

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## Parlamentarismus

*Claudia C. Gatzka*

DAS PARLAMENT ALS  
UMSTRITTENER ORT  
DER DEUTSCHEN  
DEMOKRATIEGESCHICHTE

*Stefan Marschall*

DER DEUTSCHE  
PARLAMENTARISMUS UND  
DIE CORONA-PANDEMIE

*Suzanne S. Schüttemeyer*

DER 19. BUNDESTAG:  
SCHWIERIGE LERNPROZESSE

*Joachim Behnke*

BUNDESTAG:  
ENDE DES WACHSTUMS?  
PERSPEKTIVEN FÜR DIE  
WAHLRECHTSREFORM

*Benjamin Höhne*

FRAUEN IN PARTEIEN  
UND PARLAMENTEN

*Frank Decker*

REGIERUNGSWAHL  
ALS GEHEIMSACHE?

# APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE  
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

# Parlamentarismus

## APuZ 38/2020

**CLAUDIA C. GATZKA**

**DAS PARLAMENT ALS UMSTRITTENER ORT  
DER DEUTSCHEN DEMOKRATIEGESCHICHTE**

Die deutsche Demokratiegeschichte kann das Parlament nur als umstrittene, aber durchaus lernfähige Institution thematisieren. An den Parlamentarismus als Errungenschaft zu erinnern, heißt zudem, an Offenheit für Pluralität und politische Farbenwechsel zu erinnern.

**Seite 04–10**

**STEFAN MARSCHALL**

**PARLAMENTE IN DER KRISE?  
DER DEUTSCHE PARLAMENTARISMUS  
UND DIE CORONA-PANDEMIE**

In der Frühphase der Corona-Krise war oft von einer „Stunde der Exekutive“ die Rede. Tatsächlich ist die Pandemie für Parlamente ein erheblicher Stresstest. Es zeigen sich aber nicht nur Probleme, sondern auch Lösungsansätze, die über die Zeit der Pandemie hinausweisen.

**Seite 11–17**

**SUZANNE S. SCHÜTTEMEYER**

**DER 19. DEUTSCHE BUNDESTAG:  
SCHWIERIGE LERNPROZESSE ZUR  
SICHERUNG PARLAMENTARISCHER  
ARBEITSFÄHIGKEIT**

Für das Funktionieren parlamentarischer Verfahren braucht es einen Grundkonsens aller Fraktionen über Prozesse und Gepflogenheiten. Dieser ist in der laufenden Wahlperiode jedoch unter Druck geraten – insbesondere durch die erstmals im Bundestag vertretene AfD.

**Seite 18–23**

**JOACHIM BEHNKE**

**BUNDESTAG: ENDE DES WACHSTUMS?  
VORSCHLÄGE UND PERSPEKTIVEN FÜR DIE  
WAHLRECHTSREFORM**

Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems hat dazu geführt, dass der Bundestag durch Überhang- und Ausgleichsmandate stark gewachsen ist. Sämtliche Wahlrechtsreformvorschläge sind bisher gescheitert. Auch der jüngste Anlauf verspricht keine Besserung.

**Seite 24–31**

**BENJAMIN HÖHNE**

**FRAUEN IN PARTEIEN UND PARLAMENTEN.  
INNERPARTEILICHE HÜRDEN UND ANSÄTZE  
FÜR GLEICHSTELLUNGSPOLITIK**

Frauen sind im Deutschen Bundestag chronisch unterrepräsentiert. Die Gründe dafür liegen vor allem in den Selektionsmechanismen der einzelnen Parteien. Dementsprechend reicht es nicht aus, mit Paritätsgesetzen nur Symptome zu behandeln.

**Seite 32–40**

**FRANK DECKER**

**REGIERUNGSWAHL ALS GEHEIMSACHE?  
ZUR AKTUALITÄT EINER ALTEN DEBATTE**

Dramen wie jenes um die Ministerpräsidentenwahl in Thüringen im Februar 2020 ließen sich vermeiden, wenn Regierungschefs in deutschen Parlamenten nicht geheim, sondern offen gewählt würden. Über eine Änderung diskutierten Politologen schon in den 1970er Jahren.

**Seite 41–46**

# EDITORIAL

Parlamente sind die Herzstücke unserer Demokratie. Ihre Funktionsfähigkeit lebt vom offenen Austausch der politischen Meinungen, von gründlichen fachlichen Beratungen sowie von geordneten und transparenten Verfahren zur demokratischen Entscheidungsfindung. Zugleich sind sie darauf angewiesen, dass es unter den Abgeordneten bei allen Unterschieden in der politischen Ausrichtung eine grundsätzliche Bereitschaft zur konstruktiven parlamentarischen Zusammenarbeit gibt. Die aktuelle Wahlperiode des Deutschen Bundestages zeigt indes, dass all dies keine Selbstverständlichkeiten sind, sondern vielmehr Idealbedingungen.

So hat die erstmalige Präsenz der AfD nicht nur merklichen Einfluss auf die parlamentarische Debattenkultur, sondern sie begrenzt auch die Möglichkeiten zur interfraktionellen Kooperation. Seit Mitte März 2020 erschwert zudem die Corona-Pandemie die parlamentarische Arbeit. Zum einen müssen die Abgeordneten Abstand voneinander halten, was Plenardebatten, Ausschusssitzungen und informelle Zusammenkünfte beeinträchtigt. Zum anderen schlug insbesondere zu Beginn der Pandemie die „Stunde der Exekutive“: Die Regierung wurde durch eine Änderung des Infektionsschutzgesetzes mit umfassenden Kompetenzen ausgestattet, und das gesundheitspolitische Erfordernis, rasch zu handeln, zwang die Abgeordneten, binnen kürzester Zeit über weitreichende Maßnahmen zu entscheiden, ohne ausführlich über Für und Wider debattiert zu haben.

Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Parlamente hängen nicht zuletzt von den Regeln ab, nach denen sie gewählt werden. Nach rapiden Wachstumsschüben des Bundestages durch den Anstieg von Überhang- und Ausgleichsmandaten, ohne dass sich die Parteien auf eine grundlegende Wahlrechtsreform einigen konnten, geht die Debatte darüber nun in eine weitere Runde. Zwar haben sich die Regierungsparteien CDU/CSU und SPD Ende August 2020 für die nächste Bundestagswahl 2021 auf eine Übergangslösung verständigt. Ob sich damit aber tatsächlich eine weitere Vergrößerung des Parlaments verhindern lässt, liegt allein in der Hand der Wählerinnen und Wähler.

*Johannes Piepenbrink*

## ESSAY

# DAS PARLAMENT ALS UMSTRITTENER ORT DER DEUTSCHEN DEMOKRATIEGESCHICHTE

*Claudia C. Gatzka*

Die Debatte um einen Wandel bundesrepublikanischer Gedächtniskultur ist in vollem Gange, und es war der Bundespräsident, der sie mit einem Plädoyer für die Pflege demokratischer Erinnerungsorte ins Rollen brachte. Mehr als ein Jahr vor den Denkmalstürzen von 2020 wunderte sich Frank-Walter Steinmeier in der „Zeit“, dass der Bund dem Hamburger Bismarck-Denkmal mehrere Millionen Euro Unterstützung ange-deihen lasse, der Frankfurter Paulskirche als historischem Ort des ersten gesamtdeutschen Parlaments hingegen keinen Cent. Dabei könnten, so der Bundespräsident, gerade die Revolution von 1848/49 oder der „Weimarer Aufbruch“ von 1918/19 ebenso wie die Jahre 1949 und 1989 Demokratinnen und Demokraten Mut und Ansporn vermitteln. Die Freiheitskämpfe und Er-rungenschaften, Heldinnen und Helden sowie die zahlreichen kleineren und größeren Orte der Demokratiegeschichte gelte es künftig sehr viel stärker in der offiziellen Gedächtnispolitik zu verankern. Bei aller notwendigen Erinnerung an Diktatur und Verfolgung, Krieg und Vernichtung – auch die Demokratie sei deutsch, und wo-rauf Steinmeier damit letztlich abzielt, ist die De-mokratie zum Telos der Nationalgeschichte zu erheben.<sup>01</sup>

Vorstöße wie diese haben insofern ihre Be-rechtigung, als gerade die deutschen Großstädte tatsächlich nicht zu Leuchttürmen demokrati-scher Erinnerungslandschaften aufgestiegen sind, obwohl gerade dort deutsche Demokratiege-schichte gemacht wurde. Überhaupt hat sich die liberale Demokratie in Deutschland mit nationa-ler Symbolpolitik schon immer vergleichswei-se zurückgehalten. Anders als es die demokrati-schen Traditionen des 18. und 19. Jahrhunderts nahelegen, war es in der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts nie leicht, Nation und Re-

publik zusammenzudenken. Nationale Symbolik blieb in der Weimarer Republik als *Gegensym-bolik* zur Demokratie vital und abrufbar, häufig verbunden mit starken Emotionen jener, die sich „national“ nannten und dabei eben meist keine Demokraten sein wollten. Diese wiederum reklamierten eher ein rationalistisches, nüchternes Po-litikverständnis für sich, das wenig Platz für Pa-thos ließ, auch nicht im Namen der Freiheit. Die Weimarer Republik beging zwar am 11. August den Verfassungstag, doch sie produzierte keine schillernde Erinnerungskultur, die die demokrati-schen Traditionen Deutschlands ins 19. Jahrhun-dert zurückverfolgt hätte. Auch für viele Demo-kraten war die schwarz-rot-goldene Reichsflagge der jungen Republik nicht mehr als ein Stück Stoff, ganz im Gegensatz zur sakralen Qualität, die Schwarz-Weiß-Rot für die Weimarer Rech-ten behielt.<sup>02</sup> Der Schatten der Niederlage und einer durch Krieg und Revolution gespaltenen Arbeiterbewegung ließ keine republikanische Aufbruchstimmung aufkommen.

Nach 1945 änderte sich das nicht. Die junge Bundesrepublik hatte zwar einige Vernunftre-publikanerinnen und -republikaner mehr, aber keine positiv besetzten Erinnerungsorte der Demokratie, galt Weimar doch, und mit ihm Schwarz-Rot-Gold, als Schreckbild einer über-forderten und ungeliebten Republik. Prägend wurde für das Bonner Selbstverständnis gerade, sich von der ersten deutschen Demokratie abzu-grenzen.<sup>03</sup> Der Entfaltungsspielraum für eine na-tionale demokratische Symbolik war durch die deutsche Teilung zusätzlich begrenzt. Im Grun-de kann erst 1990 für die Symbiose von demo-kratischem und nationalem Selbstverständnis stehen – allerdings mit der Einschränkung, dass dem ostdeutschen Teil der vereinten Nation im-mer wieder ein eklatantes Demokratiedefizit at-

testiert wird. Was 30 Jahre nach der Vereinigung für gemeinsame, nationale demokratische Erinnerungsorte taugt, ist noch immer eine offene Frage. Ein Weg wäre, die gemeinsamen Demokratieerfahrungen vor 1949 ins Gedächtnis zu rufen, die auch die getrennten Wege im Kalten Krieg ideengeschichtlich grundierten.

Zur Erörterung einer demokratischen Gedächtnispolitik gehört die Frage, wie diese liberal-demokratisch ausgestaltet werden kann. In letzter Konsequenz bedeutete dies, nicht nur heroische Befreiungs- und Erfolgsgeschichten zu erzählen, sondern das wiederkehrend Problematische und Fragile, ja das Umstrittene an der Demokratie selbst zum Teil der Erinnerung zu machen.<sup>04</sup> Nur so kann die liberale Demokratie auch offensiv auf die vermehrte Kritik reagieren, die ihr von rechts wie von links begegnet, und die Enttäuschungen verstehen, die sie immer wieder produziert. Wohl keine Institution macht diese Probleme sichtbarer als das Parlament und seine umstrittene Geschichte.

Im Folgenden werde ich diskutieren, welche Herausforderungen sich mit dem Parlament als Erinnerungsort der deutschen Demokratie verbinden. Dazu richtet sich der Blick nicht so sehr auf seine Funktionsweisen und seine Stellung im politischen System,<sup>05</sup> sondern auf die Zuschreibungen und Bedeutungen, die mit dem Parlamentarismus in der deutschen Geschichte verbunden waren.

## PARLAMENT UND DEMOKRATIE – EINE NOTWENDIGE UNTERSCHIEDUNG

Wenn die deutsche Erinnerungskultur bislang kein Hort parlamentarischer Sternstunden ist, liegt das nicht etwa an einem ausgewiesenen deut-

schen Antiparlamentarismus oder parlamentarischen Funktionsdefiziten. Vielmehr handelt es sich bei Antiparlamentarismus und Parlamentarismuskritik um Phänomene, die so alt sind wie der Parlamentarismus selbst und namentlich in Frankreich mit seiner stolzen republikanischen Tradition tief verwurzelt sind. Allerdings existieren national spezifische Kulturen der Parlamentskritik wie des Parlamentarismus selbst, die hier in ihrer deutschen Spielart zur Sprache kommen.<sup>06</sup>

Die Relevanz des Parlaments für die Demokratiegeschichte ergibt sich aus dem Siegeszug, den das Modell der repräsentativen Demokratie im ausgehenden 18. Jahrhundert antrat, obwohl es sich gegen monarchistische und konservative Kräfte zu behaupten hatte, die Staatsautorität über Volkssouveränität stellten. Doch worin genau besteht sein demokratisches Prinzip? Der Parlamentarismus beruht auf der Idee, dass der Souverän durch ein gewähltes Organ, das einige Hundert Deputierte zählt, vertreten werden könne. Maßgeblich für seine Legitimität wurde die Fiktion der „virtuellen“ oder „abstrakten Repräsentation“, wonach die Abgeordneten im Parlament für das gesamte Staatsvolk sprechen können, nicht bloß für ihren Wahlkreis oder ihre soziale Klientel. Ihr Mandat ist formal also personell ungebunden, verantwortlich sind sie in der Regel dem Gemeinwohl, der Nation oder lediglich ihrem Gewissen.

Es wäre nun aber historisch verfehlt, den Parlamentarismus für die Demokratie schlechthin zu halten, auch wenn selbst Historikerinnen und Historiker mittlerweile „Demokratie“ und „parlamentarische Demokratie“ häufig synonym verwenden. Zwar kam keine Demokratietheorie seit der Etablierung des britischen Parlamentarismus im 17. Jahrhundert an einer Positionierung gegenüber dem Prinzip der Repräsentation (anstatt der unmittelbaren Artikulation) des Volkswillens vorbei. Doch aus der Abgrenzung gegen den Parlamentarismus wuchsen alternative Demokratietypen, die für Zeitgenossinnen und Zeitgenossen im 19. und 20. Jahrhundert immer wieder

**01** Vgl. Frank-Walter Steinmeier, *Deutsch und frei*, 13.3.2019, [www.zeit.de/2019/12/demokratie-nationalismus-tradition-gedenktage-geschichtsunterricht](http://www.zeit.de/2019/12/demokratie-nationalismus-tradition-gedenktage-geschichtsunterricht). Für geschichtswissenschaftliche Wortmeldungen zur aktuellen Debatte siehe APuZ 33–34/2020.

**02** Vgl. Thomas Mergel, *Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag*, Düsseldorf 2002, S. 63f.

**03** Vgl. Sebastian Ullrich, *Der Weimar-Komplex. Das Scheitern der ersten deutschen Demokratie und die politische Kultur der frühen Bundesrepublik 1945–1959*, Göttingen 2009.

**04** In diesem Sinne jüngst Ute Daniel, *Postheroische Demokratiegeschichte*, Hamburg 2020.

**05** Vgl. Marie-Luise Recker (Hrsg.), *Parlamentarismus in Europa. Deutschland, England und Frankreich im Vergleich*, München 2004.

**06** Vgl. Remieg Aerts, *An Unrewarding Task. Criticism of Parliament and Anti-Parliamentarianism: A Historical Review*, in: Marie-Luise Recker/Andreas Schulz (Hrsg.), *Parlamentarismuskritik und Antiparlamentarismus in Europa*, Düsseldorf 2018, S. 25–41; Jean Garrigues, *Criticism on Parliamentarianism and Anti-Parliamentarianism in Europe 19th–21st Century*, in: ebd., S. 43–57.

denkbare Optionen waren. Die beiden idealtypischen Alternativen, die seit der Amerikanischen und der Französischen Revolution im Raum standen, waren zum einen die *direkte Demokratie*, in der sich der Rousseausche Volkswille beständig oder spontan, in jedem Falle unmittelbar artikuliert, ohne durch Repräsentativorgane „verfälscht“ und aufgespalten zu werden. Zum anderen ließ sich mit Rekurs auf Napoleon eine *plebiszitäre Demokratie* entwerfen, die auf eine starke, zentrale Exekutive oder Einheitspartei und auf mehr oder minder regelmäßige Akklamationen des Volkes setzte.

Während plebiszitäre Demokratieansätze vor allem, aber nicht nur auf der politischen Rechten Anhänger fanden, neigte die politische Linke zu radikaldemokratischen Ansätzen. Das bereits von den kleinbürgerlichen Sansculotten während der Französischen Revolution artikulierte Misstrauen gegenüber dem Parlament als Institution der Bourgeoisie wurde von Karl Marx und Friedrich Engels aufgegriffen, blieb aber kein deutsches Spezifikum. Ihre Beobachtungen Frankreichs und Englands um die Mitte des 19. Jahrhunderts führten sie zu dem Schluss, dass der Parlamentarismus lediglich Instrument der Klassenherrschaft sei und proletarische Interessen dort keine Vertretung fänden. Ein ideales Gegenmodell sah Marx in der Räteverfassung der Pariser Kommune von 1871. Auch hier wurde gewählt, allerdings in sehr viel direkterer und spontanerer Weise: Das Volk in den Pariser Bezirken bestimmte Stadträte, die mehrheitlich aus Arbeitern oder Arbeitervertretern bestanden, die in ihrer legislativen wie exekutiven Tätigkeit an die Instruktionen der Wähler gebunden und jederzeit absetzbar waren.

### AUSSÖHNUNG MIT DEM REPRÄSENTATIVEN PRINZIP

Die mit der Kommune verbundene Rätedemokratie mit ihrem Akzent auf subnationale politische Handlungsebenen, aktive Partizipation der Vielen an Legislative wie Exekutive und unmittelbare Feedbackschleifen zwischen Repräsentierenden und Repräsentierten blieb in der politischen Linken und namentlich unter westeuropäischen Kommunisten des 20. Jahrhunderts vital – auch in der deutschen Novemberrevolution. Denn für viele Arbeiterinnen und Arbeiter

sowie Soldaten gab es 1918 gute Gründe, nach über vier Jahren eines zerstörerischen Krieges, dessen Finanzierung der Reichstag auch mit den Stimmen der Sozialdemokratie fortwährend billigte, in den Räten größere – soziale wie politische – Teilhabechancen zu erblicken. In der gespaltenen Arbeiterbewegung war 1918 mit Blick auf das Agieren führender Sozialdemokraten die Rede von der „parlamentarischen Komödie“, vom „höfisch gewordenen Regierungssozialismus“ und vom „Ausschluss des Volkes“ im Parlament.<sup>07</sup> Bedenkt man noch, dass die Parlamentarisierung des Kaiserreichs keine Errungenschaft der Revolution, sondern zuvor von oben eingeleitet worden war, so kann der November 1918 in Deutschland nur bedingt als Erinnerungsort der *parlamentarischen* Demokratie herhalten – eher handelte es sich um einen Aufstand der Kriegsmüden, die unterschiedliche demokratische Zukünfte für denkbar hielten.<sup>08</sup>

Das Schreckbild der bolschewikischen Revolution und die Drohung des Bürgerkriegs, aber auch ein unhinterfragter Parlamentarismus veranlassten die führenden Vertreter der Mehrheitssozialdemokratie, die Geschicke der Revolution aus den Händen der Arbeiter- und Soldatenräte in die Hände der Nationalversammlung zu legen. In der Hoffnung, das Mehrheitsprinzip werde die Revolution zur Vollendung führen, optierten auch weite Teile der von der SPD abgespaltenen USPD (Unabhängige Sozialdemokratische Partei) dafür; nur eine kleine Fraktion um Rosa Luxemburg und Karl Liebknecht sah im Arbeiterparlament das einzig logische politische Organ einer proletarischen Revolution und im Bürgerkrieg nach bolschewikischem Muster das ultimative Mittel des Klassenkampfes.

Der Parlamentarismus der Sozialdemokratie war Produkt einer über Jahrzehnte gewachsenen Aussöhnung mit dem repräsentativen Prinzip. Bereits im Norddeutschen Bund hatte das allgemeine Wahlrecht seit 1867 eloquenten Arbeiterführern wie August Bebel und Wilhelm Liebknecht erlaubt, das Parlament als Agitationsmittel zu nutzen, obwohl Liebknecht den Reichs-

<sup>07</sup> Das alte Spiel, der alte Jammer, in: Mitteilungs-Blatt des Verbandes der sozialdemokratischen Wahlvereine Berlins und Umgegend, 14.7.1918.

<sup>08</sup> Vgl. Mark Jones, *Am Anfang war Gewalt. Die deutsche Revolution 1918/19 und der Beginn der Weimarer Republik*, Berlin 2017.

tag als bloße „Komödie“ bezeichnete.<sup>09</sup> Gerade für die internationale Ausrichtung der Arbeiterbewegung war das parlamentarische Sprechen jedoch von großem Nutzen, konnte die Bühne eines überregionalen Parlaments doch weitaus breiter ausstrahlen als die kleinteilige Propaganda in Versammlungen und Presse. Die Agitation im Parlament wurde im 1871 gegründeten Kaiserreich mit seinem allgemeinen Männerwahlrecht und erst recht zur Zeit des Sozialistengesetzes (1878–1890) zur wichtigsten Propagandapraxis der Sozialdemokratie, die sich in Wählerstimmen auszahlte. In Verbindung mit der Entfaltung des Sozialstaats gelang es ihr, durch die Reichstagsdebatten ihre sozialpolitische Agenda zum nationalen Gesprächsthema zu machen.

Im Gegensatz zur älteren historischen Forschung, die die schwache Position des Reichstags im konstitutionellen Gefüge des Kaiserreichs unterstrich, wird in neueren Studien unter Berücksichtigung des Öffentlichkeitsaspekts parlamentarischer Arbeit nicht nur die wachsende Bedeutung des Reichstags betont, sondern auch die These eines weithin geteilten Antiparlamentarismus im Kaiserreich widerlegt. Die Entstehung der kommerzialisierten Massenpresse und das dualistische Gepräge der konstitutionellen Monarchie waren wichtige Faktoren der wachsenden Popularität des Reichstags: Da er Gesetzen und Haushalt zustimmen musste, die Regierung ihm jedoch nicht verantwortlich war, konnte er sich mit seinen beiden stärksten Fraktionen, dem Zentrum und der Sozialdemokratie, als Gesetzgeber, aber auch als Regierungsopposition in Szene setzen, was die Massenpresse dankbar aufnahm und verstärkte.<sup>10</sup> Welche Debatten in den Augen des Publikums als „Sternstunden“ taugten, variierte freilich je nach politischer Haltung. Aufsehenerregend waren etwa die Reichstagsdebatten um die Kolonialskandale und der Streit um das Budget für die militärischen Interventionen in den Kolonien 1906/07, der zur Auflösung des Reichstags,

aber auch zum Rücktritt der Regierung Bernhard von Bülow führte. All dies zeugt von der ambivalenten Machtposition des Parlaments in der konstitutionellen Monarchie.

## INTEGRATION UND DELEGITIMIERUNG

Wie das Beispiel der Sozialdemokratie zeigt, waren Parlamente Inklusionsmaschinen. So ist es für ihre Geschichte charakteristisch, dass ihre Gegner in aller Regel mit im Hause saßen. Das galt für die Monarchisten in der Frankfurter Nationalversammlung, für die Nationalkonservativen im Kaiserreich und für die DNVP (Deutschnationale Volkspartei), Teile der nationalliberalen DVP (Deutsche Volkspartei) sowie KPD und NSDAP in der Weimarer Republik. Die Parlamentsarbeit verwandelte sie nicht immer in glühende Anhängerinnen und Anhänger des Parlamentarismus, doch sie führte ihre Fundamentalablehnung ad absurdum. Denn wer antiparlamentarisch sprach und parlamentarisch handelte, verfiel sich mindestens in einem performativen Widerspruch.

Die ältere Forschung hat den Antiparlamentarismus im Reichstag häufig als Faktor seiner Schwäche und seines Unvermögens zu rationaler Kompromissfindung gedeutet; in Abgrenzung dazu betont die neuere Forschung die Integrations- und Kohäsionskraft parlamentarischer Regeln, Verfahren und Umgangsweisen, denen sich auch antiparlamentarische Kräfte kaum entziehen konnten: Wer die Geschäftsordnung beachtete und die Redezeiten einhielt, wer in Ausschüssen mit Kollegen zusammenarbeitete und sich an Abstimmungen beteiligte, konnte schlecht behaupten, nicht zum Funktionieren des Parlamentarismus beizutragen, und die Öffentlichkeit beobachtete dies aufmerksam.<sup>11</sup> Die Fundamentalopposition der wachsenden NSDAP-Fraktion äußerte sich dann auch in demonstrativen Regelbrüchen und einer Sprache, die vor allem der außerparlamentarischen Öffentlichkeit bedeuten sollten, dass man vorhatte, das parlamentarische System von innen heraus zu zerstören.<sup>12</sup>

Als radikaldemokratische Alternative zum Parlamentarismus oder als Aufmarschfeld „des Volkes“ gegen das Parlament galt die Straße. Dort sollte nach ursprünglichem Dafürhalten der So-

**09** Zit. nach Theo Jung, *Der Feind im eigenen Hause. Antiparlamentarismus im Reichstag 1867–1918*, in: Recker/Schulz (Anm. 6), S. 129–149, hier S. 131.

**10** Vgl. Andreas Biefang, *Die andere Seite der Macht. Reichstag und Öffentlichkeit im „System Bismarck“, 1871–1890*, Düsseldorf 2009; Frank Bösch, *Parlamente und Medien. Deutschland und Großbritannien seit dem späten 19. Jahrhundert*, in: Andreas Schulz/Andreas Wirsching (Hrsg.), *Parlamentarische Kulturen in Europa – das Parlament als Kommunikationsraum*, Düsseldorf 2012, S. 371–388.

**11** Vgl. Mergel (Anm. 2), S. 313–331; Jung (Anm. 9).

**12** Vgl. Mergel (Anm. 2), S. 428–465.

zialisten der eigentliche Kampf des Proletariats stattfinden; und dort sollte in Weimar ein neuer Politikstil Fuß fassen: eine Politik der Tat, der Emotion und des unbedingten Willens, die sich scharf gegen die rationale Rede, die teils langwierige Kompromissfindung und das vermeintliche Taktieren im Parlament abgrenzte.<sup>13</sup> Vor allem die äußerste Linke und die äußerste Rechte bedienten sich in der Weimarer Republik der Straße als einer Gegenarena zum Parlament, und sie griffen häufiger zu den plebiszitären Mitteln des Volksbegehrens und des Volksentscheids, die die Weimarer Reichsverfassung einräumte.

Die Auseinandersetzung mit dem Weimarer Reichstag ließ klassische Muster der Parlamentskritik aufleben. Besondere Missbilligung erfuhren das Mehrheitsprinzip, die Logik des Kompromisses, die elitäre Abschließung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier nach innen, ihre angebliche Verwicklung in Korruptionfälle, vor allem aber der übermäßige Einfluss der Parteien und ihrer Funktionäre, was im Vorwurf der Mittelmäßigkeit und Spießbürgerlichkeit des Parlaments mündete und weite Kreise der Weimarer Öffentlichkeit zur Sehnsucht nach einer genialen Führerpersönlichkeit motivierte.<sup>14</sup> Zur Geschichte der ersten deutschen parlamentarischen Demokratie gehört diese öffentlich artikulierte Unzufriedenheit mit dem Parlamentarismus, ja die gezielte Delegitimierung des Reichstags unauf löslich dazu. Als Erinnerungsort der Demokratiegeschichte ist die Weimarer Republik nur in dieser Ambivalenz zu verstehen, und es sollte der Legitimität der jungen Bundesrepublik nicht förderlich sein, dass sie formal und personell in vielerlei Hinsicht an den Weimarer Parlamentarismus angeschlossen.<sup>15</sup>

**13** Vgl. Daniel Siemens, *Gegen den „gesinnungsschwachen Stimmzettelträger“: Emotion und Praxis im Wahlkampf der späten Weimarer Republik*, in: Hedwig Richter/Hubertus Buchstein (Hrsg.), *Kultur und Praxis der Wahlen. Eine Geschichte der modernen Demokratie*, Wiesbaden 2017, S. 215–236; Tobias Kaiser, *Die Erfindung der „Bannmeile“ in der Weimarer Republik. Polizeilicher und symbolischer Schutzraum mit widersprüchlicher Geschichte*, in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 5–6/2020, S. 262–279.

**14** Vgl. Thomas Mergel, *Führer, Volksgemeinschaft und Maschine. Politische Erwartungsstrukturen in der Weimarer Republik und im Nationalsozialismus 1918–1936*, in: Wolfgang Hardtwig (Hrsg.), *Politische Kulturgeschichte der Zwischenkriegszeit 1918–1939*, Göttingen 2005, 91–127.

**15** Vgl. Marie-Luise Recker, *Das Parlament in der westdeutschen Kanzlerdemokratie*, in: dies. (Anm. 5), S. 161–178, hier S. 162f.; Ullrich (Anm. 3).

## PARLAMENT UND NATION – EIN SCHWIERIGES VERHÄLTNISS

Parlamente waren als Institutionen von einer Spannung getragen, die mit der Erweiterung des Wahlrechts immer größer wurde: Sie sollten die unterschiedlichen Interessen, ja zunehmend auch die sozialen Unterschiede innerhalb der Gesellschaft abbilden und zugleich die gemeinsamen Interessen des Staatsvolks vertreten. Als Symbole der Nation konnten nationale Parlamente unter besonderen Erwartungsdruck geraten, wenn die sakralisierte Nation sich durch Einigkeit auszeichnen sollte, nicht durch widerstreitende Positionen, die das Parlament zum Ausdruck brachte.<sup>16</sup> Dieser Imperativ war in Deutschland besonders ausgeprägt, seitdem das Paulskirchenparlament 1848/49 mit dem Auftrag zusammengetreten war, die Einheit der Nation herzustellen und die erste gesamtdeutsche Verfassung zu verabschieden.<sup>17</sup> Noch in der Nachkriegszeit ein Jahrhundert später war diese Bedeutung überaus präsent: Die Bemühungen um den raschen Wiederaufbau der Frankfurter Paulskirche zum Jubiläumsjahr 1948 gingen primär auf ihren Symbolwert als Ort der nationalen Einheit zurück. Entsprechend sollte das Gebäude fortan nicht mehr für parteipolitische Veranstaltungen genutzt werden.<sup>18</sup>

Zum Problem wurde, dass Parlamente in ihrer Praxis eher die Gespaltenheit der Nation vorführten als deren Einigkeit. Schon 1848/49 war die Ernüchterung groß gewesen, als das Paulskirchenparlament offenkundig werden ließ, dass sich Liberale, Demokraten und Monarchisten in vielen Punkten nicht einigen konnten. Die Nationalversammlungen von 1848/49, ob in Frankfurt oder in den Landtagen, stehen in der deutschen Geschichte vor allem für die Entstehung von Fraktionen. Zeitgleich artikulierte Parlamentarier selbst das Ideal, gerade in außenpolitischen Fragen zur Einigkeit zu finden. Anlässlich der anstehenden Abstimmung über den Vertrag von Malmö, den Waffenstillstand zwischen Preußen und Dänemark im Schleswig-Holsteinischen Krieg, mahnte der linke Abgeordnete Wilhelm Zimmermann 1848: „Meine Herren,

**16** Vgl. Aerts (Anm. 6), S. 31, S. 33.

**17** Vgl. Wilhelm Ribhegge, *Das Parlament als Nation. Die Frankfurter Nationalversammlung 1848/49*, Düsseldorf 1998.

**18** Vgl. Shelley Rose, *Place and Politics at the Frankfurt Paulskirche after 1945*, in: *Journal of Urban History* 42/2016, S. 145–161, hier S. 147–150.

wir haben uns oft in diesem Saale von dem Standpunkte der Parteien bekämpft. Wenn es aber einer Sache des Vaterlandes (...) gilt, wenn es sich um eine deutsche Angelegenheit, nicht um eine Partei- und Meinungssache handelt, da muß der Kampf der Parteien und auch die Rücksicht darauf aufhören. Lassen Sie uns daher bei der Abstimmung über diese Frage keine Rücksicht auf unsere Parteistellung, sondern einzig Rücksicht auf die Sache nehmen.“<sup>19</sup> Ähnlich sollte auch Wilhelm II. nach Beginn des Ersten Weltkriegs die Fraktionsvorfstände der Reichstagsparteien zur Einheit aufrufen. Keine Parteien mehr zu kennen, sondern nur noch Deutsche – dieser berühmte Ausspruch des Kaisers zum Zwecke der inneren Kriegsmobilisierung verdeutlicht, wie stark die politische Artikulation innergesellschaftlicher Unterschiede – und damit das parlamentarische Sprechen – als Hemmschuh der deutschen Nation galt. Vom Symbol der Nation zum Symbol ihrer Spaltung – dies war in der Geschichte der deutschen Parlamentsvorstellungen ein schmaler Grat, und namentlich der Weimarer Reichstag litt unter dem Urteil, kein würdevolles Abbild der „Volksgemeinschaft“ zu sein.

Nach der Machtübergabe an Hitler brannte dann der Reichstag – und wurde in ein Einparteiensparlament verwandelt, das primär die Regierungserklärungen des „Führers“ entgegennahm. Wenn ausgerechnet im „Dritten Reich“ die Direktübertragung der (wenigen) Reichstagsitzungen im Radio einsetzte, so diente dies vor allem der Demonstration, dass der Nationalsozialismus „endlich“ Einmütigkeit im Reichstag hergestellt hatte.<sup>20</sup> Den konfliktbetonten Parlamentarismus mit seinen kontroversen Debatten, Zwischen- und Ordnungsrufen, ja Tumulten, vermissen nach Ende der NS-Diktatur nur wenige. In der westdeutschen Presse und Publizistik sowie unter Politikerinnen und Politikern in Ost wie West bestand weitgehend Konsens, eine Rückkehr zum Weimarer „Parteiengzänk“ unbedingt vermeiden zu wollen. Nicht die sogenannte Block-

politik als solche, sondern lediglich die erzwungene Führungsrolle der SED darin führte in den Landesparlamenten der SBZ/DDR zu Missmut, bevor sie 1952 schließlich aufgelöst wurden.<sup>21</sup>

In Westdeutschland indes musste man lernen, mit dem unumgänglichen Konfliktgeschehen in der parlamentarischen Demokratie umzugehen. Die Resonanz der Presse auf die ersten Bundestagswahlkämpfe verdeutlicht, als wie ehrwürdig der Parteienstreit empfunden wurde. Zänkerische Parlamentarier schienen das Volk herabzuwürdigen, das sie vertreten wollten, und es war der Rekurs auf die „Würde der Nation“, der dieses parlamentskritische Ressentiment – neben vielen anderen altbekannten – auch in der Bundesrepublik hervorbrachte.<sup>22</sup>

Wie sehr der Bundestag unter den Bedingungen der deutschen Teilung, des Kalten Kriegs und der Furcht vor einem dritten Weltkrieg zum Symbol der Nation erhoben wurde, das über wichtige nationale Fragen möglichst *nicht* streiten sollte, zeigte sich in den wichtigen außenpolitischen Debatten der 1950er Jahre, die die Historikerin Marie-Luise Recker als Höhepunkte der Bonner Parlamentsgeschichte bezeichnet hat. Wenn allerdings die Fraktionsführer und aufstrebende Redetalente der Parteien Anlässe wie die Westverträge, den Wehrbeitrag, den Souveränitätsgewinn oder die deutsch-französische Aussöhnung dazu nutzten, sich hitzige Redeschlachten zu liefern, war das für viele Wählerinnen und Wähler nur schwer zu ertragen, zumal die ungewohnten Fernsehbilder seit 1953 den emotionalen Stress noch erhöhten, indem sie den Bundestagsstreit quasi ins Wohnzimmer brachten. Da zu befürchten stand, dass das Ansehen des Parlaments so noch weiter leiden könnte, entschied Bundestagspräsident Eugen Gerstenmaier und der Ältestenrat des Bundestags 1957, das Fernsehen gänzlich aus dem Plenarsaal des Bundeshauses zu verbannen.<sup>23</sup>

**19** Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt a. M., Bd. 3, hrsg. v. Franz Wigard, Leipzig 1848, 72. Sitzung in der Paulskirche, 5. 9. 1848, S. 1887.

**20** Vgl. Peter Hubert, Uniformierter Reichstag. Die Geschichte der Pseudo-Volksvertretung 1933–1945, Düsseldorf 1992, S. 230; Benedikt Wintgens, Turn Your Radio on. Abgeordnete und Medien in der Bundesrepublik Deutschland nach 1949, in: Adéla Gjurčičová et al. (Hrsg.), Lebenswelten von Abgeordneten in Europa 1860–1990, Düsseldorf 2014, S. 295–310, hier S. 305.

**21** Vgl. Michael C. Bienert, Der Sozialismus als „Krönung der Demokratie“. Die SED, die sowjetische Besatzungsmacht und der Antiparlamentarismus in den Landtagen der SBZ/DDR, in: Recker/Schulz (Anm. 6), S. 71–95, hier S. 80–83, S. 86 ff.

**22** Vgl. Claudia C. Gatzka, Des Wahlvolks großer Auftritt. Wahlritual und demokratische Kultur in Italien und Westdeutschland nach 1945, in: *Comparativ* 1/2013, S. 64–88, hier S. 68–72; Benedikt Wintgens, Treibhaus Bonn. Die politische Kulturgeschichte eines Romans, Düsseldorf 2019.

**23** Vgl. Recker (Anm. 15), S. 171 ff.; Vor 65 Jahren: Erste Live-Übertragung einer Bundestagsitzung, 28. 9. 2018, [www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw39-kalenderblatt-fernsehliveuebertragung-570368](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw39-kalenderblatt-fernsehliveuebertragung-570368).

Erst ab 1966 waren TV-Übertragungen von Arbeitssitzungen wieder zugelassen, und zu jener Zeit zeichnete sich auch langsam ab, dass sich die Westdeutschen an die Konflikthaftigkeit gewöhnten, die die parlamentarische Demokratie mit sich brachte. Es war die paradox anmutende Folge der Außerparlamentarischen Opposition, dass die 1970er Jahre in vielerlei Hinsicht eine Blütezeit der repräsentativen Demokratie markierten. Diese Nähe zwischen Parlament und Wählerinnen und Wählern lebte bezeichnenderweise von der Integration direktdemokratischer Ansätze in die politische Kommunikationsarbeit an der Basis, in den Wahlkreisen, wo dann auch die Polarisierung abgefedert werden konnte, die dieses Jahrzehnt kennzeichnete.<sup>24</sup>

Die Aufwertung des Bundestags spiegelte sich in einer gesteigerten massenmedialen Aufmerksamkeit und Sichtbarkeit.<sup>25</sup> Doch Antiparlamentarismus blieb Begleiterscheinung der Demokratie und bündelte sich in den sozialen Bewegungen. Wenn der antiparlamentarische Furor der Grünen in den 1980er Jahren rasch verloren ging, bewies dies einmal mehr die Integrationskraft parlamentarischer Verfahren. Dass die repräsentative Demokratie imstande ist, gesellschaftliche Politisierungsprozesse und soziokulturellen Wandel absorbieren zu können, zeigt die Geschichte der Bonner Republik durchaus. In der Berliner Republik dominiert erneut die Kritik am Funktionsverlust des Bundestags als Kontrollorgan der Regierung und vor allem als Ort der rationalen Debatte. Die ausdifferenzierte Medienöffentlichkeit von heute kann jedoch nur bedingt als Ursache für einen vermeintlichen Formenwandel hin zum „Schaufensterparlament“ gelten.<sup>26</sup> Der Vorwurf der Fensterrede und des Schaukampfs gehört von Anbeginn zum modernen Parlamentarismus dazu, der ohne Öffentlichkeit nicht zu denken ist.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Vgl. Claudia C. Gatzka, *Die Demokratie der Wähler. Stadtgesellschaft und politische Kommunikation in Italien und der Bundesrepublik*, Düsseldorf 2019, S. 461–491.

<sup>25</sup> Vgl. Bösch (Anm. 10), S. 384 f.

<sup>26</sup> Armin Burkhardt, *Debattieren im Schaufenster. Zu Gebrauch und Pervertierung einiger parlamentarischer Sprachformen im Deutschen Bundestag*, in: Schulz/Wirsching (Anm. 10), S. 301–331, hier S. 302 f.

<sup>27</sup> Vgl. Andreas Schulz, *Vom Volksredner zum Berufssagittor. Rednerideal und parlamentarische Redepraxis im 19. Jahrhundert*, in: ders./Wirsching (Anm. 10), S. 247–266.

<sup>28</sup> Vgl. Bettina Tüffers, *Die Volkskammer im Fernsehen. Strategien der Selbstinszenierung in der 10. Volkskammer der DDR*, in: Gjuricová et al. (Anm. 20), S. 312–315.

Ein Ausnahmeereignis deutscher Parlamentsöffentlichkeit jährte sich dieses Jahr zum 30. Mal: die Live-Übertragungen aller 38 Plenarsitzungen der 10. Volkskammer, des ersten frei gewählten und zugleich letzten Parlaments der DDR. Die Abgeordneten wollten die Ostdeutschen im Fernsehen mit den Regeln des Parlamentarismus vertraut machen, Transparenz demonstrieren und verlässliche Informationen liefern. Die Resonanz war groß, doch die Enttäuschung auch: Die unmittelbare Konfrontation mit ungeübten Parlamentariern, langwierigen Abstimmungen und leeren Stuhlreihen, wie sie in Arbeitsparlamenten unumgänglich sind, war keine gute Werbung für die repräsentative Demokratie.<sup>28</sup> Letztlich gehört zu den langlebigen Herausforderungen des Parlamentarismus die Erwartung, Sternstunden hervorzubringen.

## SCHLUSS

Für die deutsche Demokratiegeschichte folgt aus diesen Beobachtungen, dass sie das Parlament nur als umstrittene, aber durchaus langlebige und lernfähige Institution thematisieren kann. Parlamentarismus als den Telos und *den* Wert der liberalen Demokratie anzusehen, griffe dabei zu kurz. Zu den Erinnerungsorten der deutschen Demokratiegeschichte gehören auch außerparlamentarische Bewegungen und direktdemokratische Praktiken – der Graswurzelgedanke der Pariser Kommune hat die parlamentarische Demokratie immer wieder ergänzt und ihr neue Impulse gegeben.

An den Parlamentarismus als Errungenschaft zu erinnern, heißt zudem, an die Heterogenität moderner Gesellschaften und die Möglichkeit alternierender Regierungsmehrheiten zu erinnern. Das Mehrheitsprinzip, das die Gegner des Parlamentarismus ablehnten, brachte immer auch Verlierer und Unterlegene hervor, die allerdings nie dauerhaft in der Minderheit bleiben mussten. Es ist diese Offenheit für Pluralität und für politische Farbenwechsel, die es Parlamenten erlaubt, immer wieder auf den dynamischen Wandel moderner Gesellschaften zu reagieren. Darin liegen ihre Stärke und ihre Resilienz, gerade auch in Zeiten der Krise.

### CLAUDIA C. GATZKA

ist promovierte Historikerin und wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für Neuere und Neueste Geschichte Westeuropas an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

claudia.gatzka@geschichte.uni-freiburg.de

# PARLAMENTE IN DER KRISE?

## Der deutsche Parlamentarismus und die Corona-Pandemie

*Stefan Marschall*

Eine Krise rückt die Regierungen ins Zentrum des politischen Geschehens – diese unterstellte Gesetzmäßigkeit ist in der Zeit der Corona-Pandemie von jedem Beobachter und jeder Beobachterin mindestens einmal vermerkt worden. Da ist oft von der „Stunde der Exekutive“ oder der „Zeit der Exekutive“ die Rede gewesen. Wenn man von einem Nullsummenspiel politischer Entscheidungsmacht ausgeht, bedeutet die Krisendominanz der Exekutive, dass es auch mindestens einen Verlierer geben muss, der in einem solchen Zeitraum entsprechend weniger Einfluss und Gestaltungspotenzial hat als sonst. In erster Linie sind es – so die gängige Einschätzung – die Legislativen, die Parlamente, die unter dem krisenbedingten Machtzuwachs der Regierungen leiden. Gleichwohl gehört es zum Gesamtbild, dass auch die dritte, rechtsprechende Gewalt – die Judikative – in Krisensituationen an Macht verlieren kann. Und tatsächlich zeigt die Corona-Zeit, wie Gerichte über eine längere Strecke hinweg zum einen nur bedingt arbeitsfähig und zum anderen tendenziell zurückhaltend waren, was ihre Einsprüche gegen die drastischen Regierungsmaßnahmen anging.

Wenn die Parlamente in Zeiten der Pandemie in ihrer Bedeutung gefährdet werden, dann hat dies eine besondere Note. Denn der Parlamentarismus litt einigen Diagnosen zufolge bereits vor der Covid-19-Krise an „Vorerkrankungen“. Die These von einer Schwächung der Parlamente, einer Entparlamentarisierung, ist deutlich älter als die aktuelle Pandemie.<sup>01</sup> Dies gilt auch für den bundesdeutschen Parlamentarismus. Hier sind bereits seit Langem Entwicklungen in der Diskussion, die zu einem parlamentarischen Funktions- und Machtverlust geführt haben sollen – etwa die Europäisierung der deutschen Politik. In der Entparlamentarisierungsdebatte hat auch stets eine Rolle gespielt, dass Parlamente im Laufe der Zeit zugunsten der Exekutiven an Macht

verloren haben.<sup>02</sup> Für die Bundesrepublik werden der Exekutivföderalismus und die Privilegierung der Exekutiven im Mehrebenensystem für diese Entwicklung verantwortlich gemacht. Denn die Regierungen, nicht die Parlamente, sind auf den unterschiedlichen Ebenen in den entscheidenden Organen vertreten (zum Beispiel im Bundesrat oder im Ministerrat der Europäischen Union) und können über die Ebenen hinweg agieren.

Darüber hinaus gibt es schon seit Jahrzehnten Entparlamentarisierungsdiskurse, festgemacht am Informationsungleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative. Generell drehen sich diese Debatten darum, dass sich die „Auftragnehmer“, die Regierungen, gegenüber ihren „Auftraggebern“, den Parlamenten, zunehmend verselbstständigt hätten – nicht zuletzt aufgrund eines Informationsvorsprungs seitens der Regierungen, durch den Parlamente strukturell ins Hintertreffen gerieten. Darüber hinaus ist kritisiert worden, dass Regierungen zunehmend über Verordnungen Recht setzen würden.<sup>03</sup>

Ende der 1990er Jahre kulminierten diese Entparlamentarisierungsdiskurse in der Wissenschaft, aber auch in der politischen Öffentlichkeit im Begriff des „post-parlamentarischen Zeitalters“<sup>04</sup> – also einem Zeitalter, in dem Parlamente keine zentrale Rolle mehr zu spielen scheinen. Diese These hat sich bis heute gehalten. In dieser Lesart stieß die Corona-Krise auf einen bereits vorgeschwächten Parlamentarismus – sowie auf die generelle Vermutung, dass Parlamente nur bedingt krisenfest seien. Hat der Parlamentarismus in Deutschland unter der Krise gelitten?

### ZUR KRISENFESTIGKEIT VON PARLAMENTEN

Tatsächlich spricht zunächst einiges dafür, dass Regierungen üblicherweise zu den Krisengewin-

nern und Parlamente zu den Verlierern zählen. Eine Krise, gekennzeichnet durch ihr spontanes Auftreten, ihre Vehemenz und Dynamik, erfordert zügiges Handeln und schnelle Entscheidungen. Für eine unmittelbare Krisenreaktion erscheinen parlamentarische Verfahren auf den ersten Blick zu behäbig. Parlamente benötigen, so die Wahrnehmung, für ihre Willensbildung und Beschlussfassung Zeit – mehr Zeit, als in einer akuten Bedrohungslage gegeben ist. Denn zum parlamentarischen Entscheidungsverfahren gehören üblicherweise auch Phasen der intensiven Beratung, Verhandlung und Diskussion – vor allem im Plenum und in den Fachausschüssen. Gerade ihre deliberative Qualität vor, aber auch hinter verschlossenen Türen kennzeichnet Parlamente und grenzt sie von der Arbeitsweise der Regierungen ab.

Zudem ist in parlamentarischen Verfahren typischerweise eine große Zahl an Akteuren einzubinden: Wenngleich die parlamentarische Praxis – beispielsweise des Bundestages – auch oligarchische Strukturen etabliert hat (zum Beispiel die Privilegierung bestimmter Funktionsträger wie Fraktionsvorsitzende oder Mitglieder im Ältestenrat und Präsidium), bleibt letzten Endes jede und jeder Abgeordnete gleichermaßen wichtig und darf nicht ausgeschlossen werden. Im Falle des Bundestages handelt es sich um mehrere hundert Personen. Damit die Abgeordneten beschließen können, müssen sie einberufen werden; üblicherweise reisen sie hierfür aus den Wahlkreisen an, die über das gesamte Bundesgebiet verteilt sind.

Demgegenüber wirken Regierungen deutlich agiler – zumindest, wenn man die Regierungsspitze in den Blick nimmt – und das schon aufgrund ihrer geringeren Personenzahl sowie ihrer stärker hierarchischen Strukturen. In kleineren Kreisen lassen sich Entscheidungen schneller treffen, bei-

spielsweise in Absprache zwischen Regierungschefs und einzelnen Ressortverantwortlichen. In den Ministerien sind überdies „Krisenstabsszenarien“ üblich. Die Routinen sehen Verfahren vor, die zwar nach geregelten Abläufen vorstattengehen, aber auch Zügigkeit erlauben. Zum Beispiel spricht die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien ausdrücklich die Behandlung von „besonders dringlichen Sachen“ an.<sup>05</sup>

In Sachen „Exekutivvorteil“ in einer Krise liegt die Analogie zum Verteidigungsfall auf der Hand. Auch in der Situation eines militärischen Angriffs auf das Bundesgebiet wäre eine schnelle Reaktion erforderlich. Nicht zufällig gehört der Bereich der militärischen Sicherheitspolitik deswegen zum traditionellen Vorrecht der Exekutive, wenngleich Parlamente nicht unbeteiligt sind.<sup>06</sup> Aber auch hier gilt, dass für eine rasche und effektive Reaktion die Regierung – und weniger das Parlament – infrage kommt.

Gleichwohl, dies zeigen insbesondere die Vorkehrungen für den Verteidigungsfall in Deutschland, haben Parlamente Mechanismen entwickelt, um in einem Ausnahmezustand, wenn die Lage ein Zusammentreten des Bundestages nicht erlaubt, handlungs- und entscheidungsfähig zu bleiben. So sieht das Grundgesetz für den Fall des militärischen Angriffs auf das Bundesgebiet die Einberufung des Gemeinsamen Ausschusses vor, falls der Bundestag nicht zusammentreten kann. Jener besteht aus 48 Mitgliedern (zwei Drittel Bundestagsabgeordnete und ein Drittel Mitglieder des Bundesrates), wobei die Zusammensetzung die Stärkeverhältnisse der Fraktionen berücksichtigt und über die Bundesratsmitglieder alle 16 Länder vertreten sind. Gemäß der Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses haben die Mitglieder eine Präsenzpflicht und müssen jederzeit für den Bundestagspräsidenten erreichbar sein.<sup>07</sup> Der Gemeinsame Ausschuss kann anstelle des gesamten Bundestages den Verteidigungsfall ausrufen. In Kriegszeiten ist die Bundesregierung diesem „Notparlament“ gegenüber rechenschaftspflichtig.

**01** Vgl. Paul Kirchhof, *Entparlamentarisierung der Demokratie?*, in: André Kaiser/Thomas Zittel (Hrsg.), *Demokratietheorie und Demokratieentwicklung*, Wiesbaden 2004, S. 359–376.

**02** Vgl. Stefan Marschall, *Parlamentarismus. Eine Einführung*, Baden-Baden 2018<sup>3</sup>, S. 195 ff.

**03** Vgl. Everhard Holtmann/Werner J. Patzelt (Hrsg.), *Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle*, Theorie und Empirie, Wiesbaden 2004.

**04** Vgl. Svein Andersen/Tom Burns, *The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-Parliamentary Governance*, in: Svein Andersen/Kjell Eliassen (Hrsg.), *The European Union: How Democratic Is It?*, London 1996, S. 227–252.

**05** Vgl. *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)*, Anlage 1 zu § 13 Absatz 2 GGO, I. 3, II. 3.

**06** Vgl. Patrick A. Mello/Dirk Peters (Hrsg.), *Parliaments in Security Policy: Involvement, Politicisation, and Influence*, in: *British Journal of Politics and International Relations* 1/2018, S. 3–18.

**07** Vgl. *Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuss*, Bundesgesetzblatt (BGBl.) Jg. 1969 Teil I Nr. 74, 13.8.1969, zuletzt geändert am 20.7.1993, BGBl. Jg. 1993 Teil I Nr. 45, 19.8.1993.

Aber auch im täglichen Geschäft erlaubt das Parlamentsrecht die Beschleunigung von Verfahren unter bestimmten Bedingungen. Bei Eilbedürftigkeit können Phasen des Beratungsprozesses faktisch übersprungen werden. Das Parlament ist Herr seiner Geschäftsordnung und kann diese gegebenenfalls außer Kraft setzen.<sup>08</sup> Ein weiteres Modell zur Einbindung von Parlamenten bei dringlichen Entscheidungen findet sich in den Bestimmungen für die Entsendung von Soldatinnen und Soldaten in militärische Einsätze, die im sogenannten Parlamentsbeteiligungsgesetz festgelegt sind. Wenn Gefahr im Verzug ist, kann die Regierung Truppen entsenden, muss den Bundestag jedoch schnellstmöglich um nachträgliche Billigung bitten.<sup>09</sup> Dieser kann die Truppenentsendung wieder rückgängig machen.

Über die reglementierten Verfahren hinaus können Parlamente auf informelle Einflussmöglichkeiten und Kommunikationskanäle zurückgreifen. Denn ein großer Teil parlamentarischer Arbeit läuft in der engen – und mitunter jenseits der ausdrücklich geregelten Prozeduren stattfindenden – Zusammenarbeit insbesondere von Regierung und Regierungsmehrheit ab.

Insofern sind Krisen für Parlamente zwar substantielle Herausforderungen und potenziell mit dem Verlust von Teilen ihrer Funktionstüchtigkeit verbunden. Hier ist jedoch ein differenzierter Blick erforderlich, denn bestimmte parlamentarische Grundfunktionen können auch in Krisenzeiten weiterhin gewährleistet werden. Zudem können Parlamente – vielleicht nochmals besonders in Ausnahmzeiten – auf informelle Ressourcen zurückgreifen, die einen Einflussverlust teilweise kompensieren könnten. Gleichwohl bleibt eine Krise ein Stresstest für die parlamentarische Demokratie. Dabei ist jede Krise anders: Ein Verteidigungsfall unterscheidet sich von einer Naturkatastrophe, eine Pandemie von einem Terroranschlag. Die spezifischen Krisenmerkmale haben Auswirkungen auf die Art und Weise, wie das Parlament herausgefordert wird – und ob und wie es auf die Krise reagieren kann.

**08** Vgl. Stefan Marschall, *Parlamentarische Verfahren/Geschäftsordnung*, in: Uwe Andersen et al. (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2020<sup>3</sup>, i. E.

**09** Vgl. Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz), §5, BGBl. Jg. 2005 Teil I Nr. 17, 23.3.2020.

## ENTSCHEIDUNGSMACHT DER EXEKUTIVE

Wie hat sich der Parlamentarismus in der Covid-19-Krise bewährt? Hierüber ein endgültiges Urteil zu fällen, ist sicher noch zu früh. Dennoch zeichnen sich erste Befunde und Lehren ab. Zunächst zu den Entscheidungsprozessen am Anfang der Krise, also in der „Stunde der Exekutive“: Als Grundlage für die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie kam ein Gesetz ins Spiel, das 2001 in Kraft getreten war und seitdem nicht viel Aufmerksamkeit erhalten hatte: das Infektionsschutzgesetz (IfSG).<sup>10</sup> Neben der Meldepflichtigkeit von Krankheiten wird in dem Gesetz die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten geregelt – inklusive der Schutzmaßnahmen, die ergriffen werden können, um die Ausbreitung von Infektionskrankheiten einzudämmen.

Tatsächlich gibt dieses Gesetz der Bundesregierung umfassende Möglichkeiten an die Hand, im Falle einer Pandemie Verordnungen zu erlassen; relevant ist dabei insbesondere der Paragraph 28, der eventuelle drastische Maßnahmen aufführt. Das IfSG weist den „zuständigen Behörden“ das Recht und die Kompetenz zu, tätig zu werden. Der Vollzug des Bundesgesetzes obliegt den Ländern und hier explizit den Landesregierungen, die gemäß Paragraph 54 durch Rechtsverordnungen bestimmen, welche ihrer Behörden zuständig sind.

Frühzeitig in der Krise wurde die Verordnungsermächtigung des IfSG reformiert: In der Novellierung Ende März 2020 wurde in Paragraph 5 festgelegt, dass der Deutsche Bundestag das Recht habe, „eine epidemische Lage von nationaler Tragweite“ festzustellen. Gleichmaßen habe er das Recht, diese Lage aufzuheben, wenn die Voraussetzungen für ihre Feststellung nicht mehr gegeben seien.<sup>11</sup> Insofern liegt zwar die grundlegende Entscheidung, die Feststellung des pandemischen Ausnahmezustands, beim Parlament. Wenn es jedoch um konkrete Maßnahmen geht, übernehmen die Regierungen auf Bundes- und Landesebene. Hierbei werden weitreichende Kompetenzen insbesondere auf den Bundes-

**10** Vgl. Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz), BGBl. Jg. 2000 Teil I Nr. 33, 25.7.2000, zuletzt geändert am 19.6.2020, BGBl. Jg. 2020 Teil I Nr. 30, 29.6.2020.

**11** BGBl. Jg. 2020 Teil I Nr. 14, 27.3.2020.

gesundheitsminister übertragen – und dies nur auf der Grundlage eines einfachen Gesetzes, nicht durch Bestimmungen im Grundgesetz. Insofern hat die Änderung des IfSG nicht zu einer Parlamentarisierung, sondern vielmehr zu einer Schwächung der parlamentarischen Beteiligung geführt.<sup>12</sup>

Die Krisenreaktion beschränkte sich freilich nicht allein auf die epidemiologischen Maßnahmen wie die Einschränkung von Kontakten, welche mit massiven Grundrechtseingriffen verbunden waren. Ein weiteres Maßnahmenpaket betraf die Frage, wie die Folgen der Krise zu bewältigen sind. Bei der Verabschiedung der großen Hilfspakete zur Stabilisierung der Wirtschaft, aber auch bei der Anpassung des Kurzarbeitergeldes, war das Parlament regulär eingebunden – betrafen einige dieser Entscheidungen doch mit dem Budgetrecht eine Kernkompetenz des Parlaments. Gleichwohl fanden die Verhandlungen bereits unter veränderten Rahmenbedingungen parlamentarischer Arbeit und unter einem Zeitdruck statt, der eine eingehende Beratung unmöglich machte: Das montags vom Kabinett beschlossene Hilfspaket wurde bis zum folgenden Freitag durch das parlamentarische Verfahren plus Abstimmung im Bundesrat gebracht. Üblicherweise nimmt ein solcher Prozess mehrere Wochen, wenn nicht sogar Monate in Anspruch.

## PARLAMENT AUF ABSTAND

Mit Blick auf die Krisenreaktion lässt sich zunächst festhalten: Grundlegende, „wesentliche“ Entscheidungen wurden von den Parlamenten (mit-)getroffen. Von einer generellen Umgehung parlamentarischer Körperschaften kann keine Rede sein. Dennoch haben Parlamente, ihre Rolle und mit ihnen bestimmte Prinzipien parlamentarischer Demokratie unter der Krise gelitten. Die pandemische Situation hat insbesondere die Krisenanfälligkeit regulärer parlamentarischer Alltagsarbeit vor Augen geführt. Das, was parlamentarische Arbeit in weiten Bereichen ausmacht, war nicht mehr ohne Weiteres möglich. Parlamente haben sich in einigen ihrer zentralen Arbeitsweisen als verletzlich erwiesen.

Insbesondere die Idee des diskutierenden und abwägenden Parlaments, also die Kommunika-

tions- und Forumsfunktion, hat zu Beginn der Pandemie deutlich gelitten – ebenso die öffentliche Kontrollfunktion.<sup>13</sup> So stellte sich frühzeitig heraus, dass parlamentarische Sitzungen und Versammlungen in der ersten Krisenphase nicht mehr wie gewohnt stattfinden konnten. Insbesondere öffentliche Ausschusssitzungen des Bundestages mussten in den ersten Pandemiewochen abgesagt werden, desgleichen wurde die Befragung der Bundeskanzlerin durch die Abgeordneten von der Tagesordnung genommen. Die Behandlung diverser Themen wurde verschoben, Plenarsitzungen wurden verkürzt – und damit auch die parlamentarische Debatte und die Redezeit von Abgeordneten.<sup>14</sup>

Der Bundestag hat jedoch auf die Schwierigkeit, aus Gründen des Infektionsschutzes nicht alle Abgeordneten in einem Raum versammeln zu können, unmittelbar reagiert – durch eine Änderung der Geschäftsordnung zur „besonderen Anwendung (...) aufgrund der allgemeinen Beeinträchtigung durch Covid-19“. So wurde am 25. März ein neuer Paragraf 126a eingefügt.<sup>15</sup> Diese Regelung wurde zunächst bis zum 30. September 2020 befristet. Demnach wurde das Parlament auch dann als beschlussfähig erklärt, wenn nur mehr als ein Viertel der Mitglieder des Bundestages anwesend ist. In „normalen“ Zeiten muss mindestens die Hälfte zusammenkommen. Für Ausschusssitzungen wurde ein analoges Anwesenheitsquorum festgelegt. Ein ausdrückliches Verbot der Teilnahme von Mitgliedern des Bundestages an Sitzungen war damit gleichwohl nicht verbunden, allerdings konnten bereits aufgrund der Abstandsregeln nicht alle Abgeordneten im Plenarsaal sein.

Darüber hinaus wurde die Möglichkeit der regulären Teilnahme an den Beratungen der Ausschüsse über elektronische Kommunikationsmittel eingeräumt, sodass rein virtuelle Ausschusssitzungen möglich wurden. Für Abstimmungen und Beschlussfassungen durften ebenso elektronische Kommunikationsmittel genutzt werden. Schließ-

<sup>13</sup> Vgl. Daniel Hildebrand, Aushöhlung des Parlamentarismus durch die Corona-Pandemie? Ein Zwischenruf zur Lage in Deutschland und Großbritannien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/2020, S. 474–482.

<sup>14</sup> Vgl. Robert Roßmann, Parlament der leeren Sitze, 20.3.2020, [www.sueddeutsche.de/1.4852388](http://www.sueddeutsche.de/1.4852388).

<sup>15</sup> Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Bundestagsdrucksache 19/18126, 25.3.2020.

<sup>12</sup> Vgl. Klaus Ferdinand Gärditz/Florian Meinel, Unbegrenzte Ermächtigung?, 26.3.2020, [www.faz.net/-16696509](http://www.faz.net/-16696509).

lich wurde für öffentliche Ausschussberatungen und öffentliche Anhörungssitzungen eingeführt, „dass der Öffentlichkeit Zugang ausschließlich durch elektronische Übermittlungswege gewährt“ werden kann. Tatsächlich ist von diesen neuen Möglichkeiten rege Gebrauch gemacht worden. Ausschusssitzungen, aber auch Fraktionssitzungen, fanden komplett oder teilweise virtuell statt.

Zudem wurden die Regelungen zur politischen Immunität der Abgeordneten angepasst: „Der Deutsche Bundestag genehmigt die Anordnungen von freiheitsbeschränkenden Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz gegen Mitglieder des Bundestages.“<sup>16</sup> Diese Maßnahmen seien durch den Geschäftsordnungsausschuss zu überprüfen – auf ihre Rechtmäßigkeit hin, aber auch darauf, „ob die Maßnahme die Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages unverhältnismäßig“ beeinträchtigt. Klargestellt wurde, dass von Regierungen verhängte Ausgangssperren nach dem Infektionsschutzgesetz die Abgeordneten nicht an der Ausübung ihres Mandates hindern dürfen.

#### LÖSUNGSANSÄTZE: NOTPARLAMENT UND DIGITALER PARLAMENTARISMUS

Jenseits der vorgenommenen Änderungen des Parlamentsrechts lagen noch weiterreichende Vorschläge auf dem Tisch, die letztlich aber nicht realisiert wurden. Eine Diskussion, die während der Krise – gerade mit Blick auf die Unmöglichkeit eines geregelten parlamentarischen Betriebs – angestoßen worden ist, betrifft die Frage eines Notparlaments oder Notfallausschusses für den Deutschen Bundestag. Die Idee, für solche Krisenzeiten ein Rumpfparlament einzurichten, hatte Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble eingebracht.<sup>17</sup>

Sein Vorschlag setzte daran an, dass zwar für den Verteidigungsfall mit dem Gemeinsamen Ausschuss ein parlamentarisches Ersatzgremium vorgesehen sei, aber eben nicht für die spezifische Situation einer Pandemie. Deswegen solle im Grundgesetz die Möglichkeit geschaffen werden, für solche Fälle ein Notparlament einzurichten zu können, das aus einer reduzierten Anzahl von Abgeordneten bestehen und anstelle der Vollversammlung Entscheidungen treffen kann. Der Vorschlag sah vor, neben und analog zum Artikel 53a

des Grundgesetzes (Gemeinsamer Ausschuss) einen neuen Artikel 53b zu setzen. Diese Initiative stieß im Parlament jedoch auf Widerstand – auch mit dem Argument, dass eine Änderung des Grundgesetzes in Krisenzeiten unpassend wäre.<sup>18</sup> Auf der Ebene der Länder hat es ähnliche Debatten um die Einrichtung von Notparlamenten gegeben. Beispielsweise gab es im Berliner Abgeordnetenhaus eine Initiative, die Landesverfassung entsprechend zu ändern. Diese Initiative wurde durch ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Abgeordnetenhauses geprüft,<sup>19</sup> aber letzten Endes als rechtlich problematisch eingestuft.

Ein zweiter Vorschlag, der im Rahmen der Corona-Krise zur Debatte kam, betraf die Idee, Bundestagsdebatten komplett online abzuhalten – analog zu den Regelungen, die auf der Ebene der Ausschüsse gefunden worden sind. Tatsächlich ist die Digitalisierung von Plenarsitzungen von anderen Parlamenten praktiziert worden, allen voran vom britischen Unterhaus. Dieses hatte sich im Laufe der Corona-Krise virtuell getroffen, bevor es dann in einen hybriden Modus übergang, der auch *remote participation* gestattet.<sup>20</sup> Ebenso hat sich das Europäische Parlament während der Pandemie virtualisiert: Es erlaubte Fernabstimmungen per E-Mail.<sup>21</sup>

Für den Deutschen Bundestag und die Landesparlamente ist ein solches Szenario ebenfalls diskutiert worden – auch in langfristiger Perspektive. Seitens der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages wurde dabei eine Änderung des Grundgesetzes ins Spiel gebracht: die Ergänzung von Artikel 39 Absatz 3 GG, in welchem der Schluss und der Wiederbeginn von Bundestagsitzungen geregelt sind.<sup>22</sup> Gemäß der vorge-

<sup>18</sup> Vgl. Überlegungen für Grundgesetzänderung wegen Corona-Epidemie, 16.3.2020, [www.morgenpost.de/228709525](http://www.morgenpost.de/228709525).

<sup>19</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhaus von Berlin, Gutachterliche Stellungnahme zu einer Reihe von Rechtsfragen im Zusammenhang mit digitalen Abstimmungen in Plenarsitzungen, 22.4.2020.

<sup>20</sup> Vgl. House of Commons, Chamber Proceedings during the COVID-19 Pandemic, o.D., [www.parliament.uk/about/how/covid-19-hybrid-proceedings-in-the-house-of-commons](http://www.parliament.uk/about/how/covid-19-hybrid-proceedings-in-the-house-of-commons).

<sup>21</sup> Vgl. Europäisches Parlament, Wie arbeitet das Parlament während einer Pandemie?, 16.4.2020, [www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20200408STO76807/wie-arbeitet-das-parlament-waehrend-einer-pandemie](http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20200408STO76807/wie-arbeitet-das-parlament-waehrend-einer-pandemie).

<sup>22</sup> Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Virtuelles Parlament. Verfassungsrechtliche Bewertung und mögliche Grundgesetzänderung, Az. WD 3 – 3000 – 084/20, 31.3.2020.

<sup>16</sup> Ebd., S. 3.

<sup>17</sup> Vgl. Roßmann (Anm. 14).

schlagenen Änderung würde der Bundestag auch über „die Art der Durchführung“ seiner Sitzungen mitbestimmen können, die dann im Weiteren digital sein könnten. Genauer müsste in der Geschäftsordnung des Bundestages geregelt werden. Jedoch wurde diese Option bislang nicht weiterverfolgt.

## PARLAMENTARISMUS IM KRISENVERLAUF

Die Parlamente haben versucht, auf die Herausforderungen der Krise zu reagieren. Dennoch hat die Pandemie die parlamentarische Arbeit und die parlamentarischen Aufgaben beeinträchtigt. Allerdings gilt dies nicht gleichermaßen für alle Parlamentsakteure und nicht gleichermaßen für alle Parlamentsfunktionen. Die „Stunde der Exekutive“ ist vor allem keine „Stunde der Opposition“: Sie ist keine Zeit der parlamentarischen Kontrolle und der kritischen Diskussion – beispielsweise was Maßnahmen der Bundesregierung angeht. Nicht nur, dass die Parlamente selbst hierzu nur bedingt in der Lage und vorbereitet waren; es fehlte zudem der gesellschaftliche Resonanzboden, der insbesondere für die Ausübung der parlamentarischen Kontrolle essenziell ist. Diese Lage bedingte und spiegelte zugleich die hohen Zustimmungswerte in der Bevölkerung für die Regierung und deren Maßnahmen. In der vorläufigen Hochphase der Krise im Mai/Juni 2020 stieg das Vertrauen in das verantwortliche Exekutivpersonal in ungekannte Höhen.<sup>23</sup>

Im weiteren Krisenverlauf wurde diese Situation durchaus erkannt, problematisiert und angegangen. Insbesondere in der Phase des Zurückfahrens der mitunter drastischen Maßnahmen legten sowohl Medien als auch Gerichte und parlamentarische Akteure ihre Zurückhaltung ab – flankiert durch eine insgesamt kritischer werdende Öffentlichkeit. So waren im Verlauf der Pandemie immer lauter werdende Forderungen nach einer „Stunde des Parlaments“ oder auch ausdrücklich einer „Stunde der Opposition“ zu

**23** Sowohl die Zustimmungswerte der Bundesregierung insgesamt als auch die der einzelnen Regierungsmitglieder stiegen während der Corona-Krise signifikant an: Auf die Frage, wie die Bundesregierung ihre Arbeit mache, antworteten vor der Pandemie rund 60 Prozent der Befragten „eher gut“. Im Mai/Juni 2020 stieg dieser Wert auf über 80 Prozent. Vgl. Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer, 10.7.2020.

vernehmen.<sup>24</sup> Mit der Dezentralisierung des Krisenmanagements verlagerte sich die Zuständigkeit zunehmend auf die Ebene der Länder, sodass sogar von einer „Stunde der Landesparlamente“ die Rede war.<sup>25</sup>

Parlamentarische Kontrolle – vor allem seitens der Oppositionsfraktionen – wird zunehmend einen kritischen Ex-post-Blick auf das Regierungshandeln werfen. Dabei wird insbesondere die Frage, ob und inwiefern die Maßnahmen effektiv, angemessen und „alternativlos“ waren, zu einem zentralen Thema parlamentarischer Auseinandersetzung. Dann rücken auch die unterschiedlichen Strategien der Krisenbewältigung bei den Regierungen in den Blickpunkt. Denn von der Stunde der „einen“ Exekutive zu sprechen, wäre ohnehin zu kurz gegriffen. Vielmehr waren über den bundesdeutschen Föderalismus Regierungen auf Bundesebene und in den 16 Ländern involviert, die sich nicht immer einig waren. Auch unter den Exekutiven gab es Gewinner und Verlierer. Die Krise ist somit auch ein Stresstest für den deutschen Föderalismus.

## AUS DER NOT EINE TUGEND MACHEN

Welche Lehren können aus der Corona-Pandemie gezogen werden? Zunächst hat die Pandemie die Verletzlichkeit des Parlamentarismus in solchen Krisen, aber auch darüber hinaus in den Blickpunkt gerückt. Die „Stunde der Exekutiven“ ging Hand in Hand mit einer – zumindest temporären und partiellen – Schwächung der Parlamente. Nun wird zu prüfen sein, ob die vorliegenden und in der Krise veränderten rechtlichen Grundlagen tatsächlich bei zukünftigen Krisen eine hinreichende Berücksichtigung des Parlaments gewährleisten oder ob die Tendenzen einer „Exekutivierung“ der deutschen Politik abermals gestärkt worden sind.

So sind beispielsweise deutliche Zweifel an den rechtlichen Bestimmungen rund um den Infektionsschutz angebracht – insbesondere, weil sie nur durch ein einfaches Gesetz geregelt sind. Darüber hinaus wären für Krisensituationen Verfah-

**24** Vgl. Wolfgang Zeh, Zum ausnahmslosen Primat des Parlaments, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/2020, S. 469–473.

**25** So der Titel eines Beitrags des Präsidenten des rheinland-pfälzischen Landtages: Hendrik Hering, Die Stunde der Landesparlamente, 10.6.2020, [www.faz.net/-16809716](http://www.faz.net/-16809716).

ren hilfreich, wie sie aus dem militärischen Parlamentsbeteiligungsbereich bekannt sind, etwa eine zwingende Ex-post-Billigung von Maßnahmen durch das Parlament, oder rigide Befristungen von Regelungen.

Das Spezifische zu Beginn der pandemischen Krise war – neben der Notwendigkeit, rasch auf die eskalierende Situation zu reagieren – die Unmöglichkeit geregelter parlamentarischer Arbeit. So lassen sich die Diskussionen rund um ein Notparlament für solche Situationen verstehen – aber auch die Frage nach einer Digitalisierung des parlamentarischen Betriebs, zumindest als Back-up. Der Digitalisierungsschub, den die Pandemie in vielen Bereichen mit sich gebracht hat, ist auch am Parlament nicht spurlos vorbeigegangen. Es scheint ein guter Zeitpunkt zu sein, hier die Möglichkeiten zu prüfen, von anderen Fällen zu lernen und insbesondere technische Optionen in den Blick zu nehmen, die neben der Zuverlässigkeit und Stabilität der Kommunikationstechnik auch die Frage des Schutzes vor digitalen Angriffen berücksichtigen. Die Verlagerung von ope-

rativer Kommunikation in den digitalen Raum, etwa in Form von Ausschusssitzungen oder digitalen Bürgersprechstunden, kann und sollte ausgebaut werden – auf dem Weg zu einem zumindest teilweise „virtuellen Parlament“.

So kann die Covid-19-Krise nicht nur eine „Stunde der Exekutiven“ sein, sondern zugleich zur Lehrstunde für die Parlamente werden. Eine Auseinandersetzung mit der Rolle der Parlamente in der Pandemie leistet einen wichtigen Beitrag, um die parlamentarische Demokratie krisenfester zu machen. Denn weitere Ausnahmesituationen werden kommen.

### STEFAN MARSCHALL

ist Professor für Politikwissenschaft an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf mit Schwerpunkt auf dem politischen System Deutschlands.  
stefan.marschall@hhu.de

## Immer informiert.

Bestellen Sie unseren APuZ-Newsletter oder folgen Sie uns bei Twitter!



# DER 19. DEUTSCHE BUNDESTAG

## Schwierige Lernprozesse zur Sicherung parlamentarischer Arbeitsfähigkeit

*Suzanne S. Schüttemeyer*

Die laufende Wahlperiode des am 24. September 2017 gewählten Deutschen Bundestages ist nicht von „business as usual“, von weitgehend lautloser Routine und Selbstverständlichkeit seiner Abläufe geprägt. In mancherlei Hinsicht hat sich der parlamentarische Alltag gewandelt und ist das Bild, das sich vom Parlament in der öffentlichen Wahrnehmung zeigt, verändert. Dafür sind vor allem aktuelle Entwicklungen verantwortlich, die zwar nicht andauern und auch keine längerfristigen Wirkungen zeitigen müssen – sie öffnen aber den Blick für Aspekte des Parlamentarismus, die unter der Oberfläche lang etablierter und weitgehend unhinterfragter, weil erfolgreicher Praxis liegen.

### GRÖßTER BUNDESTAG

In der „alten“ Bundesrepublik von 1949 bis 1990 gehörten dem Bundestag nie mehr als 521 Mitglieder an. Seit 1965 betrug die gesetzliche Mitgliederzahl nach dem Bundeswahlgesetz 496; 22 (nicht direkt gewählte, sondern vom Abgeordnetenhaus entsandte) Berliner Abgeordnete kamen hinzu, und gelegentlich entstanden einige Überhangmandate.<sup>01</sup> Um die durch die Deutsche Einheit um über 16 Millionen gewachsene Bevölkerung angemessen repräsentieren zu können, wurde der Bundestag 1990 auf 656 Mitglieder vergrößert. Nicht zuletzt, weil sich in der darauffolgenden Wahl 16 Überhangmandate ergaben, setzten Bemühungen ein, die Zahl der Abgeordneten zu verringern. Schon Mitte der 1990er Jahre herrschte der Eindruck in Parteien wie Öffentlichkeit vor, dass der Bundestag zu groß sei – allerdings ohne dass systematisch rationale Kriterien für die Bemessung einer optimalen Parlamentsgröße erörtert wurden<sup>02</sup> oder es etwa Berücksichtigung fand, dass in allen anderen Parlamenten der damaligen Europäischen

Union ein Abgeordneter (zumeist deutlich) weniger Wählerinnen und Wähler repräsentieren musste als in Deutschland.<sup>03</sup> So beschloss der Bundestag 1996, ab der Wahl 2002 die Zahl der Wahlkreise auf 299 und seine gesetzliche Mitgliederzahl auf 598 zu reduzieren.

In den Folgejahren blähten indes die Entwicklung des Parteiensystems beziehungsweise des Wählerverhaltens und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht den Bundestag mit Überhang- und Ausgleichsmandaten weiter auf, und die Wahl 2017 endete mit 709 Abgeordneten im Reichstagsgebäude in Berlin. Diese Größe und die Befürchtungen, dass die nächste Bundestagswahl eine noch stattlichere Zahl produzieren könnte, führten zu bis heute nicht beendeten Diskussionen über eine erneute Änderung des Wahlrechts.<sup>04</sup> Zunächst aber – und keinen Aufschub duldend – stellten sich Herausforderungen für die Organisation der parlamentarischen Binnenstruktur.

Mit der Konsolidierung des Parteiensystems in Westdeutschland hatte sich die Zahl der Fraktionen als maßgebliche politische wie organisatorische Einheiten des Bundestages für mehr als 20 Jahre auf drei eingependelt. 1983 kamen die Grünen (seit 1993: Bündnis 90/Die Grünen) hinzu, 1990 die PDS (seit 2007: Die Linke),<sup>05</sup> und von 2013 bis 2017 war die FDP nicht im Parlament vertreten. Mit dem Einzug der AfD 2017 zählt der Bundestag zum ersten Mal nach seiner ersten Wahlperiode sechs Fraktionen. Dies führte nicht nur zu Raum- und Unterbringungsproblemen sowie zu Konflikten über die Sitzordnung im Plenum; Veränderungen wurden auch bei der Einsetzung der Ausschüsse und der Festlegung ihrer Größe sowie bei der Berechnungsgrundlage für Redezeiten nötig. Während diese Neuregelungen wegen ihres scheinbar allein technischen Charakters nur wenig öffentliche Aufmerksam-

keit erfahren, sollte die Verteilung und Besetzung der Ausschussvorsitze und insbesondere die Wahl eines Vizepräsidenten des Bundestages zu einer unendlichen, in den Medien immer wieder kontrovers diskutierten Geschichte der 19. Wahlperiode werden.

## SITZORDNUNG UND AUSSCHÜSSE

Dass es schwieriger als in vergangenen Wahlperioden werden würde, auf den etablierten Wegen zu Absprachen über die Binnenorganisation des Bundestages zu kommen, zeichnete sich noch vor der konstituierenden Sitzung ab. Im Vor-Ältestenrat, einem Gremium aus Fraktionsvertretern und amtierendem Bundestagspräsidenten, das zwischen Wahl und Konstituierung des Bundestages die notwendigen Vorkehrungen für die nächste Wahlperiode trifft, konnte keine Einigung darüber gefunden werden, wo die Fraktionen im Plenarsaal platziert werden sollten. Widerwillig akzeptierte die FDP letztlich die Entscheidung, dass die Sitzordnung der Bundesversammlung angewandt werde, sie also zwischen AfD und Union ihre Plätze bekäme.

Auch bei der Besetzung der Ausschussvorsitze zeigte sich, dass es nicht das Anwachsen auf sechs Fraktionen war, das primär Schwierigkeiten bereitete. Vielmehr erwies sich rasch, dass die AfD als neue Kraft kein parlamentarischer Kooperationspartner ist, der die über viele

Jahre eingeübten Routinen, die dem geräuschlosen Funktionieren des Parlaments in seinem Alltagsbetrieb dienen und bislang von allen Fraktionen pragmatisch umgesetzt wurden, mittragen würde.

Als sich der Bundestag entschloss, mehr als vier Monate nach seiner Wahl den als Interim eingesetzten Hauptausschuss aufzulösen und reguläre Fachausschüsse einzusetzen, geschah dies noch einstimmig. Auch auf die jeweilige Mitgliederzahl einigten sich alle Fraktionen,<sup>06</sup> und, soweit ersichtlich, war die Anzahl der jeder Fraktion zukommenden Vorsitze ebenfalls nicht strittig. Die Festlegung, welche Ausschüsse von welcher Fraktion und vor allem von welcher Person geführt werden sollten, gab dann aber Anlass zu erheblichen Auseinandersetzungen.

In den ersten 45 Jahren der bundesdeutschen Parlamentspraxis war es bis auf eine Ausnahme gelungen, unter den Parlamentarischen Geschäftsführern im Ältestenrat Einvernehmen herzustellen, welche Fraktion welchen Ausschussvorsitz übernehmen sollte. Seit 1994 kam es nur noch einmal zu einer interfraktionellen Vereinbarung,<sup>07</sup> sodass das sogenannte Zugreifverfahren angewendet werden musste, bei dem mathematisch eine Rangmaßzahl ermittelt wird, die die Reihenfolge bestimmt, in der die Fraktionen auf einen Ausschussvorsitz „zugreifen“ können. Diese Veränderung war bereits ein gewisser Ausweis für geringere Konsensmöglichkeiten beziehungsweise Konsensbereitschaft unter den Bundestagsfraktionen.

Als 2018 die AfD unter den ihr nach dem Rangmaßzahlverfahren unstrittig zustehenden drei Positionen auf den Vorsitz im Haushaltsausschuss und im Rechtsausschuss zugriff, ging der Widerstand jedoch so weit, dass es zum „historischen Showdown im Haushaltsausschuss“ kam.<sup>08</sup> Zum ersten Mal wurde der Vorsitzende nicht bestimmt, sondern musste gewählt werden, da eine

**01** Bis 1990 gab es nie mehr als fünf Überhangmandate. Vgl. Peter Schindler (Bearb.), Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Bd. I, Baden-Baden 1999, S. 381.

**02** Zwar war im Abschlussbericht der Kommission des Ältestenrates, der die Einsetzung der Wahlkreisreformkommission vorschlug, von Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Verbesserung der Arbeitsstrukturen sowie öffentlichem Druck die Rede, aber weder dort noch in späteren Berichten wurden diese Stichworte mit Substanz gefüllt. Vgl. Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 13/1803, 26. 6. 1995.

**03** Vgl. die Zahlen bei Schindler (Anm. 1), S. 385.

**04** Für systematische Überlegungen zu den Prämissen und Kriterien für eine „richtige“ Mitgliederzahl des Parlaments vgl. Wolfgang Zeh, Abgeordnetenzahl im Parlament – zu groß, zu klein, gerade richtig?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 4/2018, S. 744–756. Siehe hierzu auch den Beitrag von Joachim Behne in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

**05** Beide mit Unterbrechungen und lediglich Gruppenpräsenz im Bundestag in der 12. Wahlperiode (WP) (1990–1994); die PDS war außerdem in der 13. WP (1994–1998) und 15. WP (2002–2005) nur mit zwei Abgeordneten vertreten.

**06** Es wurden dieselben Ausschüsse wie in der vorangegangenen Wahlperiode eingesetzt und ihre Mitgliederzahlen fast überall vergrößert, damit alle Fraktionen gemäß ihrem Stärkeverhältnis vertreten sein können. Vgl. BT-Drs. 19/437, 16. 1. 2018.

**07** Vgl. Onlineausgabe des Datenhandbuchs zur Geschichte des Deutschen Bundestages (DHB), Kap. 8.3: Besetzung des Ausschussvorsitzes, 31. 10. 2018, [www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch/08](http://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch/08).

**08** Dietmar Neuerer, Historischer Showdown im Haushaltsausschuss, 31. 1. 2018, [www.handelsblatt.com/20909256.html](http://www.handelsblatt.com/20909256.html).

Fraktion, Die Linke, Widerspruch gegen den von der AfD präsentierten Kandidaten Peter Boehringer einlegte. Auch im Rechtsausschuss wurde der Vorschlag für den Vorsitzenden aus der AfD-Fraktion nicht akzeptiert, sodass eine förmliche Wahl abgehalten werden musste. Mit 19 Ja- gegen 12 Nein-Stimmen bei 12 Enthaltungen konnte Stephan Brandner den Vorsitz antreten.<sup>09</sup> Seine wiederholten verbalen Entgleisungen mit menschenverachtenden und antisemitischen Äußerungen mündeten indes in ein weiteres „historisches“ Ereignis für den Bundestag: Im November 2019 wurde erstmals ein Ausschussvorsitzender abgewählt.<sup>10</sup>

Wie sehr die mindestens auf prozeduralem Sektor etablierte Konsenskultur des Bundestages von der AfD unter Druck gesetzt wird, dürfte sich erneut zeigen, wenn die Fraktion einen neuen Kandidaten für den derzeit vakanten Vorsitz im Rechtsausschuss präsentiert. Zwar haben die übrigen Fraktionen zugesagt, eine andere Person in dieser Position billigen zu wollen – womit der Anspruch der AfD aus dem Zugreifverfahren anerkannt würde; kommt es aber wiederum zur Ablehnung, tritt das Problem glasklar zutage: Informelle Regelungen zur Sicherung der reibungslosen parlamentarischen Arbeitsabläufe bedürfen des gegenseitigen Grundvertrauens; fehlt dieses, wird Formalisierung nötig, was die von vielen Insidern als hervorragend bezeichnete Alltagsroutine des Bundestages erheblich schädigen kann. Gegenwärtig ist die Folge beträchtliche Unsicherheit, da sich die AfD oft nicht gegen eingespielte Verfahren wendet, sie aber auch nicht aktiv mitträgt – oder sich ihrer sogar bedient, um sie sodann ad absurdum zu führen.

Diese Zusammenhänge werden weiter illustriert vom Verlauf der Versuche zwischen Oktober 2017 und Mai 2020, einen Vizepräsidenten des Bundestages aus der AfD-Fraktion zu wählen.

**09** Im Haushaltsausschuss wurde Boehringer mit den Stimmen von AfD und FDP gewählt; die Abgeordneten der Linke-Fraktion stimmten gegen ihn, die Abgeordneten von Union, SPD und Grünen enthielten sich. Vgl. AfD leitet im Bundestag drei Ausschüsse, 31. 1. 2018, [www.merkur.de/-9573311.html](http://www.merkur.de/-9573311.html).

**10** Die AfD-Fraktion reichte daraufhin beim Bundesverfassungsgericht eine Organklage gegen den Bundestag und den Rechtsausschuss ein. Einen Eilantrag gegen Brandners Abwahl wies das Gericht Ende Mai 2020 ab. Vgl. Nach historischer Abwahl von AfD-Politiker Brandner – Eil-Entscheidung des Verfassungsgerichts steht, 29. 5. 2020, [www.merkur.de/-13780792.html](http://www.merkur.de/-13780792.html).

## PRÄSIDIUM

Die Tradition, dass die jeweils größte Fraktion des Bundestages den Parlamentspräsidenten vorschlägt, wurde bereits in den 1950er Jahren etabliert. Die Bedeutung dieses Amtes führte bald dazu, dass es in das Personaltabellau bei Koalitionsverhandlungen einbezogen wurde. Dabei waren Fraktionsspitzen und Kanzler „in aller Regel darauf bedacht, mit dem Amtsinhaber einen möglichst zuverlässigen Verbündeten an der Spitze der parlamentarischen Alltagsarbeit zu bekommen oder wenigstens einen, der nicht allzu viel politische Eigenständigkeit zu entfalten versprach. Da mit dem Präsidentenamte die Vertretung des ganzen Parlaments nach außen und die unparteiische Sitzungsleitung verbunden sind, obliegt es der vorschlagenden Fraktion aber auch, die gebotene parteipolitische Neutralität im Auge zu behalten und einen für die anderen Fraktionen akzeptablen Kandidaten zu präsentieren. Dass dies bisher gelungen ist, zeigt die Tatsache, dass es seit 1954 keine Gegenkandidaturen mehr gab.“<sup>11</sup>

Bei der Wahl der Vizepräsidenten kam es aber immer wieder zu Auseinandersetzungen über Zahl und Verteilung der Positionen insbesondere für die kleinen Fraktionen. Darauf reagierte der Bundestag 1994 mit einer Geschäftsordnungsregel, wonach jede Fraktion mindestens einen Vizepräsidenten stellt. Dass diese Regel nur funktioniert, wenn jede Fraktion nur solche Kandidaten präsentiert, die für die anderen wählbar sind, zeigte sich 2005: Lothar Bisky, vorgeschlagen von der Linksfraktion, verfehlte in vier Wahlgängen die erforderliche Mehrheit, und erst die Nominierung Petra Paus ein halbes Jahr später fand die Zustimmung im Bundestag. Der „Präsenzanspruch der Fraktionen“ kann nur mit dem „Wahlrecht des Plenums“ versöhnt werden,<sup>12</sup> wenn alle Akteure die schweigende Übereinkunft teilen, den anderen keine unzumutbaren Vorschläge zu unterbreiten.

Darüber hilft auch die im September 2006 vorgenommene Ergänzung der Geschäftsordnung des Bundestages mit der Regelung reduzierter

**11** Suzanne S. Schüttemeyer, Der Deutsche Bundestag und seine Akteure, in: Informationen zur politischen Bildung 341/2019, S. 30.

**12** Sebastian Lovens, Der Bundestag zwischen Wahl und Entsendung zu seinem Präsidium: die Causa Bisky, in: ZParl 1/2008, S. 18–29.

Mehrheitserfordernisse nicht hinweg,<sup>13</sup> wie sich bei den Wahlgängen für einen Vizepräsidenten der AfD in der 19. Wahlperiode zeigte. Zwischen der konstituierenden Sitzung des Bundestages am 24. Oktober 2017 und dem 5. Mai 2020 stellte die AfD-Fraktion fünf verschiedene Kandidaten auf, die alle im dritten Wahlgang scheiterten. Nur die beim zweiten Versuch präsentierte AfD-Abgeordnete Mariana Harder-Kühnel kam im dritten Wahlgang mit 199 Stimmen in die Nähe der relativen Mehrheit von 312. Den weiteren vier Vorgesetzten versagten zwischen 397 und 545 Mitglieder des Bundestages ihre Zustimmung.

Unbeschadet der Frage, ob die Stimmabgabe für einen AfD-Kandidaten nach rechtlichen, politisch-strategischen oder moralischen Kategorien entschieden beziehungsweise bewertet wird: Es ist eine Tatsache, dass es im 19. Bundestag nicht gelungen ist, den Präsenzanspruch der Fraktionen mit dem Wahlrecht des Plenums in Ausgleich zu bringen. Demgegenüber waren in der Vergangenheit alle Fraktionen letztlich bereit, ihre politischen Gegensätze dem prozeduralen Kompromiss zum Zwecke der optimalen Arbeitsfähigkeit des Parlaments unterzuordnen.

## REDEZEITEN UND ORDNUNGSRUFE

Eine solche Kompromissfindung scheiterte bislang vor allem an der immer wieder auftretenden Verweigerungshaltung der AfD. War die Fraktion zum Beispiel noch an der zu Beginn der Wahlperiode im Ältestenrat einvernehmlich festgelegten Verteilung der Redezeiten beteiligt, wandte sie sich im Dezember 2019 vehement dagegen, die Standarddebattenzeit von 38 auf 30 Minuten zu verkürzen. Auf diese Lösung – und auf einige weitere Änderungen im Ablauf einer Sitzungswoche – hatten sich alle anderen Fraktionen im Ältestenrat verständigt, um Nachtsitzungen des Parlaments künftig zu vermeiden und so die Belastungen für Abgeordnete wie Parlamentsmitarbeiter zu verringern.<sup>14</sup> Der Erste Parlama-

rische Geschäftsführer der AfD-Fraktion, Bernd Baumann, sah darin eine Verletzung der Interessen der Opposition, obwohl die Verkürzung der Redezeit selbstverständlich proportional gestaltet war, also alle Fraktionen betraf, und die AfD lediglich eine Minute verlor. Entsprechend mahnte sein Kollege aus der CDU/CSU-Fraktion, Michael Grosse-Brömer, die AfD möge aus ihrer „peinlichen Verweigerungsecke“ herauskommen.<sup>15</sup>

Wie sich der Ton und der Umgang miteinander im 19. Bundestag gewandelt haben, kann auch an der gestiegenen Zahl der Ordnungsrufe bei Plenardebatten abgelesen werden. Allerdings zeigt die Statistik aller Wahlperioden, dass es seit 1949 immer wieder zu – teilweise erheblichen – Schwankungen in der Nutzung dieses Instruments gekommen ist. Hierin spiegeln sich nicht zuletzt parlamentarische Lernprozesse wider: So verringerten sich die Ordnungsrufe von der 1. Wahlperiode (1949 bis 1953) zur 2. Wahlperiode (1953 bis 1957) von 156 auf 36, und als 1983 die Grünen in den 10. Bundestag einzogen, rief die Sitzungsleitung Abgeordnete 132 Mal zur Ordnung, nachdem dies in der Wahlperiode zuvor (1980 bis 1983) 13 Mal der Fall gewesen war.<sup>16</sup> Offenkundig müssen neue Abgeordnete sich erst einmal in ihre Rolle eingewöhnen und sich mit den Gepflogenheiten des Hauses vertraut machen. Es liegt nahe, dass solche Sozialisation in der Regel schneller vonstattgeht, wenn Neulinge in eine schon bestehende Fraktion eintreten, als wenn eine Partei zum ersten Mal ins Parlament einzieht.

Im Lichte dieser Beobachtung erscheinen die 30 Ordnungsrufe, die seit 2017 erteilt wurden, davon 17 gegen AfD-Abgeordnete, eher unspektakulär. Diese Zahl ist aber insofern zu relativieren, als es in den vergangenen 20 Jahren im Schnitt lediglich rund vier Ordnungsrufe pro Wahlperiode gegeben hat,<sup>17</sup> also eine erhebliche Steigerung zu verzeichnen ist (und es bleibt noch ein Jahr bis zur nächsten Bundestagswahl). Hinzu kommt, dass zwei Drittel der Ordnungsrufe, die gegen Mitglie-

**13** Im dritten Wahlgang ist nicht mehr die absolute Mehrheit, sondern nur noch die Mehrheit der abgegebenen Stimmen notwendig. Vgl. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Paragraph 2, Absatz 2.

**14** Vgl. Heike Bredol/Axel Rahmlow, Schluss mit Nachtsitzungen im Parlament, 27. 11. 2019, [www.deutschlandfunkkultur.de/deutscher-bundestag-schluss-mit-nachtsitzungen-im-parlament.2165.de.html?dram:article\\_id=464434](http://www.deutschlandfunkkultur.de/deutscher-bundestag-schluss-mit-nachtsitzungen-im-parlament.2165.de.html?dram:article_id=464434).

**15** Zit. nach Bundestag beschließt Tagesordnungen gegen das Votum der AfD, 11. 12. 2019, [www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw50-de-geschaeftsordnung-672412](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw50-de-geschaeftsordnung-672412).

**16** Für die 1. bis 12. WP siehe Schindler (Anm. 1), Bd. II, S. 1992; bis zur 18. WP siehe DHB, Kap. 7.16: Ordnungsmaßnahmen, 17.5.2018, [www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch/07](http://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch/07).

**17** 14. WP: 7; 15. WP: 10; 16. WP: 2; 17. WP: 1; 18. WP: 2. Vgl. ebd.

der der anderen Fraktionen ergingen, ihren Grund in Äußerungen hatten, die auf die AfD bezogen waren. Ob auch diesmal der parlamentarische Lernprozess greift und tradierte Verhaltensweisen mit der Zeit eingeübt werden, kann frühestens im nächsten Bundestag beurteilt werden, ist aber zu bezweifeln: Zu scharf fallen die Auseinandersetzungen zwischen den etablierten demokratischen Fraktionen und der AfD im Bundestag inzwischen aus, und wohl stärker als jemals zuvor sind sie von prinzipieller Ablehnung geprägt.<sup>18</sup>

## KLEINE ANFRAGEN

Der Eindruck unversöhnlicher Opposition entsteht auch, wenn man die Nutzung parlamentarischer Kontrollinstrumente durch die AfD betrachtet. Hinsichtlich der Inhalte der von ihr gestellten Kleinen Anfragen attestiert ihr die Politikwissenschaftlerin Gudrun Hentges, diese nicht für die Informationsbeschaffung zur Regierungskontrolle, sondern vor allem als „Kampfinstrument“ zu nutzen, um „die eigenen Ideologien zu untermauern“.<sup>19</sup> Zusätzlich drängt sich der Verdacht auf, dass die AfD mit der Flut ihrer Anfragen die Ministerien gezielt überlasten will.<sup>20</sup> Tatsächlich weist die Parlamentsdokumentation mit Stand Juni 2020 für die AfD-Fraktion 2138 Kleine Anfragen aus. Die höchste Zahl, die bis 2005 jeweils von allen Fraktionen zusammen während einer Wahlperiode erreicht wurde, betrug 2070 (13. Wahlperiode, 1994 bis 1998). So plausibel diese Einschätzungen auf den ersten Blick erscheinen mögen, so ist doch vor vorschnellen Urteilen zu warnen.

Kleine Anfragen sind seit Jahrzehnten ein klassisches Instrument der parlamentarischen Opposition, um Sachkontrolle gegenüber der Bundesregierung auszuüben. Insbesondere die Grünen

nutzten es seit ihrem Einzug in den Bundestag 1983. Bald schon zogen die anderen, die jeweilige Regierung nicht tragenden Fraktionen nach – nicht zuletzt, weil es seither nicht mehr nur Wettbewerb zwischen Mehrheit und Opposition, sondern auch immer zwischen mehreren Parteien innerhalb der parlamentarischen Opposition gab. Entsprechend wuchs die Zahl Kleiner Anfragen seit 2005 kontinuierlich. So reichte die Linke in der 18. Wahlperiode (2013 bis 2017) 2184 Anfragen ein, und entsprechend „normal“ ist es, dass seit 2017 neben der erstmalig im Bundestag vertretenen AfD auch die FDP, der die Rückkehr in den Bundestag gelang, sich massiv dieses Instruments bediente – mit 2178 Anfragen sogar häufiger als die AfD. Schon 2005 wurde befürchtet, dass so die Arbeit in den Ministerien fast lahmgelegt werden könnte.<sup>21</sup>

Geschieht dies gegenwärtig tatsächlich absichtsvoll,<sup>22</sup> könnte es sich als zweischneidiges Schwert erweisen: Wie neuere Forschung ergeben hat, können Kleine Anfragen „einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Erfüllung der Repräsentationsfunktion leisten“.<sup>23</sup> Sie dienen nicht (mehr) nur der sachlichen Information der Fachpolitiker, sondern mit ihnen lassen sich politische Themen setzen und der Nachweis führen, dass Anliegen der Wähler aufgegriffen werden. Diese Möglichkeit zu nutzen ist legitim, auch wenn der jeweilige Inhalt ideologisch und propagandistisch abgefasst ist. Aber diese Funktion gerät ebenso in Gefahr wie die Informations- und Kontrollfunktion der Kleinen Anfrage, wenn ernsthaft diskutiert werden muss, ihren Gebrauch förmlich, etwa durch eine Änderung der Geschäftsordnung, einzuschränken.

## SUCHE NACH KONSENS

Auch die Kleine Anfrage als wohletabliertes Instrument parlamentarischer Praxis kann ihre Aufgaben letztlich nur auf Basis eines Grundkonsenses aller Fraktionen erfüllen, der sich an der

**18** Auch ein genauer empirischer Vergleich des heutigen Verhaltens mit dem damaligen Verhalten der Unionsfraktion gegenüber den Grünen in den 1980er Jahren dürfte diese Einschätzung bestätigen. Trotz allen Wettbewerbs – auch zwischen den Parteien der Opposition – gab es seinerzeit keinesfalls eine einhellige Frontstellung aller Fraktionen gegen die Neulinge im Bundestag.

**19** Zit. nach Benjamin Dierks, Neugierige Abgeordnete, genervte Regierende, 20.5.2020, [www.deutschlandfunk.de/die-kleine-anfrage-im-bundestag-neugierige-abgeordnete.724.de.html?dram:article\\_id=477073](http://www.deutschlandfunk.de/die-kleine-anfrage-im-bundestag-neugierige-abgeordnete.724.de.html?dram:article_id=477073). Vgl. auch Gudrun Hentges/Christoph Butterwegge/Gerd Wiegel, Rechtspopulisten im Parlament. Polemik, Agitation und Propaganda der AfD, Frankfurt/M. 2018.

**20** So der Politikwissenschaftler Sven T. Siefken. Vgl. Dierks (Anm. 19).

**21** Vgl. Sebastian Hünermund, Kleine Anfragen im Deutschen Bundestag. Zu den Funktionen des Frageinstruments am Beispiel der 17. Wahlperiode, in: ZParl 3/2018, S. 455–476, hier S. 476, unter Verweis auf Werner J. Patzelt.

**22** Diese Vermutung erhält Nahrung durch die Tatsache, dass sich mehr als jede fünfte Anfrage der AfD auf „Korrekturbitten“ richtet, nämlich auf Informationen darüber, wie häufig Ministerien und nachgeordnete Behörden Medien gebeten haben, ihre Berichterstattung zu korrigieren. Vgl. zum Beispiel BT-Drs. 19/19897, 12.6.2020. Siehe auch Dierks (Anm. 19).

**23** Hünermund (Anm. 21), S. 475.

Alltagstauglichkeit des Bundestages orientiert und daher Kooperations- und Kompromissbereitschaft einschließen muss. Genau diese Eigenschaften und dieser Grundkonsens befinden sich aber im 19. Bundestag in einem fragilen Zustand. Unter den etablierten Fraktionen sind sie nach wie vor ausgeprägt, die AfD ist jedoch in dieser Hinsicht nicht kalkulierbar. So wird die unter den alten Bedingungen bewährte und eingeübte Praxis oft stillschweigend fortgeführt. Zu lernen, wann man informelle Einigungen aufrechterhalten kann und wann der tradierte prozedurale Konsens durch eine förmliche Änderung der Regeln aufgegeben werden muss, ist ein schwieriger Prozess für den Bundestag und seine demokratischen Akteure.

Dies gilt umso mehr, als es nach 1953 noch nie ein Parlament gab, in dem so viele Neulinge saßen wie im 19. Bundestag: 262 und damit 36,8 Prozent der 709 Abgeordneten absolvieren gegenwärtig ihre erste Wahlperiode.<sup>24</sup> Neben der AfD-Fraktion sind auch 59 der 80 FDP-Abgeordneten und weitere 110 Parlamentarier neu im Bundestag. Sie müssen erst in die Parlamentsbräuche eingeübt, in die Parlamentskultur sozialisiert werden, was angesichts der skizzierten Unsicherheit viel größerer Anstrengungen bedarf als zuvor. Gleich zu Beginn der Wahlperiode wurden dafür zusätzliche Hürden errichtet.

Der parlamentarische Alltag des im September 2017 gewählten 19. Deutschen Bundestages begann nämlich mit erheblicher Verzögerung. Zwar hatte sich das Parlament am 24. Oktober 2017 ordnungsgemäß spätestens 30 Tage nach der Wahl konstituiert; danach aber kam es nicht zu der über viele Wahlperioden entwickelten parlamentarischen Routine. In den ersten 60 Jahren der Bundesrepublik hatten die Regierungsbildungen nach Bundestagswahlen durchschnittlich 38 Tage gedauert. 2005 waren schon die 65 Tage ein erheblicher Ausreißer gewesen, die bei der Bildung der Großen Koalition der ersten Merkel-Regierung zwischen der Wahl und der Vereidigung des Bundeskabinetts vergangen waren.

<sup>24</sup> Vgl. Michael Feldkamp, Deutscher Bundestag 1998 bis 2017/18: Parlaments- und Wahlstatistik für die 14. bis beginnende 19. Wahlperiode, in: ZParl 2/2018, S. 207–222, hier S. 210. Für frühere Angaben vgl. Schindler (Anm. 1), 580f.

<sup>25</sup> Sven T. Siefken, Regierungsbildung „wider Willen“ – der mühsame Weg zur Koalition nach der Bundestagswahl 2017, in: ZParl 2/2018, S. 407–436, hier S. 410ff.

<sup>26</sup> Siehe hierzu den Beitrag von Stefan Marschall in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

2017 wurden ganze 171 Tage benötigt, bevor das erneute Bündnis von CDU/CSU und SPD unter Dach und Fach war. Ein voll etabliertes Kabinett mit seinen Ressortzuschnitten und -verteilungen ist aber in der politischen Praxis des deutschen Parlamentarismus die Voraussetzung dafür, dass der Bundestag sich ebenfalls alle nötigen Strukturen geben kann, um seine Funktionen zu erfüllen.

Da sich die Langwierigkeit der Regierungsbildung 2017 früh abzeichnete und die Sondierungen für eine erste sogenannte Jamaika-Koalition (CDU/CSU, Grüne, FDP) im Bund nach vier Wochen gescheitert waren, verschob der Bundestag die Bestellung der Fachausschüsse, „da man für die seit 1969 praktizierte Spiegelbildlichkeit zunächst die künftigen Geschäftsbereiche der Ministerien abwarten wollte“.<sup>25</sup> Stattdessen wurde ein Hauptausschuss mit 47 Abgeordneten eingesetzt – mit der Folge, dass die gewohnten Arbeitsabläufe insbesondere der Gesetzgebung nicht aufgenommen werden konnten. Erst vier Monate nach der Bundestagswahl konstituierten sich die Fachausschüsse, und in den Fraktionen von Union und SPD sowie in der AfD, die ihre Arbeitsebenen ebenfalls weitestgehend spiegelbildlich zu den Ausschüssen gestalten, wurden die Sprecher der Arbeitskreise beziehungsweise -gruppen erst Ende Januar 2018 gewählt. Aus diesem schleppenden Anfang der Wahlperiode resultierte auch ein Verlust an Konturen in der Führung der Fraktionen. Zu wenig konnte eine Art *Esprit de corps* erzeugt werden, und die Motivation litt, da zu viele Abgeordnete nicht genau genug wussten, was sie zu tun hatten beziehungsweise zu wenig zu tun hatten. Insider sprachen gar von „Verwilderung“.

Mittlerweile hat sich vieles wieder eingespielt, noch dazu unter den schwierigen Bedingungen der Corona-Pandemie.<sup>26</sup> Die Hauptherausforderung aber bleibt, den die parlamentarische Arbeitsroutine sichernden prozeduralen Grundkonsens wieder herzustellen oder mutig in demokratischer Übereinkunft Regeln zu ändern. Es wäre nicht das erste Mal, dass der Deutsche Bundestag den Lernprozess, der den Parlamentarismus kennzeichnet, erfolgreich absolviert.

## SUZANNE S. SCHÜTTEMEYER

ist Professorin em. für Regierungslehre und Policyforschung an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Gründungsdirektorin des Instituts für Parlamentarismusforschung (IParl).  
suzanne.schuettemeyer@politik.uni-halle.de

# BUNDESTAG: ENDE DES WACHSTUMS?

## Vorschläge und Perspektiven für die Wahlrechtsreform

*Joachim Behnke*

In der letzten Sitzung des Deutschen Bundestags vor der Sommerpause am Freitag, den 3. Juli 2020, debattierte das Parlament zum wiederholten Male über eine Reform des Wahlrechts. Eine ursprünglich geplante Behandlung des Gesetzentwurfs der drei Oppositionsfraktionen FDP, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen<sup>01</sup> war am Mittwoch zuvor im Innenausschuss blockiert worden. Damit war die letzte realistische Chance vertan, dass es noch vor der nächsten Bundestagswahl 2021 zu einer wirkungsvollen Wahlrechtsreform kommt. In einer Sitzung des Koalitionsausschusses am 25. August 2020 nahmen sich schließlich die Parteispitzen der Großen Koalition selbst des Themas an und einigten sich auf einen zweistufigen Reformprozess, nach dem die „eigentliche“ Reform erst zur Wahl 2025 stattfinden soll. Für die Wahl 2021 sollen lediglich „Dämpfungsmaßnahmen“ ergriffen werden, deren Effekt jedoch voraussichtlich sehr gering sein wird. Darüber hinaus stellen sich auch verfassungsrechtliche Fragen. Eine mehr als siebenjährige Debatte verpufft damit mit einem kläglichen Nicht-Ergebnis.

Anlass für die Reformdebatte war die Vergrößerung des Bundestags aufgrund von Überhangmandaten und Ausgleichsmandaten, die seit dem neuen Wahlgesetz von 2013 vorgesehen sind, um Verzerrungen der Proportionalität durch vorhergehende Verteilungsschritte wieder auszugleichen. 2017 musste der Bundestag um mehr als ein Sechstel von regulär 598 Mandaten auf 709 vergrößert werden. Der Alterspräsident Hermann Otto Solms sprach in seiner Eröffnungsrede von einem „aufgeblähten Parlament“, unter dem sowohl die Arbeitsfähigkeit des Bundestags als auch sein Ansehen bei den Bürgerinnen und Bürgern leide.<sup>02</sup> Im September 2019 brachten über hundert Staatsrechtlerinnen und Staatsrechtler in ei-

nem offenen Brief ihre „Sorge um das Ansehen der Demokratie“ bei einer ausbleibenden Reform zum Ausdruck, da der Eindruck entstehe, dass den Abgeordneten „das eigene Hemd (...) wichtiger sei als der Gemeinwohlrock“.<sup>03</sup> Auch der aktuelle Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble und sein Amtsvorgänger Norbert Lammert hatten eine entsprechende Reform jeweils dezidiert zu einem besonders wichtigen Vorhaben ihrer Amtsperiode erklärt.

### URSACHEN DES PROBLEMS

Die Vergrößerung des Bundestags 2017 ist im Wesentlichen auf den Ausgleich von Überhangmandaten zurückzuführen.<sup>04</sup> Überhangmandate entstehen, wenn eine Partei in einem Bundesland mehr Direktmandate gewinnt, als ihr dort Mandate im Verhältnis zu ihren Zweitstimmen zustehen würden. Dies lässt sich aus dem Zusammenwirken zweier Effekte erklären, nämlich der Entstehung eines Potenzials für die Entstehung von Überhangmandaten einerseits und der tatsächlichen Verwirklichung dieses Potenzials andererseits. Das Potenzial besteht dabei in der maximalen Anzahl von Überhangmandaten, die eine Partei bei einem gegebenen Zweitstimmenanteil erzielen könnte. Beträgt der Anteil der Direktmandate an der Gesamtheit der Mandate – wie bei Bundestagswahlen üblich – rund 50 Prozent, dann ist das Potenzial die Differenz zwischen 50 Prozent und dem Zweitstimmenanteil der Partei. Dieses Potenzial kann allerdings nur dann verwirklicht werden, wenn die betreffende Partei alle oder annähernd alle Direktmandate gewinnt. Dabei gewinnt in der Regel nur die stärkste Partei Überhangmandate.

Als grobe Faustregel kann man annehmen, dass die stärkste Partei, wenn sie mehr als zehn Prozentpunkte vor der zweitstärksten Partei liegt, mehr als 90 Prozent der Direktmandate gewinnt.<sup>05</sup> Der sprunghafte Anstieg der Überhangmandate zwischen 2005 und 2009 zum Beispiel ist darauf zurückzuführen, dass die Differenz der Stimmenanteile von CDU/CSU und SPD – ausgehend von einem praktischen Gleichstand 2005 – um fast zehn Prozentpunkte zunahm, obwohl sich die CDU/CSU sogar noch einmal leicht verschlechterte (von 35,2 auf 33,8 Prozent). 2009 war daher ein paradigmatischer Fall für eine Konstellation, die das Entstehen von Überhangmandaten besonders begünstigt: eine stärkste Partei, die deutlich weniger als 50 Prozent der Stimmen erhält, aber gleichzeitig weit vor der zweitstärksten Partei liegt.

2009 entstanden noch 24 Überhangmandate für die Union, 2017 waren es schon 41, denn 2017 lag die kritische Konstellation noch akzentuierter vor. Mit nur 32,9 Prozent der Zweitstimmen erzielte die Union das – abgesehen von 1949 – schlechteste Ergebnis ihrer Geschichte. Damit lag sie aber immer noch 12 Prozentpunkte vor der SPD, die mit 20,5 Prozent der Zweitstimmen ebenfalls einen historischen Tiefpunkt erreichte.

Die angeführten strukturellen Ursachen für die Entstehung von Überhangmandaten hängen eng mit der Struktur des Parteiensystems zusammen. Dabei gilt: Je mehr Parteien es gibt und je

gleichmäßiger sich die Stimmen unter den – aus Sicht der größten Partei – anderen Parteien verteilen, desto leichter wird es möglich, dass die größte Partei einerseits deutlich unter 50 Prozent und andererseits deutlich vor der zweitstärksten Partei liegt, was der kritischen Konstellation für die Entstehung von Überhangmandaten entspricht.

In einem Zwei-Parteien-System müsste die stärkste Partei, damit sie annähernd alle Direktmandate gewinnt, entsprechend der genannten Faustregel mindestens 55 Prozent der Zweitstimmen auf sich vereinen. Hier kann es gar nicht zur Entstehung von Überhangmandaten kommen. In einem Drei-Parteien-System kann die stärkste Partei theoretisch ab rund 40 Prozent der Stimmen – mit jeweils 30 Prozent für die beiden anderen Parteien – annähernd alle Direktmandate gewinnen, in einem Sechs-Parteien-System mit CDU/CSU,<sup>06</sup> SPD, FDP, Grünen, Linke und AfD könnte die stärkste Partei theoretisch schon mit 25 Prozent – mit jeweils 15 Prozent für die anderen Parteien – fast alle Direktmandate gewinnen. Tatsächlich waren die Ergebnisse von 2017 in einigen Bundesländern nicht mehr allzu weit von diesen „Idealzuständen“ für die Entstehung von Überhangmandaten entfernt. So konnte die CDU in Brandenburg mit etwas mehr als 28 Prozent der für die Sitzverteilung herangezogenen Zweitstimmen 90 Prozent der Direktmandate gewinnen, in Thüringen mit knapp 31 Prozent alle Direktmandate. Wären diese Verhältnisse repräsentativ für das Bundesgebiet, hätte der Bundestag heute weit über 900 Sitze.

Die Veränderung des Parteiensystems, also sowohl die zunehmende Fragmentierung als auch das Abschmelzen der ehemaligen Volksparteien, verkörpert einen langfristigen und stabilen Trend, der auf kontinuierlich wirkenden soziologischen und psychologischen Prozessen beruht.<sup>07</sup> Gleichzeitig hat im Laufe der vergangenen Jahrzehnte die „Beweglichkeit“ der Wählerschaft zugenommen, weil kurzfristige Kandidaten- und Sachthemeneffekte an Bedeutung für die Wahlentscheidung gewonnen haben. Es ist zwar keineswegs grundsätzlich auszuschließen, dass die

**01** Vgl. Gesetzentwurf der FDP-, Linke- und Grünen-Fraktionen zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, Bundestags-Drucksache (BT-Drs.) 19/14672, 6. 11. 2019.

**02** Rede von Alterspräsident Dr. Hermann Otto Solms, 24. 10. 2017, [www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw43-konstituierende-rede-solms-530094](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw43-konstituierende-rede-solms-530094).

**03** Zit. nach Staatsrechtler für kleineren Bundestag, 20. 5. 2019, [www.tagesschau.de/inland/bundestag-verkleinerung-101.html](http://www.tagesschau.de/inland/bundestag-verkleinerung-101.html).

**04** Tatsächlich kann es nach dem Gesetz von 2013 auch zu einer Vergrößerung ohne Überhangmandate kommen. 2013 zum Beispiel orientierte sich der Ausgleich an der CSU, die gar keine Überhangmandate erzielt hatte, aber unter anderem aufgrund einer in Bayern relativ niedrigen Wahlbeteiligung bei den ersten Stufen der Verteilung überrepräsentiert war. Vgl. Joachim Behnke, Das neue Wahlgesetz – oder: Was lange währt, wird nicht unbedingt gut, in: Reimut Zohlnhöfer/Thomas Saalfeld (Hrsg.), Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009–2013, Wiesbaden 2014, S. 49–71.

**05** Vgl. Joachim Behnke, Parteienstruktur und Überhangmandate, in: Frank Brettschneider/Jan van Deth/Edeltraud Roller (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2002, Wiesbaden 2004, S. 327–352.

**06** CDU und CSU werden hier wie eine Partei behandelt, da jeweils nur eine von beiden in einem Bundesland antritt.

**07** Vgl. Peter Lösche, Ende der Volksparteien, in: APuZ 51/2009, S. 6–12.

CDU/CSU bei zukünftigen Wahlen wieder über 40 Prozent der Stimmen erhalten könnte (genauso, wie das auch für andere Parteien nicht ausgeschlossen werden kann). Aber sie verfügt nicht mehr über ein Reservoir von Wählerinnen und Wählern in dieser Größenordnung mit einer stabilen Loyalitätsbeziehung zu ihr, die ein solches Ergebnis als Normalfall erwarten lassen würden. Ein Ergebnis der Union im Umfeld von 30 Prozent wie 2017 ist daher mit großer Wahrscheinlichkeit kein historischer Ausreißer, sondern dürfte eher typisch für die mittelfristige Entwicklung und somit Ausdruck der „neuen Normalität“ sein. Es ist deshalb sinnvoll, bei Reformüberlegungen von Verhältnissen wie 2017 oder noch extremeren auszugehen.

### MÖGLICHE STELLSCHRAUBEN

Die verschiedenen Reformmodelle lassen sich vor allem durch spezifische Bedingungen unterscheiden, die durch einen Reformentwurf jeweils erfüllt beziehungsweise keineswegs verletzt werden sollten. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die folgenden vier Bedingungen:

1. Einhaltung der Regelgröße von 598 Sitzen.
2. Aufrechterhaltung des Interparteiensproporz: Die endgültigen bundesweiten Sitzzahlen der Parteien sollen dem Verhältnis ihrer bundesweit erzielten Zweitstimmen entsprechen.
3. Unantastbarkeit der Direktmandate: Direktmandate, das heißt Wahlkreismandate, die eine Partei dadurch errungen hat, dass ihre Kandidatin oder ihr Kandidat im Wahlkreis eine relative Mehrheit an Erststimmen gewonnen hat, sollen der Partei ungeschmälert zugeteilt werden.
4. Unantastbarkeit der Listenmandate: Listenmandate, die einer Partei proportional zu ihren Zweitstimmen in einem Bundesland zustehen, sollen der jeweiligen Landesliste der Partei in vollem Umfang zukommen.

Das Problem besteht nun allerdings darin, dass diese vier Bedingungen nicht alle erfüllt werden können, wenn viele Überhangmandate an-

fallen. Dieser Zusammenhang kann in Form eines „Unvereinbarkeitstheorems“ gefasst werden:<sup>08</sup> Wenn es zu einer größeren Anzahl von Überhangmandaten kommt, ist es nicht möglich, dass die Unantastbarkeit der Direktmandate, die Unantastbarkeit der Listenmandate und die Aufrechterhaltung des Interparteiensproporz eingehalten werden können, ohne dass es zu einer deutlichen Vergrößerung des Parlaments kommt.

Die genannten Bedingungen sind die Stellschrauben des Systems, mit deren Variation die verschiedenen Reformentwürfe arbeiten.

### PFADE DER REFORM

Je nachdem, welche Bedingungen man lockern möchte, lassen sich im Wesentlichen drei grundsätzliche Pfade für den Gang der Debatte identifizieren. Diese stehen für grundsätzliche Logiken, wie man an das Problem herangehen kann, in der Realität sind sie allerdings nicht unbedingt in ihrer Reinform anzutreffen.

#### Erster Pfad:

##### Strikte Einhaltung der Sollgröße

Auf diesem Pfad wird der Einhaltung der Sollgröße des Bundestags oberste Priorität eingeräumt. Er wird in der aktuellen Debatte von Verfechtern von Kappungsmodellen eingeschlagen. Bei Kappungsmodellen werden nur so viele Direktmandate vergeben, wie durch Zweitstimmen gedeckt sind. Damit es zu dieser Deckung kommt, werden die Direktmandate mit den schlechtesten Ergebnissen in entsprechender Anzahl nicht vergeben. In Kappungsmodellen wird also die Bedingung der Unantastbarkeit der Direktmandate aufgegeben. Kappungsmodelle wurden in der einschlägigen Literatur intensiv diskutiert<sup>09</sup>

<sup>08</sup> Vgl. Joachim Behnke, Die Unausweichlichkeit der Reform des Wahlsystems nach seinem offenkundigen Scheitern bei der Bundestagswahl 2017, in: Susanne Baer et al. (Hrsg.), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Tübingen 2019, S. 23–49.

<sup>09</sup> Vgl. Hans Meyer, Lösungsmöglichkeiten nach dem Wahlsurteil des BVerfG vom 3. Juli 2008, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 3/2009, S. 137–145; Olga Birkmeier et al., Eine schonende Verbindung von Personen- und Verhältniswahl zum Abbau negativer Stimmgewichte bei Bundestagswahlen, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 1/2011, S. 55–79.

und zuletzt vor allem vom Rechtswissenschaftler Hans Meyer wieder mit Nachdruck thematisiert.<sup>10</sup> Es lässt sich dabei zwischen umfassenden vorgelagerten Kappungsmodellen und begrenzten nachgelagerten Kappungsmodellen unterscheiden.

Umfassende Kappungsmodelle setzen auf der Ebene der Länder an und sehen vor, dass jede Partei in jedem Bundesland maximal so viele Mandate erhält, wie ihr dort nach ihren Zweitstimmen zustehen würden. Ein solches Kappungsmodell, bei dem sämtliche Überhangmandate durch Kappung beseitigt werden, findet sich in der Logik des AfD-Vorschlags von 2019 wieder.<sup>11</sup> Bei begrenzten nachgelagerten Kappungsmodellen kommt es vor der Kappung zu einer Reduzierung der Überhangmandate, indem ein Teil von ihnen mit Listenmandaten verrechnet wird. Überhangmandate der CDU zum Beispiel in Baden-Württemberg würden dadurch kompensiert, dass vorhandene Listenmandate der CDU zum Beispiel in Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen abgezogen würden. In diesem Fall kommt es also zusätzlich zur Aufgabe der Bedingung der Unantastbarkeit der Listenmandate, dafür aber kann die Anzahl der zu kappenden Direktmandate reduziert werden. Der Reformvorschlag der Grünen von 2011 sah beispielsweise die weitestmögliche Verrechnung von Überhangmandaten mit Listenmandaten und die Kappung der dann noch verbliebenen Überhangmandate vor.<sup>12</sup>

Jedes Reformmodell, mit dem garantiert werden soll, dass sowohl der Interparteienproporz aufrechterhalten als auch eine maximale Größe des Parlaments nicht überschritten wird – sei es die Sollgröße von 598 oder ein sogenannter „Deckel“ –, muss zwangsläufig solche Kappungselemente enthalten. Die beiden Vorschläge der AfD von 2019 und der Grünen von 2011 sind daher die einzigen, die jemals gemacht wurden, die die strikte Einhaltung der Sollgröße von 598 Sitzen garantiert hätten.

**10** Vgl. Hans Meyer, Welche Medizin empfiehlt sich gegen einen adipösen Bundestag?, in: Archiv des öffentlichen Rechts 4/2018, S. 521–553.

**11** Vgl. Antrag der AfD-Fraktion, Wahlrechtsreform jetzt – Bundestag auf eine definitive Mandatszahl verkleinern, BT-Drs. 19/14066, 16. 10. 2019.

**12** Vgl. Gesetzentwurf der Grünen-Fraktion zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, BT-Drs. 17/4694, 9. 2. 2011.

## Zweiter Pfad:

### „muddling through“

Bei diesem Pfad wird an mehreren Stellschrauben gleichzeitig gedreht, dennoch wird das Problem der Vergrößerung des Bundestags nur unzureichend behandelt. Dieser Kategorie sind die Vorschläge der SPD-Fraktion und der Unionsfraktion sowie der von ihnen gemeinsam getragene Vorschlag des Koalitionsausschusses zuzurechnen.

Beim SPD-Vorschlag von Anfang 2020 wurde die reguläre Größe des Bundestags als strikt einzuhaltende Sollgröße aufgegeben, es wurde aber ein „Deckel“ beziehungsweise eine Obergrenze von 690 Sitzen eingezeichnet.<sup>13</sup> Bis zur Erreichung der Obergrenze wäre auf übliche Weise ausgeglichen worden, danach wäre es zur Kappung der dann noch überschüssigen Direktmandate gekommen.<sup>14</sup> Darüber hinaus sah der SPD-Vorschlag vor, den ersten Zuteilungsschritt des aktuellen Wahlgesetzes, wonach die 598 Sitze zuerst im Verhältnis zu den Bevölkerungszahlen auf die Bundesländer verteilt werden, zu streichen<sup>15</sup> und eine paritätisch mit Frauen und Männern besetzte Liste einzuführen.

Der Vorschlag, den die Unionsfraktion am 30. Juni 2020 ad hoc vorlegte,<sup>16</sup> verzichtete ebenfalls auf die Einhaltung der Regelgröße, sah aber nicht einmal mehr eine Obergrenze vor. Die Vergrößerung des Bundestags sollte unter anderem dadurch begrenzt werden, dass bis zu sieben Überhangmandate nicht ausgeglichen werden sollten. Er opferte also die Bedingung der Proportionalität zwischen den Parteien, das heißt, hinter den Mandaten der größten Fraktion stünden durchschnittlich merkbar weniger Wählerinnen und Wähler als hinter den Mandaten der anderen Parteien. Dazu käme die

**13** Vgl. SPD-Bundestagsfraktion, Eine faire und nachhaltige Wahlrechtsreform für Deutschland, 3. 3. 2020, [www.spdfraktion.de/system/files/documents/beschluss-wahlrecht-spd-20200303.pdf](http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/beschluss-wahlrecht-spd-20200303.pdf).

**14** In die Verhandlungen im Koalitionsausschuss Ende August ging die SPD mit einem leicht modifizierten Entwurf, der eine teilweise Verrechnung der Listenmandate mit den Überhangmandaten vorsah.

**15** Da dies die Ursache für den Vergrößerungseffekt bei der Bundestagswahl 2013 war (vgl. Behnke, Anm. 4), ist dieser Schritt grundsätzlich zu begrüßen. Tatsächlich aber ist er für die Endverteilung nahezu irrelevant, sobald der Ausgleich aufgrund von Überhangmandaten zustande kommt.

**16** Vgl. Albert Funk, CDU und CSU haben es plötzlich ganz eilig, 1. 7. 2020, [www.tagesspiegel.de/25965962.html](http://www.tagesspiegel.de/25965962.html).

Gefahr von Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse im Parlament durch unausgeglichene Überhangmandate.

Simulationen zeigen, dass es schon bei sieben unausgebalancierten Überhangmandaten mit einer Wahrscheinlichkeit von etwa einem Viertel zu neuen möglichen Mehrheitskoalitionen beziehungsweise der Zerstörung bestehender Mehrheiten kommen kann.<sup>17</sup> Eine Regierungskoalition, die weniger Stimmen erhalten hätte als die ihr im Parlament gegenüberstehenden Oppositionsparteien, hätte jedoch eine wackelige Legitimationsgrundlage. Dabei wäre der Verkleinerungseffekt von sieben unausgebalancierten Überhangmandaten ausgesprochen überschaubar. Die Endgröße des Bundestags würde sich vermutlich lediglich um 12 bis 15 Sitze verringern.<sup>18</sup> Überraschenderweise hat sich die Unionsfraktion in diesem Vorschlag zusätzlich auf eine Reduktion der Anzahl der Wahlkreise auf 280 eingelassen, womit schon von Beginn an die Entstehung von Überhangmandaten verhindert werden sollte.

In die Verhandlungen im Koalitionsausschuss Ende August ging die Union offensichtlich mit einem noch einmal leicht modifizierten Vorschlag, der eine Änderung des ersten Zuteilungsschritts der „Mindestsitzkontingente“ vorsah, wodurch eine teilweise Verrechnung der Listenmandate mit Überhangmandaten erfolgen soll. Der nun vom Koalitionsausschuss vorgelegte Vorschlag<sup>19</sup> ist eine leicht abgemilderte Version des letzten Unionsentwurfs. Allerdings wird auf eine Reduktion der Anzahl der Wahlkreise auf 280 verzichtet, es bleibt bei der aktuellen Zahl von 299. Die Zahl der zulässigen unausgebalancierten Überhangmandate wurde auf drei reduziert. Ein Teil der verbliebenen Listenmandate wird mit – soweit vorhanden – Überhangmandaten verrechnet. Von den wesentlichen Kernelementen des SPD-Vorschlags, einer Deckelung der Gesamtgröße und Kappung der bei Erreichung des Deckels immer noch verbleibenden Überhangmandate, findet sich im Modell des Koalitionsausschusses keines wieder.

**17** Vgl. meine Stellungnahme im Innenausschuss des Bundestags zum Gesetzentwurf der drei Oppositionsfraktionen, Ausschussdrucksache 19(4)502 A, 25.5.2020, S. 30f.

**18** Zu nennenswerten Effekten käme es lediglich, wenn sich der Ausgleich an der CSU orientierte.

**19** Vgl. Robert Roßmann, Wahlrechtsreform: Viel Schall, wenig Rauch, 26.8.2020, [www.sueddeutsche.de/1.5010620](http://www.sueddeutsche.de/1.5010620).

Die Effekte dieser Reform sind daher in keiner Weise vorhersehbar. Sie könnten theoretisch sehr stark ausfallen, wenn die CSU fast keine Überhangmandate erhält und annähernd alle Überhangmandate der CDU mit ihren eigenen Listenmandaten verrechnet werden können. Dann müsste der Bundestag nur in geringem Maße vergrößert werden. Genauso gut aber ist es möglich, dass es nur einen sehr geringen Effekt gibt, wenn nämlich fast keine Listenmandate der CDU zur Verrechnung mit Überhangmandaten bereitstehen. In diesem Fall ist sogar eine weitere Vergrößerung des Bundestags auf 750 oder gar 800 Sitze und mehr vorstellbar. Die drei unausgebalancierten Überhangmandate würden dabei eine vernachlässigbare Reduktion um vier bis sechs Mandate bewirken.

Der Vorschlag ist jedoch nicht nur ungeeignet, die bestehenden Probleme zu lösen, er schafft seinerseits neue. Denn die drei unausgebalancierten Überhangmandate verstoßen nicht nur gegen grundlegende Fairnessanforderungen, sie sind darüber hinaus womöglich auch verfassungsrechtlich problematisch.<sup>20</sup> Es ist zwar richtig, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 2012 unausgeglichene Überhangmandate bis zu einer gewissen Größenordnung als hinnehmbar betrachtet hat,<sup>21</sup> aber eben nur als nicht zu vermeidende Nebenfolge der Personalisierungskomponente. Der jetzige Vorschlag aber macht die drei unausgebalancierten Überhangmandate zu einem Bonus oder Rabatt für die Überhangspartei,<sup>22</sup> weil der Ausgleich lediglich früher zum Stoppen kommt. Damit sind die drei unausgebalancierten Überhangmandate ein bewusst geschaffenes Element des Wahlsystems, ohne dass sie sich als solche in irgendeiner Form rechtfertigen lassen. Die dadurch bewirkte Dämpfung der Vergrößerung um vier bis sechs Mandate dürfte jedenfalls keine hinreichende Rechtfertigung aus verfassungsrechtlicher Sicht sein, weil es keine bestimmte Größe des Bundestags gibt, die aus verfassungsrechtlicher Sicht geboten ist.

**20** Vgl. dazu die Stellungnahme des Staatsrechtlers Christoph Schönberger vor dem Innenausschuss des Bundestags, Ausschussdrucksache 19(4)502 B, 25.5.2020, insb. Abschnitt III. 3.

**21** Vgl. BVerfG, 2 BvF 3/11 vom 25.7.2012, Rn. 143 und 144.

**22** Vgl. zu dieser Problematik auch Joachim Behnke, Einfach, fair, verständlich und effizient – personalisierte Verhältniswahl mit einer Stimme, ohne Direktmandate und einem Bundestag der Regelgröße, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2019, S. 630–654, insb. S. 640 ff.

### Dritter Pfad:

#### Beseitigung der Ursachen

Nach dem Unvereinbarkeitstheorem muss es, kommen Überhangmandate einmal in größerer Zahl vor, zu einem Trade-off zwischen den genannten Bedingungen kommen. Das heißt, man muss sich entscheiden, auf welche man zugunsten von anderen verzichten möchte. Der Königsweg, dieses Dilemma gar nicht erst entstehen zu lassen, besteht daher darin, den Anlass aus dem Weg zu räumen, nämlich die Überhangmandate selbst. Je kleiner der Anteil der Direktmandate ist, desto weniger Überhangmandate fallen an. Der Vorschlag der drei Oppositionsfractionen FDP, Grüne und Linke, der zudem als einziger in der ausgearbeiteten Form eines Gesetzentwurfs vorlag,<sup>23</sup> sah daher eine Reduktion der Anzahl der Wahlkreise von derzeit 299 auf 250 vor.

Dieser Ansatz verfolgt das Ziel der Verkleinerung in konsistenter Weise, denn es gilt: Will man Überhangmandate grundsätzlich verhindern, darf der Anteil der Direktmandate maximal so groß sein wie der minimale Anteil an Zweitstimmen, ab dem es möglich ist, alle Direktmandate zu gewinnen. Bei einer fixierten Anzahl von Direktmandaten muss das Parlament so lange vergrößert werden, bis diese fixe Anzahl im Verhältnis zur Parlamentsgröße genau dem Zweitstimmenanteil der Partei, die alle Direktmandate gewinnt, entspricht.

Die Reduktion um 49 Wahlkreise wäre also in jedem Fall ein sehr wirkungsvolles Mittel zur Verkleinerung des Bundestags. Allerdings würde sie nicht ausreichen, um die Entstehung aller Überhangmandate unter ähnlichen Bedingungen wie 2017 gänzlich zu verhindern; hierfür müsste die Anzahl der Wahlkreise sogar auf rund 200 reduziert werden.<sup>24</sup> Aus diesem Grund sah der Drei-Fractionen-Vorschlag zusätzlich die Verrechnung von internen Überhangmandaten mit Listenmandaten vor. Um die bei der Abgabe von Listenmandaten entstehenden Schmerzen etwas zu dämpfen, wurde in dem Vorschlag die Regelgröße auf 630 Sitze erhöht. Sollten dann immer noch externe Überhangmandate vorhanden sein,

würden diese ausgeglichen. Mit einem Ergebnis wie 2017 wäre es nach diesem Vorschlag jedenfalls zu keiner Vergrößerung gekommen.

### FAIRNESS ALS ÜBERGEORDNETES KRITERIUM

Wahlen regeln die Form der Machtvergabe, in der die Bürgerinnen und Bürger ihre Repräsentantinnen und Repräsentanten für die Legislative und – im parlamentarischen System – über diese indirekt auch ihre Regierung wählen. Über Wahlen werden also die Machtverhältnisse der zwei für die politische Gestaltung wichtigsten Staatsgewalten geregelt. Das Wahlsystem berührt somit den Kern der Demokratie und der Staatsorganisation und wird deshalb auch als materielles Verfassungsrecht bezeichnet. Wahlsystemfragen sollten daher auch dann, wenn sie wie bei uns nicht explizit durch die Verfassung, sondern mittels einfacher Gesetzgebung geregelt sind, immer so behandelt werden, *als ob* es hierbei um die Regelung von Verfassungsinhalten ginge. Diese Wahrnehmung spiegelt sich auch im Bekenntnis der Parteien beziehungsweise der meisten Politikerinnen und Politiker dazu wider, dass das Wahlsystem möglichst im Konsens aller Parteien verabschiedet werden sollte, denn die Bedeutung einer einstimmigen Entscheidung wird immer betont, wenn es um die Begründung von Verfassungsinstitutionen geht. Das wichtigste Legitimationsargument, das wir für die Begründung von Verfassungen nutzen, ist das vertragstheoretische. Wir sollten es daher auch bei der Beurteilung von Wahlsystemreformen einsetzen.

Eine Schlüsselrolle spielt dabei die Frage, in welcher Form und in welchem Umfang Interessen eine Rolle spielen dürfen. Interessen folgen Wünschen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger, sie sind daher selbstverständlich wichtig, und etwas zugespitzt könnte man sagen, dass die Konstruktion des gesamten politischen Systems dem Zweck dient, Interessen auf angemessene Weise gerecht zu werden. Die Spielregeln des politischen Systems, die in der Verfassung geregelt sind, legen fest, wie Interessen zum wirkungsvollen Input in diesem Spiel werden. Damit ist aber gleichzeitig klar, dass diese Interessen keine Rolle spielen dürfen und können, wenn es um die Festlegung eben dieser Spielregeln

<sup>23</sup> Vgl. Gesetzentwurf der FDP-, Linke- und Grünen-Fractionen (Anm. 1).

<sup>24</sup> Vgl. Friedrich Pukelsheim, 598 Sitze im Bundestag statt 709? 200 Wahlkreise statt 299!, in: Deutsches Verwaltungsblatt 3/2018, S. 153–160; Behnke (Anm. 22).

selbst geht.<sup>25</sup> Parteien müssen als Gleiche mit von bloßen Eigeninteressen „gereinigten“ Präferenzen<sup>26</sup> in den Verhandlungsprozess gehen und als „unparteiische“ Akteure<sup>27</sup> Vorschläge erarbeiten, die niemand mit vernünftigen Gründen zurückweisen kann.<sup>28</sup> Keine Partei darf daher Vorschläge machen, die ihr im Verhältnis zu den anderen Parteien einen einseitigen und ungerechtfertigten Vorteil verschaffen.

Es ist nun offensichtlich, dass unausgeglichene Überhangmandate, die vor allem der Union zugutekämen, einen solchen einseitigen und ungerechtfertigten Vorteil ergeben würden. Der von der Union gerne vorgebrachte Hinweis, unausgeglichene Überhangmandate behandelten alle Parteien gleich, weil sie auch den anderen Parteien zustünden, wenn sie sie denn einmal erhielten, ist ungefähr so überzeugend wie die Behauptung, die Bürgerinnen von Paris hätten 1789 keinen Grund gehabt, sich über Hunger und Armut zu beschweren, weil sie ja auch als Marie Antoinette hätten geboren werden können. Unausgeglichene Überhangmandate sind das lediglich abgemilderte Echo des Mehrheitswahlsystems mit all seinen proporzverzerrenden Eigenschaften und verletzen daher wie dieses grundlegende Fairnessgebote. Unter Gerechtigkeitsaspekten scheint es zudem offensichtlich, dass eine Kappung von Überhangmandaten einen geringfügigeren Eingriff bedeuten würde, als wenn man die Überhangmandate unausgeglichene stehen lassen würde.<sup>29</sup>

Im Gegensatz zum Vorschlag der Union sind alle Vorschläge der anderen Parteien fair – wenn, wie gezeigt, auch nicht unbedingt effizient –, weil sie alle Parteien gleich behandeln. Grundsätzlich wären sie damit in der Logik eines vertragstheoretischen Arguments als Grundlage einer konsensualen Lösung vorstellbar gewesen. Es stimmt zwar, dass die Kappung von überschüssigen Direktmandaten und die Reduktion von Wahlkreisen für die Union Konsequenzen hätten, die sie

für andere Parteien nicht hätten. Aber ungleiche Betroffenheit schafft nicht schon Unrecht, denn auch der Dieb ist von seiner Gefängnisstrafe stärker betroffen als der rechtstreue Bürger.

Nur wenn durch die asymmetrische Betroffenheit der Union ihr gleichzeitig etwas genommen würde, worauf sie einen legitimen Anspruch erheben könnte, wäre ein solches Vorgehen unfair gegenüber der Union. Aber ein solcher Anspruch auf die Direktmandate existiert nicht a priori, er wird erst durch das jeweils gültige Wahlrecht formuliert. Es ist nicht erkennbar, wie er jenseits und unabhängig davon als quasi-naturrechtlicher Anspruch entstehen könnte. Eine relative Mehrheit von teilweise nur noch einem Viertel der Erststimmen schafft sicherlich keinen automatischen natürlichen Besitzanspruch auf ein Mandat.

Genauso erhielte die Union zwar weniger Wahlkreismandate, wenn es insgesamt von vornherein weniger Wahlkreise geben würde, ihr entstünde aber dadurch in keiner Weise Unrecht, geschweige denn ein Nachteil gegenüber den anderen Parteien. Denn der relative Sitzverlust bei einer Reduktion der Anzahl der Wahlkreise, wie im Drei-Fraktionen-Modell vorgeschlagen, wäre für alle Parteien genau derselbe, nur dass er eben für manche Parteien vor allem in Form von Direktmandaten anfiel, weil die Mandate dieser Parteien vor allem in Form von Direktmandaten existieren, während er für andere Parteien in Form von Listenmandaten anfiel, weil diese Parteien eben nur Listenmandate haben. Die Reduktion der Anzahl der Wahlkreise mag aus anderen Gründen als problematisch angesehen werden, sicherlich aber nicht aus Gründen der Fairness.

## WIE GEHT ES WEITER?

Das Ende August 2020 vorgelegte Konzept der Großen Koalition ist aus den genannten Gründen eine unzureichende Vorkehrung gegen eine Vergrößerung des Bundestags gegenüber seiner Sollgröße. Denn eine kluge Reform darf nicht auf dem Wunschdenken aufbauen, dass es schon irgendwie gut gehen wird, sondern sollte Vorkehrungen für den schlimmstmöglichen Fall treffen. Der Koalitionsentwurf aber ignoriert dieses unter realistischen Annahmen nicht geringe Risiko. Die Reformdebatte muss daher letztlich als gescheitert betrachtet werden. Für

**25** Vgl. Joachim Behnke, Die Spielregeln der Konstruktion von Spielregeln – Das Beispiel der Wahlrechtsdebatte, in: Zeitschrift für Politische Theorie 1/2015, S. 3–18.

**26** Vgl. Robert E. Goodin, Laundering Preferences, in: Jon Elster/Aanund Hylland (Hrsg.), Foundations of Social Choice Theory, Cambridge 1986, S. 75–101.

**27** Vgl. Brian Barry, Justice as Impartiality, Oxford 1996.

**28** Vgl. Thomas M. Scanlon, What We Owe to Each Other, Princeton 1998.

**29** Vgl. Behnke (Anm. 22).

die Bundestagswahl 2021 sind, je nach Ergebnis der Wahl, vermutlich Bundestagsgrößen zwischen 650 und 850 Sitzen zu erwarten. Es könnte also zu einer leichten Entspannung gegenüber 2017 kommen – genauso könnte sich das Problem aber auch verschärfen.

Eine Vergrößerung des Parlaments könnte in der jetzigen Lage bestenfalls noch durch eine zivilgesellschaftliche Bewegung verhindert werden, die an dem Wahlverhalten ansetzen würde. Dies könnte umgesetzt werden, indem die Wählerinnen und Wähler eine bestimmte Form gemeinwohlorientierten strategischen Wählens durch geschickte Nutzung der Erststimme praktizieren. Denn wenn zu erwarten ist, dass die stärkste Partei sehr viele Überhangmandate erhält, dann könnte dies verhindert werden, indem die Anhängerinnen und Anhänger der anderen Parteien ihre Erststimmen koordinieren und auf bestimmte Wahlkreiskandidatinnen und -kandidaten konzentrieren. Dass solche Kampagnen für bestimmte Formen strategischen Wählens durchaus Erfolg haben können, zeigt nicht zuletzt das Wahlverhalten von Unionsanhängerinnen und -anhängern bei der Nachwahl 2005 in Dresden<sup>30</sup> und die verbreiteten Wahlabsprachen in Mehrheitswahlssystemen.

Diese Form strategischen Wählens hätte, da die Koordination nur bezüglich der Erststimmen und völlig unabhängig von der Vergabe der Zweitstimme erfolgt, keinerlei Auswirkungen auf die relative Verteilung der Sitze zwischen den Parteien. Es käme durch diese Form also zu keinerlei Nachteil oder Vorteil einer bestimmten Partei. Diese Art strategischen Wählens wäre daher frei von jeglichem Ruch einer fragwürdigen Manipulation und würde dem Bürger vielmehr sogar die Möglichkeit eröffnen, neben seiner originären Präferenz für eine Partei zugleich eine Präferenz für die Beibehaltung der Regelgröße des Bundestags auszudrücken. Die Wahlentscheidung würde

so gleichzeitig parteiische und gemeinwohlorientierte Motive widerspiegeln, ohne dass diese zueinander in Widerspruch gerieten.

Was die institutionelle Reform des Wahlsystems angeht, so ist angesichts des katastrophalen Scheiterns der Parteien in diesem Punkt nicht damit zu rechnen, dass sich diese in der nächsten Legislaturperiode leichter auf ein von ihnen gemeinsam getragenes Ergebnis verständigen könnten. Anstatt über das Für und Wider von einzelnen Modellen nachzudenken, sollte es daher auch ein Nachdenken über den Prozess der Entscheidungsfindung selbst geben, das heißt über die Etablierung von Mechanismen, die die Debatte vom Einfluss von Parteieninteressen zu befreien helfen würden. Vielversprechend könnte dabei der Einsatz von Elementen der sogenannten deliberativen Demokratietheorie sein. Repräsentativ ausgewählte Bürgerversammlungen würden durch Expertinnen und Experten über die Vorzüge und Nachteile einzelner Modelle informiert werden und könnten dann eine Empfehlung für die Politik abgeben. Ein solches Verfahren wurde 2004 in British Columbia angewandt.<sup>31</sup> Denn es gilt, in einer Paraphrasierung eines dem französischen Ministerpräsidenten Georges Clemenceau zugeschriebenen Ausspruchs, der Krieg sei zu wichtig, um ihn den Generälen zu überlassen: Das Wahlsystem ist zu wichtig, um es (allein) den politischen Parteien zu überlassen.

**30** Hier kam es zu einer strategischen Nutzung des Effekts des „negativen Stimmgewichts“. Dadurch, dass ein Teil der Unionsanhänger seine Zweitstimmen der eigenen Partei entzog, kam es dazu, dass die CDU insgesamt einen Sitz mehr erhielt. Zusätzlich konnten diese Wähler ihre der CDU entzogene Zweitstimme einer anderen Partei geben, die dieser nahestand, wodurch sie sogar eine Art „doppeltes Stimmgewicht“ erhielten. Vgl. Joachim Behnke, Strategisches Wählen bei der Nachwahl in Dresden zur Bundestagswahl 2005, in: Politische Vierteljahresschrift 4/2008, S. 695–720.

**31** Vgl. Graham Smith, *Democratic Innovations*, Cambridge 2009.

#### JOACHIM BEHNKE

ist Inhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft an der Zeppelin Universität Friedrichshafen.

joachim.behnke@zu.de

# FRAUEN IN PARTEIEN UND PARLAMENTEN

## Innerparteiliche Hürden und Ansätze für Gleichstellungspolitik

*Benjamin Höhne*

An einem Freitagabend im Februar 2017 hatten die CDU-Kreisverbände Vechta und Cloppenburg zur Mitgliederversammlung eingeladen. Im Minutentakt hielten die Busse vor der Basketballhalle des SC Rasta Vechta. An den 40 Akkreditierungsstationen konnte es den 1837 stimmberechtigten Unionsmitgliedern nicht schnell genug vorangehen. Schließlich bestanden kaum Zweifel, dass auf eine geglückte innerparteiliche Wahl die Direktwahl in den Bundestag folgen würde. Der Wahlkreis 32 im Oldenburger Münsterland ist mit seinem hohen Katholikenanteil und seiner ländlichen Prägung seit 1949 *die* bundesweite Hochburg der CDU.

Bemerkenswert ist aber nicht nur die inklusive innerparteiliche Demokratie (normalerweise finden in mitgliederstarken Verbänden eher exklusive Delegiertenversammlungen statt), sondern auch das Ergebnis: Es war ein Novum, dass dort eine Frau als CDU-Direktkandidatin in den Wahlkampf ziehen sollte. Leicht gemacht hatte man es Silvia Breher nicht. Noch während ihrer Bewerbungsrede, in der sie unter anderem über Frauen in der Politik sprach und sich selbst als Vertreterin ihres Geschlechts empfahl, aber auch traditionelle Rollenvorstellungen über Familie erkennen ließ, war in einigen Männergruppen leises Gelächter zu vernehmen.<sup>01</sup> Im ersten Wahlgang trat sie gegen drei männliche Mitbewerber an. Erst in der Stichwahl setzte sie sich durch.

Anders als dieses Ereignis nahelegen könnte, hat sich die Präsenz von Frauen im Deutschen Bundestag mit der Wahl im Herbst 2017 nicht erhöht, sondern ist mit 30,9 Prozent sogar wieder unter das geringe Niveau von einem Drittel gefallen. Nicht zuletzt deshalb ist der Ruf nach einem legislativen Eingriff über Paritätsgesetze lauter geworden. Erste Bundesländer haben sie bereits

verabschiedet oder diskutieren darüber. Doch es bestehen rechtliche und sachliche Zweifel.<sup>02</sup> Ob sie im Einklang mit Verfassungsnormen und einfachgesetzlichen Vorschriften stehen, wird derzeit höchstrichterlich geprüft. In Brandenburg soll im Oktober 2020 ein Urteil des Landesverfassungsgerichts verkündet werden. In Thüringen wurde das Paritätsgesetz bereits gekippt. Diese Entscheidung soll jedoch vom Bundesverfassungsgericht überprüft werden.<sup>03</sup> Politikwissenschaftlich interessiert, inwiefern derartige Gesetze tatsächlich den Kern des Problems treffen oder nur seine Symptome behandeln. Wenn sie, wie beim Brandenburger Parité-Gesetz, lediglich Vorgaben für die Listen, nicht aber für die Wahlkreise vorschreiben, können sie über Symbolpolitik hinaus wenig bewirken. Denn dann entzieht sich mit den Wahlkreisnominierungen ein Rekrutierungsbereich der gesetzlichen Regelung, bei dem Frauen ohnehin schlechtere Durchsetzungschancen haben als auf der Liste.<sup>04</sup>

Im Folgenden werde ich die innerparteilichen Herausforderungen für die größere Präsenz von Frauen im Bundestag herausarbeiten und darauf aufbauend Lösungsansätze skizzieren. Damit soll die Debatte, bei der zwei Defizite auszumachen sind, informierter geführt werden können. *Erstens* spielt es in der öffentlichen Auseinandersetzung kaum eine Rolle, welche Strukturen innerhalb der Parteien zur Unterrepräsentation von Frauen in den Parlamenten beitragen und wie es um das innerparteiliche Problembewusstsein bestellt ist, um dem parlamentarischen Gender Gap entgegenzuwirken. *Zweitens* lässt sich für die Wissenschaft zwar kein fehlendes Interesse an der Parteipraxis konstatieren, dafür mangelt es aber an empirisch abgesicherten Erkenntnissen über die Geschlechterdimension des karriereorientier-

ten parteipolitischen Engagements.<sup>05</sup> Dadurch bleibt häufig schleierhaft, welche Maßnahmen der Gleichstellungspolitik in den Parteien mit welchem Erfolg getroffen beziehungsweise (absichtlich oder unabsichtlich) unterlaufen werden.

Im Vergleich dazu ist die Forschungssituation zur Geschlechtergerechtigkeit in den gegenwärtigen Demokratien im Allgemeinen zufriedenstellender.<sup>06</sup> Mit Blick auf Parlamente fokussiert sich die Forschung weitgehend auf die nationale Ebene, wenngleich in jüngerer Vergangenheit auch subnationale Vertretungen mehr Beachtung finden.<sup>07</sup> Dabei steht oft die Suche nach einer Geschlechterkomponente parlamentarischer Verfahren und Outputs im Vordergrund.<sup>08</sup> Bei den Parteien liegt ein Fokus auf deren Spitzen, für die zum Beispiel untersucht wird, ob Frauen einen anderen Führungsstil pflegen oder sie in Krisenzeiten eine bessere Chance haben, in jene vorzudringen.<sup>09</sup> In der umfangreichen Literatur zum Wahlverhalten wird dem Geschlecht traditionell Erklärungskraft beigemessen.<sup>10</sup> Schließlich gewinnt die stärker von Gerechtigkeitsmoti-

ven angetriebene Intersektionalitätsforschung an Bedeutung, längst nicht nur beim Thema Kandidatenaufstellung, das ein Scharnier zwischen Parlament, Parteien und Wahlen bildet.<sup>11</sup>

## MITGLIEDSCHAFT, PARTIZIPATION UND AUFSTIEG

Die parlamentarische Unterrepräsentation von Frauen beginnt bereits bei der Parteimitgliedschaft: Obgleich das Problem seit Jahren bekannt ist, liegt der weibliche Mitgliederanteil bei allen der im Bundestag vertretenen Parteien unter 50 Prozent. Am geringsten ist er mit 17,8 Prozent in der AfD, am höchsten mit 41 Prozent bei den Grünen (*Abbildung*).<sup>12</sup> Die Mitgliederentwicklung wies 2019 indes überwiegend in Richtung eines sich verkleinernden Gender Gaps: Besonders deutlich trat dies in der CSU zutage, die insgesamt einen Frauenanteil von nur 21,3 Prozent hat, unter den Neumitgliedern jedoch von 31,6 Prozent. Nur FDP und Linke stagnierten im vergangenen Jahr, mussten damit aber immerhin keinen weiteren Rück-

**01** Vgl. Benjamin Höhne et al., Beobachtungsprotokoll zur Aufstellungsversammlung der CDU im Wahlkreis 32, Cloppenburg-Vechta, 3. 2. 2017 in Vechta, IParl-Forschungsprojekt zur Bundestags-Kandidatenaufstellung 2017 (BuKa2017).

**02** Zur Debatte in der Rechtswissenschaft vgl. Friederike Wapler, Die Crux mit der Quote – Paritätsgesetze und demokratische Repräsentation, Konrad-Adenauer-Stiftung, Analysen & Argumente 369/2019, S. 7–17; Benjamin Höhne, Politik ist (k)ein Männergeschäft. Eine genderfokussierte Analyse der parteiischen Kandidierenden-Auswahl zu Bundestagswahlen, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2019, S. 8, S. 21–24.

**03** Vgl. Stefan Locke, Freiheit geht vor Reißverschluss, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 16. 7. 2020, S. 2.

**04** Dass Frauen eher in Wahlkreisen aufgestellt werden, in denen ein Wahlerfolg aussichtslos erscheint, wurde bereits in älteren Studien festgestellt. Vgl. Beate Höcker, Frauen in der Politik. Eine soziologische Studie, Opladen 1987, S. 133.

**05** Für eine Ausnahme vgl. Jessica Fortin-Rittberger et al., How Party Systems Shape Local-National Gender Gaps, in: Government and Opposition 1/2019, S. 52–74.

**06** Vgl. Ronald Inglehart/Pippa Norris/Christian Welzel, Gender Equality and Democracy, in: Comparative Sociology 3–4/2002, S. 321–345; Gabriele Abels/Anne Cress, Vom Kampf ums Frauenwahlrecht zur Parité: Politische Repräsentation von Frauen gestern und heute, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 1/2019, S. 167–186; Martina Martínez Mateo, Füreinander Sprechen. Zu einer feministischen Theorie der Repräsentation, in: Leviathan 3/2019, S. 331–353.

**07** Vgl. Rainbow Murray/Réjane Sénac, Explaining Gender Gaps in Legislative Committees, in: Journal of Women, Politics & Policy 3/2018, S. 310–335; Sebastian Bukow/Maximilian Orth, Frauen sind in Landesparlamenten weiterhin unterrepräsentiert, 4. 3. 2020, [www.boell.de/de/2020/03/04/kein-land-sicht-frauen](http://www.boell.de/de/2020/03/04/kein-land-sicht-frauen)

sind-landesparlamenten-weiterhin-unterrepräsentiert; Elisa Deiss-Helbig, Repräsentation von Frauen in der lokalen Politik, in: Markus Tausendpfund/Angelika Vetter (Hrsg.), Politische Orientierungen von Kommunalpolitikern im Vergleich, Wiesbaden 2017, S. 387–413; Elke Wiechmann, Politische Repräsentanz von Frauen in Kommunalparlamenten, in: dies./Jörg Bogumil (Hrsg.), Arbeitsbeziehungen und Demokratie im Wandel, Baden-Baden 2014, S. 264–280.

**08** Vgl. Sarah C. Dingler/Corinna Kröber/Jessica Fortin-Rittberger, Do Parliaments Underrepresent Women's Policy Preferences? Exploring Gender Equality in Policy Congruence in 21 European Democracies, in: Journal of European Public Policy 2/2019, S. 302–321.

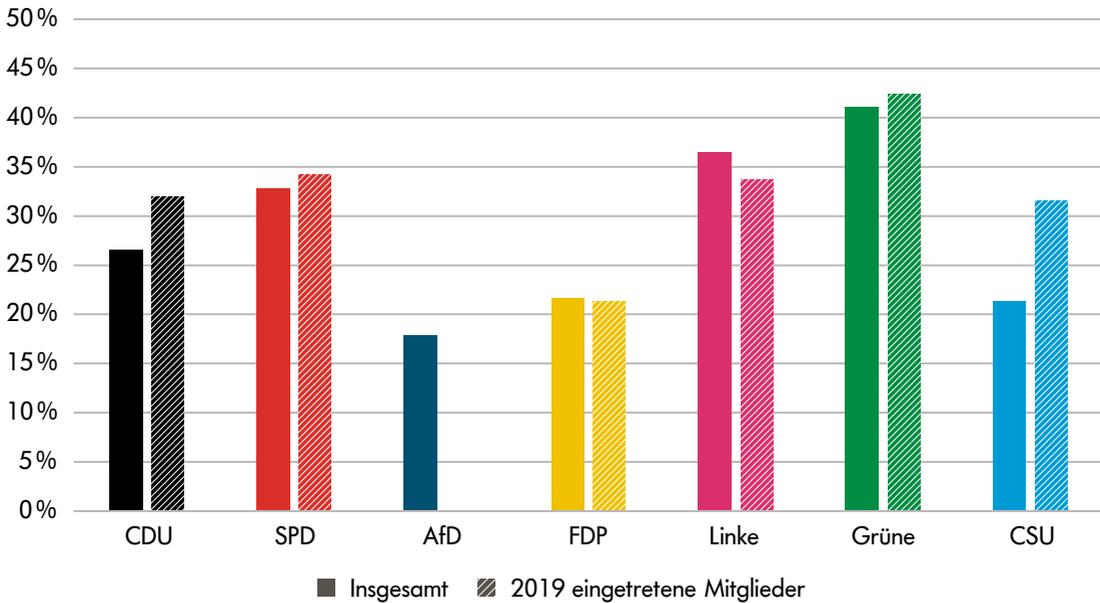
**09** Vgl. Diana Z. O'Brien, Rising to the Top: Gender, Political Performance, and Party Leadership in Parliamentary Democracies, in: American Journal of Political Science 4/2015, S. 1022–1039.

**10** Vgl. Marc Debus, Weder ein „modern gender gap“ noch „same gender voting“ in Deutschland? Zum Einfluss des Geschlechts auf das individuelle Wahlverhalten bei den Bundestagswahlen zwischen 1998 und 2013, in: Harald Schoen/Bernhard Weßels (Hrsg.), Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2013, Wiesbaden 2016, S. 271–293.

**11** Vgl. Liza M. Mügge/Daphne J. van der Pas/Marc van de Wardt, Representing Their Own? Ethnic Minority Women in the Dutch Parliament, in: West European Politics 4/2019, S. 705–727; Aimie Bouju, Politische Unterrepräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund nach der Bundestagswahl 2017, 29. 10. 2018, <https://regierungsforschung.de/politische-unterrepräsentation-von-menschen-mit-migrationshintergrund-nach-der-bundestagswahl-2017>.

**12** Vgl. auch Alexandra Nonnenmacher, The Social Representativeness of German Party Membership, in: German Politics 2/2019, S. 201–221.

Abbildung: Frauenanteil unter allen Parteimitgliedern und Neumitgliedern



Stichtag: 31. 12. 2019; Neumitglieder der AfD: keine Angaben; Reihung der Parteien nach ihrem Zweitstimmenergebnis zur Bundestagswahl 2017.

Quelle: Oskar Niedermayer, Parteimitgliedschaften im Jahr 2019, in: ZParl 2/2020, S. 419–448.

gang wie in den Jahren zuvor hinnehmen.<sup>13</sup> Grund für Optimismus besteht für beide dennoch nicht, denn der Anteil der Frauen unter ihren Neumitgliedern lag 2019 noch niedriger als im ohnehin schon geringen Gesamtdurchschnitt. Soll sich ihre Geschlechterlücke nicht erst in Jahrzehnten schließen oder gar noch weiter ausdehnen, müssten die Parteien also schon bei den Beitrittsanreizen insbesondere für Frauen massiv gegensteuern.<sup>14</sup>

Haben Frauen in einer Partei erstmal Fuß gefasst, fallen die Unterschiede in ihrem Partizipationsverhalten zu dem von Männern kaum ins Gewicht. Dies zeigen Daten zum Frauenanteil auf Nominierungsveranstaltungen sowie zum Zeitaufkommen für innerparteiliches Engagement, die wir im Rahmen des Forschungsprojektes „BuKa2017“ des Instituts für Parlamentarismusforschung zur Kandidatenaufstellung für die Bundestagswahl erhoben haben.<sup>15</sup> Dennoch kann bei den Bedin-

gungen des Parteiengagements, die immer wieder dafür kritisiert werden, vor allem Frauen abzuschrecken, keine Entwarnung gegeben werden.<sup>16</sup> So dürften sich zum Beispiel lange Parteisitzungen zu Tageszeiten, die in vielen Familien gemeinsame Kernzeiten sind, eher abträglich darauf auswirken, dass aus einem Beitrittsimpuls eine auf Dauer angelegte Mitwirkung wird, da Frauen trotz sich verändernder Rollenbilder bekanntlich noch immer den Großteil der familiären Care-Arbeit leisten. Die Dominanz älterer Männer sowie die häufige Befassung der Parteien mit sich selbst sind weitere Faktoren, die negativ ins Gewicht fallen.

Beim Umfang des aufstiegsbezogenen, vertikalen Gender Gaps zwischen Mitgliedern und Abgeordneten zeigt sich anhand der Frauenanteile, dass Grüne, Linke und Sozialdemokraten, auf gerin-

<sup>13</sup> Vgl. Oskar Niedermayer, Parteimitgliedschaften im Jahr 2019, in: ZParl 2/2020, S. 419–448, hier S. 429.

<sup>14</sup> Vgl. Brigitte Geißel, Politikerinnen. Politisierung und Partizipation auf kommunaler Ebene, Opladen 1999, S. 103–120.

<sup>15</sup> Vgl. Benjamin Höhne, Mehr Frauen im Bundestag? Deskriptive Repräsentation und die innerparteiliche Herausbildung des Gender Gaps, in: ZParl 1/2020, S. 105–125, hier S. 116–119. Im Forschungsprojekt „BuKa2017“ wurden unter anderem auf

mehr als der Hälfte aller Parteiversammlungen zur Nominierung der Listenkandidierenden, die per Zufallsstichprobe ausgewählt wurden (N=48), alle anwesenden auswahlberechtigten Parteimitglieder befragt. Die Feldforschung fand nach dem Vorbild einer britischen Pionierstudie über Conservatives and Labour zu Beginn der 1990er Jahre statt. Vgl. Pippa Norris/Joni Lovenduski, Political Recruitment. Gender, Race and Class in the British Parliament, Cambridge 1995, S. 249. Zum Forschungsdesign von „BuKa2017“ vgl. [www.iparl.de/de/methodisches.html](http://www.iparl.de/de/methodisches.html).

<sup>16</sup> Vgl. Höhne (Anm. 15), S. 115.

Tabelle 1: Frauen im Bundestag

	INSG.	CDU	SPD	AFD	FDP	LINKE	GRÜNE	CSU
MdB insgesamt	709	200	153	94	80	69	67	46
Weibliche MdB	219	41	64	11	19	37	39	8
Anteil weibliche MdB in %	30,9	20,5	41,8	11,7	23,8	53,6	58,2	17,4
Wahlkreis-MdB insgesamt	299	185	59	3	0	5	1	46
Weibliche Wahlkreis-MdB	64	36	16	1	0	2	1	8

Stand: konstituierende Sitzung des Deutschen Bundestages im Oktober 2017; Mitglieder des Bundestages (MdB) nach Partei, für die sie angetreten sind.

Quelle: Bundeswahlleiter.

gerem Niveau auch Freidemokraten, über die gegebene Ausgangsbedingung ihrer Mitgliederbasis hinauswachsen: Das heißt, der Frauenanteil unter den Bundestagsabgeordneten ist höher als in der Partei insgesamt. Bei Christdemokraten, Christsozialen und Rechtspopulisten verhält es sich hingegen genau umgekehrt (*Abbildung* und *Tabelle 1*). Folglich sind Aussagen wie die, dass das soziostrukturelle „Repräsentationsgefälle (...) mit dem innerparteilichen Aufstieg und der Übernahme öffentlicher politischer Ämter“ zunehme,<sup>17</sup> so allgemein formuliert nicht aufrechtzuerhalten.

Das Interesse, der Unterrepräsentation von Frauen entgegenzuwirken – etwa durch Quotenregelungen für Landeslisten –, ist in den meisten Parteien vorhanden: Die Studie „BuKa2017“ förderte mit nur einer Ausnahme in allen Bundestagsparteien teils überwältigende Mehrheiten zutage, denen der „Ausgleich zwischen den Geschlechtern“ auf der Landesliste „sehr wichtig“ oder „wichtig“ ist. Umgekehrt fielen die Anteile derjenigen, denen dieser Ausgleich „weniger wichtig“ oder „gar nicht wichtig“ ist, besonders bei den Grünen mit 12,8 oder der Linken mit 17,1 Prozent kaum ins Gewicht. Ihr Anteil lag bei der CSU mit 44,1 oder der FDP mit 43,2 Prozent zwar deutlich darüber, war aber immer noch niedriger als das jeweilige Unterstützungsniveau. Allein bei der AfD wurde ein Geschlechterausgleich mehrheitlich

nicht unterstützt (von mehr als zwei Drittel der Befragten). Ebenso zeigte sich parteiübergreifend, dass Frauen im Allgemeinen aufgeschlossener für Ausgleichsmaßnahmen sind als Männer.<sup>18</sup>

## FRAUENQUOTEN UND NOMINIERUNGSPRAXIS

Innerparteiliche Frauenquoten sind ein wirkungsvolles Instrument zur Schließung des parlamentarischen Gender Gaps. Qua satzungrechtlicher Stellung wirken sie Rekrutierungspraktiken entgegen, die traditionell das Vorankommen von Männern begünstigen. So übererfüllen Grüne mit einem Frauenanteil von 58,2 und Linke mit 53,6 Prozent in ihren Bundestagsfraktionen die eigenen Paritätsvorgaben (*Tabelle 1*). Auch die SPD erreicht mit 41,8 Prozent einen etwas höheren Wert als es ihre Satzung mit 40 Prozent vorschreibt. Die anteilig wenigsten weiblichen Bundestagsabgeordneten finden sich bei der AfD mit 11,7, gefolgt von der CSU mit 17,4 Prozent. Beide Parteien wie auch die FDP, die auf 23,8 Prozent kommt, haben keine Frauen- beziehungsweise Geschlechterquote verabschiedet.<sup>19</sup>

Bei der CDU ist (noch) das sogenannte Frauenquorum in Kraft, das die Besetzung von Wahllisten zu einem Drittel mit Frauen vorsieht, aber

<sup>17</sup> Elmar Wiesendahl, *Repräsentative Demokratie und Parteien*, Stiftungsverbund der Heinrich-Böll-Stiftungen, Düsseldorf 2015, S. 4.

<sup>18</sup> Vgl. Höhne (Anm. 15), S. 111.

<sup>19</sup> Zur Unterscheidung vgl. Daniel Hellmann/Benjamin Höhne, *Die formale Dimension der Kandidatenaufstellung: Satzungen im Parteien- und Zeitvergleich*, in: *ZParl 1/2020*, S. 3–25, hier S. 16f.

Tabelle 2: Listenabgeordnete im Bundestag mit Wahlkreisnominierung

	INSG.	CDU	SPD	AFD	FDP	LINKE	GRÜNE	CSU
Listenabgeordnete	410	15	94	91	80	64	66	0
mit Wahlkreisnominierung	387	15	93	74	79	60	66	0
in %	94,4	100	98,9	81,3	98,8	93,8	100	0

Stand: konstituierende Sitzung des Deutschen Bundestages im Oktober 2017; Abgeordnete nach Partei, für die sie angetreten sind.  
Quelle: Bundeswahlleiter.

unter bestimmten Bedingungen Regelverstöße toleriert.<sup>20</sup> Mit einem Frauenanteil im Bundestag von nur 20,5 Prozent wird die selbstgesetzte Vorgabe klar verfehlt, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass diese – genauso wie jene der anderen Parteien – ausschließlich für die Zusammensetzung der Landeslisten gilt. Für die Nominierungen im Wahlkreis, wo nur eine oder einer „die Wahl vor der Wahl“ gewinnen kann, ist sie höchstens indirekt von Belang.<sup>21</sup> Tatsächlich sind die 299 Ein-Personen-Wahlkreise eine Domäne der männlichen Abgeordneten; 2017 gingen nur 64 Direktmandate an eine Frau (Tabelle 1). Selbst den Grünen und der Linkspartei gelang es nicht, in der Hälfte der Wahlkreise eine Kandidatin aufzustellen.<sup>22</sup> Dies fiel für beide Parteien bisher kaum negativ ins Gewicht, da sie bisher nur sehr wenige Direktmandate gewonnen haben. In Zukunft würden jedoch die Grünen bei anhaltendem Aufwärtstrend angehalten sein, insbesondere in urbanen Gebieten gegenzusteuern.

Anders als in den Wahlkreisen kann auf den Listen nach unterschiedlichen Repräsentations- und Proporzkriterien austariert werden – längst nicht nur nach Geschlecht. An vorderer Stelle steht dabei in allen Parteien die regionale Verteilung der (potenziellen) Mandate. Auch aus diesem

Grund ist die Nominierung im Wahlkreis zumeist Voraussetzung für einen vorderen Listenplatz. So waren bei CDU und Grünen alle Listenabgeordneten zugleich auch in einem Wahlkreis nominiert worden. Bei den anderen Parteien – bis auf die CSU, deren Mannschaft sich ausschließlich aus Wahlkreisabgeordneten zusammensetzt – lag ihr Anteil zwischen 81,3 und 98,9 Prozent (Tabelle 2).

Welche Plätze auf den Listenaufstellungsversammlungen von welchen Wahlkreiskandidatinnen beansprucht werden können, wird in den Vorentscheidungsarenen des Rekrutierungsprozesses verhandelt – also in kleineren, häufig informellen Zirkeln einflussreicher Parteivorstände. Dabei befinden zumeist Männer über Männer, wovon allein schon aufgrund der schiefen Geschlechterverteilung in der Mitgliedschaft, unter den Parteiaktiven und Abgeordneten auszugehen ist.<sup>23</sup> Die Geschlechterfrage ist dabei jedoch nur eines von vielen Kriterien, die es abzuwägen gilt. Zu den Präsenzansprüchen mitgliederstarker vertikaler Untergliederungen, also Bezirke, Unterbezirke beziehungsweise Kreisverbände, gesellen sich die von horizontalen Gruppierungen, worunter Strömungen, Flügel oder „Arbeitsgemeinschaften“ (SPD) beziehungsweise „Vereinigungen“ (CDU) wie Jugend-, Frauen-, Senioren- und weitere Unterorganisationen zu verstehen sind.

## PARTEIPOLITISCHES KAPITAL

Obwohl die eingangs erwähnte CDU-Abgeordnete Silvia Breher in ihrer Bewerbungsrede auf der Nominierungsveranstaltung auch die Geschlech-

**20** Zur aktuellen Diskussion in der CDU um die schrittweise Anhebung der Quote auf 50 Prozent bis 2025 vgl. Mona Jaeger/Eckart Lohse, Frauenquote mit Hintertüren, in: FAZ, 9.7.2020, S. 2.

**21** Sie ist es dann, wenn bei der Besetzung einer Liste zuerst auf die Wahlkreisnominierten zurückgegriffen wird, wie es ein übliches Muster in den Bundestagsparteien ist, zugleich aber bestimmte Plätze für Frauen vorbehalten sind. Zur Interaktion von Wahlkreis- und Listennominierungen vgl. Sara Ceyhan, Who Runs at the Top of Party Lists? Determinants of Parties' List Ranking in the 2013 German Bundestag Election, in: German Politics 1/2018, S. 66–88; Philip Manow/Peter Flemming, Der Kandidat/die Kandidatin – das gar nicht mehr so unbekannte Wesen, in: ZParl 4/2012, S. 766–784.

**22** Vgl. Höhne (Anm. 15), S. 120.

**23** Allgemein zur innerparteilichen Vorselektion vgl. Danny Schindler, In den „geheimen Gärten“ der Vorauswahl. Variationen der Listenaufstellung von CDU und SPD zum 19. Deutschen Bundestag, in: ZParl 1/2020, S. 26–48.

terkarte zog,<sup>24</sup> wurde sie in erster Linie nicht aufgestellt, weil sie eine Frau ist, sondern wegen ihrer politischen Erfahrungen. Vor ihrer Wahl in den Bundestag war sie Geschäftsführerin des Kreislandvolkverbandes Vechta, einer lokalen Vertretung von Landwirten, womit Vernetzung und öffentliche Sichtbarkeit im Wahlkreis einhergegangen sein dürften. Ihrer Homepage ist zudem zu entnehmen, dass sich ihre Mitarbeit in der CDU nicht auf die kommunale Ebene beschränkt hatte, sondern sie auch in einem Landesfachausschuss und einer Bundeskommission engagiert war.

Mit anderen Worten: Breher verfügte über ausreichend nominierungsrelevantes parteipolitisches Kapital, das üblicherweise in einem autodidaktischen Lern- und Sozialisationsprozess über langfristiges, zeitintensives Engagement in einer Partei herausgebildet wird.<sup>25</sup> Als Beziehungsressource fußt es auf Ortsgebundenheit. Durch die Übernahme von lokalen Vorstandsposten wird ein wichtiger Entwicklungsschritt markiert; dasselbe gilt für kommunale Mandate. Diese parteipolitische Kapitalbildung hat den Effekt, Angehörige sozialer Gruppen zu bevorteilen, die viel persönliche Zeit für innerparteiliches Engagement und Aufstieg aufbringen können. Diese Bedingungen führen dazu, dass unter den Abgeordneten bestimmte Berufe, etwa solche mit geringem Mobilitätsanfordernis, überproportional stark vertreten sind, während sie diejenigen, die sich vor allem um die Familienarbeit kümmern – vor allem also Frauen –, hemmen.<sup>26</sup>

In der Studie „BuKa2017“ wurden auch diejenigen Parteimitglieder befragt, die auf einer Aufstellungsversammlung für eine Nominierung angetreten waren. Unterteilt man diese in Nominierte, die ihre Chance auf den Gewinn eines Bundestagsmandats als „eher groß“ einschätzten und solche, die ihre Chancen als „eher klein“ beurteilten, zeigen sich bei fast allen Rekrutierungsindikatoren – also ehrenamtliches Engagement für die Partei, Mitgliedsjahre, bisherige Kandidaturen und anderes mehr – höhere Ausprägungen für die aussichtsreichen Kandidatinnen und Kandidaten (*Tabelle 3*). Dieser Befund war erwartbar. Überraschend ist hingegen ein geschlechtsspezifisches Muster, das

durch Markierung der jeweils höchsten und zweithöchsten Ausprägung pro Indikator hervortritt: Demnach liegt bei den aussichtsreich nominierten Frauen häufig ein größeres Ausmaß an politischen Erfahrungen und parteipolitischem Engagement vor als bei ihren männlichen Pendants.

Folglich gelten für Frauen auf dem Weg in den Bundestag nicht geringere Anforderungen, sondern tendenziell größere als für Männer. Diese Schlussfolgerung deckt sich mit Forschung aus den USA, in der gezeigt wurde, dass Frauen oft die höher qualifizierten Abgeordneten sind.<sup>27</sup> In der hiesigen, mitunter eher emotional als sachlich geführten Debatte über die vermeintlich fehlende Qualifikation der „Quotenfrau“ könnte dies ein gewichtiges Argument für die Quote sein. Zum einen kann sie die Selbstselektion von Frauen verbessern, sodass auch bei deren Wahrnehmung gleicher Qualifikationsniveaus in einer Wettbewerbssituation keine Ausweichbewegung zugunsten von Männern erfolgt. Zum anderen reduziert sie Diskriminierung für Frauen durch Schaffung eines separaten Wettbewerbsraums, in dem idealerweise die besten Frauen untereinander um die Nominierung konkurrieren. So könnte am Ende sogar das Qualifikationsniveau unter den männlichen Abgeordneten angehoben werden, da sich deren Konkurrenz untereinander auf eine reduzierte Anzahl an freien Plätzen konzentrieren müsste.

Die Quote kann auch ein wirksames Instrument sein, um die Männerdominanz im Bundestag infolge der Re-Nominierungspraxis von wiederantrittswilligen Abgeordneten zu durchbrechen. Wie eingespielt diese in allen Parteien ist, zeigt sich daran, dass sie breite innerparteiliche Akzeptanz findet und Herausforderer von Abgeordneten eine Ausnahme sind.<sup>28</sup> Dies ist bei der Bildung der Landeslisten kaum anders als bei der Aufstellung in den Wahlkreisen. So war zum Beispiel Silvia Breher unter den ersten 30 Plätzen der niedersächsischen Unionsliste (die in einem nach außen abgeschlos-

<sup>24</sup> Vgl. Höhne et al. (Anm. 1).

<sup>25</sup> Vgl. Martin Reiher, *Parlamentarier als Beruf. Rekrutierungswege und politische Karrieren am Beispiel des Deutschen Bundestages*, Baden-Baden 2019, S. 271–323.

<sup>26</sup> Vgl. Melanie Kintz/Malte Cordes, *Daten zur Berufsstruktur des Deutschen Bundestages in der 19. Wahlperiode*, in: *ZParl* 1/2019, S. 42–58.

<sup>27</sup> Vgl. Susan Franceschet/Mona Lena Krook/Jennifer M. Piscopo (Hrsg.), *The Impact of Gender Quotas*, Oxford 2012; Sarah F. Anzia/Christopher R. Berry: *The Jackie (and Jill) Robinson Effect: Why Do Congresswomen Outperform Congressmen?*, in: *American Journal of Political Science* 55/2011, S. 478–493.

<sup>28</sup> Vgl. Thomas Saalfeld, *Parteisolat und Rebellen. Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1990*, Wiesbaden 1995, S. 290–297; Markus Baumann/Marc Debus/Tristan Klingelhöfer, *Keeping One's Seat: The Competitiveness of MP Renomination in Mixed-Member Electoral Systems*, in: *The Journal of Politics* 3/2017, S. 979–994.

Tabelle 3: Erfolgsfaktoren für den Bundestageinzug im Geschlechtervergleich

CHANCE AUF MANDATSGEWINN	FRAUEN		MÄNNER	
	eher groß	eher klein	eher groß	eher klein
Ø Ehrenamtliche Parteiarbeit in Stunden/Monat	45,1	42,2	70,4	37,8
Ø Zeitaufwand für eigene Kandidatur in Stunden/Monat	54,4	29,3	33,1	57,1
Ø Parteimitgliedsjahre	20,3	12,6	18,6	12,9
Wert ausgeübter Positionen in:				
... Parteivorständen	2,4	1,8	2,5	1,8
... Parteiunterorganisationen	1,6	2	1,4	1,3
... Parteivorfeldorganisationen	1,2	0,5	0,7	0,5
... Parlamenten	3,3	1,1	2,5	0,9
Ø Bisherige Kandidaturen zum Bundestag	2,3	0,4	1,3	0,5
Ø Bisherige Wahlen in den Bundestag	1,1	0,1	0,7	0,1
Politischer oder politiknaher Beruf in %	71,7	28,9	54,6	20,9
Ø Lebensalter	50,3	46,5	50	45
Bildungsniveau:				
... Hochschulabschluss oder Promotion	74,1	60,6	77,2	69,5
... maximal Abschluss der mittleren Reife	12	18,2	13,9	10,4

 höchster Wert pro Zeile  
 zweithöchster Wert pro Zeile

Für die Angaben zu den ausgeübten Positionen wurden für verschiedene Politikebenen jeweils bestimmte Werte vergeben. Die Lokalebene erhielt den niedrigsten Wert von 1, die Europaebene den höchsten Wert von 6. Dazwischen lagen die Kreis- bzw. Unterbezirksebene, die Bezirksebene (sofern vorhanden), die Landesebene sowie die Bundesebene. Es wurde das Maximum jeder befragten Person als Berechnungsgrundlage für den Mittelwert verwendet. Die Berechnung erfolgte wie ausgewiesen für Parteivorstände, Parteiunterorganisationen (z. B. Jugend- oder Frauenorganisationen), Vorfeldorganisationen der Parteien (z. B. Kirchen oder Gewerkschaften) und Parlamente bzw. kommunale Vertretungskörperschaften.

Quelle: BuKa2017, Aspiranten-Datensatz/Vollsample (N zwischen 490 und 521).

senen kleinen Kreis aus delegierten Parteifunktionären verabschiedet wurde) nur eine von drei Personen, die über kein Bundestagsmandat verfügte. Entscheidend für ihre Wahlkreisnominierung war der Rückzug des bisherigen Mandatsinhabers.

Doch selbst wenn ein Abgeordneter ausscheidet, bedeutet dies noch längst nicht, dass eine Frau dieselbe Chance wie ein Mann haben

muss, die Kandidaturnachfolge anzutreten. Darauf deutet die Zusammensetzung der Gruppe der Bundestagsneulinge hin: Mit einem Frauenanteil von 26,6 Prozent wird der ohnehin schon niedrige Wert unter allen Abgeordneten sogar noch unterschritten (Tabelle 4). Zurückzuführen ist dies schlichtweg darauf, dass zu wenige Frauen in den Wahlkreisen aufgestellt werden.

Tabelle 4: Frauenanteil unter den Neumitgliedern des Bundestages

	INSG.	CDU	SPD	AFD	FDP	LINKE	GRÜNE	CSU
Parlamentsneulinge insgesamt	289	39	23	94	80	27	18	8
Parlamentsneulinge weiblich	77	9	11	11	19	14	12	1
in % aller Parlamentsneulinge	26,6	23,1	47,8	11,7	23,8	51,9	66,7	12,5

Stand: konstituierende Sitzung des Deutschen Bundestages im Oktober 2017; Abgeordnete nach Partei, für die sie angetreten sind.  
Quelle: Bundeswahlleiter.

Schließlich kann sich der Regionalproporz auch positiv auf deren parlamentarische Präsenz auswirken, wird ihm doch bei einer Kollision von Selektionsregeln, etwa mit der Re-Nominierung von Abgeordneten, üblicherweise Vorrang eingeräumt. Breher nahm Platz 25 der niedersächsischen Liste ein, was bedeutete, dass ihr aufgrund ihrer regionalen Zugehörigkeit (und als Direktkandidatin) der Vortritt vor sieben dem Bundestag bereits angehörenden Parteifreunden eingeräumt wurde. Auf den ersten 30 Listenplätzen wurden ausnahmslos die Direktkandidatinnen und Direktkandidaten aus den 30 niedersächsischen Wahlkreisen nominiert.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Fehlende Geschlechtergerechtigkeit gilt als eine der größten Herausforderungen für die gegenwärtigen Demokratien.<sup>29</sup> Wie gezeigt wurde, ist die männerdominierte Mitgliederstruktur der Parteien einer der wichtigsten Gründe für die Unterpräsenz von Frauen im Bundestag. Während bei der Partizipation in den Parteien geschlechterspezifische Unterschiede in den Hintergrund treten, spielen beim Aufstieg in den Bundestag bestimmte Rahmenbedingungen eine Rolle, die Frauen entweder fördern (insbesondere Quoten) oder aber mehr noch hemmen. Bei den Kandidatenaufstellungen bilden vor allem der regionale Listenproporz in Verbindung mit dem Männerüberhang in den Ein-Personen-Wahlkreisen, das Erfordernis von nominierungsrelevantem parteipolitischem

Kapital und die regelmäßige Wiederaufstellung von Abgeordneten robuste Hürden für ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis im Bundestag.

Angesichts dieser Befunde liegt der Schluss nahe, dass nicht inkonsequente Paritätsgesetze – die nur für Listen, nicht aber für Wahlkreise Vorgaben machen –, sondern passgenaue parteiorganisatorische und wahlrechtliche Maßnahmen sowie eine öffentliche Debatte helfen könnten, die genannten Hürden zu überwinden. Paritätsgesetze greifen hart von außen in die Organisation der Parteien ein, ohne zur unmittelbaren Lösung der soziodemografischen und institutionellen Gegebenheiten in den Parteien beizutragen. Wenn aber nach wie vor gilt, dass es eine Kernaufgabe der Parteien ist, unterschiedliche gesellschaftliche Sichtweisen und Präferenzen in den staatlichen Entscheidungsprozess einzubringen,<sup>30</sup> sollten sie grundsätzlich weiterhin selbst darüber befinden können, mit welchen Teams sie bei einer Wahl antreten und nach welchen Kriterien sowie unter welchen Konfigurationen innerparteilicher Demokratie sie diese auswählen. Somit wäre eine entscheidende Frage, inwieweit die gestiegenen Repräsentationsansprüche von Frauen, die selbstverständlich auch von Männern geteilt werden, und die Funktion politischer Parteien als zentrale politische Lern- und Sozialisationsinstanzen, die es aufrechtzuerhalten gilt, kohärent in Einklang zueinander gebracht werden können.

Um für Neumitglieder attraktiver zu werden, sollte Parteiarbeit grundlegend modernisiert werden – längst nicht nur mit Blick auf die Geschlech-

<sup>29</sup> Vgl. Inglehart/Norris/Welzel (Anm. 6); Heinrich Geiselberger (Hrsg.), *Die große Regression: Eine internationale Debatte über die geistige Situation der Zeit*, Berlin 2017.

<sup>30</sup> Vgl. Elmar Wiesendahl, *Parteienforschung im Rahmen der Sozialwissenschaften*, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.), *Handbuch Parteienforschung*, Wiesbaden 2013, S. 13–60.

terfrage.<sup>31</sup> Hierfür braucht es Mut an der Spitze für eine Reformagenda, vor allem aber Durchsetzungswillen und Kreativität der Verantwortlichen an der Basis. Eine Reform müsste deshalb unten ansetzen, also beim Parteibeitritt und den Partizipationsangeboten für die Mitglieder. Hierbei ist nicht nur die Vielfalt der Gesellschaft insgesamt zu berücksichtigen, sondern auch die der Frauen. Denn Frauen sind in den Parteien zwar eine Minderheit, aber gewiss keine homogene Gruppe.

Zugleich wäre das Wahlrecht zu reformieren, um den Anteil von Frauen insbesondere unter den Wahlkreisabgeordneten zu erhöhen. Anknüpfend an die Debatte zur Verkleinerung des Bundestages böten etwa paritätische Zwei- oder Mehrmandatswahlkreise eine Chance zur Problembearbeitung: So könnte vorgeschrieben werden, dass aus jedem Wahlkreis jeweils eine Frau und ein Mann in den Bundestag entsandt werden.<sup>32</sup> Zudem könnte bei der Verhältniswahl über die Zweitstimme die Persönlichkeitskomponente gestärkt werden, indem nicht wie bisher die gesamte Liste, sondern bestimmte Personen unabhängig von ihrer Position darauf gewählt werden können. Somit bliebe die Rekrutierungsfunktion der Parteien grundsätzlich in deren Hand, jedoch würde die wahlberechtigte Bevölkerung eine umfangreichere personelle Auswahlmöglichkeit erhalten. Damit hätten die Wählerinnen und Wähler tatsächlich die Letztverantwortung für das zahlenmäßige Verhältnis der Geschlechter im Bundestag.<sup>33</sup>

**31** Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer, Repräsentative Demokratie und politische Partizipation, in: Astrid Lorenz/Christian P. Hoffmann/Uwe Hirschfeld (Hrsg.), Partizipation für alle und alles?, Wiesbaden 2020, S. 183–202, hier S. 199f. Für konkrete Vorschläge vgl. Höhne (Anm. 2), S. 22ff.

**32** Vgl. Helga Lukoschat/Paula Schweers, Frauen MACHT Berlin! Politische Teilhabe von Frauen in Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2020. Allgemein zur Wahlrechtsdebatte vgl. Daniel Hellmann, Weg vom Pfadabhängigkeitsproblem: Präferenzwahl in Mehrpersonenwahlkreisen als Reformoption des Bundeswahlrechts?, in: ZParl 2/2016, S. 389–410; Joachim Behnke, Überhangmandate und negatives Stimmgewicht: Zweimannwahlkreise und andere Vorschläge, in: ZParl 2/2010, S. 247–260 sowie Behnkes Beitrag in diesem Heft.

**33** Vgl. Kathleen Dolan, Gender Stereotypes, Candidate Evaluations, and Voting for Women Candidates: What Really Matters, in: Political Research Quarterly 1/2014, S. 96–107.

**34** Vgl. Benjamin Höhne, Bewegung statt Partei: Das Beispiel Aufstehen und die Linke, in: Robert Grünewald/Sandra Busch-Janser/Melanie Piepenschneider (Hrsg.), Politische Parteien in der modernen Demokratie. Beiträge zur Politischen Bildung, Berlin 2020, S. 412–436.

Keine Institution genießt per se Bestandsschutz für tradierte Routinen. Veränderungen können den Parteien abverlangt werden. Bewegen sie sich trotz des anhaltenden Mitgliederschwundes nicht oder zu wenig, dann laufen sie Gefahr, dass ihnen neue intermediäre Konkurrenten wie „Bewegungsparteien“ den Rang ablaufen.<sup>34</sup> Das heißt bei den Kandidatenaufstellungen jedoch nicht zwangsläufig, sich von bewährten Selektionsprinzipien zu verabschieden. Ganz im Gegenteil: Maßstäbe, die sich die Parteien mit gutem Grund selbst auferlegt haben, müssen unter dem Vorzeichen einer auf Parität abzielenden Gleichstellungspolitik überhaupt nicht an Geltung verlieren. Schließlich weisen Frauen genauso wie Männer (weitere) rekrutierungsrelevante Merkmale auf, zum Beispiel die Zugehörigkeit zu einer Region oder zu einem Parteiflügel, oder sie bringen sogar noch mehr rekrutierungsrelevantes Kapital mit als Männer.

Ein öffentlicher Diskurs darüber, welche Selektionsmaßstäbe dies in den Parteien sind und zukünftig sein sollten, und wie sich diese auf die Beteiligung und Repräsentation von Frauen auswirken, ist überfällig. Als Organisationen, die den Anspruch haben, gesellschaftlich verankert zu sein, sollten Parteien bei der Herausbildung des Personalangebots für Wahlen nicht auf sich allein gestellt bleiben. Wäre es deshalb nicht einen Versuch wert, die Bevölkerung bei der Suche nach geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten einzubinden? Und könnten so nicht auch alternative innerparteiliche Wege der Herausbildung von politischem Kapital bisher unterrepräsentierter Gruppen gestärkt werden? Derzeit werden vor allem diejenigen belohnt, die sich am besten in die innerparteilichen Machtstrukturen vor Ort einfügen. Welche Anziehungskraft sie bei Wahlen entfalten, kann völlig unerheblich sein. Soll sich dies ändern, ist eine moderate Öffnung der Parteien unumgänglich. Als föderal aufgebaute Organisationen bieten sie dafür nahezu ideale Experimentierräume.

Ich danke Christine Bratu, Ieva Motuzaitė und Marco Radojević für wertvolle Hinweise.

## BENJAMIN HÖHNE

ist promovierter Politikwissenschaftler und stellvertretender Leiter des in Berlin ansässigen Instituts für Parlamentarismusforschung (IParl) der Stiftung Wissenschaft und Demokratie.

hoehne@iparl.de

# REGIERUNGSWAHL ALS GEHEIMSACHE?

## Zur Aktualität einer alten Debatte

*Frank Decker*

Bevor die politische Agenda in Deutschland ab März 2020 von der Corona-Krise dominiert wurde, hatte im Februar ein anderes Ereignis die Republik in Atem gehalten und die parteipolitische Debatte auf Landes- und Bundesebene wochenlang bestimmt: die Ministerpräsidentenwahl in Thüringen. Der Sieg des FDP-Politikers Thomas Kemmerich über den populären Amtsinhaber Bodo Ramelow von der Linken bei der Abstimmung im Erfurter Landtag im dritten Wahlgang sorgte am 5. Februar 2020 für einen Paukenschlag, weil er mithilfe der Stimmen der rechtspopulistischen AfD erfolgte und dies von CDU und FDP – bewusst oder versehentlich – in Kauf genommen wurde. Die öffentliche Empörung über diesen „Dammbruch“ war so groß, dass Kemmerich bereits drei Tage nach der Wahl wieder zurücktrat, was ihn zum Ministerpräsidenten mit der kürzesten Amtszeit in der Geschichte der Bundesrepublik machte. Gleichzeitig löste sie eine Führungskrise innerhalb der CDU aus,<sup>01</sup> die in den Rücktritt der bereits angeschlagenen Parteivorsitzenden Annegret Kramp-Karrenbauer mündete.

Unanständig, Trickserei, Wählerbetrug – diese und ähnliche Vokabeln wurden bemüht, um das Verhalten von AfD, CDU und FDP bei der Wahl Kemmerichs zu diskreditieren. Nach dessen erzwungenem Abgang begannen sogleich die Spekulationen, wie sich die Parteien und Abgeordneten bei der fälligen Wiederholungswahl verhalten würden. Insbesondere die Linke schreckte vor einer solchen Wahl zunächst zurück, weil sie fürchtete, dass ausgerechnet die AfD Ramelow mit ihren Stimmen im ersten oder zweiten Wahlgang zur absoluten Mehrheit verhelfen könnte. Über die verfassungsmäßige Bestimmung, die so ein perfides Verhalten zulässt, verloren Politiker und professionelle Beobachter kein Wort: Es ist die in allen Ländern und auf Bundesebene vorgesehene Regelung, wonach die Wahl der Regierungschefs mit „verdeckten

Stimmzetteln“ – wie es in der Geschäftsordnung des Bundestages heißt – zu erfolgen hat, also in geheimer Abstimmung.<sup>02</sup>

### VON BARZEL BIS RAMELOW: DRAMEN GESCHEITERTER REGIERUNGSWAHLEN

Die Nicht-Thematisierung der Geheimwahl in der politischen und publizistischen Debatte ist bezeichnend. Zugleich erstaunt sie, weil ja der Thüringer Fall keineswegs eine Premiere war – vergleichbare Ereignisse hat es schon öfter gegeben. Für die Landesebene ist aus der jüngeren Vergangenheit vor allem die gescheiterte Wahl von Heide Simonis (SPD) in Schleswig-Holstein zu nennen, die 2005 in vier unmittelbar aufeinanderfolgenden Wahlgängen die notwendige Mehrheit um nur eine Stimme verfehlte. Mindestens eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter der eigenen Koalitionsmehrheit musste ihr die Gefolgschaft versagt haben. Wie es einem ergeht, wenn man die eigenen „Truppen“ nicht hinter sich weiß, hatte kurz zuvor bereits Simonis' sächsischer Amtskollege Georg Milbradt (CDU) zu spüren bekommen, dessen Wiederwahl zum Ministerpräsidenten im November 2004 erst im zweiten Anlauf glückte. Dass Abgeordnete die Gelegenheit des ersten Wahlgangs mitunter nutzen, um ihrem Kandidaten einen „Denkzettel“ zu verpassen, ist an sich nichts Ungewöhnliches. In Sachsen hatten es die Abtrünnigen allerdings nicht bei einer Enthaltung bewenden lassen, sondern mit ihren Stimmen den Gegenkandidaten der NPD unterstützt.<sup>03</sup>

In Thüringen hatte die geheime Abstimmung wegen der knappen Mehrheitsverhältnisse bereits bei den beiden vorangegangenen Ministerpräsidentenwahlen eine Rolle gespielt. 2014 verpasste Bodo Ramelow die notwendige absolute Mehrheit im ersten Wahlgang, weil ihm aus den eigenen Reihen eine Stimme fehlte, und 2009 war der CDU-Politikerin Christine Lieberknecht

die Wahl sogar erst im dritten Wahlgang gelungen. Dass auch (über-)große Mehrheiten negative Konsequenzen für das Stimmenergebnis haben können, musste wiederum Angela Merkel (CDU) erfahren, als sie als Kandidatin einer Großen Koalition bei der Wahl 2005 im Bundestag 51 Stimmen weniger erhielt, als Union und SPD gemeinsam „kontrollierten“.<sup>04</sup> Dass vor allem SPD-Abgeordnete nicht für Merkel gestimmt haben dürften, liegt auf der Hand. Dennoch war das Ausmaß der Abweichung erstaunlich, weil sich die Sozialdemokraten auf dem der Regierungswahl vorangegangenen Parteitag (genauso wie die Union) einmütig für die Große Koalition ausgesprochen hatten.

Die genannten Vorgänge stießen in der Öffentlichkeit auf mehr oder weniger große Beachtung. In den Medienberichten wurden dabei zumeist Mutmaßungen angestellt, woher die abweichenden Stimmen gekommen sein und welche Motive die Abweichler zu ihrem Verhalten veranlasst haben mochten. Die eigentliche Ursache des Problems – der Modus der geheimen Stimmabgabe – spielte keine Rolle. Das ist insofern bemerkenswert, als es bereits in den 1970er Jahren eine Debatte über den Sinn und Unsinn der Geheimwahl gegeben hatte. Den Anstoß lieferten zwei Ereignisse, unter denen zumindest das erste – das gescheiterte Misstrauensvotum gegen Bundeskanzler Willy Brandt (SPD) im April 1972 – den späteren Kieler und aktuellen Thüringer Fall in der Tragweite weit übertraf. Von den zwei Stimmen, die dem CDU-Kandidaten Rainer Barzel zur Wahl zum Bundeskanzler fehlten, waren, wie sich später herausstellte, eine nachweis-

lich, die andere vermutlich vom Staatssicherheitsdienst der DDR gekauft.<sup>05</sup> Beim zweiten Ereignis handelte es sich um die niedersächsische Ministerpräsidentenwahl 1976, bei der drei Überläufer der sozialliberalen Koalition dem eigenen Kandidaten Helmut Kasimier (SPD) ihre Stimme versagten. Mindestens einer von ihnen muss für den CDU-Gegenkandidaten Ernst Albrecht votiert haben, der dadurch überraschend Regierungschef wurde. Der Politikwissenschaftler Theodor Eschenburg nahm die beiden Vorfälle zum Anlass, um in der Wochenzeitung „Die Zeit“ ein Plädoyer für die Abschaffung der Geheimwahl zu verfassen.<sup>06</sup> Dem schlossen sich eine im Umfang überschaubare Kontroverse innerhalb des Staatsrechts über das Für und Wider<sup>07</sup> sowie vereinzelte politische Vorstöße (etwa des SPD-Bundestagsabgeordneten Norbert Gansel)<sup>08</sup> an, die allesamt folgenlos blieben.

In den 1990er Jahren nahm Winfried Steffani das Thema von politikwissenschaftlicher Seite und ohne speziellen Anlass erneut auf.<sup>09</sup> Auf sein Betreiben hin wurde der Vorschlag, die Geheimwahl des Ersten Bürgermeisters und der Senatoren in Hamburg durch eine offene Abstimmung zu ersetzen, in den Empfehlungskatalog einer Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ der Bürgerschaft aufgenommen,<sup>10</sup> die sich aber in ihrer Schlussempfehlung mit großer Mehrheit dagegen aussprach. Danach hat es in den Ländern wie im Bund keine erwähnenswerten Initiativen mehr gegeben, die Geheimwahl abzuschaffen oder sie auch nur zum Gegenstand einer Debatte zu machen, obwohl die eingangs dargestellten Ereignisse dazu genügend Anlass geboten hätten.

**01** Im Hintergrund stand dabei die Auseinandersetzung mit dem Thüringer Landesverband über die Handhabung des von der Bundes-CDU hochgehaltenen „Äquidistanzgebots“, das eine Zusammenarbeit sowohl mit der AfD als auch mit der Linken ausschloss. Um eine Regierungsbildung dennoch zu ermöglichen, entschied sich die Landes-CDU nach langem Ringen, die erneute Wahl von Ramelow zum Ministerpräsidenten am 4. März 2020 durch eine Stimmenthaltung im dritten Wahlgang mitzutragen und die rot-rot-grüne Regierung bis zu den für April 2021 geplanten Neuwahlen zu tolerieren.

**02** Vgl. Frank Decker, Ein ganz alter Zopf, in: Süddeutsche Zeitung, 10.2.2020, S. 10.

**03** Auch in Thüringen müssen am 5. Februar 2020 im ersten Wahlgang mindestens drei Abgeordnete der anderen Parteien für den von der AfD aufgestellten parteilosen Kandidaten Christoph Kindervater gestimmt haben.

**04** Bei der Großen Koalition 2013 fehlten Merkel 42, bei der Großen Koalition 2018 33 Stimmen.

**05** Vgl. Petra Weber, Getrennt und doch vereint. Deutsch-deutsche Geschichte 1945–1989/90, Berlin 2020, S. 481.

**06** Vgl. Theodor Eschenburg, Nur noch ein alter Zopf, in: Die Zeit, 13.2.1976, S. 5.

**07** Vgl. Hans H. Klein, Mehr geheime Abstimmungen in den Parlamenten! Ein Vorschlag zur Sicherung des freien Mandats, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 4/1976, S. 81–84, Rudolf Buschmann/Heribert Ostendorf, Die geheime Abstimmung im Parlament – Postulat oder Relikt?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 7/1977, S. 153–156.

**08** Vgl. Norbert Gansel, Schluss mit der Geheimniskrämerei, in: Der Stern, 22.1.1976, S. 20.

**09** Vgl. Winfried Steffani, Demokratische Offenheit bei der Wahl des Regierungschefs?, in: Jahrbuch für Politik 1/1991, S. 25–40.

**10** Vgl. Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), Bericht der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“, Baden-Baden 1993, S. 103f.

## VON DER FÖRMLICHEN ZUR GEHEIMEN ABSTIMMUNG

Die Wahl des Regierungschefs durch das Parlament in geheimer Abstimmung ist eine deutsche Spezialität. Die meisten parlamentarischen Systeme kennen auf der nationalen Ebene überhaupt keine förmliche Wahl. Der Premierminister oder Ministerpräsident wird hier durch das jeweilige Staatsoberhaupt ernannt. Dieses ist in seiner Entscheidung für oder gegen einen Kandidaten allerdings nicht frei, sondern bleibt an den Willen des Parlaments gebunden, das über die Möglichkeit verfügt, den Regierungschef per Misstrauensvotum jederzeit aus politischen Gründen abzuberufen. Das Abberufungsrecht ist das eigentliche Erkennungsmerkmal der parlamentarischen Regierungsform und unterscheidet diese vom gewaltentrennenden präsidentiellen System.<sup>11</sup> So wie das Parlament ein Misstrauensvotum anstrengen kann, hat die Regierung in den meisten parlamentarischen Systemen auch die Möglichkeit, das Parlament von sich aus um das Vertrauen zu bitten. Manche Verfassungen schreiben überdies vor, dass sich die Regierungen nach ihrer Formierung vom Parlament förmlich bestätigen lassen müssen (Investitur). All diesen Abstimmungen ist gemein, dass sie in der Regel nicht durch geheime Wahl erfolgen, sondern offen.

Eine förmliche Wahl des Regierungschefs durch das Parlament sehen neben der Bundesrepublik nur wenige Staaten vor, etwa Finnland, Schweden oder Südafrika. In Irland und Spanien kommen die Investiturabstimmungen einer förmlichen Bestellung nahe. In Deutschland muss die Einführung der förmlichen Wahl vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem präsidentiellen Ernennungsrecht in der Weimarer Republik gesehen werden. Das Trauma des 30. Januar 1933 – die Ernennung Adolf Hitlers zum Reichskanzler durch Reichspräsident Paul von Hindenburg – veranlasste den Parlamentarischen Rat bei der Formulierung des Grundgesetzes, einer möglichen Beeinflussung der Regierungsbildung durch das Staatsoberhaupt künftig jeden erdenklichen Riegel vorzuschieben. Auf der gliedstaatlichen Ebene, wo es kein vom Regierungschef abtrennen-

des Staatsoberhaupt gibt, ist die förmliche Wahl ohnehin vorgegeben. Anknüpfend an vorparlamentarische Verfassungstraditionen hatten fast alle Länder der Weimarer Republik in ihren parlamentarischen Geschäftsordnungen bestimmt, dass die Wahl des Ministerpräsidenten beziehungsweise der Regierungsmitglieder geheim zu erfolgen habe.<sup>12</sup> Dies wurde ab 1946 sowohl in den neuen Länderverfassungen beziehungsweise Geschäftsordnungen der Landtage als auch auf der Bundesebene für die Wahl des Kanzlers und des Bundespräsidenten übernommen.

Auf der Bundesebene erstreckte sich die Bestimmung zugleich auf das in Artikel 67 des Grundgesetzes (GG) geregelte konstruktive Misstrauensvotum, was insofern folgerichtig war, als dieses ja die Abwahl des alten mit der Wahl eines neuen Regierungschefs verbindet. Genauso halten es die nachgrundgesetzlichen Länderverfassungen beziehungsweise die Länder, die das konstruktive Misstrauensvotum erst später eingeführt haben. Stellen der Bundeskanzler oder Ministerpräsident dagegen selbst die Vertrauensfrage, wie es in Artikel 68 GG geregelt ist, wird darüber im Bundestag und den Landesparlamenten durchweg offen abgestimmt. Dasselbe gilt für die Länderverfassungen, die nur das „destruktive“, auf die Auflösung des Parlaments gerichtete Misstrauensvotum kennen und deshalb auf eine eigenständige „Vertrauensfrage“ verzichten.<sup>13</sup> Die unterschiedliche Behandlung von „positiver“ Vertrauensbekundung und „negativem“ Vertrauensentzug entbehrt jeder Logik und lässt sich weder verfassungsrechtlich noch verfassungspolitisch begründen.<sup>14</sup> Warum dieser Widerspruch bis heute in fast allen Grundgesetzkommentaren unbemerkt geblieben ist, gibt Rätsel auf.

**12** In den meisten Geschäftsordnungen war von „Stimmzetteln“ oder „verdeckten Stimmzetteln“ die Rede, in anderen von einer „geheimen“ Wahl oder Abstimmung. Bremen, Anhalt und Braunschweig sahen abgeschwächte Regelungen vor. Hier konnte die Wahl auch durch Akklamation erfolgen, falls nur ein Kandidat auftrat, beziehungsweise musste die geheime Abstimmung von mindestens fünf (Anhalt) beziehungsweise acht Abgeordneten (Braunschweig) beantragt werden.

**13** Vgl. zum Beispiel Artikel 99 der Verfassung von Rheinland-Pfalz. Laut Artikel 50 Absatz 3 der Geschäftsordnung des Landtages muss über das Misstrauensvotum namentlich abgestimmt werden.

**14** Vgl. Hans Meyer, Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik, Berlin–New York 1989, S. 122.

**11** Vgl. Winfried Steffani, Parlamentarisches und präsidentielles Regierungssystem, in: Dieter Nohlen/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Lexikon der Politik, Bd. 3: Die westlichen Länder, München 1992, S. 288–295.

In der Bundesrepublik sieht unter den Ländern derzeit allein das Saarland die geheime Abstimmung nicht automatisch vor. Weil der offenen Wahl bereits von einem einzigen Abgeordneten widersprochen werden kann, ist sie aber auch hier de facto der Regelfall – seit 1980 wurde nur zweimal nicht geheim abgestimmt. Von den übrigen Ländern legen acht die geheime Abstimmung sogar in ihren Verfassungen fest, während sieben die Bestimmung in den Geschäftsordnungen der Landtage verankert haben, die mit einfacher Mehrheit verändert werden könnten. Letzteres entspricht der überwiegenden Praxis der europäischen Länder auf nationaler Ebene. Eine Öffnungsklausel enthält einzig die Regelung in Schleswig-Holstein. Hier kann laut Paragraph 63 Absatz 3 der Geschäftsordnung auf „Vorschlag der Präsidentin oder des Präsidenten oder auf Antrag (...) offen abgestimmt werden, es sei denn, dass achtzehn Abgeordnete oder zwei Fraktionen widersprechen.“

#### SCHUTZVORKEHRUNG FÜR DAS FREIE MANDAT?

Die Wahl der Regierung „mit verdeckten Stimmzetteln“ wird in der Regel damit begründet, dass nur auf diese Weise das in Artikel 38 GG festgeschriebene freie Mandat wirksam geschützt werden könne. Um den Abgeordneten vor den Pressionen zu bewahren, die er bei einem Abweichen von der Fraktionslinie unweigerlich zu gewärtigen hätte, soll er dem Zwang enthoben werden, sich bekennen zu müssen und mit offenem Visier zu kämpfen. Aus demokratischer Sicht ist das nicht nachvollziehbar. Zu Ende gedacht würde es bedeuten, dass auch bei Gesetzesbeschlüssen, die ja fraktionsintern ebenfalls umstritten sein können, stets geheim abgestimmt werden müsste. Forderungen, den Anwendungsbereich geheimer Abstimmungen in diesem Sinne auf Sachentscheidungen auszudehnen, indem man beispielsweise einer qualifizierten Minderheit das Recht einräumt, bei Bedarf eine geheime Abstimmung zu verlangen, hat es zwar gegeben, doch blieben sie ohne große Resonanz.<sup>15</sup> Tatsächlich würde eine solche Ausweitung dem Transparenzgebot politischer Entscheidungen fundamental widersprechen, das dem demokratischen Prinzip inhärent ist und sich im Grundsatz der Parlamentsöffent-

lichkeit konkretisiert (Artikel 42 GG). So urteilte der Jurist und SPD-Politiker Walter Seuffert: „Ein Geheimnis des Vertreters gegenüber seinem Mandanten über die Mandatsausübung ist prinzipiell unverträglich mit dem Begriff des Mandates.“<sup>16</sup> Entsprechend verlangt die Geschäftsordnung des Bundestages die offene Abstimmung über die Gesetze (Paragraph 48), die auf Antrag einer Minderheit sogar namentlich erfolgen muss (Paragraph 52).

Gegen diese Argumentation wird zur Rechtfertigung der geheimen Abstimmung häufig der besondere Charakter von Personenentscheidungen ins Feld geführt, die als „Wahlen“ anders zu betrachten seien als Abstimmungen beziehungsweise Entscheidungen über Sachfragen, weil es bei ihnen auch um eine persönliche Vertrauensbeziehung zwischen Wählern und Gewählten gehe.<sup>17</sup> Diese werde belastet, wenn der Gewählte vom Stimmverhalten der Wähler – in diesem Falle also seiner Abgeordnetenkollegen – Kenntnis habe. Dieses Argument trifft auf viele Personenwahlen in anderen Kontexten (auch solche innerhalb des Parlamentes) durchaus zu,<sup>18</sup> es verfängt allerdings nicht bei der hier in Rede stehenden Regierungswahl. Bei dieser handelt es sich nämlich nicht um eine „bloße“ Personalentscheidung über den Regierungschef, sondern um eine Entscheidung über die Bildung und den Bestand einer Regierung – mithin also um eine grundsätzliche politische Richtungsentscheidung, die die Grundlage aller nachfolgenden Sachentscheidungen schafft. Warum sollte ausgerechnet hier das Transparenzgebot nicht greifen?

Wenn Befürworter der Geheimwahl diese mit dem Schutz des freien Mandates begründen, übersehen sie, dass die Demokratie hierzulande nicht nur auf der freien Zustimmung der Abgeordneten beruht, sondern auch darauf, dass diese Abgeordneten als Vertreter einer Partei gewählt werden. Die Regierungswahl ist in einem parlamentarischen System von der ihr in der Regel unmittelbar vorausgehenden Parlamentswahl nicht zu trennen. Die Abgeordneten „vollziehen“ le-

<sup>16</sup> Walter Seuffert, Wahlgeheimnis für Dunkelmänner?, in: *Die Zeit*, 24.9.1976, S. 10.

<sup>17</sup> Vgl. Carmen Thiele, *Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung innerhalb von Staaten und Staatenverbindungen. Staats- und kommunalrechtliche sowie europa- und völkerrechtliche Untersuchungen*, Berlin 2008, S. 490.

<sup>18</sup> Beispiele sind parteiinterne Wahlen oder Personalentscheidungen, die nach Proporzgesichtspunkten getroffen werden müssen, etwa die Wahl eines Parlamentspräsidiums.

<sup>15</sup> Vgl. Klein (Anm. 7), S. 84.

diglich eine Entscheidung, für die sie vom Wähler zuvor autorisiert wurden. Hier liegt auch der Grund, warum von den Parteien im Vorfeld der Wahl klare Koalitionsaussagen erwartet werden. Verweigern sie eine solche Aussage, setzen sie sich über eine getroffene Festlegung nach der Wahl hinweg oder wechseln sie während der laufenden Legislaturperiode ohne vorangegangene Neuwahl die Seiten, wird das zu Recht als undemokratisch erachtet. Ebenso wird es von der Öffentlichkeit nur selten goutiert, wenn Abgeordnete nach einer Wahl zu einer anderen Partei oder Fraktion „überlaufen“, wie zuletzt der Fall Twesten in Niedersachsen gezeigt hat.<sup>19</sup>

Fühlen sich die Abgeordneten dem Wählervotum verpflichtet, können sie sich von den Positionen dieser Partei also – trotz ihres freien Mandates – nicht nach Belieben entfernen. Nach Belieben heißt, dass sie es dürfen (und vielleicht sogar tun sollten), sofern dafür gute Gründe vorliegen. Ob das der Fall ist, kann man aber nur erkennen, wenn diese Gründe offengelegt werden. Lässt Artikel 38 GG ein Abweichen vom Wählermandat zu, müssen die Wähler wenigstens die Möglichkeit haben, ein solches Verhalten zu bewerten und gegebenenfalls zu sanktionieren. Dasselbe gilt für die Fraktionskollegen, die wissen sollten, wer und wer nicht hinter einer gemeinsam getroffenen Entscheidung steht. Die geheime Wahl unterminiert insofern nicht nur die Vertrauensbeziehung zwischen Wählern und Abgeordneten, sondern auch die der Abgeordneten untereinander.

Dass sich Wähler und Politiker des undemokratischen Charakters der Geheimwahl zumindest intuitiv bewusst zu sein scheinen, zeigt ein Ereignis, das 2008 von Hessen aus ähnlich starke Schockwellen aussandte wie der jüngste Fall in Thüringen: die schon im Vorfeld gescheiterte (und deshalb unter den eingangs genannten Fällen nicht aufgeführte) Wahl der SPD-Politikerin Andrea Ypsilanti zur Ministerpräsidentin. Diese Wahl fiel sprichwörtlich ins Wasser, weil vier Abgeordnete ihrer eigenen Fraktion nicht bereit waren, die Kandidatin mitzutragen.<sup>20</sup> Als Grund

gaben sie an, dass Ypsilanti eine Zusammenarbeit mit der Linkspartei, deren Stimmen sie für die Wahl benötigte, im Landtagswahlkampf ausdrücklich ausgeschlossen hatte. Die vier Abweichler hatten also öffentlich nachvollziehbare inhaltliche Motive für ihre Entscheidung, auch wenn sie diese vielleicht etwas zu spät entdeckten und vorbrachten. Eben deshalb wollten sie sich nicht so verhalten wie der „Heckenschütze“ aus Schleswig-Holstein, der Heide Simonis zu Fall brachte, oder die beiden sächsischen Abgeordneten aus dem demokratischen Lager, die statt für Georg Milbradt lieber für einen Kandidaten der NPD als Ministerpräsidenten votierten. Deren Verhalten lagen offenbar weniger ehrenhafte Motive zugrunde – Rachsucht etwa oder gekränkter Ehrgeiz –, die sie nur unter dem schützenden Deckmantel der Geheimwahl verbergen konnten.

#### WARUM FÄLLT ES SO SCHWER, DIE GEHEIMWAHL ABZUSCHAFFEN?

In der Literatur findet man gelegentlich die Feststellung, dass das freie Mandat in Widerspruch zu den Funktionsprinzipien des parteiendemokratischen Parlamentarismus stehe. Diese Feststellung ist falsch, weil die Möglichkeit des Misstrauensvotums, auf der das parlamentarische System im Kern beruht, an die Garantie des freien Mandates gebunden ist. Ein einigermaßen stabiles Regieren setzt freilich voraus, dass von dieser Möglichkeit nicht allzu häufig Gebrauch gemacht wird. Das parlamentarische System kommt daher ohne ein Mindestmaß an Partei-, Koalitions- und Fraktionsdisziplin nicht aus, wenn es seine Funktionsfähigkeit aufrechterhalten will.

Für die Fraktions- und Parteiführungen wäre der Übergang zu offenen Abstimmungen bei der Regierungswahl gewiss von Vorteil, weil sich potenzielle Abweichler so leichter „auf Linie“ bringen ließen. Vor diesem Hintergrund muss es eigentlich verblüffen, dass die Geheimwahl nicht längst abgeschafft wurde. Im internationalen Vergleich gehört die Bundesrepublik zu den parlamentarischen Systemen mit der am stärksten ausgeprägten Fraktionsbindung. Dies schlägt sich auch im Umgang mit der geheimen Abstimmung nieder. Dass die Fraktionen Abstimmungen proben, um Unwägbarkeiten entgegenzutreten, kann man ihnen schlecht vorwerfen. Was aber ist, wenn Abgeordnete das Wahlgeheimnis durch Herumzeigen oder Abfotografieren des „rich-

<sup>19</sup> Die Grünen-Abgeordnete Elke Twesten trat im August 2017 zur CDU-Fraktion über, nachdem sie von ihrer Partei nicht wieder als Direktkandidatin für die anstehende Landtagswahl aufgestellt worden war. Dadurch verlor die rot-grüne Regierung ihre Mehrheit im Landtag.

<sup>20</sup> Vgl. Volker Zastrow, *Die Vier. Eine Intrige*, Reinbek 2009.

tig“ ausgefüllten Stimmzettels bewusst unterlaufen oder Fraktionsführungen sie verpflichten, die Wahl zu boykottieren, also an der Abstimmung nicht teilzunehmen?<sup>21</sup> Das freie Mandat, das die Geheimwahl angeblich schützen soll, wird auf diese Weise pervertiert.

Die geheime Wahl der Regierung ist ein Musterbeispiel für die pfadabhängige Entwicklung politischer Institutionen. Eschenburg führte sie auf vorparlamentarische Traditionen zurück, die in den Parlamentarismus ohne nähere Begründung einfach überführt worden seien.<sup>22</sup> So wurden die Mitglieder der Ratskörperschaften in den freien Städten seit dem Spätmittelalter ebenso geheim gewählt wie der Papst. Wie gezeigt, erfolgte die entscheidende Weichenstellung für die heutige Geheimwahl in der Weimarer Republik. Daneben könnte auch der Zufall eine Rolle gespielt haben. Als die Kanzlerwahl in der Bundesrepublik im September 1949 erstmals anstand, knüpfte man einfach an die kurz vorher stattgefundene Wahl des Bundespräsidenten an, die ebenfalls als geheime Abstimmung vollzogen wurde.<sup>23</sup>

Ein weiterer, nicht zu unterschätzender Grund für das Festhalten an der Geheimwahl liegt in einer generellen Höherbewertung des konstitutionellen gegenüber dem demokratischen Prinzip im deutschen Verfassungsdenken, das in der rechtswissenschaftlichen Literatur bis heute nachhallt und zugleich die Verfassungsrechtsprechung prägt. Dies spiegelt sich auch in anderen Restriktionen wider – etwa in der nach wie vor nicht her-

gestellten Regelöffentlichkeit der Parlamentsausschüsse. Während Politologen wie Eschenburg und Steffani in der geheimen Regierungswahl ein vordemokratisches Relikt sehen, betrachten die meisten Staatsrechtler sie als notwendiges Bollwerk gegen einen angeblich überbordenden Parteienstaat.<sup>24</sup> Inwieweit die historisch verspätete Einführung des parlamentarischen Regierungssystems in Deutschland zu dieser Interpretation beigetragen hat, wäre eine gründliche Untersuchung wert.

Vor diesem Hintergrund dürften die Chancen für eine Abkehr von der überkommenen Geheimwahl – zumindest in absehbarer Zukunft – eher gering sein, auch wenn die Hürden für eine Änderung dort, wo die „verdeckten Stimmzettel“ lediglich in der Geschäftsordnung festgeschrieben stehen (in der Hälfte der Länder und im Bund), nicht sehr hoch lägen. Wahrscheinlich braucht es erst weitere Fälle vom Kaliber Ypsilanti oder Kemmerich, um ein Umdenken zu bewirken. Von einem einzelnen Vorreiter könnte dann bereits eine Signalfunktion ausgehen. Dass es unter den Bedingungen knapperer Mehrheiten und komplizierterer Koalitionsbildungen in einer sich pluralisierenden Parteienlandschaft weitere Anlässe geben wird, die geheime Wahl infrage zu stellen, erscheint dagegen schon heute relativ gewiss.

**21** In Hessen wurde 2008 ein solcher Boykott der Wahl Andrea Ypsilantis seitens der CDU-Fraktion erwogen. Als Vorbild diente ihr dabei die Abwehr des Misstrauensvotums gegen Willy Brandt 1972 durch SPD und FDP. Deren Fraktionsspitzen hatten damals den Großteil der eigenen Abgeordneten zum Fernbleiben verpflichtet. Nur eine Gruppe von „sicheren“ Abgeordneten nahm an der Abstimmung teil, um mögliche Abweichler auf der Gegenseite zu ermuntern. Vgl. Arnulf Baring, *Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel*, München 1984, S. 411.

**22** Vgl. Eschenburg (Anm. 6).

**23** Bei der Präsidentenwahl lässt sich die geheime Stimmabgabe rechtfertigen, da die Vertreter der Bundesversammlung an keinen vorgängigen Wählerwillen gebunden sind. Als „überparteiliche“ Persönlichkeitswahl verlangt sie weder, dass eine Konkurrenz zwischen verschiedenen Kandidaten zwingend stattfindet, noch dass die Abgeordneten bei der Abstimmung geschlossen auftreten. Vgl. Peter Graf Kielmansegg, *Die Bundesversammlung sei frei*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.6.2010, S. 33.

**24** Vgl. Rupert Hofmann, *Offene Wahl des Regierungschefs? Zur Debatte zwischen Winfried Steffani und R. Peter Dach*, in: *Jahrbuch für Politik* 2/1993, S. 201–210.

## FRANK DECKER

ist Professor für Politische Wissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und Wissenschaftlicher Leiter der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik.

frank.decker@uni-bonn.de

Herausgegeben von der  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn  
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 4. September 2020

#### REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash  
Anne-Sophie Friedel  
Sascha Kneip  
Johannes Piepenbrink (verantwortlich für diese Ausgabe)  
Frederik Schetter (Volontär)  
Anne Seibring  
apuz@bpb.de  
www.bpb.de/apuz  
twitter.com/APuZ\_bpb

Newsletter abonnieren: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)  
Einzelausgaben bestellen: [www.bpb.de/shop/apuz](http://www.bpb.de/shop/apuz)

#### GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

#### SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

#### DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,  
Mörfelden-Walldorf

#### ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung  
Das **Parlament** ausgeliefert.  
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.  
FAZIT Communication GmbH  
c/o InTime Media Services GmbH  
fazit-com@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ  
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland.

APuZ  
Nächste Ausgabe  
39-40/2020,  
21. September 2020

## MINDESTLOHN



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)