlamentarismus. Weitere Merkmale dieses Vorschlags sind: Pfadabhängigkeiten einzubeziehen, die Schaffung eines zusätzlichen „Vetospielers" zu verhindern und den Vorwurf einer „Ökodiktatur" gegenstandslos zu machen.

Durch die Gewaltenteilung soll ein innerer Kontrollmechanismus innerhalb der Staatsorgane geschaffen werden, der einem Machtmissbrauch entgegenwirken soll. Gleichzeitig darf Gewaltenteilung die staatliche Gewalt aber nicht so weit diffundieren lassen, dass der Staat machtlos wird. Im Idealfall ist Gewaltenteilung eine Art von Arbeitsteilung. Im negativen Fall neutralisieren sich die Gewalten als „Blockadespieler" und Regieren wird unmöglich. Speziell in Deutschlands Mehrebenenparlamentarismus gibt es bereits eine Reihe von Vetospielern.[15] Dazu gehören der Bundesrat ebenso wie das Bundesverfassungsgericht, der Bundespräsident und das Volk selbst, soweit es sich in Abstimmungen und Referenden zu Wort melden kann. Zudem wäre jede Zukunftsinstanz, die demokratisch beschlossene Gesetze aufhalten kann, dem Vorwurf ausgesetzt, einer demokratisch nicht legitimierten Öko- bzw. Zukunftsdiktatur Vorschub zu leisten.

Der Ombudsmann für künftige Generationen in Ungarn

Erfahrungen in anderen Ländern sollten bei der Konzeption der deutschen Zukunftsinstanz herangezogen werden. Es besteht Konsens in der Literatur, dass Ungarn und Israel die ernsthaftesten Versuche gemacht haben, eine Vertretung der Interessen kommender Generationen zu verwirklichen. In Israel wurde das politische Institutionengefüge durch eine Kommission mit dem Namen „Commission for Future Generations" (CfG), die von 2001 bis 2006 Bestand hatte, ergänzt. In Ungarn wurde Anfang 2008 durch eine Verfassungsänderung ein „Parliamentary Commissioner for Future Generations" mit starken Kompetenzen installiert, der allerdings schon drei Jahre später wieder weitgehend entmachtet wurde. Auch wenn beide Institutionen umfangreiche *konstruktive* Einwirkungsmöglichkeiten hatten, so entzündeten sich die Kontroversen an ihren Befugnissen, Gesetze und staatliche Aktivitäten *aufzuhalten*.

Rechtlich gesehen handelte es sich bei der ungarischen Institution um einen speziellen Ombudsmann, den „Future Generations Ombudsman" (FGO),[16] eine unparteiische Schiedsperson. Der erste FGO ab Mai 2008

[14] United Nations, A/68/322. Intergenerational Solidarity and the Needs of Future Generations, 2013, http://sustainabledevelopment.un.org (12.1.2014). Auf UN-Ebene stellt der Report die Schaffung eines High Commissioner for Future Generations zur Diskussion. Auf nationaler Ebene seien die wirkungsmächtigsten Zukunftsinstanzen weltweit: Finnland: Committee of the Future, Deutschland: Parliamentary Advisory Council on Sustainable Development, Israel: Commissioner for Future Generations, Ungarn: Ombudsman for Future Generations, Kanada: Principal for Sustainable Development Strategies, Wales: Commissioner for Sustainable Futures, Norwegen: Ombudsman for Children, Neuseeland: Parliamentary Commissioner for the Environment.

[15] Vgl. George Tsebelis, Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton/NJ 2002.

[16] Aufgrund der besseren Datenlage und aus Platzgründen wird im Folgenden nur der FGO vorgestellt.

war der Anwalt Sándor Fülöp. Am 1. Januar 2012 trat eine neue Verfassung in Kraft, die die Machtbefugnisse und Ressourcen des Ombudsmanns beschnitt, was zum Rücktritt von Fülöp führte. Der neue Amtsinhaber, der Juraprofessor Marcel Szabó, wurde im September 2012 vom Parlament gewählt.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das weitreichende Mandat, das der FGO zwischen 2008 und 2011 hatte. Sein Büro hatte einen Mitarbeiterstab von 35 Angestellten, darunter 19 Anwälte, zwei Ökonomen, ein Ingenieur, zwei Biologen, ein Experte für Klimawandel und ein Arzt.[17] Es bestand aus vier Abteilungen: einer Rechtsabteilung, einer Strategie- und Wissenschaftsabteilung, einer Abteilung für Internationale Beziehungen und einer Koordinierungsabteilung. Seine finanzielle Ausstattung lag bei etwa 260 Millionen Forint (etwa 858 000 Euro) jährlich.[18]

Die Aufgabe des Kommissars bzw. Ombudsmanns für künftige Generationen war in erster Linie umweltbezogen: die Bedingungen des Lebens und der Gesundheit heutiger und künftiger Generationen zu schützen und das gemeinsame Erbe der Menschheit, die Lebensqualität und ungehinderten Zugang zu natürlichen Ressourcen zu bewahren. Die Amtszeit des FGO betrug sechs Jahre, d. h. sie überstieg die der Parlamentarier/-innen um zwei Jahre. Nur eine Zweidrittelmehrheit des ungarischen Parlaments konnte ihn wählen oder sein Mandat wegen besonderer Umstände vorzeitig beenden.

Der Großteil der Aktivitäten des FGO bestand aus Mediation und Vermittlung – diese Aufgaben unterscheiden sich nicht wesentlich von denen von Ombudsleuten und Bürgerbeauftragten in Deutschland, die neben den Petitionsausschüssen die Bürger/-innen bei der Wahrnehmung ihrer Rechte gegenüber der Verwaltung unterstützen. Deswegen wurde der FGO aber nicht entmachtet. Fülöp war zusätzlich mit starken und sehr spezifischen Befugnissen ausgestattet, die an die Institution eines Generalstaatsanwaltes erinnern. Die im Jahr 2007 in den Ombudsman Act aufgenommenen Bestimmungen berechtigten den FGO, „die Durchsetzung von Regierungsentscheidungen aufzuheben, wenn ansonsten der Umwelt ernst zu nehmender Schaden zugefügt würde".[19] Neben diesem scharfen Schwert, das der FGO nur einmal nutzte, hatte er das Recht, an bestimmten Zivil- und Verwaltungsgerichtsverfahren teilzunehmen. Dies konnte geschehen, indem er ein Verfahren selbst eröffnete oder als *amicus curiae* einem von einer anderen Partei eröffneten Verfahren beitrat – beide Optionen nutzte Fülüp etwa sieben Mal pro Jahr. Das Letztentscheidungsrecht hatten aber die Gerichte, so dass es fraglich ist, inwieweit die Institution des FGO bereits eine Erweiterung des klassischen 3-Gewalten-Modells beschreibt.

Aber immerhin: Der FGO musste zu jedem Gesetzentwurf bzw. zu jeder staatlichen Initiative konsultiert werden, durch die die Umwelt und die Nachhaltige Entwicklung beeinflusst werden könnte. Er konnte seine Position in parlamentarischen Ausschüssen präsentieren und hatte Rederecht bei parlamentarischen Plenarsitzungen. Dies nutzte er auch. So kam der FGO etwa zu dem Schluss, dass der Haushaltsentwurf 2010 ein ökonomisches Wachstumsmodell vertrete, welches die Chancen künftiger Generationen mindere.[20]

Wie aber ging der FGO mit dem Unsicherheitsproblem um? Wie konnte er wissen, welche alternative politische Maßnahme kommenden Generationen (am meisten) nützen wird? In einem kontroversen Fall schöpfte der FGO alle ihm zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel aus, um eine große, für 50 Megawatt ausgelegte Biomasseanlage in der Pufferzone des Weinanbaugebietes und Weltkulturerbes Tokaj zu verhindern. Es ist in solchen Fällen kaum möglich, objektiv zu ermitteln, wie den Bedürfnissen und Interessen kommender Generationen am besten gedient wäre. Die Praxis zeigt also, dass das in der Literatur zu Generationengerechtigkeit zu findende „Unsicherheitsargument" ernst zu nehmen ist. Gleichzeitig schmälert dies

[17] Für eine sehr gute Darstellung von Reichweite und Grenzen der Kompetenzen siehe Éva Tóth Ambrusné, Der parlamentarische Kommissar für zukünftige Generationen Ungarns und sein Einfluss, in: Journal für Generationengerechtigkeit, 11 (2011) 1, S. 20–27.

[18] Vgl. E. T. Ambrusné (Anm. 17), S. 21.

[19] Sandor Fülöp, Die Rechte, Pflichten und Tätigkeiten des ungarischen Parlamentsbeauftragten für zukünftige Generationen, in: Bernward Gesang (Hrsg.), Kann Demokratie Nachhaltigkeit?, Wiesbaden 2014, S. 73.

[20] Vgl. E. T. Ambrusné (Anm. 17), S. 26.

nicht das Verdienst der ersten Staaten, die Vertreter kommender Generationen einsetzten, und damit das Institutionengefüge mutig und innovativ veränderten.

Ein praxisorientierter Vorschlag für eine Zukunftsinstanz in Deutschland

Maja Göpel nennt fünf Kriterien, die bei einer Zukunftsinstanz „universell wichtig für ein effektives Mandat sind“:[21] Unabhängigkeit, Zugangsrecht, Transparenz, Legitimität und Effektivität. Auch wenn dies anregende Prüfkriterien sind, wird im vorliegenden Beitrag ein anderer Ansatz verfolgt. Als wichtiges Kriterium gilt hier „konstruktiver Input“ im Sinne eines Vorschlagsrechts für Gesetze, im Gegensatz zu der Möglichkeit des destruktiven Inputs – damit sind alle Rechte gemeint, Gesetze und Aktivitäten zeitweise oder endgültig aufzuhalten. Dieser Ansatz geht von der existierenden Infrastruktur der Beiräte und Sachverständigenräte als Reservoir möglicher Arrangements aus. Da Konflikte zwischen den Interessen kommender und heutiger Generationen vor allem in den Politikfeldern Umwelt und Finanzen virulent werden können, werden primär diese beiden Bereiche in den Blick genommen. Mit dem Rat für nachhaltige Entwicklung (RNE), dem Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) sowie dem Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) gibt es parallel zueinander gleich drei Räte, die von der deutschen Bundesregierung berufen werden und diese in Fragen der Umweltpolitik und der Nachhaltigkeit beraten. Hinzu kommt noch der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBNE), der sich aus Parlamentarier(inne)n des Deutschen Bundestags rekrutiert und unter anderem die nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung begleiten soll. Weil sich die Aufgabenfelder der genannten vier Räte teilweise überschneiden, scheint es sinnvoll, sie in einem zentralen „Ökologischen Rat“ aufgehen zu lassen.[22] Auch im Politikfeld Finanzen gibt es mehrere formell unabhängige Räte in Deutschland. Am bekanntesten ist der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, dessen Mitglieder umgangssprachlich die „Fünf Wirtschaftsweisen“ genannt werden. Zu nennen sind aber auch die Wissenschaftlichen Beiräte des Bundesfinanz- und Bundeswirtschaftsministeriums. Diese Beiräte sind in einem neuen Gremium, einem „Finanzrat“ zusammenzufassen. Die entscheidende Neuerung im politischen System wäre es nun, den neuen Ökologischen Rat und den neuen Finanzrat jeweils mit einem Initiativrecht auszustatten, das es beiden Gremien erlaubte, im Deutschen Bundestag eigene Gesetzentwürfe einzubringen. Dafür müsste die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags entsprechend verändert werden. Bislang heißt es dort, dass Vorlagen von einer Fraktion oder von fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages unterzeichnet sein müssen, es sei denn, dass die Geschäftsordnung etwas anderes vorschreibt oder zulässt.

Diese beiden neuen Institutionen, wiewohl personell und organisatorisch getrennt, bildeten zusammen die neue Zukunftsinstanz. Die Beschränkung dieser neuen Institution auf eine rein konstruktive Rolle sichert ihre Legitimation. Der Vorwurf einer Öko- bzw. Zukunftsdiktatur kann sinnvollerweise nur erhoben werden gegen Organisationen mit Vetorechten, da nur diese vom Parlament demokratisch getroffene Beschlüsse „aushebeln“ können.

Das hier vorgeschlagene Modell, soweit es sich auf das Politikfeld Umwelt (das wichtigste Politikfeld des Anthropozäns) bezieht, ist anschlussfähig, aber auch unterscheidbar von früheren Vorschlägen in der Literatur. So haben u. a. Tine Stein und Johannes Rux (unabhängig voneinander) die Einrichtung eines Ökologischen Rates gefordert. So schlägt Stein vor, den Ökologischen Rat als eine Art Dritte Kammer mit aufschiebendem

[21] Maja Göpel, Ombudspersonen für zukünftige Generationen: Diktatoren oder Bürgervertreter?, in: Bernward Gesang (Hrsg.), Kann Demokratie Nachhaltigkeit?, Wiesbaden 2014, S. 98 f.

[22] Auch der Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ äußert sich kritisch zur derzeitigen Vielzahl von Beiräten und Sachverständigengremien, die jeder für sich nur eine bescheidene Wirkungsmächtigkeit aufwiesen. Siehe Deutscher Bundestag, Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“. Drucksache 17/13300, Berlin 2013, S. 285.

Vetorecht zu konzipieren, „um ökologischen Sand in das Getriebe der Normsetzung zu streuen“.[23] Ausgestattet mit einem suspensiven Vetorecht, soll der Ökologische Rat Gesetze verzögern können, die nicht zukunftsgerecht sind. Eine weitergehende Kompetenz in Form eines absoluten Vetorechts oder gar einer völlig gleichberechtigten Stellung des Ökologischen Rats gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften lehnt Stein ab. Die demokratische Legitimation des Ökologischen Rates sei dafür zu schwach.[24] Nach dem Vorschlag von Rux hätte ein Ökologischer Rat ebenfalls nicht nur das Recht, Gesetzentwürfe und andere Beschlussvorlagen in den Bundestag einzubringen, sondern Rux teilt die Forderung Steins, den Rat mit der Kompetenz auszustatten, die Entscheidungen anderer Staatsorgane mit Hilfe eines suspensiven Vetorechts zu blockieren.[25]

Für Zukunftsinstanzen mit Vetorecht kursiert noch der Vorschlag des ehemaligen Präsidenten des Bundesumweltamtes Andreas Troge, den Bundespräsidenten zum „Anwalt für Nachhaltigkeit“ zu machen und ihm eine neue Rolle zu geben: Gesetzesvorschläge, die nicht zukunftsfähig seien, nicht mehr abzuzeichnen.[26] Diese Lösung würde zwar keinen zusätzlichen Vetospieler schaffen, allerdings hätte sie den Nachteil, dass eine Einzelperson eine extrem herausgehobene Stellung bekäme. Wenn Kollektivorgane wie ein Ökologischer Rat und ein Finanzrat Gesetzesvorschläge ausarbeiten, so wird diese Klippe umschifft und der kollektiven Intelligenz der Vorzug gegeben.[27]

Es stellt sich nun noch die Frage, wie die Besetzung der Räte künftig geregelt werden soll bzw. ob eine Veränderung gegenüber dem heutigen Besetzungsverfahren nötig ist. Eine Wahl durch die gesamte Bevölkerung würde zwar die formale Unabhängigkeit der Mitglieder der Organisation, auch und gerade gegenüber Legislative, Regierung und Judikative maximieren, böte aber den Nachteil, dass während der dann nötigen Wahlkämpfe die Gegenwartspräferenz des Wahlvolkes obsiegen könnte. Insofern erscheint ein Berufungsverfahren sinnvoller.

Es wäre naiv zu glauben, dass die Legislative alle Vorschläge der Vierten Kammer begeistert aufnehmen und umsetzen wird. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass das Parlament einen Großteil der Gesetzesinitiativen, die aus dem Ökologischen Rat und dem Finanzrat kommen, in Ausschüsse verweist und dort einen stillen Tod durch Nichtbehandlung sterben lässt.[28] Allerdings ist die Hoffnung berechtigt, dass die neue Institution für die Repräsentation künftiger Generationen die Unterstützung der Presse und der öffentlichen Meinung wird gewinnen können. Je gewichtiger ihr Wort in der Öffentlichkeit wäre, desto weniger werden die Parlamentarier ihre konstruktiven Gesetzesvorschläge einfach ignorieren können. In gewisser Weise ist dieser Vorschlag also bescheidener, in anderer Hinsicht weitreichender als Alternativvorschläge.

Das Prinzip der Gewaltenteilung ist nicht nur angebracht für Modelle, in denen alle Gewalten gleich mächtig sind, sondern auch für solche, in denen eine Gewalt deutlich weniger Durchsetzungskraft hat als die anderen. Vielleicht charakterisiert der Begriff „3½-Gewalten-Modell“ den oben gemachten Vorschlag für eine Zukunftsinstanz, bestehend aus Ökologischem Rat und Finanzrat, am besten.

[23] Vgl. T. Stein (Anm. 11), S. 59.

[24] Vgl. T. Stein (Anm. 11), S. 60.

[25] Vgl. Johannes Rux, Der ökologische Rat. Ein Vorschlag zur Änderung des Grundgesetzes, in: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.), Handbuch Generationengerechtigkeit, München 2003², S. 473 f.

[26] Andreas Troge, Ein Anwalt für die Zukunft, 20.1.2011, http://www.zeit.de/2011/03/Nachhaltigkeit-Staatsziel (7.7.2014).

[27] Im internen Entscheidungsprozess des *fourth branch* müsste die Mehrheitsregel gelten, ähnlich wie beim Bundesverfassungsgericht, dem *third branch*.

[28] Auf diese Weise scheiterte auch ein Anlauf für einen stärkeren Bezug auf künftige Generationen im Grundgesetz, der in den Jahren 2003 bis 2009 von jungen Bundestagsabgeordneten auf Initiative der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen unternommen worden war. Für die Initiative des Generationengerechtigkeitsgesetzes, bei dem unterschiedliche Formulierungen, jedoch nie ein direkter Eingriff ins Gewaltenteilungsmodell erwogen worden waren, siehe J. Tremmel (Anm. 5), S. 109–111; Gerhard Deter, Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit als Staatsziele. Ein gescheitertes Projekt der Verfassungsänderung, in: Jahrbuch der Juristischen Zeitgeschichte, 12 (2011), S. 300–322.

Politisch, aktuell und digital

APuZ – jetzt auch im ePub-Format
für Ihren E-Reader. Kostenfrei auf
www.bpb.de/apuz

bpb:
Bundeszentrale für
politische Bildung

„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

APuZ

Nächste Ausgabe 40–41/2014 · 29. September 2014

Südostasien

Christoph Hein
ASEAN, der übersehene Riese

Felix Heiduk
Südostasien im weltpolitischen Blickfeld

Peter Kreuzer
Gefährliches Souveränitätsspiel im Südchinesischen Meer

Oliver Bräuner
Rüstungstransfers ins maritime Südostasien

Alfred Gerstl
Menschliche und staatliche Sicherheit

Nele Noesselt
Machtverschiebung in Richtung Asien? China als globaler Investor

Claudia Derichs
Grundzüge der Geschichte Südostasiens

Die Texte dieser Ausgabe stehen – mit Ausnahme des Infokastens auf S. 14 f. – unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-KeineBearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn

Redaktion

Anne-Sophie Friedel (Volontärin)
Barbara Kamutzki
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
Telefon: (02 28) 9 95 15-0
www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
5. September 2014

Druck

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

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißenfelser Straße 84
04229 Leipzig

Abonnementservice

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung Das Parlament ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schülerinnen und Schüler, Studierende, Auszubildende (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

Nachbestellungen

Publikationsversand der Bundeszentrale
für politische Bildung/bpb
Postfach 501055
18155 Rostock
Fax.: (038204) 66273
bestellungen@shop.bpb.de
Nachbestellungen ab 1 kg (bis 20 kg) werden 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

Parlamentarismus

APuZ 38–39/2014

Frank Decker
3–8 **Die Europäische Union auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie?**
Mit der Europawahl 2014 ist das faktische Bestellungsrecht des Kommissionspräsidenten vom Europäischen Rat auf das Europäische Parlament übergegangen. Von einer durchgreifenden Demokratisierung und Parlamentarisierung bleibt die EU aber weiterhin entfernt.

Karl-Rudolf Korte
8–14 **Über das Politikmanagement einer modernen Opposition**
Moderne Opposition hat auch in Zeiten einer Großen Koalition Chancen – parlamentarisch und außerparlamentarisch. Man muss allerdings das Terrain neu vermessen. Und es setzt ein Bewusstsein für neue Stile, Techniken und Instrumente des Opponierens voraus.

Martin Sebaldt
16–24 **Stellschrauben der Minderheitsmacht: Opposition im internationalen Vergleich**
Die Macht politischer Opposition wird durch viele Faktoren bestimmt: Parlamentsstrukturen und Arbeitsmuster, Regierungssystem und Territorialordnung, gerichtliche Kontrolle und direkte Demokratie sowie Parteiensystem und politischer Stil wirken hier zusammen.

Georg Geismann
25–29 **Regierungs- oder Bekenntniswahlsystem? Ein Plädoyer für das relative Mehrheitswahlrecht**
Das für die Wahlen zum deutschen Bundestag geltende Wahlsystem entspricht nicht den Bedingungen der parlamentarischen Regierungsform. Es sollte dieser Form durch eine radikale Änderung in Richtung Mehrheitswahlsystem angepasst werden.

Christiane Bender · Hans Graßl
31–37 **Losverfahren: Ein Beitrag zur Stärkung der Demokratie?**
Ist der Vorschlag, einige Parlamentsabgeordnete künftig durch das Los zu bestimmen, ein realistischer und wünschenswerter Ansatz zur Stärkung politischer Partizipation und Mobilisierung von marginalisierten Wählergruppen?

Jörg Tremmel
38–45 **Parlamente und künftige Generationen – das 4-Gewalten-Modell**
Das Modell einer Zukunftsinstanz für Deutschland basiert auf einer Erweiterung des Gewaltenteilungsmodells. Es berücksichtigt Erfahrungen aus dem Ausland und integriert vorhandene Beiräte, denen ein Initiativrecht für Gesetzesvorschläge zugesprochen wird.