

Sonderthema:  
Parlamentarismus  
Im Wandel der Zeiten SEITE 1-13

## ABSCHIED

Der scheidende Bundestagsvizepräsident  
Wolfgang Thierse zieht Bilanz

SEITE 2

## SCHLUSSPHASE

Trotz auslaufender Legislaturperiode  
herrscht im Bundestag viel Betrieb

SEITE 3

# Das Parlament

Berlin, Montag 5. August 2013

www.das-parlament.de

63. Jahrgang | Nr. 32/33 | Preis 1 € | A 5544

### KOPF DER WOCHE

## Präsident in der Paulskirche

**Heinrich von Gagern** Er ist einer der Urväter des deutschen Parlamentarismus: Der 1799 in Bayreuth geborene Sohn eines alten Adelsgeschlechts wurde am 19. Mai 1848 zum ersten Präsidenten der Nationalversammlung in der Frankfurter Paulskirche gewählt. Heinrich von Gagern war während seines Studiums mit liberalen und nationalen Ideen in Berührung geraten. In den 1830er und 1840er Jahren kämpfte er im Darmstädter Landtag für seine Vorstellungen. Nach Ausbruch der Revolution 1848 setzte er sich in der Paulskirche nach Scheitern der großdeutschen Pläne für die kleindeutsche Lösung ein und besorgte für die Wahl des preußischen Königs Friedrich Wilhelm IV. als „Kaiser der Deutschen“ eine Mehrheit. Als dieser ablehnte, legte von Gagern im Mai 1849 sein Mandat nieder. 1880 starb er in Darmstadt. *kru*



### ZAHLE DER WOCHE

15.078

**Tag** war Richard Stücklen Mitglied im Deutschen Bundestag. Der 2002 gestorbene CSU-Politiker ist damit bis heute dienstältester Bundestagsabgeordneter. Stücklen, der 1979 bis 1983 Bundestagspräsident war, gehörte dem Bonner Parlament ununterbrochen elf Wahlperioden von 1949 bis 1990 an. Stücklens Rekord als dienstältester Abgeordneter würde Wolfgang Schäuble (CDU) am 26. März 2014 brechen.

### ZITAT DER WOCHE

»Demokratie hat immer was mit Machtverleihung auf Zeit zu tun.«

**Matthias Platzeck**, Ministerpräsident von Brandenburg und SPD-Landesvorsitzender, zu seinem Entschluss, von beiden Posten aus Gesundheitsgründen zurückzutreten

### IN DIESER WOCHE

#### THEMA

**Bundestagsalltag** Zwei Beispiele aus Gegenwart und Vergangenheit **Seite 6**

#### THEMA

**Wahlbeteiligung** Betrachtung über das Phänomen der Nichtwähler **Seite 9**

#### THEMA

**Europaparlament** Arbeitsweise und Kompetenzen in Straßburg **Seite 12**

#### KEHRSEITE

**Ortstermin** Eine Besuchergruppe wird durch den Bundestag geführt **Seite 14**

#### MIT DER BEILAGE



Das Parlament  
Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH  
60268 Frankfurt am Main



4 194560 401004 33

# Justieren im Betriebssystem

ESSAY Der Politikverdross fordert auch den Bundestag heraus. Es ist Zeit für neue Reformen seiner Arbeit

**W**ie sehen Bilanz und Perspektiven des Parlamentarismus in Deutschland an der Schwelle vom 17. zum 18. Deutschen Bundestag aus? Wenn wir in die Antwort mit einem historischen Vergleich einsteigen, gewinnen wir ein eindeutig positives Bild: Die Honoratioren der Paulskirche wären verblüfft, wie selbstverständlich und gut Parlamentarismus 165 Jahre nach dem ersten Versuch einer nationalen deutschen Demokratie auch auf breiter Ebene funktioniert. Und die Zyniker, Skeptiker und Gegner rund um das Weimarer Nationaltheater wären nicht minder verblüfft, wie stabil Parlamentarismus 94 Jahre nach dem zweiten Versuch gegen Missbrauch und Radikalisierung abgesichert ist. Zwölf Monate mühte sich die Frankfurter Nationalversammlung 1848 bis 1849 vergeblich um eine parlamentarische Demokratie unter dem Dach der Monarchie. 153 Monate wankte der Reichstag 1920 bis 1933 zwischen wenigen konstruktiven Phasen und immer mehr destruktiven Beiträgen bis zur Katastrophe seiner Verwandlung in ein willfähriges Instrument des nationalsozialistischen Terrorregimes. Seit 768 Monaten aber liefert der Bundestag seit 1949 grundlegende und insgesamt verlässliche Beiträge zum inneren Ausgleich der Gesellschaft und zur Steuerungsfähigkeit der Politik. Er bildete den Ort der wichtigsten Weichenstellungen von der Westorientierung über die Ostpolitik und die Wiedervereinigung hin zur fortschreitenden Verwirklichung der europäischen Idee. Er begleitete die zunehmende Bedeutung des Landes und die wachsenden Erwartungen an die Verantwortung Deutschlands für die Welt, ohne wesentliche Bedingungen wie etwa den Entscheidungsvorbehalt beim Einsatz der „Parlamentsarmee“ aufzugeben. Er nahm wichtige gesellschaftliche Veränderungen und Bedürfnisse über den Wandel seiner Zusammensetzung in sich auf. Und mit Hilfe des Verfassungsorgans behauptete er die Mitspracheansprüche sowohl seiner eigenen Minderheiten in nationalen Themen als auch nach außen als „Player“ im Prozess der europäischen Integration. In Krisenzeiten zeigte sich die Weitsicht der Verfassungskonstruktion mit der zwischen Bundestag und Bundespräsident, Bundesrat und Bundesregierung, Bundespolitik und Bundesverfassungsgericht ausbalancierten Verantwortung.

**Kein »Weiter so«** Ist anno 2013 also alles in Butter? Darf die alles in allem überzeugende Bewahrung in der Vergangenheit als Freibrief für ein parlamentarisches „Weiter so“ nach den Wahlen gelten? Das wäre so, wenn sich die am deutlichsten direkt vom Volk legitimierte Repräsentanz auf eine entsprechende Wahlbeteiligung stützen könnte. Diese Basis wird jedoch brüchig. Der neue Bundestag muss deshalb klären, warum Verdross, Misstrauen, ja latente Verachtung gegenüber der im Bundestag organisierten Parteiendemokratie zunehmen und was das für seine Arbeit bedeutet. Ein „Weiter so“ müsste sich zudem stützen können auf eine zukunftsste Praktikalität der parlamentarischen Vorgänge. Ein Bundestag aber, der regelmäßig knapp hundert und mitunter auch deutlich mehr Debattebeiträge pro Sitzungswoche nur noch „zu Protokoll“ gibt und über Monate laufende Fachdebatten vor der Öffentlichkeit auf wenige Minuten komprimierte Abstimmungsformalia reduziert, und sei es um die vollgestopfte Tagesordnung zu erfüllen, hat die Grenzen wohl längst überschritten: Er funktioniert in Teilen nur noch virtuell.

Ein weiterer Anlass zur Skepsis gegenüber einem „Weiter so“ liegt in dem Umstand, dass in den letzten Jahren neue Parteien binnen weniger Monate bereits demoskopisch ermittelte Stimmenpotenziale zwischen 15 und 20 Prozent erreichen. Ein Blick auf deren Hauptanliegen lässt vermuten, dass ein großer Teil der Bevölkerung die Artikulations- und Beteiligungsfunktion des Bundestages als unzureichend wahrnimmt. Jeder Fünfte scheint seine Vorstellung vom Umgang mit Euro oder Internet im Parlament nicht oder zu wenig wiederzufinden.

Die verbreiteten Plattitüden gegenüber „faulen Abgeordneten“ mit „Selbstbedienstetmentalität“ werden wohl niemals vollständig aus den Stammtischdebatten verschwinden. Wenn der Bundestag aber in der öffentlichen Wahrnehmung jedes Mal in der Defensive verharrt, sobald auf den Titelseiten der Boulevardmedien das Wort „Diäten“ auftaucht, spricht das auch nicht für ein „Weiter so“. Um mit Letzterem zu beginnen: Die umfassende Reform der Abgeordnetenentschädigung gehört zu den Aufgaben des neuen Bundestages. Der noch dem alten Bundestag vorgelegte Vorschlag der Schmidt-Jortzig-Kommission dürfte tatsächlich den Vorgaben des Verfassungsorgans entsprechen: Jeder Bundestag legt künftig zu Beginn neu fest, dass die Diäten an vergleichbare Besoldungen im öffentlichen Dienst angepasst und mit einer an Preis- und Lohnentwicklung gekoppelten Automatik verbunden werden. Mit einer Akzeptanz beim kritischen Publikum kann der Deutsche Bundestag jedoch wohl nur rechnen, wenn er gleichzeitig eine Entprivilegierung der Abgeordneten in ihrer Altersversorgung vornimmt. Eine neue Diäten-Automatik mit Verbindungen zu den Lohnentwicklungen in weiten Teilen des beruflichen Lebens muss zugleich auch die Vorsorge der Abgeordneten für ihr Alter an die verbreiteten Regelungen in der Gesellschaft aufgreifen. Damit nicht genug, gehören adäquate Nebenverdienstregelungen und Besteuerungsregularien mit in dieses Paket hineingeschnürt. Sonst wird es kein großer Wurf, der in der öffentlichen Debatte bestehen kann.



Deutschlandfahne vor dem Reichstag: Die deutsche Demokratie hat sich mehr als sechs Jahrzehnte lang bewährt. Die Abläufe im Parlament könnten gleichwohl geprüft werden.

Damit sind wir auch schon bei den Arbeitsabläufen. Die Taktung der Sitzungswoche ist seit Jahrzehnten professionell eingespielt. Montags die Vorstandsgremien und Landesgruppen, dienstags die Fraktionen, mittwochs die Ausschüsse, donnerstags das Plenum, und freitags mittags geht es zurück in die Wahlkreise. Zusammen mit der Fülle an anderen, in dieses Grundgerüst hineingebauten Terminen sind diese Abläufe inzwischen zu einer Art Betriebssystem des Parlamentarismus geworden, das beim Gedanken an Korrekturen nur die Furcht vor einem vollständigen Systemabsturz hervorruft.

**Änderungen nötig** Dabei hat der Bundestag selbst schon eine lange Reihe von großen, mittleren und kleinen Parlamentsreformen hinter sich, die etwa die Debatten flexibler und attraktiver gemacht haben. Ein neuer Anlauf wäre überlegenswert. Wenn die immer arbeitsteiligeren Gesellschaft immer mehr Regelungsbedarf in Fachsegmenten braucht und der Bundestag weiterhin den Anspruch erhebt, nicht nur die Gesetzgebung für Insider, sondern auch einen nachvollziehbaren Diskurs darüber zu bieten, dann muss das Parlament auch neuen Raum dafür schaffen, wenn das aktuelle Zeitbudget erkennbar überdehnt ist. Zwei Ansatzpunkte liegen auf der Hand: Tagungsrythmus und Ausschusskompetenz. Die strikte Unterteilung in Sitzungswochen und Wahlkreiswochen stammt aus den Reisebedingungen der Nachkriegsjahre. Angesichts von „Sprintern“ auf der Schiene und schnellen Sprüngen per Jet zwischen Bundestag und Wahlkreis ist dieses Prinzip in der

Praxis längst durchlöchert. Abgeordnete fliegen auch in Sitzungswochen mal kurz zu Landesvorstandssitzungen in die Heimat. Umgekehrt überlassen die Funktionsträger im Parlament auch in Nichtsitzungswochen das Feld nicht mehr alleine der Regierung, sondern zeigen ihrerseits Medien- und Beratungspresenz in Berlin. Also könnte die Zahl der Debatten deutlich erhöht werden, wenn die Zahl der reinen Wahlkreiswochen sinkt. Andererseits ließe sich die längst bestehende Unterscheidung von Beratungen ersten und zweiten Ranges (die einen real zum Mit- und Nachhören, die anderen nur virtuell „zu Protokoll“) konsequenter handhaben: Wenn Ausschüsse in öffentlicher Sitzung die Fachdebatte über Spezialthemen an Stelle des Plenums zu Ende führen und jede Fraktion das Recht hat, auf Antrag jede Angelegenheit doch noch ins Plenum „ziehen“ zu können, käme das Parlament über die Ausschussberatungen der parlamentarischen Befassung im Einzelnen mit größerer Ernsthaftigkeit nach, als dies jetzt mit der inflationären „Zu-Protokoll“-Beratung der Fall ist.



Bei einer Parlamentsreform könnte auch über die Arbeit der Bundestagsausschüsse – im Bild der Landwirtschaftsausschuss – gesprochen werden.

**Die Zahl der Debatten könnte erhöht werden, wenn die Zahl der reinen Wahlkreiswochen sinkt.**

**Teilhabe im Internet** Zu den künftigen Herausforderungen für den Deutschen Bundestag gehört nicht zuletzt die bessere Teilhabemöglichkeit des Bürgers per Internet. Das Parlament investiert zu Recht in eine benutzerfreundliche elektronische Präsenz. In sozialen Netzwerken und auf den Homepages von Medien und Parteien zeigt sich indes, dass hier noch viel Raum nach oben ist. Bedarf und Nachfrage sind da, wie die lebhaftige Beteiligung von Hunderttausenden von Bürgern am elektronischen Leben des Petitionsausschusses zeigt. In Zukunft bietet das Internet indes noch sehr viel mehr Chancen, den Bundestag zum zentralen Forum der Willens- und Entscheidungsfindung, der Initiative und Rückkopplung, der Meinungsbildung und Beteiligung auszubauen. Zumindest für diesen Weg der konsequenten und ständig verbesserten Benutzerorientierung gilt dann doch die Devise: „Weiter so – mehr davon!“ *Gregor Mayntz*

Der Autor ist politischer Korrespondent der „Rheinischen Post“ in Berlin und Vorsitzender der Bundespressekonferenz.

Weiterführende Links zu den Themen dieser Seite finden Sie in unserem E-Paper

## EDITORIAL Kein Selbstgänger

VON JÖRG BIALLAS

Wie schwierig es ist, einem Staat demokratische Strukturen zu geben, ist gerade in Ägypten zu besichtigen. Dort war gewählt, ein Parlament konstituiert, die Regierung ins Amt gebracht worden. Und doch dauerte es nicht lange, bis all das wieder in Frage gestellt und schließlich nach gewohntem autoritären Muster aufgelöst wurde. Ägypten steht mit seinen Problemen stellvertretend für viele Nationen der Welt, die in eine neue Zeit aufbrechen wollen und feststellen, dass Demokratie gar nicht so einfach ist. Zwar ist es in diesen Ländern meist schon ein bemerkenswert großer Schritt, möglichst freie und geheime Wahlen auf den Weg zu bringen. Das – siehe Ägypten – ist aber noch lange keine Garantie für eine Wende in die neue Zeit. Wenn das Herz der Demokratie, der Parlamentarismus, nicht schlägt, ist einem von Volkes Willen regierten Staat kein Leben einzuhauchen. Die westliche Welt begegnet solchen Rückschlägen beim Bemühen um ein demokratisches System gelegentlich mit Arroganz. Diese Hochsnäbigkeit ist fehl am Platze. In Deutschland ist es noch nicht allzu lange her, als unter viel geordneteren Voraussetzungen im gewendeten Osten der Republik ein parlamentarisches System eingeführt wurde. Wer seinerzeit Sitzungen von Stadt- und Gemeinderäten oder Kreis- und Landtagen besucht hat, weiß, wie schwierig es dort anfangs war, die Spielregeln der Demokratie zu verinnerlichen und anzuwenden. Parlamentarismus ist kein Selbstgänger, der einmal etabliert, automatisch funktioniert. Parlamentarismus bedeutet, immer wieder neue Konflikte auszutragen. Parlamentarismus heißt Bereitschaft zum Kompromiss. Parlamentarismus beinhaltet die Akzeptanz politischer Niederlagen. Und auch, wenn die mediale Darstellung mitunter einen anderen Schluss nahelegt: Zum Parlamentarismus gehört ebenfalls die Achtung des politischen Gegners. Diese Grundsätze demokratischer Arbeit müssen gehegt werden. Sie galten und gelten als Vorbild, in Ägypten und anderswo. Schon deshalb ist es fahrlässig, sich hierzulande als Wähler gänzlich von der Politik abzuwenden. Daran ändert Kritik an parlamentarischen Gepflogenheiten, die manchmal gewiss zu Recht vorgebracht wird, wie auch die Verärgerung über das Verhalten einzelner Akteure überhaupt nichts.



GASTKOMMENTARE

PLEBISZITE AUF BUNDESEBENE?

Mündig genug

PRO



Astrid Hölscher Freie Journalistin

Wahlen sind gefährlich. Sie behindern gutes Regieren, engen die Volksvertreter ein, nötigen Kabinette zu unziemlicher Eile, um sinnvolle, aber schmerzhaft Beschlüsse durchzusetzen. Sie zwingen Parteien, komplexe Inhalte auf ein primitives Schwarz-Weiß-Raster zu reduzieren. Und weil das Volk zu emotionalen Handlungen neigt, sind Wahlsiege dann frei nach Altpräsident Theodor Heuss die Prämie für Demagogen. Alles Humbug, na klar. Niemand hat vor, die Wahlen abzuschaffen. Aber sobald wir den Begriff „Wahlen“ durch „Volksentscheide“ ersetzen, mutiert das Absurde zur herrschenden Lehre. Genau diesem Argumentationsmuster folgt das erfolgreiche Unterfangen, ein bundesweites Plebiszit zu vereteln und das Volk von Sachfragen fernzuhalten. Dafür gibt es keinen Grund mehr. 1949 mochten unsere Verfassungsgeber allen Anlass haben, an der Intelligenz des Schwarms zu zweifeln, der eben noch im braunen Wasser dümpelte. Heute wirkt solches Misstrauen gegen das Volk nicht nur anachronistisch, sondern zeugt von wenig Systemvertrauen. Die Bürger sind mündig genug, um Politik nicht nur im All-Inclusive-Angebot der Parteien anzunehmen, sondern auch einzeln auszuwählen. Plebiszite sind keine Wundermittel gegen Parteienverdross. Aber die inhaltlichen Debatten fördern die (Meinungs-)Bildung, schaffen neuen Kontakt zwischen Volk und Vertretern und wecken bürgerliche Lust am politischen Gestalten. Im Übrigen gebietet schon die Achtung vor dem Souverän die Einführung von Plebisziten: Das Volk nämlich verlangt danach, zu rund 80 Prozent. Gewiss, Mehrheiten können irren. Plebiszite können falsche Entscheidungen treffen. Das soll, mit Verlaub, auch Parlamenten schon passiert sein.

Falsches Heilmittel

CONTRA



Björn Erichsen Freier Journalist

Bürgerferne, verwässerte Gesetze, das Abnicken angeblich alternativer Entscheidungen – die Kritik am parlamentarischen System ist groß. Und mit ihr wächst der Ruf nach mehr Mitbestimmung, eine große Mehrheit fordert inzwischen Volksentscheide auch auf Bundesebene. Allerdings: Zum Heilmittel taugen sie dort nicht. Direkte Demokratie verlangt viel vom Bürger: vor allem ausführliche Information und Durchdringung so komplexer Themen wie Steuergesetze oder Euro-Rettungsschirme. Obendrein müsste er gefeit sein vor Populisten, die mit voller Kriegskasse die öffentliche Debatte anheizen und kreischende Boulevardmedien mit Schlagworten versorgen. Die es emotionsgeladene Debatte um das Minarett-Verbot in der Schweiz hat gezeigt, wie groß die Gefahr ist, dass der Souverän im Volksentscheid mit dem Bauch regiert. Mit den Plebisziten nähme man weiterhin eine Verlangsamung des Gesetzgebungsprozesses in Kauf. Ebenso wie eine Schwächung des Bundestages, der allem Parteienzwist zum Trotz immer auch ein Garant war für ein Mindestmaß an Ausgewogenheit und Interessenvielfalt, die sich nur schwerlich im Entweder/Oder des Volksentscheides wiederfinden. Wer dabei das Abgeordnetenprinzip für „Entmündigung“ hält, unterschlägt eine jahrzehntelange Demokratietradition, die auf vielen Ebenen offen ist für Beteiligung. Und in der sich gerade mit dem Internet ein weiterer, sehr unmittelbarer Weg der Interessenartikulation etabliert. Der Wunsch der Bürger nach Mitsprache darf von keinem Volksvertreter ignoriert werden. Er zwingt zu mehr Transparenz und Dialog und mündet im besten Fall in einen „direkteren“ Parlamentarismus. Ein Argument für direkte Demokratie im großen Stil ist er deswegen aber noch lange nicht.

Herr Thierse, in der vorletzten Bundestagsitzung mussten Sie fast 90 Minuten unterbrochen Tagesordnungspunkte vorlesen und Abstimmungen vornehmen, bis ein Uhr nachts, um dann festzuhalten: „Die Tagesordnung, steht hier, ist erschöpft. Ich auch.“ Fühlen Sie sich auch mit Blick auf Ihre fast 24 Jahren als Parlamentarier manchmal erschöpft? Manchmal ja, aber im Grundsatz nicht. Ich bin immer noch von gleicher parlamentarischer Leidenschaft wie eh und je, auch wenn ich inzwischen natürlich Routinier bin und mich nicht immer alles gleichermaßen aufregt und nicht mehr alles gleichermaßen spannend ist wie im ersten Jahr in der Volkammer-Zeit.

Sie haben aber unlängst einen „abgrundtiefen Respektverlust“ vor demokratischen Politikern, eine grassierende „Politikerverachtung“ im Lande beklagt. Das hört sich doch ein bisschen verbittert an. Nein, ich habe einen Vergleich gezogen mit der wunderbaren Aufbruchstimmung von 1989/90. Wenn ich damit die Stimmung von heute vergleiche, beobachte ich einen Grundton der Häme im Verhältnis der veröffentlichten Meinung zur Politik und zu Politikern, den ich für absolut unangemessen halte. Denn das Echo darauf ist eindeutig: In allen Umfragen rangieren Politiker, Parteien und auch das Parlament am untersten Ende der Skala. Das ist beunruhigend. Man muss darüber öffentlich reden, dass dieser Grundton der Häme die Stimmung im Lande auch vergiftet. Kritische Begleitung von Politik ist Aufgabe des Journalismus. Aber ebenso ist es Aufgabe des Journalismus, komplexe Entscheidungsprozesse und schwierige Sachverhalte ins Verständliche zu übersetzen. Das können die Wenigsten, dazu haben die Wenigsten Zeit, und an die Stelle dieser Übersetzung tritt dann die Verkürzung, die Personalisierung, die Skandalisierung, das Aburteilen.

Liegt das nicht zum Teil auch an Politikern, die diese komplexen Abläufe auch nicht vermitteln und oft den Eindruck erwecken, die Beschimpfung des politischen Konkurrenten sei ihnen wichtiger als die Sacharbeit? Politiker tragen gewiss dazu bei – auch durch einen Politjargon, den ich nicht mag. Ich wünsche mir, dass die Politiker so verständlich wie möglich reden, aber sie kommen auch nicht ohne Fachsprache aus – das geht nicht. Und natürlich ist parlamentarische Demokratie auch Kampf: Kampf zwischen unterschiedlichen Meinungen, Vorschlägen und Positionen. Das gehört dazu, auch wenn es dabei fair und seriös zugehen sollte ohne persönliche Angriffe.

Sie haben sich für Verbesserungen am parlamentarischen Betrieb ausgesprochen, für eine „Kanzlerbefragung“ etwa. Was erhoffen Sie sich davon? Wir müssen – gewiss in den Grenzen, in denen das möglich ist – die Parlamentsdebatten interessanter machen. Wir haben so unendlich viel Tagesordnungspunkte, noch das Unwichtigste muss im Plenum debattiert und abgestimmt werden – wir haben häufig gar nicht die Zeit dazu, und die Reden werden zu Protokoll gegeben. Das ist kein guter Parlamentarismus. Deshalb ist einer meiner Vorschläge, mehr erste Lesungen von nicht ganz so wichtigen Gesetzesvorhaben und Anträgen in öffentlichen Ausschusssitzungen zu verhandeln und so die Tagesordnung des Plenums zu entschlacken. Der zweite Vorschlag: Da Regierungsbefragung und Fragestunde die Erwartungen nicht erfüllen, die wir mit diesen Neuerungen vor Jahren verbunden haben, wäre es gut, wenn in gewissen Abständen – nicht jede Sitzungswoche – eine Befragung des Kanzlers, der Kanzlerin stattfinden würde. Man sieht im britischen Parlament, wie spannend das sein kann. Sowohl Regierung

»Kampf gehört dazu«

WOLFGANG THIERSE Der scheidende Bundestagsvizepräsident will dem Parlament mit Reformen zu mehr Aufmerksamkeit verhelfen



© DRF/fotothek.com/Andreas Müller

wie Parlament müssten sich Mühe geben, mit intelligenten Anfragen und Antworten Themen auch konfrontativ zu verhandeln. Das würde mehr Aufmerksamkeit auf das Parlament als dem Zentrum unserer Demokratie lenken.

Bei den Ausschüssen haben wir aber einen gegenteiligen Trend. Zu beobachten war in den vergangenen Jahren, dass die sich immer mehr abgekapselt haben ... Das halte ich für ganz falsch. Der Sportschuss ist das negativste Beispiel.

Der hat die Öffentlichkeit 2011 von seinen Sitzungen generell ausgeschlossen ... Das war die schwarz-gelbe Mehrheit. Ich kann nur sagen, dass das dumme war. Das öffentliche Echo war entsprechend schlecht. Schon als Bundestagspräsident habe ich die Ausschüsse aufgefordert, mehr öffentliche Sitzungen zu machen – damit die Öffentlichkeit sieht, wie fleißig dieses Parlament ist.

Sie haben Ihre Zeit in der frei gewählten DDR-Volkammer 1990 schon ange-

sprochen – wo waren die größten Unterschiede zum Parlamentsbetrieb heute?

Der größte Unterschied ist wohl, dass wir relativ unvoreingenommen gegenüber den anderen waren. Erst in der Diskussion lernen wir uns kennen. Auch Parteifronten waren nicht so sichtbar, abgesehen von der Front gegenüber der Nachfolgepartei der SED. Aber diese Art von Offenheit, von sich einlassen und hinhören auf das Argument der anderen – die war viel größer.

Die deutsche Einheit war auch danach eines Ihrer großen Themen. Wenn Sie da eine Bilanz ziehen – wie sieht die aus?

Ein starkes Motiv, mich um einen Volkammerstitz zu bewerben, war, daran mitwirken zu wollen, dass diese Einheit vernünftig und gerecht gestaltet wird. Ich habe mich dann auch immer verstanden als leidenschaftlichen Verfechter der Interessen des schwächeren Teils, der Ex-DDR und ihrer Ex-Bürger. Es ist in den gut 23 Jahren seitdem vieles passiert – wer das bestreitet, ist nicht nur blind, der ist böswillig. Aber trotzdem sind wir noch nicht fertig. Alle Daten sind eindeutig: Bei Arbeitslosigkeit, Bruttoinlandsprodukt, Produktivität, Renten, Löhnen sind immer noch Unterschiede zwischen West und Ost sichtbar. Also haben wir da noch weiterzuarbeiten. Wir haben vielleicht noch ein gutes Drittel vor uns – und die letzte Wegstrecke ist ja manchmal besonders langwierig und quälend.

Ein anderer Ihrer Schwerpunkte war der Kampf gegen Rechtsextremismus. Half dabei, dass ein Bundestagspräsident eher Gehör findet in der Öffentlichkeit?

Das habe ich ausdrücklich ausgenutzt. Als Bundestagspräsident bin ich in viele kleine, vor allem ostdeutsche Städte gereist, aus denen ich Hilfeersuchen von Initiativen erhalten hatte, die sich gegen Rechtsextremisten wehrten. Ich habe denen immer gesagt: Ich kann euch kein Geld mitbringen, aber Aufmerksamkeit. Das war wichtig – vor 15 Jahren wurde das Problem ja noch von manchen verdrängt. Diese Atmosphäre hat sich spätestens seit dem kollektiven Erschrecken über die Morde des NSU verändert. Trotzdem: Wir brauchen Kontinuität im Kampf gegen Rechtsextremismus, in der Demokratie-Arbeit, in der Aufklärungsarbeit. Schwarz-Gelb hat leider Programme gegen Rechtsextremismus immer wieder befristet. Ich halte das für einen wirklichen Fehler. Man soll solche Programme evaluieren, ganz klar, aber man darf sie nicht befristet, weil dann immer wieder Wissen und Netzwerke verloren gehen und wieder neu angefangen werden muss.

Auf was freuen Sie sich denn besonders in Ihrer „nachparlamentarischen Zeit“?

Ich habe nach 24 Jahren natürlich eine kleine Wehmut – und bin neugierig, wie es mir wirklich nach dem Oktober geht. Aber da ich mich vor der Politik nicht gelangweilt habe, bin ich der gelassenen Überzeugung, dass mir das auch nach der Politik nicht passieren wird. Und ich freue mich darauf, dass ich dann viel mehr und anderes lesen kann als während der Politiker-Zeit, denn vorher war ich ja ein professioneller Leser. ■

Das Interview führten Jörg Biallas und Helmut Stoltenberg.

Wolfgang Thierse (69) gehörte 1990 der frei gewählten Volkammer an und anschließend dem Bundestag, dessen Präsident er von 1998 bis 2005 war. Seitdem Vizepräsident des Parlaments, kandidiert er nicht mehr für die nächste Wahlperiode.



Weiterführende Links zu den Themen dieser Seite finden Sie in unserem E-Paper

PARLAMENTARISCHES PROFIL

Der Landwirt: Rainer Erdel

Von der Wiege bis zur Bahre lernen. Das ist Leitspruch für den FDP-Bundestagsabgeordneten Rainer Erdel. 2009 wurde der selbstständige Landwirt aus dem mittelfränkischen Dietenhofen bei Ansbach durch das FDP-Traumergebnis von 14,6 Prozent in den Bundestag katapultiert. Auf Platz 14 der bayerischen Landesliste konnte er sich vor der Wahl nur mäßige Chancen ausrechnen, das begehrte Mandat zu bekommen. „Geen 4 Uhr Montag früh nach dem Wahlsonntag bekam ich den Anruf, dass ich im Bundestag bin“, sagt Erdel. „Um 6 Uhr war ich im Auto und um 12 Uhr im Reichstag bei der ersten Fraktionsitzung.“ Für den Landwirt, der bisher nur die Kommunalpolitik kannte, war es der Start in ein neues Leben. Erdel ist dankbar, zu den wenigen Menschen zu gehören, die Politik in Deutschland mitgestalten können: „Ich habe die Demut vor den Aufgaben und Herausforderungen eines Bundestagsmandats nicht verloren.“ Er sitzt im Agrar- und Verteidigungsausschuss – seinen beiden „Wunschsausschüssen“. Dort kann er an sein bisheriges Leben anknüpfen. Neben der Landwirtschaft ist für Erdel auch die Bundeswehr Herzenssache. Als früherer Zeitsoldat und Reserve-Oberst sitzt er auch gerne im Verteidigungsausschuss. Erdel ist Vize-Präsident des Reservistenverbands. In seiner Bilanz nach vier Jahren Bundestag bekennt Erdel, „falsch eingeschätzt zu haben, wie der Arbeitsaufwand und die Abläufe im Bundestag in der Realität sind“. Während es in der Kommunalpolitik zielorientierter zugehe, spielten im Bundestag die Fraktionspositionierungen und verbalen Auseinandersetzungen eine größere Rolle, sagt der 58-Jährige. Erdel ist einer von nur einem Dutzend

Landwirten im Bundestag. Er ist stolz, wenn in dem vom Öffentlich-Kollegen, Freiberufler und Verbandsvertreter dominierten Parlament Dieten zu komplexen Agrarfragen zu ihm sagen: „Da denke ich mich nicht aus und verlasse mich auf Deine Fachkenntnisse.“ Zur umstrittenen Energiegewende der schwarz-gelben Koalition, die bei den Liberalen immer noch manches Murren auslöst, steht Erdel. Kein Wunder, gilt er doch in der Heimat als Biomasse-Pionier, seit er



»Ich habe die Demut vor den Aufgaben und Herausforderungen eines Bundestagsmandats nicht verloren.«

1994 mit einigen Kollegen das erste Biomasseheizwerk in Mittelfranken gründete. Heute ist das Kraftwerk Teil der Energiegewende. Bei der Debatte über steigende Strompreise verweist er darauf, dass diese auch früher mit Atomkraft gestiegen seien. Gleichwohl müsse die nächste Bundesregierung das umstrittene Erneuerbare-Energien-Gesetz mit seinem Förder-Wildwuchs endlich reformieren. Umstritten ist an der Parteibasis auch die Euro-Rettungspolitik. Bisher hat Erdel im Bundestag den Milliarden-Paketen stets zugestimmt, auch wenn er einräumt, wegen Griechenlands „schlaflose Nächte gehabt zu haben“. Es komme jetzt darauf an, die Fehler bei

der Euro-Einführung durch Maßnahmen wie den Fiskalpakt oder ein Überwachungsregime wie die Troika zu revidieren. Erdel achtet aber auch Fraktionskollegen wie Frank Schäffler, die die Euro-Hilfen ablehnen. „Das Parlament lebt von der Vielfalt der Meinungen.“ Erdels Weg in den Bundestag hat mit den Anstrengungen der Bayer-FDP zu tun, bei den CSU-geneigten Landwirten mehr Gehör zu finden. „Landwirtschaft hat viel mit Nachhaltigkeit, Eigentum und Unternehmertum zu tun“, sagt Erdel. Da sei die FDP die richtige Partei und zeigt auf ein Plakat der Liberalen von 1946 in seinem Büro, wonach die „Erhaltung und Förderung eines freien Bauernstandes Grundlage für die Ernährung des deutschen Volkes ist“. Erdel ist seit 1984 Gemeinderat einer Wählergruppe in Dietenhofen und derzeit Vize-Bürgermeister. FDP-Vertreter hatten ihn 2008 angesprochen, für den Kreis- und Landtag anzutreten – ohne Mandaterfolg – und 2009 für den Bundestag. 2008 trat Erdel in die FDP ein. In den Bundestag konnte der gelernte Landwirtschaftsmeister und verheiratete Vater dreier Kinder nur gehen, weil sein damals 23 Jahre alter Sohn bereit war, den 100 Hektar großen Hof mit Milchkuhen, Anbau von Agrarprodukten, Fischweihern und Forstwirtschaft zu übernehmen. Die Rückkehr an den Hof wäre auch die Option für Rainer Erdel, wenn es mit dem Mandat im Herbst nicht klappt. Der eher unauffällige, aber fleißige Abgeordnete bekam immerhin Platz 7 der Landesliste für die Bundestagswahl – und käme so bei einem „mittelprächtigen“ FDP-Ergebnis ins Parlament. Für Hobbys bleibt Erdel angesichts des Stresses auf dem Bauernhof und im Bundestag nicht viel Zeit, „nur ein bisschen Skifahren“. Hans Krump ■

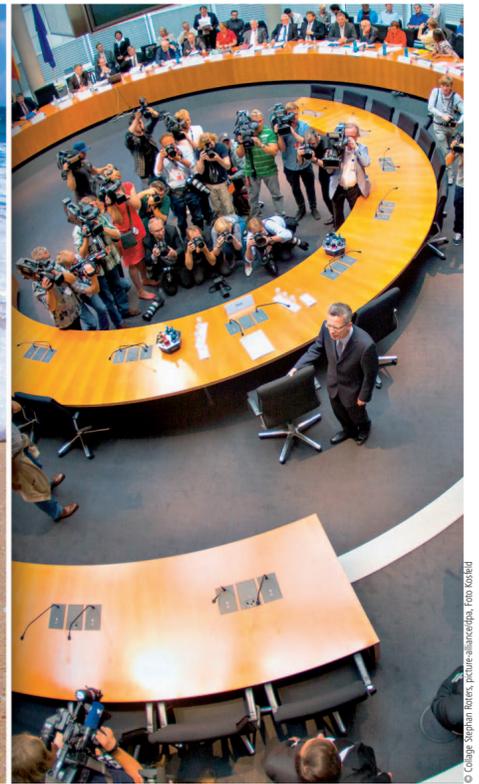
DasParlament

Herausgeber Deutscher Bundestag Platz der Republik 1, 11011 Berlin
Aus Politik und Zeitgeschichte ISSN 0479-611 x
Anschrift der Redaktion Platz der Republik 1, 11011 Berlin
Verantwortliche Redakteure Dr. Bernard Bode (bob), Claudia Heine (che), Alexander Heinrich (ah), stellv. Cvd Michael Klein (mik), Peter Kosfeld (pk), Hans Krump (kr), Cvd Hans-Jürgen Leersach (hle), Annette Sach (as), Helmut Stoltenberg (sto), Alexander Weinlein (aw)

Abonnement Jahresabonnement 25,80 €; Schüler, Studenten und Auszubildende (Nachweis erforderlich) 13,80 €
Anzeigen-Vertriebsleitung Frankfurter Societäts-Medien GmbH
Leserservice/Abonnement Frankfurter Societäts-Medien GmbH
Anzeigenverkauf Frankfurter Societäts-Medien GmbH

Das Parlament ist Mitglied der Informationsgesellschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e.V. (IVW)





Der Wahlkampf naht, aber viele Abgeordnete sind wegen wichtiger Termine im Bundestag noch gefordert und müssen ihren Urlaub verschieben. Grünen-Aktivistin kleben schon Plakate (links); der Euro-Hawk-Ausschuss hört den Zeugen Thomas de Maizière (rechts).

# Keine Ruhe vor dem Sturm

**SOMMERPAUSE IM BUNDESTAG** Viele Parlamentarier sind vor dem Wahlkampf noch mit brisanten Themen befasst

Die gerade renovierte Gründerzeitfassade in Berlin-Neukölln ist nicht lange hübsch geblieben. „Schickies verpisst Euch“ steht in grellgelber Neonfarbe auf dem frischen Weiß. Ein Trupp Maler mit schweren Farbeimern und dicken Wandpinseln ist gleich zur Stelle, um das Graffiti schleunigst wieder zu übertünchen. Der Bundestagswahlkampf rückt erkennbar näher und Wandsprüche dieser Art sind in Wahlkampfzeiten in Berliner Szenebezirken besonders häufig zu lesen. Zahlreiche Abgeordnete sitzen derweil noch im einig Kilometer entfernten Bundestag und bekommen kaum mit, dass die Sommerpause begonnen hat, denn sie sind weiter in diversen Ausschüssen gefordert bei den großen Themen, die das Land bewegt: das Drohnen-Desaster, die US-Abhöraffaire, der NSU-Ausschuss. In den Fraktionen werden die „Stallwachen“ mit Anfragen eingedeckt. Wo ist bloß das Sommerloch?

**Heikle Fragen** Im Jakob-Kaiser-Haus beim Reichstag hat sich eine Menschentraube gebildet. Journalisten umringen dicht gedrängt die Abgeordneten aus dem Parlamentarischen Kontrollgremium (PKGr). Kamerascheinwerfer leuchten grell, bunte Mikrofone an dünnen Stangen ragen zwischen den Köpfen hervor, es wird gerangelt und geschwitzt. Die US-Datenaffäre hält nach den Enthüllungen des US-Geheimdienstexperten Edward Snowden über die Sammelwut amerikanischer Dienste den politischen Betrieb auf Trab. Täglich dringen neue Nachrichten an die Öffentlichkeit und werfen brisante Fragen auf. Das PKGr zur Kontrolle der Geheimdienste hat gleich mehrere Sitzungen in der Sommerpause verlegt, um Licht ins Dunkel der Spähmethoden zu bringen. Die Opposition wittert eine Chance, die Regierung ist alarmiert. Von höflicher Zurückhaltung ist nichts mehr zu spüren. Es wird kräftig ausgeteilt. Der Ausschussvorsitzende Thomas Oppermann (SPD) verkündet angriffslos: „Wir wollen endlich mehr wissen über die millionenfache Ausspähung deutscher Staatsbürger.“ Er hat 110 Fragen an den für die Geheimdienstkoordination zuständigen Kanzleramtsminister Ronald Pofalla (CDU) geschickt – erst am Vorabend, wie der CSU-Innenexperte Hans-Peter Uhl bisig bemerkt. „Das ist eine Wahlkampf-Inszenierung, ein Zirkus“, erregt sich der CSU-Mann.

**Stets aktuell informiert** Der einzige Vertreter der Linksfraktion in dem geheim tagenden Gremium, Steffen Bockhahn, ist zu zwei PKGr-Sitzungen aus dem Menorca-Urlaub eingeflogen und esnervt. „Ich wäre weniger unzufrieden, wenn mehr herauskommen wäre in den Sitzungen.“ So richtig abschalten kann er aber eh nicht. Seine Leute im Wahlkreis Rostock und in Berlin halten ihn per SMS oder Mail informiert, die Nachrichtenlage verfolgt er ohnehin ständig und kriegt schon mal „Stress“, wenn wieder brisante Neuigkeiten aus Geheimdienstkreisen durchsickern. Sein Fazit: „Es ist gerade schwierig, nur im Urlaub zu sein.“

Während im Berliner Regierungsviertel noch immer andauernd wichtige Sitzungen anstehen und viele Abgeordnete den Sommerurlaub mehr oder weniger abgeschieben haben, läuft in den Ländern der Wahlkampf an. Klaus Brähmig (CDU) ist Vorsitzender des Tourismusausschusses im Bundestag und im Wahlkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge CDU-Direktkandidat für die Bundestagswahl am 22. September. Eigentlich könnte es der 56-Jährige in der Urlaubszeit noch ruhig angehen lassen, aber nun hat ihn das Wahlkampffieber gepackt, als wäre er zum ersten Mal dabei. „Es ist so schön wie am ersten Tag“, schwärmt Brähmig, der schon seit 1990 im Bundestag sitzt, vom heimischen Stimmenfang. Die Abhöraffaire um den US-Geheimdienst NSA wird auch unter den Sachsen eifrig debattiert. Brähmig will die Sache aber nicht höher hängen als nötig, zumal den Sachsen die Folgen des Hochwassers im Frühsommer thematisch noch sehr viel näher seien.

„Den Leuten hier ist im Moment wichtig, wo sie einen Trockner herkriegern oder Spenden bekommen können“, merkt Brähmig an. Seine Wahlkreismitarbeiterin Katrin Gnoss freut sich derweil schon mal über die neuen Hohlkammerplakate, die „leicht und handlich“ seien, anders als die schweren Dinger früher. Plakate aufhängen ist anstrengend und will gelernt sein. „Man muss

die richtigen Plätze finden“, verrät Brähmig, der selbst mit anpacken will. Im Bundestag ist unterdessen wieder Hochbetrieb. Das Parlament will bis Ende August noch die Euro-Hawk-Affäre aufarbeiten. Das Drohnen-Projekt ist krachend gescheitert und hat über eine halbe Milliarde Euro verschlungen. Verteidigungsminister Thomas de Maizière (CDU) ist seit Wochen mit

**Parlamännchen**  
Politik für Kinder

**U-AUSSCHUSS**

Bei besonders wichtigen Themen, zu denen es viele Fragen gibt, können die Abgeordneten eine gesonderte Untersuchung beschließen. Wenn mindestens ein Viertel der Volksvertreter dafür ist, wird ein Parlamentarischer Untersuchungsausschuss gebildet, oft kurz U-Ausschuss genannt. Es werden Zeugen und Sachverständige geladen und befragt. Die Zeugen müssen die Wahrheit sagen. Am Ende wird ein Bericht erstellt. Derzeit befasst sich ein U-Ausschuss mit dem Thema Rechtsterrorismus. Der Untersuchungsausschuss berät über die Probleme mit teuren militärischen Fluggeräten. Dieser Ausschuss hat sich dazu unlängst selbst zum Untersuchungsausschuss erklärt.

Selbstverteidigung befasst. Im Europasaal des Paul-Löbe-Hauses, wo der Ausschuss tagt, steht die Luft. Draußen zeigt das Thermometer 30 Grad an, drinnen in Raum 4.900 fächeln sich die Abgeordneten an den hellbraunen Holzstischen im weiten Rund Sauerstoff zu. Prominente Zeugen sind geladen: Der Minister, seine Staatssekretäre, Behördenchefs und Industrievertreter. Mit

Fachbegriffen, Zahlen und Abkürzungen wird jongliert, es geht um Musterzulassungen und Testflüge. Verantwortlichkeiten werden erfragt. Mancher Zeuge nestelt angesichts der parlamentarischen Übermacht nervös an Papieren. Die Sitzungen dauern stundenlang, konzentriert wird nachgeholt, den Teilnehmern ist die Anstrengung anzusehen. Am Ende der siebenstündigen Vernehmung des Ministers kippt die Stimmung. Union und FDP sind entnervt vom Fragenstakatto der Opposition, die sich über vermeintliche Ungereimtheiten empört. Es hagelt gegenseitige Vorwürfe. Für die FDP-Fraktion sitzt Joachim Spatz in der Runde. Der Mathematiker aus Würzburg will auch „etwas lernen für die künftige Beschaffung“. Dass der Familienurlaub erst einmal verschoben ist, findet er nicht so tragisch. Und mit einem „ordentlichen Zeitmanagement“ ließen sich die „gehäuften Termine“ in Bayern und Berlin ganz gut bewältigen. Was die Wahl angeht, gibt sich der FDP-Mann trotz schwankender Umfragewerte optimistisch: „Wir schaffen das.“

**Kleistern im Parkhaus** Auf dem Parkdeck einer Hochgarage in Berlin-Kreuzberg ist es dunkel und kühl: Es riecht nach Benzin und Farbe. Ein paar junge Leute mit grünen Schürzen stehen an Tapeziertischen und ziehen Wahlplakate auf Presspappen für den Grünen-Abgeordneten Hans-Christian Ströbele, der im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg sein Direktmandat verteidigen will. Sarah ist 26, hat Politik studiert und macht begeistert mit. „Kleistern macht Spaß und man lernt sich kennen“, sagt die junge Frau und zeigt, wie es geht. Später werden aus den „Kleisterteams“ die „Hängeteams“, wenn die Plakate angebracht werden. Bei den Grünen ist im Wahlkampf alles Handarbeit. „Das passt zu uns“, findet Sarah und klatscht den fetten Kleister auf das dünne Poster.

Ströbele hat gerade wenig Zeit. Er ist für die Grünen-Fraktion Mitglied im NSU-Untersuchungsausschuss zur Aufklärung der rechtsextremistischen Terrorserie und zudem im PKGr mit dem US-Abhörskandal befasst. Der 74-Jährige nötigt den jungen Leuten an der Basis Respekt ab. „Was seine Schaffenskraft angeht, ist er ein Jungspund“, befindet ein junger Mann aus der Kleistertruppe. Auf die Frage, ob nicht Bundestag und Basisarbeit zwei getrennte Welten sind, winken die jungen Leute ab. Sie würden regelmäßig informiert über das, was im Bundestag eine Rolle spiele. Das Abhörthema etwa findet Sarah „ganz schön krass“, die überhöhten Mieten seien für die Berliner aber im Wahlkampf wichtiger.

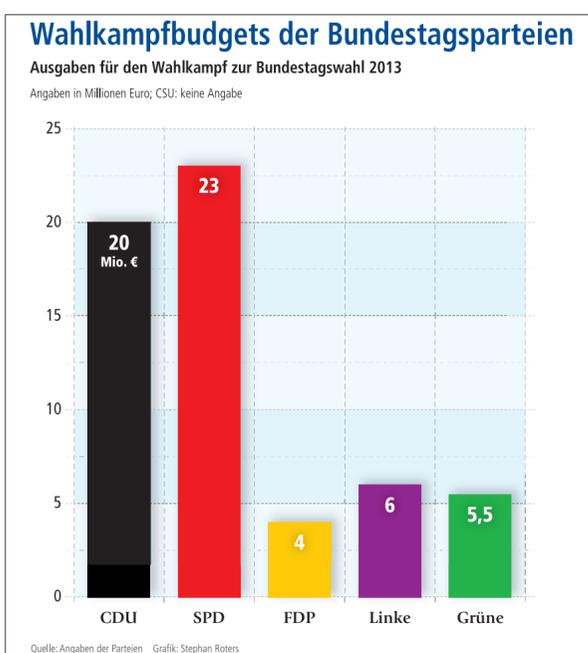
**Prominente Hilfe** Im Berliner Büro des SPD-Bundestagsabgeordneten Sebastian Edathy stapeln sich die Papiere zu schwanenkenden Türmen. Gelassen nimmt der Vorsitzende des NSU-Untersuchungsausschusses die schiere Masse an Arbeit hin. „Ich klage nicht, und Urlaub mache ich nach der Wahl“, verkündet er. Der über 1.000 Seiten starke NSU-Abschlussbericht soll am 22. August fertig sein und am 2. September im Plenum beraten werden. Edathy pendelt derweil ständig zwischen Berlin und seinem Wahlkreis Nienburg II - Schaumburg in Nie-

dersachsen hin und her und bewegt sich thematisch zwischen Rechtsterrorismus und Problemen seiner ländlichen Heimatregion.

Im Wahlkreis müsse er sich „sicher bewegen auf Themenfeldern, die nicht zu meinen Schwerpunkten in Berlin zählen“. Die regionale Wirtschaft sei so ein Thema, schnelle Internetanschlüsse auf dem Land oder Perspektiven für Bundeswehrstandorte. Zu der „hohen Termindichte“ kämen noch 20 bis 30 Bürgeranfragen zu allen möglichen Themen pro Woche. Edathy glaubt nicht, dass die großen Berliner Themen die Wahl entscheiden, eher die Wahlbeteiligung. Daher setzt er auf Mobilisierung und prominente Unterstützung, etwa durch Ex-Kanzler Gerhard Schröder (SPD). Die Parteien bereiten für die Bundestagswahl gerade wieder eine Materialschlacht beachtlichen Ausmaßes vor. Mehr als 60 Millionen Euro werden die sechs im Bundestag vertretenen Parteien in diesem Jahr für das Wahlkampfspektakel ausgeben. Allein die Sozialdemokraten kalkulieren mit einem Budget von rund 23 Millionen Euro. Die CDU setzt im Wahlkampf 20 Millionen Euro ein, die Linkspartei sechs, die Grünen fünfeinhalb und die FDP vier Millionen Euro. Die CSU, die im September auch einen Landtagswahlkampf bestreitet, gibt keine Zahlen heraus. Ein Heer von freien Mitarbeitern wird unterwegs sein, um Plakate aufzuhängen, Millionen Flyer zu verteilen und Infostände zu betreiben. Die

CDU geht davon aus, dass mindestens rund 28.000 Helfer für die Partei im Einsatz sein werden. Die Linken wollen mit Originalität punkten und haben 200 rote Lastenfahrräder organisiert, die als mobile Infostände eingesetzt werden. Die Partei mit Schwerpunkt im Osten will rund 5.000 zusätzliche ehrenamtliche Helfer für den Wahlkampf mobilisieren.

**Die große Job-Rochade** Mit dem Ende der Legislaturperiode setzt im Parlamentsbetrieb zugleich eine weitreichende Job-Rochade ein. Viele Verträge von Mitarbeitern in den Fraktionen oder Wahlkreisbüros sind auf vier Jahre befristet. Allein rund 100 Abgeordnete treten nicht mehr zu Wahl an, andere werden nicht wieder gewählt. Das bringt Unsicherheiten mit sich. Ein Sprecher der FDP-Fraktion will darin keine Dramatik erkennen. Das Wechselspiel habe schon lange begonnen, manche Mitarbeiter hätten gezielt neue Aufgaben gesucht. Ernsthaftige Probleme ergäben sich durch die Legislatur-Rotation eher selten, sagt der Sprecher. „Das ist ein Spiel, auf das sich alle Mitarbeiter einlassen.“ *Claus Peter Kosfeld*



**Koalitions- und Regierungsbildung im deutschen Regierungssystem**

**Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013**

Herausgegeben von Frank Decker und Eckhard Jesse

2013, 669 S., brosch., 98,- €

ISBN 978-3-8329-7728-3

(Parteien und Wahlen, Bd. 4)

Kostenlose Leseprobe

Durch die Pluralisierung der Parteienlandschaft ist die Zahl der möglichen Koalitionsformate in der Bundesrepublik gestiegen. Der Band analysiert die verschiedenen Szenarien der

Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2013. Dabei werden auch Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern berücksichtigt.

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.  
Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de/19454](http://www.nomos-shop.de/19454)

**Nomos**

# Sehnsucht nach Stabilität

**VERFASSUNG** Nach der Katastrophe der Nazi-Herrschaft zogen die Mütter und Väter des Grundgesetzes Konsequenzen aus den »Fehlern von Weimar«. Der Bundestag machte sich das neue System problemlos zu eigen

Ich sehe keine Chance für den Parlamentarismus, wie er hier wieder niedergelegt wird, ohne Witz und neue Einfälle.“ Mitten im 20. Jahrhundert schaffe man ein Regierungssystem nach dem Vorbild des 19., ohne dessen Optimismus angesichts des Versagens der Parlamente noch haben zu können, warnte der Kritiker weiter. Der Verfall schwächerer Koalitionen werde wiederkehren und der Kanzler sein Amt nicht führen können.

Es war der Liberale Thomas Dehler, später erster Justizminister der neuen Republik, der diese Position 1949 im Parlamentarischen Rat bezog. Es sollte jedoch anders kommen als von ihm befürchtet. Schon wenig später war in der Publizistik der Bundesrepublik die Rede von der Kanzlerdemokratie – ein Begriff, der belegt, dass der Marsch in die befürchtete Instabilität nicht angetreten worden war. Dem Trauma von Weimar bot sich keine Wiederholungschance.

**Verantwortung aufgenötigt** Das Grundgesetz zog aus dem Versagen des Weimarer Reichstags nicht die Konsequenz, das Parlament zu schwächen. Im Gegenteil: Es nötigte ihm die politische Verantwortung auf. Versagt hatten in Weimar ja auch andere Staatsorgane, speziell der Präsident, der dem Reichstag bewusst als Aufpasser, Gestalter, ja als Gegenmacht gegenüber gestellt worden war: der ebenfalls direkt vom Volk

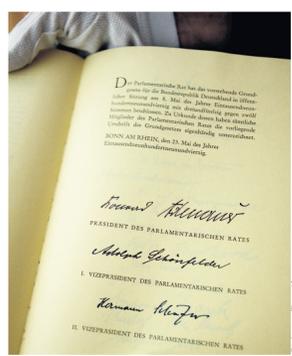
gewählte „Ersatz-Kaiser“, der eigene demokratische Legitimation und eine Fülle verfassungsrechtlicher Kompetenzen besaß. Er sollte jene Stabilität garantieren, die Parlament und Parteien nicht zugetraut worden war. So kam es zum Dualismus zweier unvereinbarer Strukturprinzipien und am Ende zur Übermacht des Präsidialregimes, dem sich ein verantwortungsscheues Parlament auslieferte, bis es sich am Ende aus dem Machtspiel genommen sah.

**Symbolische Autorität** Im Bemühen, aus den „Fehlern von Weimar“ zu lernen, fanden derlei Gegenstrukturen keinen Platz im Grundgesetz. Der Bundespräsident erhielt keine plebiszitäre, sondern eine parlamentarisch-föderale Legitimation. Er besitzt eher symbolische Autorität, die er sich zudem durch Ausstrahlung und Amtsführung erwerben muss. Eigenständige Kompetenzen wie in Weimar, das Parlament aufzulösen, den Kanzler zu bestimmen oder zu entlassen, hat er nicht, andere politische Ermessensspielräume kaum. Und auch sie können, wie das Recht, nach einer gescheiterten Vertrauensfrage auf Bitte des Kanzlers den Bundestag aufzulösen, der Nachprüfung durch das Verfassungsgericht unterliegen. 1983 und 2005 war das der Fall. Karlsruhe hat dabei im Wesentlichen auf die Lagebeurteilung des Kanzlers abgestellt, die der Präsident nicht durch seine eigene aushebeln dürfe.



Der Parlamentarische Rat zur Ausarbeitung des Grundgesetzes bei seiner konstituierenden Sitzung am 1. September 1948 in Bonn

Die Verantwortung für die politische Macht und den politischen Prozess liegt seit 1949 unentzerrbar beim Bundestag. Er muss den Kanzler wählen. Das Misstrauen kann er ihm nur aussprechen, indem er zugleich einen Nachfolger wählt: ein konstruktives – und nicht wie ehemals nur negatives – Misstrauensvotum. Anders auch als in Weimar kann der Bundestag nicht einzelne Minister aus dem Kabinett „schießen“. Dies sind rechtliche Voraussetzungen für eine stabile Regierungsführung, zugleich auch eine Basis für die Richtlinienkompetenz des Kanz-



Facsimile des Grundgesetzes von 1949

lers, die schon die Weimarer Verfassung vorsahe, die aber in der Praxis politisch leer lief. Der Verfassungsauftrag, eine Regierung ins Amt zu bringen, begründet auch das entscheidende politische Stabilitätskriterium: das enge Vertrauens- und Kooperationsverhältnis zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung, das Handlungsfähigkeit und sinnvolle Politik ermöglicht. Es erschöpft sich nicht in der Kanzlerwahl, sondern ist auf Dauer angelegt, sinnfällig ausgedrückt im Begriff „regierende Mehrheit“. Kernbereiche gouvernementaler und parlamentarischer Autonomie existieren durchaus fort. Aber aus ihnen heraus wird auf unterschiedliche, doch kooperative Weise wechselseitig Verantwortung für die gemeinsamen politischen Ziele wahrgenommen. Parlamentarischer Mitregierung entspricht auf der anderen Seite die Kritik- und Kontrollkompetenz der Opposition.

**Kein Systemproblem** Es ist erstaunlich, wie problemlos sich der Bundestag seit 1949 dieses System zu eigen gemacht hat, das seinen Vorgängern fremd geblieben war. Regierungsbildung, Regierungsführung, die Überwindung von Regierungskrisen – zu keinem Zeitpunkt entstand ein ernsthaftes Systemproblem. Zugleich wurden Herausforderungen vom Wiederaufbau über den Ost-West-Konflikt und die Wiedervereinigung bis hin zur Globalisierung ohne Instrumente bewältigt, wie sie die Weimarer

Republik kannte, das Grundgesetz aber bewusst vorenthält: Ermächtigungsgesetze, Notverordnungen, Ersatzgesetzgeber. Parlamentarische und gouvernementale Verantwortung müssen wahrgenommen werden, auch wenn es un bequem ist. Die politischen Eliten mögen sich eine Weile winden, aber verantwortlich handeln müssen sie letztlich doch, da es nun keine zweite demokratisch legitimierte Instanz mehr gibt.

**Verfassungsrang für Parteien** Die Weimarer Verfassung hatte den Parteien nichts zugetraut und sie auch nicht anerkannt. Beim Herrenchieser Verfassungskonvent setzte sich dagegen Carlo Schmidts Position durch, dass die das öffentliche Leben bewegenden und gestaltenden Kräfte „nun einmal, ob es einem gefällt oder nicht, die politischen Parteien“ sind. 1949 erhielten sie Verfassungsrang. Zugleich wurden sie auf demokratische Grundsätze verpflichtet – und, um der früheren Zersplitterung entgegenzutreten, im Wahlrecht bei der Mandatsverteilung einer Sperrklausel unterworfen. Karlsruhe hat diese unter Bezugnahme auf die Regierungsfähigkeit als bewusste verfassungspolitische Grenzentscheidung akzeptiert. Faktisch unterlag das Parteiensystem jahrzehntelang Konzentrationsprozessen, erwies sich aber dann auch als offen für die Integration neuer Kräfte. Aber für das Stabilitätsprogramm des Grundgesetzes waren in der Realität nicht nur die Rechtsnormen

ausschlaggebend. Von größter Bedeutung sind Mentalitäts- und Verhaltensänderungen der Parteien, denen es an Willen zu Macht und Verantwortung, anders als früher, in der Bundesrepublik nie fehlte. Ob die plebiszitäre Abstimmungen des Grundgesetzes diese neue Rationalität befördert hat? Mit den „Weimarer Erfahrungen“ wurde argumentiert, die im Wesentlichen „nur“ die Erregungen öffentlicher Meinungskämpfe in ohnehin aufgewühlten Zeiten meinen konnten. Aber genau das war bedeutsam angesichts der zeitgenössischen Ungewissheiten über die Einwurzelung der parlamentarischen Demokratie und „die dauernde Erschütterung des mühsamen Ansehens, worum sich die Gesetzgebungskörper, die vom Volk gewählt sind, noch verbend bemühen müssen, um es zu gewinnen“ (Theodor Heuss). Damals ging es um die Gewährleistung eines gemäßigten Meinungsklimas in einer fundamentalen Umbruchsepoche, nicht um eine abschließende Entscheidung. Denn das Grundgesetz war als Provisorium angelegt – für wenige Jahre bis zur bald erhofften Wiedervereinigung. Heute wird die Diskussion um Plebiszite auf Bundesebene offener geführt, bisweilen aber auch mit kritischem Unterton gegen den Parlamentarismus.

Heinrich Oberreuter

Der Autor ist emeritierter Politologie-Professor an der Universität Passau.

## Von der gescheiterten Revolution zur gescheiterten Republik

**GESCHICHTE** Erst nach langem Vorlauf kam es in Deutschland zur parlamentarischen Demokratie. Doch zum Ende des Weimarer Staates schaltete sich der Reichstag selbst aus

Es war 1848 eines der zentralen Ziele der Märzrevolution: „Ein deutsches Parlament, frei gewählt durch das Volk“ – und tatsächlich sollte dieses Ziel zunächst erreicht werden. Hatte es in Deutschland schon zuvor Anfänge parlamentarischen Lebens gegeben, etwa in Baden, kam es nun zur Wahl der ersten gesamtdeutschen Volksvertretung: Am 18. Mai 1848 konstituierte sich in der Paulskirche in Frankfurt am Main die „Nationalversammlung“, gewählt von wirtschaftlich unabhängigen Männern nach unterschiedlichen Wahlverfahren in den Einzelstaaten. Wahlberechtigt waren etwa drei Viertel der deutschen Männer, keine Frauen.

**Reichsgründung „von oben“** Zwar war die von den Abgeordneten verabschiedete Verfassung für den angestrebten Nationalstaat faktisch gescheitert, als Preußens König Friedrich Wilhelm IV. im April 1849 die angebotene Kaiserkrone ablehnte; zweieinhalb Monate später wurde das verbliebene „Rumpfparlament“ gewaltsam aufgelöst. Die von der Nationalversammlung beschlossenen „Grundrechte des deutschen Volkes“ wirkten indes noch in der Weima-

rer Verfassung und dem Bonner Grundgesetz fort. Für den deutschen Parlamentarismus war die Paulskirche auch in anderer Hinsicht bedeutsam, beispielsweise mit der Bildung fraktionsähnlicher Gruppierungen; politische Positionsbeschreibungen wie „Rechte“ oder „Linke“ gehen auf die Sitzordnung der Frankfurter Honoratiorenversammlung zurück.

Die Gründung des Deutschen Reiches 1871 war dann ein Werk „von oben“ – entsprechend eingeschränkte Rechte wurden der Volksvertretung eingeräumt, dem Reichstag. Er wurde in allgemeiner, gleicher, geheimer und direkter Wahl für drei, später für fünf Jahre bestimmt, wahlberechtigt waren alle männlichen Deutschen im Alter über 25 Jahren. Der Reichstag durfte im Wesentlichen an der Gesetzgebung mitwirken. Der Kanzler aber wurde nicht von den Abgeordneten gewählt, sondern vom Kaiser ernannt; diesem war er auch politisch verantwortlich. Dennoch nicht nur die Beteiligung an den Reichstagswahlen stieg von nur 50,7 Prozent im Jahr 1871 auf 84,9 Prozent im Jahr 1912, auch an politischem Gewicht legte das Parlament zu. Für entscheidende Reformen wurde der Weg jedoch erst frei, als im Herbst 1918 die

militärische Führung des Kaiserreichs unter Paul von Hindenburg und Erich Ludendorff die deutsche Niederlage im Ersten Weltkrieg einräumen musste, nicht aber die Verantwortung dafür tragen wollte. So kam es am 3. Oktober 1918 erstmals zu einer Reichsregierung, die von einer parlamentarischen Mehrheit getragen wurde. Am 28. Oktober wurde dann die Reichsverfassung ergänzt: „Der Reichskanzler bedarf zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstages“, hieß es nun in Artikel 15 – Deutschland war eine parlamentarische Monarchie geworden.

Für die Monarchie war es indes zu spät: Am 9. November dankte Wilhelm II. ab, und von einem Fenster des Reichstagsgebäudes in Berlin rief der Sozialdemokrat Philipp Scheidemann die Republik aus. Anders als 1848 waren bei der folgenden Wahl zur verfassungsgebenden Nationalversammlung im Januar 1919 auch die Frauen wahlberechtigt. Peilten SPD und bürgerliche Parteien eine parlamentarische Demokratie an, erstrebte das links-sozialistische Lager erfolglos eine Räterepublik sowjetischen Vorbilds. Bei der Wahl gewann die „Weimarer Koalition“ der Zentrum und DDP (Deutsche Demokrati-



Regierungserklärung von Reichskanzler Heinrich Brüning am 1. April 1930 im Reichstag

sche Partei) eine Dreiviertelmehrheit in der Nationalversammlung, die im Juli 1919 eine republikanische und demokratische Verfassung verabschiedete – freilich nicht ein rein parlamentarisches System. Zwar war der Kanzler dem Parlament verantwortlich

und musste ohne dessen Vertrauen zurücktreten, wurde aber vom Reichspräsidenten ernannt und nicht durch den Reichstag gewählt. Dieser Präsident, direkt vom Volk gewählt, stand mit weit reichenden Vollmachten dem Parlament gegenüber – er konnte

den Reichstag auflösen und Notverordnungen mit Gesetzescharakter erlassen. Nach Inkrafttreten des Versailler Vertrages Anfang 1920 verlor die Weimarer Koalition im Juni bei der ersten Reichstagswahl für immer die absolute Mehrheit; mit Ausnahme mehrerer großer Koalitionen folgten vom Parlament tolerierte, kurzlebige Minderheitsregierungen. Als dann im März 1930 die letzte große Koalition aus SPD, Zentrum und DDP sowie DVP und BVP (Deutsche beziehungsweise Bayerische Volkspartei) zerbrach, sollte sich im Reichstag der Weimarer Republik fortan keine Mehrheit mehr für eine vom Parlament getragene Regierung finden; stattdessen regierten sogenannte Präsidialkabinette mit Hilfe des Notverordnungsrechts des Reichspräsidenten. Der Reichstag, resümierte später ein Historiker, schaltete sich selber aus.

**Endgültig entmachtet** Nach der Wahl vom Juli 1932 stellten mit NSDAP und KPD erklärte Republikfeinde zusammen die Mehrheit im Reichstag, der sich nach der Machtgreifung der Nationalsozialisten im März 1933 endgültig entmachtete: Das gegen die Stimmen der SPD in Abwesenheit der KPD-Abgeordneten verabschiedete „Ermächtigungsgesetz“ erlaubte Hitler, Gesetze ohne Zustimmung des Reichstags und Gegenzeichnung des Reichspräsidenten zu erlassen – Deutschland ging den Weg in die NS-Diktatur.

Helmut Stoltenberg



Weiterführende Links zu den Themen dieser Seite finden Sie in unserem E-Paper

# Herzkammern stolzer Demokratien

**PARLAMENTE** Eine Streifzug durch die Volksvertretungen von Großbritannien, Frankreich und den Vereinigten Staaten

Die „Mutter aller Parlamente“ hat Reformbedarf. So suggerierten es jedenfalls die Programme der drei großen Parteien Großbritannien vor der Wahl im Mai 2010. Die Konservativen wollten die Parlamentsbezirke fürs Unterhaus verringern und neu zuschneiden, Labour und Liberaldemokraten stellten ein neues Wahlrecht in Aussicht. Und alle drei befürworteten die Umwandlung des Oberhauses in eine teilweise oder sogar ganz vom Volk gewählte Kammer. Drei Jahre später sind fast alle Vorhaben entweder gescheitert oder auf Eis gelegt. Das liegt vor allem am Streit innerhalb der konservativ-liberalen Koalition unter Premierminister David Cameron. Die Liberaldemokraten unter Vizepremier Nick Clegg setzten zwar fürs Frühjahr 2011 eine Volksabstimmung über das Präferenzwahlrecht durch; das Vorhaben scheiterte aber nicht zuletzt am energischen Widerstand der Konservativen. So bleibt es auch in Zukunft beim Mehrheitswahlrecht, das stets kleinere Parteien benachteiligt. So erreichten die Liberaldemokraten bei der jüngsten Wahl mit landesweit 23,4 Prozent der Stimmen lediglich neun Prozent der Mandate.

Den Tories war vor allem an einer Verkleinerung des Unterhauses von derzeit 650 auf 600 Mandate gelegen. Das hätte die Enge der Kammer verringert, in der sich die Abgeordneten gegenüberstehen – oder notgedrungen am Rande stehen: Auf den berühmten grünen Bänken reicht der Platz lediglich für rund 425 Abgeordnete. Der Neuzuschnitt hätte auch eine gleichmäßigere Verteilung von Wählern pro Wahlbezirk mit sich gebracht und damit die Konservativen begünstigt. Im Durchschnitt sind in Labour-treuen Regionen deutlich weniger Wahlberechtigte gemeldet als anderswo, die größte Oppositionspartei hätte also mehr Sitze eingebüßt. Das bereits eingeleitete Gesetzgebungsverfahren stoppte Clegg als Strafe dafür, dass ihm Teile der konservativen Fraktion bei der gemeinsam geplanten Reform des Oberhauses die Gefolgschaft verweigerten. Das bisher als beratende Kammer fungierende Haus mit derzeit 755 abstimmungsberechtigten Lords und Ladies, darunter Fachleute wie Star-Architekt Norman Foster und langgediente Politiker wie Alt-Vizepremier John Prescott, sollte deutlich verschlankt und professionalisiert werden. „Wer Gesetze macht, sollte gewählt sein“, nannte Clegg als wichtigsten Grundsatz. Der Widerstand gegen die Neuregelung kam aus allen Gruppierungen. Unter den Peers selbst grassierte die berechtigte Angst, sie könnten bei der Reduzierung auf 450 Mitglieder ihren Platz im „schönsten Altenheim des Landes“ verlieren, wie ein längst verliches Mitglied den Club mit Themseblick einst titulierte. Nach dem Scheitern auch dieser Reform bleibt es nun dabei, dass die meisten Peers von einer Berufungs-

kommission auf Vorschlag der Parteien ausgewählt werden. Einige gehören der auf 800 Jahre Tradition zurückblickenden Kammer qua Amt an, darunter die 25 Bischöfe der anglikanischen Staatskirche von England. Geblieben vom großen Reformfeier ist lediglich eine einzige Maßnahme, die immerhin dem Parlament gegenüber der Exekutive den Rücken stärkt. Bisher konnte der Premierminister das Unterhaus jederzeit vor Ablauf der Wahlperiode von fünf Jahren auflösen und damit ein politisch günstiges Klima für Neuwahlen ausnutzen. Seit 2011 ist die Fünf-Jahres-Periode gesetzlich fixiert; vorzeitige Neuwahlen können die Abgeordneten wie in Deutschland nur mit Zweidrittel-Mehrheit selbst herbeiführen. Sebastian Borger

Der Autor ist freier Korrespondent in London.

## »L'ETAT, C'EST MOI«

François Mitterrand nennt sie 1964 einen permanenten Staatsstreik: Die Verfassung, die den Vorrang des Staatspräsidenten auf Kosten der Parlamentarier festschreibt und die noch heute das Fundament der Fünften Republik bildet. Wahr ist freilich auch, dass sich dieser vehementeste Kritiker von General de Gaulle bestens mit den ausgedehnten Befugnissen des Staatschefs zu arrangieren verstand, nachdem er selber als erster Sozialist zum Präsidenten gewählt worden war. Dennoch bleiben die Einwände an einem Konzept aktuell, das seine Herkunft der Staatskrise am Ende des Algerienkriegs verdankt. Als Charles de Gaulle 1958 von den ohnmächtigen Politikern der Vierten Republik aus seinem Ruhestand an die Staatsspitze zurückgerufen wurde, verlangte er eine außerordentliche Handlungsfreiheit, um Ruhe und Ordnung wiederherzustellen und die Gefährdung der Demokratie durch Putschversuche der Militärs zu bannen.

Der konstitutionelle Preis, den Frankreich dafür bezahlen musste, war eine deutliche Verlagerung der Macht von der zweiteiligen Legislative der Abgeordnetenversammlung und des Senats zugunsten der Exekutive. Seit 1958 und der Verfassung von 1962 hat Frankreich ein Präsidialsystem mit einem (seit 1965) vom Volk gewählten Staatsoberhaupt, das mit Fug und Recht wie einst der Sonnenkönig sagen konnte: „L'Etat, c'est moi“ – „Der Staat, das bin ich“. Das mag übertrieben tönen, gerade die Kritik an der von Omnipräsenz gekennzeichneten Präsidentschaft von Nicolas Sarkozy erinnert aber daran, dass das Problem der Machtkonzentration in den Händen eines Einzigen auf Kosten der Parlamentarier durchaus aktuell bleibt. Als „Egocrat“ hatte beispielsweise der Zentrumsdemokrat François Bayrou das Regime seines konservativen Konkurrenten Sarkozy charakterisiert. Bezeichnend für die relative Schwäche der



Assemblée nationale (oben), britisches Unterhaus (Mitte) und US-Repräsentantenhaus

Volksvertretung ist der Verfassungsartikel 49.3, der es der Regierung auf Antrag des Präsidenten erlaubt, Vorlagen im Schnellverfahren und ohne Debatte durchzusetzen. Unzufriedenen Volksvertretern bleibt als Erwiderung nur ein Misstrauensantrag, der kaum Aussichten auf Erfolg hat.

Die Ausnahme von der Regel der schwachen Parlamente war 1986, als die Abgeordnetenstimme proportional nach Ergebnissen der Listen verteilt wurden. Die Opposition siegte, in der Folge musste Präsident Mitterrand mit einer bürgerlichen Regierung „kohabitieren“. Daraufhin kehrte Frankreich reuig zur Mehrheitswahl zurück. Heute ist das Parlament wieder der gesetzgebende Arm der Staatsführung und Teil einer weiterhin stark zentralisierten Macht. Denn im Unterschied zu den zweiten Kammern in anderen Ländern kann auch der französische Senat, dessen Existenzberechtigung von der derzeit regierenden Linken lange bestritten worden war, kaum als Gegengewicht der Regionen wirken.

Seit bald fünfzig Jahren wird in Frankreich das Ungleichgewicht der Macht bemängelt. Eine Verfassungsreform von 2008 hat den beiden Parlamentskammern immerhin etwas mehr Kompetenzen zuerkannt. So können die Abgeordneten und die Senatoren nun je die Hälfte der Tagesordnung bestimmen, die vorher exklusiv von der Regierung redigiert worden war. Auch wurde die Verwendung des Dringlichkeitsverfahrens und des Ausnahmeartikels 49.3 eingeschränkt. Zudem müssen seither militärische Auslandseinsätze von mehr als sechs Monaten Dauer von den Parlamentariern gebilligt werden. Rudolf Balmer

Der Autor ist freier Korrespondent in Paris.

## »CHECKS UND BALANCES«

Die Herzkammer der amerikanischen Demokratie ist der Kongress. Das oberste Gesetzgebungsorgan der USA tagt seit über 200 Jahren im Kapitol von Washington und besteht aus dem Senat und dem Abgeordnetenhaus. Im Senat sind alle 50 Bundesstaaten unabhängig von Größe und Einwohnerzahl mit jeweils zwei auf sechs Jahre gewählten Mitgliedern vertreten, von den sich ein Drittel alle zwei Jahre nach dem Mehrheitswahlsystem neu den Wählern stellen muss. Der Senat hat in der Außenpolitik und bei wichtigen Personalien Sonder-Befugnisse. Völkerrechtlich bindende Verträge gelten nur dann, wenn zwei Drittel des Oberhauses zustimmen. Ohne den Senat kann der Präsident auch keine hohen Beamten, Offiziere oder Minister ernennen. Im 113. Kongress, der im Januar mit der zweiten Amtseinführung von Präsident Obama die Arbeit aufnahm, stellen die Demokraten 52 Senatoren, die Republikaner 46. Zwei Sitze werden von Parteilosen aus den Bundesstaaten Vermont und

Maine gehalten, die meist mit den Demokraten stimmen. Der Senat wird von Vizepräsident Joe Biden geleitet. In Patt-Situationen hat er die entscheidende Stimme.

Im Repräsentantenhaus sind 435 Abgeordnete versammelt, die sich ebenfalls alle zwei Jahre neue Legitimation direkt beim Wähler abholen müssen. Es gibt keine Parteilisten und keinen Fraktionszwang. Die Bundesstaaten sind nach ihrer Bevölkerungszahl unterschiedlich stark vertreten – von einem Mandat (Alaska) bis 53 Mandaten (Kalifornien). Die Republikaner stellen derzeit 234 Abgeordnete, die Demokraten 200; ein Sitz ist vakant. Das Repräsentantenhaus hat das Vorrecht der Finanzpolitik. Alle Haushaltsgesetze müssen hier ihren Anfang nehmen.

Weil nach der Verfassung alle Bundesgesetze der Zustimmung beider Kammern bedürfen, ergibt sich aus den Mehrheitsverhältnissen ein Konflikt, der sich blockierend auf die US-Politik auswirkt. Rot (Republikaner) und Blau (Demokraten) erzielen immer seltener Einigung. Beleg dafür ist die zunehmende Anwendung des „Filibuster“ im Senat. Damit ist eine Marathonrede gemeint, mit der eine Minderheit einen Gesetzesentwurf verhindern oder hinauszögern kann.

Die Mittel des Präsidenten, sich gegen den Kongress zur Wehr zu setzen, sind begrenzt. Gegen verabschiedete Gesetze kann er sein Veto einlegen. Über präsidiale Anordnungen („executive orders“) kann er außerdem Verfügungen seiner Vorgänger aufheben oder verändert fortführen. Der Präsident kann den Kongress nicht auflösen. Umgekehrt kann aber das Repräsentantenhaus ein Amtsenthebungsverfahren einleiten, über das der Senat entscheidet.

Die Zustimmung zur Arbeit des Kongresses hat zuletzt in der Bevölkerung historische Tiefwerte erreicht. „Dysfunktional“ ist das am meisten verwendete Attribut. Indiz: Der 112. Kongress, der bis Anfang Januar amtierte, war der unproduktivste seit fast 70 Jahren. Trotz des riesigen Reformstaus, trotz der ungelösten Krise der öffentlichen Finanzen wurden kaum Gesetze verabschiedet. Ob Klimaschutz, Einwanderung, Steuerpolitik, Sozial- und Krankenversicherung – der Kongress ist bei zentralen Themen notorisch uneins. Das von den Verfassungsvätern gewünschte Spiel von „Checks and Balances“, die wechselseitige Abhängigkeit von Präsident und Kongress, funktioniert nach einheitlicher Meinung von Beobachtern in Washington nicht mehr. Dirk Hautkapp

Der Autor ist Washington-Korrespondent der „Westdeutschen Allgemeinen Zeitung“.



Weiterführende Links zu den Themen dieser Seite finden Sie in unserem E-Paper

## Immer wieder zurück auf Los

**ÄGYPTEN** Ein frei gewähltes Parlament ermöglicht noch keine Demokratie – insbesondere dann nicht, wenn eine Mehrheit Minderheitenrechte ignoriert

500 Meter vom Tahrir-Platz in Kairo entfernt, wo die Ägypter das Regime von Husni Mubarak zu Fall gebracht haben, steht das ägyptische Parlament. Doch in dem Gebäude werden derzeit keine Gesetze beschlossen – im Regierungsviertel stehen jetzt Panzer. Zweieinhalb Jahre nach Beginn des Arabischen Frühlings hat das Militär die Zügel im Land übernommen. Das Parlament: gerichtlich aufgelöst. Der gewählte Präsident: entmachtet und inhaftiert. Es ist das Ende des ersten Demokratieversuchs am Nil. Angefangen hat alles vielversprechend. Im Februar 2011 entmachten die Ägypter ihren Präsidenten Mubarak, der 30 Jahre lang mit Polizeigewalt im Nil-Land herrschte, und für den das Parlament lediglich Staffage war.

**Mehrheit für Islamisten** Bei den ersten freien Parlamentswahlen im Spätherbst 2011 bildeten sich lange Schlangen vor den Wahllokalen. Die Menschen wollten mitbestimmen, wer einen der 498 Sitze bekommt, zu denen zehn weitere Mandate kommen, die vom Staatsoberhaupt vergeben werden. Deutliche Sieger waren die Islamisten, die Muslimbruderschaft und die Salafiten, deren Parteien zusammen auf etwa 70 Prozent der Stimmen kamen. Im Sommer 2012 wurde der Kandidat der Muslimbrüder nahestehenden Freiheits- und Gerechtigkeitspartei, Mohammed Mursi, der erste frei gewählte Präsident des Landes. Er versprach, „Präsident aller Ägypter“ zu sein.

Die Opposition hatte im Parlament kaum Einfluss. Nach und nach legten liberale, linke und christliche Abgeordnete ihre Mandate nieder. Frauen waren ohnehin kaum vertreten. Die Allmacht der Islamisten währte nicht lange, denn das oberste Verfassungsgericht erklärte die Volksversammlung für illegitim und ordnete die Auflösung an. Grund war ein formaler Fehler: Bei der Wahl war die Aufteilung in unabhängige Kandidaten und Listenkandidaten von den Parteien nicht eingehalten worden. Die zweite Kammer, der Schura-Rat, übernahm später die Aufgaben der Legislative. Doch auch dieses Gremium wurde ein Jahr später gerichtlich für ungültig erklärt – aus den gleichen Gründen. Friedensnobelpreisträger Mohammed El-Baradei kommentierte: „Zurück auf Los.“ Der einzige Ausweg aus der Krise sei ein gesellschaftlicher Konsens.

Die hohen Erwartungen der Ägypter hatte das Parlament ohnehin nicht erfüllen können: Das Land steckte noch immer in einer tiefen Wirtschaftskrise, das Benzin wurde knapp, es gab täglich Stromausfälle, die Armut nahm zu. Einige Parlamentarier waren derweil hauptsächlich mit obskuren Auftritten aufgefallen. So gab es schon bei der ersten Sitzung des Parlaments Tumulte, als Abgeordnete den Wortlaut ihres Eides mit Versen aus dem Koran ergänzten. Ein Volksvertreter rief mitten in einer Debatte lautstark zum Gebet auf. Und ein salafistischer Abgeordneter kam in die Schlagzeilen, weil er sich die Nase chirurgisch verschönern ließ.

An seiner ersten und wahrscheinlich vorrangigsten Aufgabe aber scheiterte das Parlament: die Bildung eines überparteilichen Gremiums, das die neue Verfassung entwerfen sollte. Denn nach dem Sturz Mubaraks musste geklärt werden, welche Bedeutung das islamische Recht künftig hat und wie die Macht zwischen dem Präsidenten und dem Parlament aufgeteilt wird. Die Befugnisse der Armee, seit jeher ein Staat im Staat, sollten ebenfalls geregelt werden. Im Frühjahr 2012 setzten die Islamisten eine verfassungsgebende Versammlung durch, die aber von einem Gericht wieder

aufgelöst wurde – weil sie das ägyptische Volk nicht vollständig repräsentiert habe. Wieder wurde ein Gremium bestimmt, und wieder waren es überwiegend Islamisten. Diesmal aber sorgte Präsident Mursi persönlich vor, dass diese Runde von keinem Gericht mehr zu Fall gebracht wird. Er verfügte per Dekret, dass die verfassungsgebende Versammlung nicht aufgelöst werden kann. So wurde der Entwurf eines Grundgesetzes schnell durchgeboxt, mit dem Ergebnis, dass Religionsgelehrte mehr Macht bekamen, um die Scharia strenger durchzusetzen. Mursi ließ das Volk über die Verfassung abstimmen – und bekam eine Mehrheit.

Ägypter verglichen die Muslimbrüder mehr und mehr mit dem System Mubaraks: Statt des alten Polizeistaats setzten nun islamistische Moralwächter die Menschen unter Druck. Die Geschicke des Landes wurden wieder von einem kleinen Führungskreis gelenkt. Ausländische Investoren blieben fern, weil sie dem neuen politischen System nicht vertrauten. Ende Juni, ein Jahr nach dem Amtsantritt Mursis, begannen die entscheidenden Massenproteste gegen den islamistischen Präsidenten. Den letzten Schritt übernahm das Militär und stürzte ihn – die Protestbewegung jubelte. Der Politikwissenschaftler und liberale Ex-Parlamentarier Amr Hamzawy war einer der wenigen, die das Vorgehen scharf kritisierten: Intellektuelle, Juristen, Journalisten und Aktivisten, die zur Gewalt des Militärs gegen Islamisten schwiegen, bezeichnete er als „Vögel der Dunkelheit“.

**Neuer Anlauf** Nun beginnt in Ägypten ein neuer Demokratieversuch – unter der Schirmherrschaft der Generale. Es geht von vorne los: eine neue Verfassung, ein neues Parlament, ein neuer Präsident. Am Verhandlungstisch aber sitzen auch dieses Mal nicht alle Vertreter der Ägypter: die Islamisten haben sich zurückgezogen oder wurden verhaftet. Einer der engsten Berater Mursis erklärte auf Facebook kurz vor seiner Festnahme: „Demokratie ist nicht für Muslime.“ Mey Dudin



Mohammed Mursi (rechts am Bildrand) vor dem Schura-Rat im Dezember 2012

Anzeige



## Friedensgutachten 2013

Bonn International Center for Conversion (BICC)  
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)  
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)  
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

herausgegeben von  
Marc von Boemcken, Ines-Jacqueline Werkner,  
Margret Johannsen, Bruno Schoch  
336 S., 12,90 EUR, br., ISBN 978-3-643-12151-6

Die Autorin ist freie Journalistin und berichtet über die arabische Welt.

LIT VERLAG  
Friedrich-Str. 2, D-48159 Münster, Tel. +49(0)251/42032-14 Fax +49(0)251/231972  
E-Mail: vertreib@lit-verlag.de http://www.lit-verlag.de

BUNDESTAGSPRÄSIDENTEN



**Erich Köhler**  
CDU  
7. September 1949  
bis  
18. Oktober 1950

Der erste Deutsche Bundestag klärt Grundsatzenfragen: Er legt am 3. November 1949 Bonn als vorläufigen Sitz von Legislative und Exekutive fest; knapp ein Jahr später soll ein Untersuchungsausschuss die „Hauptstadtfrage“ lösen. Am 15. Juni 1950 beschließt der Bundestag den Beitritt der Bundesrepublik zum Europarat.



**Hermann Ehlers**  
CDU  
19. Oktober 1950  
bis  
29. Oktober 1954

Am 6. Dezember 1951 gibt sich der Bundestag eine neue Geschäftsordnung. Weniger als zehn Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg beschließt die Bundesrepublik Deutschland die Wiederaufrüstung: Der Bundestag ändert am 26. Februar 1954 das Grundgesetz und legt Verteidigungsfragen in die Hände des Parlaments.



**Eugen Gerstenmaier**  
CDU  
16. November 1954  
bis  
31. Januar 1969

Die Bundesrepublik wird souverän: Der Bundestag ratifiziert am 27. Februar 1955 die Pariser Verträge. Seit April 1967 werden Kabinettsmitglieder von Mitgliedern des Bundestages als parlamentarische Staatssekretäre unterstützt. Mit einer Ergänzung zum Grundgesetz beschließt der Bundestag am 30. Mai 1969 die Notstandsgesetze.



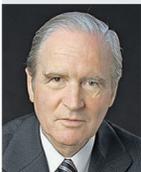
**Kai-Uwe von Hassel**  
CDU  
5. Februar 1969  
bis  
13. Dezember 1972

Bundestagspräsident Hassel unterbricht die Haushaltsdebatte des Bundestages am 20. Oktober 1971: Bundeskanzler Willy Brandt (SPD) soll den Friedensnobelpreis bekommen. Die „neue Ostpolitik“ wird konkret, als der Bundestag am 17. Mai 1972 die Ostverträge verabschiedet. Am 22. September stellt Brandt die Vertrauensfrage – und verliert.



**Annemarie Renger**  
SPD  
13. Dezember 1972  
bis  
14. Dezember 1976

Der Bundestag bekommt einen Zweitsitz in Berlin. Am 30. Juni 1973 wird das fertige stellvertretende Reichstagsgebäude an den Bundestag übergeben. Der Petitionsausschuss bekommt mit einer Grundgesetzänderung 1975 mehr Rechte. Das Bundesverfassungsgericht erklärt 1975 steuerfreie Diäten für Abgeordnete für verfassungswidrig.



**Karl Carstens**  
CDU  
14. Dezember 1976  
bis  
31. Mai 1979

Am 16. Juni 1977 setzt der Bundestag die Entscheidung für ein Europaparlament um. Mit einem Gesetz vom 9. März 1978 muss der Bundesnachrichtendienst von einem Gremium des Bundestages kontrolliert werden. Bundestagspräsident Carstens wird „befördert“: Am 23. Mai 1979 wird er zum Bundespräsidenten gewählt.



„Ich brauche kein Facebook und kein Twitter“, sagt der frühere Postminister Wolfgang Böttsch (CSU). Ein Handy hat er trotzdem immer dabei (wie auf der CeBit 1993, Mitte). Konstantin von Notz (Grüne) reicht ein Handy längst nicht mehr.

# Immer schneller unterwegs

PARLAMENTSALLTAG Abgeordnete früher und heute – Wolfgang Böttsch und Konstantin von Notz berichten

Das Handy hat Wolfgang Böttsch immer dabei. Gerade ist der 75-Jährige auf einer Kreuzfahrt in Skandinavien unterwegs, für ein Interview aber sucht er sich auf dem Schiff den Platz mit dem besten Empfang. Auch wenn die aktive Zeit in der Politik für den 1960 der CSU beigetretenen Politiker und ehemaligen Postminister vorbei ist: Der Parlamentarismus liegt Böttsch aber nach wie vor am Herzen; für dieses Thema nimmt er sich auch im Urlaub gern ein paar Minuten. Fast immer erreichbar zu sein, das ist für den Mann, der fast 30 Jahre lang Bundestagsabgeordneter war, eine Selbstverständlichkeit. Dauerpräsenz zu sein dagegen nicht. „Ich bin ein alter Mann, ich brauche kein Facebook und kein Twitter.“ Die sozialen Netzwerke, die viele seiner – meist jüngeren – Kollegen so gern nutzen, betrachtet er mit Skepsis: „Ich habe Zweifel daran, dass es wirklich jemandem interessiert, was ich gerade gefrühstückt habe oder wo ich hingehinge. Da wird doch vieles gepostet, das an einen ausgeprägten Exhibitionismus verbaler Art grenzt.“ Diese Einschätzung hält Konstantin von Notz für viel zu kurz gegriffen. Seit vier Jahren sitzt der Möllner Jurist im Deutschen Bundestag, ist netzpolitischer Sprecher der Grünen-Fraktion – und aktiver Nutzer von Facebook und Co. „Für mich ist das eine er-

gänzende Form der Kommunikation mit den Bürgern und überhaupt keine Einbahnstraße: Die Rückmeldungen, die ich in den Gesprächen und Diskussionen in den sozialen Netzwerken bekomme, zeigen mir, was den Leuten auf den Nägeln brennt“, sagt Notz. Früher hätten die sich erst einen Termin im Wahlkreisbüro geben lassen oder Politiker auf dem Marktplatz abpassen müssen – heute könnten sie zu jeder Zeit und fast von jedem Ort in Kontakt zu ihrem Bundestagsabgeordneten treten.

**Die Vielfalt ist größer** Das Schnelle, Unmittelbare – das ist es, was heutige Politik auszeichnet. Jede Entscheidung wird sofort gesendet, muss kommentiert und bewertet werden. „Früher standen vor der Tür, aus der man nach der Fraktionssitzung kam, vielleicht drei Kameras“, erinnert sich Wolfgang Böttsch, „die waren von ARD, ZDF und einem dritten Programm. Dann kamen die Liberalisierung der öffentlichen Medien und eine Art des Wettbewerbs, die Schnelligkeit zu Ungunsten von Genauigkeit brachten. Ich bin sicher, dass es heute viel mehr Meldungen gibt als damals.“ Diese Gefahr sieht auch Grünen-Politiker von Notz. „Natürlich hat das Internet unse-

re politischen Diskussionen und die Entscheidungsprozesse verändert. Der Druck, sofort zu reagieren und eine Position zu entwickeln, ist immens. Bei allen Risiken hat das aber auch einen großen Vorteil: Es ist heute nicht mehr so leicht möglich wie früher, die Dinge auszubremsen oder unter den Teppich zu kehren.“ Weil die technischen Möglichkeiten sich für alle gleichermaßen verändert hätten, würden Informationen nicht nur schneller transportiert, sondern seien auch viel leichter zugänglich. „Mein Mitarbeiter muss heute nicht vier Stunden in die Bibliothek verschwinden, um für mich ein Papier zu schreiben. Das kann der vom PC aus und hat dort eine viel größere Vielfalt an Quellen – Archive, Websites oder eben soziale Medien.“ Das Bild, das sich aus dieser Art der Informationsbeschaffung ergebe, sei häufig vielfältiger und umfassender als das aus dem reinen Bücherstudium.

**Politik ist komplexer** Dass es heute wichtiger als vor dreißig Jahren sei, politische Fragen komplex zu diskutieren, davon ist auch Wolfgang Böttsch überzeugt. Früher, so sagt er, sei die Welt einfacher gewesen. „In

»Der Druck, sofort zu reagieren und eine Position zu entwickeln, ist immens.«  
Konstantin von Notz, Grüne

den 70er-Jahren wussten wir; Wer für die CSU ist, der ist für die Freiheit – die Sozis dagegen wollten mit den DDR-Vertretern sprechen. Die Zuordnung war leicht. Aber heute? Erklären Sie mal jemandem die Gesundheitsreform. Und wer weiß schon, was im Irak richtig ist? 1979 waren die Russen die Bösen, als sie in Afghanistan einmarschierten. Zu entscheiden, wer heute die Guten in Afghanistan sind, ist viel komplexer.“ Das hat auch Konstantin von Notz erfahren – wenn auch auf einer ganz anderen Ebene. Er ist davon überzeugt, dass die Schwarz-Weiß-Wahrnehmung von Regierung und Opposition inzwischen überholt ist. „Ich war nach der Wahl 2009 positiv überrascht, was viel Einfluss ich auch als Oppositionspolitiker auf die politischen Prozesse und Entscheidungen habe – damit hatte ich nicht gerechnet.“

**Bürger sind misstrauisch** Bewusst gewesen sei ihm allerdings das tiefe Misstrauen und die große Unzufriedenheit vieler Bürger mit der Politik. „Da gibt es eine Skepsis gegenüber dem Parlamentarismus, die ich für unangebracht halte. Unser politisches System funktioniert bei allen vorhandenen Mängeln insgesamt gut.“ Man müsse viel stärker öffentlich kommunizieren, „dass Konsensfindung Teil unseres politischen Prozesses ist und nicht per se Verrat oder ein Bruch von Wahlversprechen“. Wo von Notz für Po-

litik und die Arbeit der Politiker werben will, ist Wolfgang Böttsch desillusioniert. Als er seine Kinder vor einigen Jahren fragte, ob sie nicht auch in die Politik gehen wollten, sagten sie ihm: Sie seien an politischen Dingen zwar interessiert, würden aber gern gutes Geld verdienen wollen, ohne sich dafür dreimal am Tag beschimpfen lassen zu müssen. „Und ich kann das gut verstehen. Als Politiker steht man heute unter Dauerbeobachtung, permanent versuchen andere, einem jeden noch so kleinen Fehler nachzuweisen.“ Das habe dazu geführt, dass „die Qualität des Parlaments nicht besser geworden“ sei. Wer damit rechnen müsse, ununterbrochen durch die Medien beschimpft und als Raffke bezeichnet zu werden, gleichzeitig aber wisse, dass jeder Chefredakteur einer Lokalzeitung besser bezahlt werde, für den sei dieser Job häufig nicht mehr attraktiv. Für Böttsch eine verhängnisvolle Entwicklung: „Wir müssen aufpassen, dass im Parlament keine Diktatur der Mittelmäßigkeit einzieht.“ Die vermag Konstantin von Notz nicht zu erkennen – und widerspricht seinem Politikerkollegen vehement: „Mein Eindruck ist der, dass hier sehr gute und kompetente Kollegen unterwegs sind. Für wen es ausschlaggebend ist, dass er in einer Kanzlei 80.000 Euro mehr verdient, der sollte dorthin gehen. Wem es primär ums Geld geht, der hat im Bundestag nicht so viel verloren.“

## Konstantes Rauschen im Blätterwald

BUNDESTAG IM WANDEL Ob Kernzeit, Zwischenfrage oder Verhaltensregeln – an der Geschäftsordnung des Bundestages wird stetig gefeilt

Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU) kam um deutliche Worte nicht herum, als er sich am 23. Februar 2011 in einer Fragestunde und Aktuellen Stunde zu den gegen ihn erhobenen Vorwürfen äußern musste. „Ich war sicher so hochmütig zu glauben, dass mir die Quadratur des Kreises gelingt“, sagte er. Er sprach von „Überlastung“ und davon, „eine offensichtlich sehr fehlerhafte Doktorarbeit“ abgeliefert zu haben. Der Versuch freilich, damit die Plagiatvorwürfe gegen seine Dissertation zu entkräften, misslang. Die Opposition ließ von ihren Rücktrittsfordernungen nicht ab, bezeichnete ihn als „akademischen Hochstapler und Lügner“ und so trat Guttenberg eine Woche später als Verteidigungsminister zurück. Ein anderer hatte mehr Glück: Am 17. Januar 2001 musste sich der damalige Bundesaußenminister Joschka Fischer (Grüne) in Fragestunde und Aktuellen Stunde ebenfalls vor den Abgeordneten des Bundestages erklären. Es ging um seine Vergangenheit als links-extremer Straßenkämpfer in Frankfurt am Main Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre und es sah so aus, als stünde seine politische Zukunft auf dem Spiel. Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) sagte extra alle seine Termine ab, um seinem Stellvertreter im Bundestag den Rücken zu stärken. Und so kam es, dass Fischer trotz seiner Buße („Ich war militant. Ich habe mit Steinen geworfen. Ich war in Prügeleien mit Polizisten verwickelt. Ich habe damals Unrecht getan.“) weiter Außenminister bleiben konnte. Aktuelle Stunden gehören zu den lebendigsten Debatten im Bundestag, geht es

doch meist darum, aus vermutetem oder tatsächlichem Fehlverhalten des politischen Gegners Kapital zu schlagen. Tatsächlich scheinen sie also ein Ziel ihrer Erfinder zu erreichen: Denn es war die Forderung nach Belebung der Parlamentsdebatten, die 1965 zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages führte, in deren Zuge die Aktuelle Stunde etabliert wurde – als ein Forum für „Fragen von allgemeinem aktuellen Interesse“.

**Eigene Geschäftsordnung** Diese Änderung war nicht die erste ihrer Art. 1922 übernahm der Bundestag zunächst die Geschäftsordnung des Weimarer Reichstages. Erst 1952 trat eine „eigene“ Geschäftsordnung in Kraft. Viele kleinere Korrekturen gestalten seitdem kontinuierlich die Arbeitsgrundlage des Bundestages immer wieder neu: So wurden zum Beispiel seit 1951 „Kleine Anfragen“ der Opposition an die Regierung nur noch schriftlich beantwortet, 1953 die „Zwischenfrage“ und 1990 die „Kurzintervention“ eingeführt. Komplexe Parlamentsreformen passten 1969, 1980 und 1995 die Geschäftsordnung des Bundestages und damit die Arbeits- und Organisationsstruktur des Parlamentes an aktuelle Entwicklungen an. Im Zuge der Reform von 1969 wurde beispielsweise der bisherige Bundestags-Vorstand vom Ältestenrat als Lenkungsorgan des Bundestages abgelöst, der unter anderem den Arbeitsplan des Plenums festlegt. Der Bundestagspräsident bekam ferner einen Vizepräsidenten als Stellvertreter an die

Seite; die Mindestmitgliederzahl einer Fraktion wurde von 15 auf 26 erhöht; Enquete-Kommissionen konnten eingerichtet werden; Abgeordnete erhielten eine Mitarbeiterpauschale von 1.500 DM. 1980 änderte der Bundestag die Richtlinien für die Aktuelle Stunde, diese kann nun auch unabhängig von der Fragestunde auf Verlangen einer Fraktion oder mindestens fünf Prozent der Abgeordneten stattfinden. Die Verhaltensregeln für Abgeordnete (Seite 7) wurden ebenso geändert wie bestimmte Minderheitenrechte. 1988 gestaltete der Bundestag nach mehreren Anläufen die „Befragung der Bundesregierung“ neu, in deren Rahmen Abgeordnete nach der Kabinettsitzung am Mittwoch die Möglichkeit haben, sich über die Beschlüsse des Kabinetts direkt zu informieren. Darüber hinaus kann jeder Abgeordnete für die „Fragestunde“ bis zu zwei Fragen zur mündlichen Beantwortung an die Regierung stellen, darf diese in zwei Unterfragen unterteilen und durch Zusatzfragen ergänzen. Auch die zunächst nur einmal monatlich stattfindende Fragestunde wurde mehrfach reformiert: Ab 1960 begann jede Plenarsitzung mit einer Fragestunde, seit 1995 konzentriert sich diese auf den Mittwoch einer Plenarwoche.

In den 90er-Jahren veränderten vor allem politische Entwicklungen wie die deutsche Einheit und die europäische Integration die Arbeitsweise des Bundestages. Es wurden, nach der Bildung der Gruppe der PDS 1990, besondere Rechte für Gruppen formuliert. 1994 führte eine Grundgesetzänderung zur Konstituierung des ersten Europa-Ausschusses. Im selben Jahr erhielt auch jede Fraktion das Anrecht auf einen Vizepräsidenten im Präsidium des Bundestages.

**Streit ums Rederecht** Die Reform von 1995 hatte nicht nur eine Verkleinerung des Parlaments von 656 auf 598 Abgeordnete zur Folge. Sie führte außerdem die „Kernzeit“-Debatten ein, in denen für besonders wichtig erachtete Themen erörtert werden. Besonderes öffentliches Interesse fanden jedoch umfangreiche Änderungen bei den Abgeordnetenentschädigungen der Parlamentarier (Seite 7). In der aktuellen Wahlperiode sorgte vor allem ein Antrag des Geschäftsordnungsausschusses zum Rederecht von Abgeordneten für Aufsehen. Demnach hätte der Bundestagspräsident nur noch im „Benehmen mit den Fraktionen“ das Recht gehabt, weiteren Rednern das Wort zu erteilen, auch wenn diese nicht auf der Rednerliste stehen. Hintergrund war eine Entscheidung von Bundestagspräsident Norbert Lammert (CDU), in zwei Debatten zur Euro-Stabilisierung im Herbst 2011 „Koalitionsabweichlern“ ein Rederecht einzuräumen. Dieser Vorschlag wurde schließlich nach heftiger Kritik wieder verworfen.



Weiterführende Links zu den Themen dieser Seite finden Sie in unserem E-Paper

Lektüre in der Geschäftsordnung, der zentralen Arbeitsgrundlage des Bundestages

Claudia Heine

Wenn es ums Geld der Abgeordneten geht, erhitzen sich schnell die Gemüter. Man erinnere sich nur an den Plan der Kohl-Regierung von 1995, im Zuge einer umfassenden Parlamentsreform die Abgeordnetenentschädigung qua Grundgesetz an die Gehälter der obersten Bundesrichter zu koppeln. Diesen Plan vereitelte schließlich die SPD mit ihrer Mehrheit im Bundesrat. Übrig blieb eine Regelung im Abgeordnetengesetz, wonach sich die Diäten der Bundestagsabgeordneten an den Gehältern der Bundesrichter „orientieren“ sollen. In der nun zu Ende gehenden Wahlperiode erhitzen sich die Gemüter weniger an der Diätenfrage als an dem Problem der Abgeordnetenbestechung beziehungsweise deren Verhinderung und Sanktionierung. Die Fronten der handelnden Akteure waren dabei lange klar: Regierungsfractionen versus Oppositionsfractionen. Letztere hatten jeweils eigene Gesetzentwürfe vorgelegt, in denen sie für eine Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren plädierten, wenn ein Mitglied von Bundestag, Landtag oder Gemeinderat „für eine Handlung oder Unterlassung, die im Zusammenhang mit der Ausübung seines Mandats steht, einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, sich versprechen lässt oder annimmt“. Über die erste Lesung kamen die drei Vorlagen sehr zum Unmut der Opposition nicht hinaus. „Verschleppungstaktik“ und „Sabotage“ lautete deren Kritik.

**Internationale Vorgaben** Hintergrund für die Forderungen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke ist die seit zehn Jahren ausstehende Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption durch den Bundestag. Diese verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, Korruption von Amtsträgern und Abgeordneten zu bestrafen. Zwar unterschrieb die Bundesregierung im Jahr 2003 das Dokument. Um es vom Bundestag ratifizieren zu können, ist jedoch eine Änderung des Paragraphen 108e des Strafgesetzbuches nötig. In diesem wird der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung bisher so definiert: „Wer es unternimmt, für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, eine Stimme zu kaufen oder zu verkaufen, wird mit einer Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.“ Stimmenkauf ist somit strafbar. Wenn ein Abgeordneter aber Geld oder andere Gegenleistungen etwa für das Einbringen eines Änderungsantrages annimmt, passiert bisher nichts. Auch nachträgliche „Danke-Spenden“ als Belohnung für ein bestimmtes Abstimmungsverhalten bleiben straflos.

Nun ist die Bundesrepublik Deutschland keine Bananenrepublik und es gibt keine Hinweise darauf, dass diese Punkte ein ernstes Problem darstellen. Doch die Grenzen zwischen Lobbyarbeit und Korruption sind manchmal fließend. Prävention kann also nicht schaden – dachte sich die Opposition. CDU/CSU und FDP bezweifeln dagegen die Relevanz einer Gesetzesnovelle – nicht, weil sie nicht gegen Korruption sind, sondern weil sie befürchten, dass Abgeordnete mit Kontakten in die Wirtschaft automatisch unter Generalverdacht gestellt werden. Pikanterweise appellierte aber „die Wirtschaft“ im Namen von 35 Unternehmen, darunter 26 Dax-Konzerne, 2012 an die Bundesregierung, die UN-Konvention endlich zu ratifizieren. Ansonsten leide das Ansehen der deutschen Unternehmen im Ausland, so das Argument.



2003 hat Deutschland die UN-Konvention zur Korruption unterzeichnet, bis heute jedoch nicht ratifiziert.

## Richtige Höhe

**POLITIKER Ein Gesetz zur Abgeordnetenbestechung kam nicht zustande. Die Auskunft zu Nebeneinkünften ist neu geregelt**

Ob es nun dieser Appell war, der den Vorsitzenden des Rechtsausschusses, Siegfried Kauder (CDU) dazu bewog, seine jahrelange Ablehnung verschärfter Antikorruptionsrichtlinien („Wir brauchen keinen Staatsanwalt im Parlament“) aufzugeben und sich in den vergangenen Monaten zum Vorkämpfer derselben zu wandeln, bleibt unklar. Fest steht, er hat diesen Kampf vehement und öffentlichkeitswirksam geführt, sogar mit den drei Oppositionsfractionen zusammen eine eigene Initiative gestartet. Letztlich scheiterte dieser Plan am Widerstand der Koalitionsfraktionen. „Ich habe nicht mal eine Antwort bekommen. Das ist auch nicht die feine Art“, ärgerte sich Kauder in einer Pressekonferenz Anfang Juni über das Schweigen seines parlamentarischen Geschäftsführers. Und einen letzten Versuch von SPD und Grünen, mit zwei Änderungsanträgen zum Gesetz gegen unethische Geschäftspraktiken in der letzten Sitzungswoche doch noch die Abgeordnetenbestechung neu zu regeln, lehnten CDU/CSU und FDP ebenfalls mit verfassungsrechtlichen Bedenken ab. Sie stellten jedoch einen neuen Anlauf nach der Wahl in Aussicht.

**Die richtige Höhe** Geht es nach dem Willen von Bundestagspräsident Norbert Lammert (CDU), der sich ebenfalls für neue Antikorruptionsregeln ausgesprochen hatte, sollten nach der Wahl auch die Diäten der Bundestagsabgeordneten neu geregelt werden. Lammert plädierte in der vergangenen Woche für eine Reform, um die Bezüge der Volksvertreter an die Besoldung der obersten Bundesrichter in Deutschland zu knüpfen. Die

Orientierung an den Richter-Gehältern sei zwar schon lange geltende Rechtslage, nun müsste sie auch umgesetzt werden, sagte der Bundestagspräsident. Die Vorstellungen über die „richtige“ Höhe der Diäten sind ungefähr so zahlreich, wie es Abgeordnete gibt. Und die Aussagen des Grundgesetzes dazu sind daran nicht unteilhaft. Denn es bestimmt in Artikel 48 Absatz 3: „Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung.“ Aber was ist „angemessen“ für eine Arbeitswoche, die selten bei 40 Stunden und am Wochenende endet und wer soll darüber entscheiden? Ginge es nach dem Willen der Abgeordneten, würden sie diese Entscheidung gern anderen überlassen, um dem stets wiederkehrenden Vorwurf der Selbstbedienstetheit auf dem Weg zu gehen. Nach einem Urteil des Bundesverfas-

sungsgerichts muss aber der Bundestag jede Erhöhung der Entschädigung vor den Augen der Öffentlichkeit selbst entscheiden. Zuletzt wurde das Abgeordnetengesetz, das die finanziellen Zuwendungen genau regelt, im Jahr 2011 geändert. Demnach beziehen Abgeordnete des Bundestages seit 1. Januar 2013 eine Entschädigung von 8.252 Euro im Monat.

Das Gesetz von 1977 geht auf das sogenannte Diäten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1975 zurück, in dem es heißt, dass die Höhe der Entschädigung der Bedeutung des Mandats und der damit verbundenen Verantwortung gerecht werden müsse. Und es regelt neben den Diäten auch die sogenannte Amtsausstattung der Abgeordneten für Büros, Mitarbeiter und Reisekosten, ferner das Übergangsgeld und die Altersversorgung. Scheidet ein Abgeordneter aus dem Parlament aus, erhält er für jedes Jahr Mitgliedschaft einen Monat lang Übergangsgeld in Höhe der Abgeordnetendiät, längstens aber 18 Monate. Grundlegend neu gestaltet wurde 2008 die Altersentschädigung, die seitdem keine Vollversorgung mehr darstellt. Nach dem ersten Jahr Mitgliedschaft beträgt sie 2,5 Prozent der Abgeordnetenentschädigung, steigt mit jedem weiteren Jahr der Mitgliedschaft um 2,5 Prozent an und erreicht nach 27 Mitgliedsjahren höchstens 67,5 Prozent der Abgeordnetenentschädigung.

**Gut dotierte Vorträge** Das zweite Aufregere Thema in dieser Legislaturperiode waren neben der Bestechung die Nebeneinkünfte der Parlamentarier. Im Abgeordnetengesetz heißt es dazu, dass das Mandat im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Bundestagsmitglieds stehen muss, aber Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art grundsätzlich zulässig sind. Details zu deren Veröffentlichung sind in den Verhaltensregeln für Abgeordnete geregelt, die Teil der Geschäftsordnung sind. Derzeit werden sie in drei Stufen veröffentlicht: Unter einer Bagatelldgrenze von 1.000 Euro müssen sie nicht angezeigt werden. Die erste Stufe umfasst Einkünfte bis 3.500 Euro, die zweite Einkünfte bis 7.000 Euro und die dritte alle Einkünfte über 7.000 Euro. Unter dem Eindruck der Debatte um die Höhe der Nebeneinkünfte des SPD-Kanzlerkandidaten Peer Steinbrück Ende 2012 beschloss die schwarz-gelbe Regierung im März 2013, die geltenden drei Stufen auf zehn Stufen zu erweitern. Die zehnte Stufe beginnt bei 250.000 Euro und ist nach oben hin offen. Das bezeichnen Organisationen wie LobbyControl zwar als „Fortschritt“, aber längst nicht ausreichend und fordern eine Offenlegung auf Euro und Cent (dies fordern auch SPD und Linke). Insbesondere durch die nach oben hin offene letzte Stufe lasse sich nicht konkret nachvollziehen, ob die Höhe der Entlohnung in einem angemessenen Verhältnis zur Arbeitsleistung steht. Die Aktivisten fordern in ihrem „Lobbyreport 2013“ transparentere Regeln zur Herkunft der Einkünfte und kritisieren, dass die Abgeordneten bei honorierten Vorträgen über Redneragenturen bisher nur die Agentur als Herkunft angeben, der tatsächliche Auftraggeber aber dadurch unsichtbar bleibe. Nebentätigkeiten könnten so ein „Einfallstor für Lobbyisten“ werden, warnt LobbyControl. Der Blick auf die Zahlen zeigt, dass in den Jahren 2012 und 2013 von insgesamt 620 Abgeordneten 133 Nebeneinkünfte, 76 davon in Stufe 3 hatten. Es bleibt abzuwarten, welcher Erkenntnisgewinn sich aus den künftigen zehn Stufen tatsächlich ergibt.

Claudia Heine

Zu Nebentätigkeiten einzelner Abgeordneter: [www.bundestag.de/abgeordnete](http://www.bundestag.de/abgeordnete)

### BUNDESTAGSPRÄSIDENTEN

**Richard Stücklen**  
CSU

31. Mai 1979 bis  
29. März 1983



Zu Beginn des Jahres 1982 hat Bundeskanzler Helmut Schmidt (SPD) noch die Mehrheit im Bundestag, doch die Koalition zerbricht. Am 1. Oktober wird Helmut Kohl (CDU) durch ein konstruktives Misstrauensvotum zum Bundeskanzler gewählt. Mit den Neuwahlen am 6. März 1983 ziehen die Grünen zum ersten Mal in den Bundestag ein.

**Rainer Barzel**  
CDU

29. März 1983 bis  
25. Oktober 1984



Die „Flick-Affäre“ ist Thema im Bundestag. In einer hitzigen Debatte am 18. Oktober 1984 schließt Vizepräsident Richard Stücklen (CDU) unter anderem Joschka Fischer (Grüne) aus. Fischer soll daraufhin mit dem Satz „Herr Präsident, Sie sind ein Arschloch“ reagiert haben. Rainer Barzel tritt am 25. Oktober 1984 zurück – wegen der „Flick-Affäre“.

**Philipp Jenninger**  
CDU

5. November 1984 bis  
11. November 1988



Der Bundestag setzt am 6. Juni 1986 zum ersten Mal einen Unterausschuss ein. Am 5. Juni 1987 beschließt der Bundestag, sich ein neues Parlamentsgebäude zu geben. Bundestagspräsident Jenninger tritt am 11. November 1988 zurück. Er hatte am Vortag eine missverständliche Rede über antijüdische Pogrome 50 Jahre zuvor gehalten.

**Rita Süsmuth**  
CDU

25. November 1988 bis  
26. Oktober 1998



Als die DDR am 9. November 1989 ihre Grenzen öffnet, singen die Abgeordneten dem Bundestages spontan die Nationalhymne. Am 3. Oktober 1990 tritt die DDR der BRD bei – der Bundestag bekommt 144 Abgeordnete mehr. Künftig soll Berlin Hauptstadt und Regierungssitz sein. Am 10. März 1994 legt das Berlin-Bonn-Gesetz den Umzug fest.

**Wolfgang Thierse**  
SPD

26. Oktober 1998 bis  
18. Oktober 2005



Am 19. April 1999 tagt der Bundestag erstmals im umgestalteten Reichstagsgebäude. Nach den Wahlen in Nordrhein-Westfalen stellt Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) am 1. Juli 2005 die Vertrauensfrage – und verliert. Am 21. Juli löst Bundespräsident Horst Köhler den Bundestag auf. Neuwahlen sind am 18. September 2005.

**Norbert Lammert**  
CDU

seit  
18. Oktober 2005



Mit Angela Merkel (CDU) wählt der Bundestag am 22. November 2005 zum ersten Mal eine Bundeskanzlerin. Am 24. März 2011 beschließt der Bundestag das Ende der Wehrpflicht zum 1. Juli 2011. Ihr vorläufiges Ende erlebt eine jahrzehntelange Debatte am 30. Juni 2011: Der Bundestag beschließt den Atomausstieg.

## Aus dem Dunkel ans Licht

**LOBBYISMUS Opposition und Interessenvertretungen fordern größere Transparenz der politischen Arbeit. Pläne für ein neues Register sind gescheitert**

Sie wirken meist im Verborgenen, treffen sich in dunklen Hinterzimmern und haben dicke Geldkoffer dabei, mit denen Entscheidungsträger geschmiert werden. Wer sich so die Arbeit der Lobbyisten im politischen Berlin vorstellt, liegt falsch. „Das ist eine mittelalterliche Vorstellung“, wehrt sich Wolfgang Niedermark, Lobbyist des Chemieunternehmens BASF. „Wir möchten vielmehr, dass unsere Argumente der Öffentlichkeit bekannt sind.“ Entscheidend sei für ihn Transparenz: „Daran haben wir ein großes Interesse“, sagt er. Nicht zuletzt auch, weil man nur so zu einer Entmystifizierung des Lobbyismus kommen könne. Allerdings wünscht er sich: „Diese Transparenz muss für alle gelten. Für Unternehmen ebenso wie für Nicht-Regierungsorganisationen, aber auch für Kirchen und Gewerkschaften.“

**Mehr Transparenz** Bei seiner Forderung nach mehr Transparenz ist sich Niedermark mit LobbyControl, einem Verein, der sich die Aufklärung von Macht- und Einflussstrukturen in Deutschland und der EU auf seine Fahnen geschrieben hat, in vielem durchaus einig. In ihrem unlängst vorgelegten Lobbyreport 2013 stellt die Initiative Union und FDP etwa bei den Themen Lobbytransparenz, Nebeneinkünften oder der vertraglichen Ächtung von Abgeordnetenkorruption ein schlechtes Zeugnis aus. Niedermark weist aber darauf hin: „Auch bei LobbyControl hält man Lobbying für einen

wesentlichen Teil der Meinungsbildung, der aber Regeln benötigt“, sagt der BASF-Vertreter. „Bedauerlich“ findet er jedoch deren Hang zur Skandalisierung. Es werde der Eindruck erweckt, „ein Großteil der Interessenvertretungen sei unlauter“. Das Gegenteil sei der Fall: „99 Prozent der Aktivitäten sind in Ordnung“, schätzt Niedermark. Den Vorwurf der Skandalisierung weist Ulrich Müller, geschäftsführender Vorstand bei LobbyControl, zurück. „Wir wollen nicht nur manipulative Methoden kritisieren sondern auch die Ungleichgewichte und Probleme des alltäglichen Lobbyismus“, sagt er und fügt hinzu: „Um die Demokratie zu sichern müsste die Politik dem entgegenwirken, was aber derzeit leider nicht passiert.“

Einig sind sich der Industrie-Lobbyist und der LobbyControl-Vertreter in der Einschätzung, dass ein von der Opposition gefordertes verbindliches Lobbyistenregister einen Beitrag zu mehr Transparenz leisten könnte. „Die Einführung eines solchen Registers und der vereinfachte Zugang zu den darin enthaltenen Informationen wären in unserem Interesse“, stellt BASF-Mann Niedermark klar. In der ablaufenden Wahlperiode scheiterten verschiedene Initiativen der Opposition, ein über das beim Bundestag bereits bestehende Register hinausgehendes Lobbyregister einzuführen, an der schwarz-gelben Mehrheit. In den Vorlagen von SPD (17/6442), Linken (17/2096) und Grünen (17/2486) hatten die Fraktionen die Verbindlichkeit eines solchen Registers betont.

Nach den Vorstellungen der SPD sollte darin genauer definiert werden, was unter Interessenvertretung zu verstehen ist und ein entsprechender Verhaltenskodex formuliert werden. Ähnlich sahen das die Grünen, nach deren Ansicht jedoch Lobbyisten, deren Lobbytätigkeit einen bestimmten zeitlichen und finanziellen Aufwand nicht übersteigt, nicht registrierungspflichtig sein sollen. Die Leitung des Registers und die Durchsetzung von Sanktionsmöglichkeiten solle eine überparteiliche Stelle im Bundestag übernehmen, forderte die Linksfraktion. Eine weitere Initiative der SPD (17/5230)

aus der zu Ende gehenden Wahlperiode thematisiert den Einsatz von „externen Beschäftigten in Ministerien“. Ein Thema, das auch für BASF relevant ist. Zwar gebe es derzeit keine eigenen Mitarbeiter, die sich im „Personalaustausch mit öffentlicher Verwaltung“ befänden. In der Vergangenheit war es aber in der Tat so, dass BASF-Leute teils über sehr lange Zeiträume ihren Bürotisch in Ministerien hatten. Grundsätzlich sieht der Unternehmensvertreter Niedermark darin auch kein Problem. „Es muss natürlich deutlich werden, dass es sich nicht um Ministeriumsmitarbeiter handelt.“ Daher un-

terstützt er die Forderung nach mehr Transparenz. „Dann wird auch deutlich, dass die Leute nicht auf dem Schoß des Ministers sitzen und einzelne Passagen aus den Gesetzentwürfen herausstreichen.“ Auch dieser Antrag wurde Anfang Juni von der Regierung abgelehnt. Zur Begründung wurde seitens der Union darauf verwiesen, dass schon jetzt geregelt sei, dass Externe nicht an der Formulierung von Gesetzentwürfen beteiligt werden. Ein verpflichtendes Lobbyistenregister wiederum werfe verfassungsrechtliche Fragen auf, da es in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eingreife. Außerdem sei die politische Einflussnahme von Interessenvertretern ein Bestandteil des politischen Entscheidungsprozesses. Letzterem stimmt auch die SPD zu. Es gehe jedoch darum, die versteckte Einflussnahme offenzulegen. Daher solle künftig im Vorblatt eines jeden Gesetzentwurfs aufgelistet werden, ob und in welcher Zuständigkeit externe Mitarbeiter an seiner Entstehung beteiligt waren. Bei den Grünen ist man sich bewusst, dass Parlamentarier die Aufgabe hätten, Argumente abzuwägen und im Interesse des Allgemeinwohls auszugleichen, aber man sei darauf angewiesen, zu wissen, mit wem man es jeweils zu tun habe. Auch BASF will in Sachen Lobbyistenregister am Ball bleiben. „Wir werden das Thema auch in der nächsten Legislaturperiode konstruktiv angehen. Egal unter welcher Regierungskonstellation“, kündigt Niedermark an. Götz Hausdinglas



Demonstranten protestierten im Oktober 2012 dagegen, dass Deutschland die Antikorruptions-Konvention der Vereinten Nationen bis heute nicht ratifiziert hat.

Weiterführende Links zu den Themen dieser Seite finden Sie in unserem E-Paper



Unter der Kuppel: Der Bundestag im Oktober 2011 bei einer Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) zum Euro-Rettungsschirm

# Ein Arbeitsparlament

**STATISTIK** Noch nie hat der Bundestag so viele Drucksachen produziert wie in dieser Legislaturperiode

Sind bei Fernsehübertragungen aus dem Bundestag Bilder von einem schwach besetzten Plenarsaal zu sehen, macht gerne die Stammtischparole vom vermeintlich faulen Volksvertreter die Runde. Dabei versteht sich der Bundestag nicht nur als ein Arbeitsparlament, sondern kann das auch mit Zahlen belegen. Die Statistik über die Tätigkeit des 17. Deutschen Bundestages jedenfalls zeugt vom Arbeitseifer der Volksvertreter, selbst wenn man berücksichtigt, dass dem Parlament in der ablaufenden Legislaturperiode wie auch in der vorherigen fünf Fraktionen und nicht wie zuvor oftmals vier oder nur drei angehören.

**Noch eine Sitzungswoche** Dabei endet die 17. Legislaturperiode erst mit der Konstituierung des am 22. September zu wählenden nächsten Bundestages, und bis dahin steht nicht nur Anfang September noch eine Sitzungswoche auf dem Programm. (Siehe auch Seite 3). Schon jetzt aber – genauer gesagt seit Ende Juni – hat der Bundestag in dieser Wahlperiode einen neuen Rekord bei der Zahl der durchnummerierten Drucksachen aufgestellt, die alle Vorlagen umfassen, die im Parlament behandelt werden, also beispielsweise Gesetzentwürfe, Anträge, Beschlussempfehlungen, Ausschussberichte, Unterrichtungen, Anfragen: 14.484 waren es am vergangenen Freitag um 13.00 Uhr. Das sind nochmals mehr als in der vorangegangenen Wahlperiode von 2005 bis 2009, die auf 14.163 Drucksachen gekommen war und den vorherigen, 1994 bis 1998 erzielten Höchstwert von 11.472 weit übertroffen hatte. Nur einmal noch war die Zahl von 10.000 Drucksachen überhaupt übersprungen worden, nämlich um ganze sechs in der Legislaturperiode von 1998 bis 2002. Am wenigsten Drucksachen produzierte der Bundestag übrigens in der durch vorgezogene Neuwahlen verkürzten Wahlperiode von 1980 bis 1983 mit insgesamt 2.443. Auch bei der Zahl der verabschiedeten Gesetzentwürfe wird der 17. Bundestag mit bislang 553 ebenfalls einen Wert in der Spitzengruppe einnehmen. Hier war die Höchstmarke in der Wahlperiode von 2005 bis 2009 mit 616 verabschiedeten Gesetzen erreicht worden; bis dahin hatte es von 1994 bis 1998 die meisten Gesetzesbeschlüsse des Bundestages in einer Wahlperiode gegeben, nämlich 566.

Nicht alle der seit der Bundestagswahl von 2009 gefassten Gesetzesbeschlüsse passierten ungeschoren den Bundesrat: 40 Mal wurde zu einem dieser Bundestagsbeschlüsse in der zurückliegenden Wahlperiode der Vermittlungsausschuss angerufen, 30 Mal durch die Länderkammer und zehn Mal durch die Bundesregierung. In einem Fall wurde der Vermittlungsausschuss gleich zwei Mal angerufen: erst durch die Bundesregierung, dann durch den Bundesrat. In einem weiteren Fall legte der Bundesrat gegen einen Gesetzesbeschluss des Bundestages Einspruch ein, der jedoch von den Abgeordneten zurückgewiesen wurde.

**485 Gesetze** Am Ende wurden in der ablaufenden Legislaturperiode bis Anfang dieses Monats 485 Gesetze verkündet, deutlich weniger als in der vorherigen Wahlperiode, die mit 612 verkündigten Gesetzen freilich einen einsamen Höchstwert erzielt hatte. Von den bislang 485 in der 17. Legislaturperiode verkündeten Gesetzen gingen 385 auf Regierungsvorlagen zurück, 14 auf Bundesrats-Initiativen und 75 auf Initiativen des Bundestages. Bei letzteren handelte es sich in der überwiegenden Mehrzahl um Vorstöße der Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und FDP. In jeweils zwei Fällen vermerkt die Statistik gemeinsame Initiativen aller fünf Fraktionen be-

ziehungsweise Initiativen von Abgeordneten ohne Beteiligung der Fraktionen. Ebenfalls zwei Mal handelte es sich um gemeinsame Initiativen von Koalition und SPD; acht Mal waren Union, SPD, FDP und Grüne zusammen initiativ geworden. Die Gesamtzahl der beim Bundestag beziehungsweise Bundesrat in der ablaufenden Legislaturperiode eingebrachten Gesetzesvorhaben liegt bislang (Stand 1. August) wie in der Wahlperiode von 1990 bis 1994 bei 895; weniger waren es im vereinten Deutschland lediglich in der auf drei Jahre verkürzten Wahlperiode von 2002 bis 2005. Bei den 895 Gesetzesvorhaben der vergangenen vier Jahre handelte es sich um 486 Regierungsvorlagen, 278 Bundestags-Initiativen und 131 Gesetzesanträge von Ländern, von denen einer dem Bundesrat bereits vor Beginn dieser Legislaturperiode zu-

geleitet worden war. **Zwei Fünf-Fraktionen-Entwürfe** Von insgesamt 840 beim Bundestag eingebrachten Gesetzesvorhaben kamen 487 von der Bundesregierung, während es 75 Mal um Bundesrats-Initiativen ging. Von den Koalitionsfraktionen kamen 84 Gesetzesinitiativen, zudem brachten CDU/CSU und FDP 5 Initiativen gemeinsam mit der SPD und weitere zehn mit den Sozialdemokraten und den

Grünen ein sowie zwei mit allen drei Oppositionsfraktionen. Die haben in der laufenden Wahlperiode insgesamt 172 weitere eingebrachte Gesetzesentwürfe eingebracht, von denen das Parlament – wie zu erwarten – freilich keinen verabschiedete. Die meisten dieser Entwürfe brachte die Grünen-Fraktion mit 75 Vorlagen ein, gefolgt von den Sozialdemokraten mit 52 und der Fraktion Die Linke mit 41 Entwürfen. Vier weitere Vorlagen brachten SPD und Grüne gemeinsam ein.

**Anträge und Anfragen** Besonders fleißig zeigte sich die Grünen-Fraktion in der 17. Wahlperiode auch mit 583 bislang vorgelegten selbstständigen Anträgen. Von der Linksfraktion kamen 572 solche Anträge und von der SPD 491; weitere 44 wurden von den Grünen zusammen mit den Sozialdemokraten und zwei von den Grünen gemeinsam mit der Linksfraktion gestellt, drei Anträge stellten alle drei Oppositionsfraktionen zusammen. Die schwarz-gelbe Koalition brachte 166 dieser Initiativen allein und weitere 53 zusammen mit einer (2) oder zwei (41) der Oppositionsfraktionen oder auch mit allen drei (10) ein. Auch bei der Zahl der Entschließungsanträge liegen die Grünen mit 136 an der Spitze vor der Linksfraktion mit 127 und der SPD

mit 93; drei solche Anträge stellten Sozialdemokraten und Grüne gemeinsam und einen weiteren alle drei Oppositionsfraktionen zusammen. Von der Koalition wurden 15 Entschließungsanträge gezählt, zwei weitere stellte sie zusammen mit der SPD sowie vier mit SPD und Grünen und einen mit allen Oppositionsfraktionen. Von den insgesamt 54 Großen Anfragen kamen 24 von der SPD, 14 von der Linksfraktion, 13 von den Grünen und zwei von der Koalition. Eine weitere Große Anfrage stellten die Fraktionen von SPD, Die Linke und Grüne gemeinsam, ebenso wie eine Kleine Anfrage. Von den bis Anfang August insgesamt 3.507 gestellten Kleinen Anfragen kamen 37 von der Koalition, 442 von der SPD, 1.408 von den Grünen und 1.616 von der Linksfraktion. In drei weiteren Fällen handelte es sich um eine gemeinsame Kleine Anfrage der Sozialdemokraten und der Grünen; einmal richteten SPD, Die Linke und die Grünen-Fraktion zusammen eine solche Anfrage an die Bundesregierung.

Auch bei den Einzelfragen von Abgeordneten war die Opposition in den zurückliegenden knapp vier Jahren fleißig. Mündliche Fragen wurden dabei bis Anfang August 2.294 Mal von Sozialdemokraten gestellt, 2.278 Mal von Grünen und 1.376 Mal von Mitgliedern der Linksfraktion, während sich die Unions-Abgeordneten mit 76 dieser Fragen begnügten und die Freidemokraten mit 33. Die meisten schriftlichen Fragen reichten die SPD-Abgeordneten mit 7.024 ein, gefolgt von den Grünen mit 5.390 und Linke-Parlamentariern mit 5.116. Wurden von den Volksvertretern der Union noch 827 schriftliche Fragen gestellt, griffen die FDP-Abgeordneten nur 402 Mal zu diesem Instrument. Sie hatten in der 17. Wahlperiode auch keine sogenannten dringliche Fragen, anders als die Parlamentarier der Union mit zwei sowie die Sozialdemokraten mit 17, die Grünen mit 38 und Die Linke mit 50 solcher Fragen.

**251 Plenarsitzungen** Seit seiner Konstituierung am 27. Oktober 2009 absolvierte der 17. Bundestag bislang 251 Plenarsitzungen; im Vergleich der Wahlperioden wird er im oberen Viertel landen: 253 Sitzungen wurden in der Legislaturperiode von 1998 bis 2002 gezählt, 256 waren es 1983 bis 1987 und 259 in der Periode von 1972 bis 1976. Nur einmal hatten sich die Abgeordneten noch häufiger getroffen, nämlich von 1949 bis 1953 in der ersten Wahlperiode mit 282 Sitzungen. Helmut Stoltenberg

## PARLAMENTSSPLITTER

### Bundestagsabgeordneter für zwei Tage

So kurz hat niemand dem Bundestag angehört wie der heutige Bundespräsident Joachim Gauck, nämlich ganze zwei Tage: Am 3. Oktober 1990 wurde er durch die Wiedervereinigung mit 143 weiteren Volkskammer-Abgeordneten Mitglied des Bundestages; am 4. Oktober gab er sein Mandat zurück, weil er Regierungsbeauftragter für die Stasi-Akten wurde. Viermal so lange hielt es 1949 Theodor Heuss im Bundestag, dessen Mitglied er am 7. September 1949 geworden war: Schon am 15. September 1949 wurde er zum ersten Bundespräsidenten gewählt. Heuss verließ damit als erster Abgeordneter überhaupt den Bundestag.

### Der Alte und das Nesthäkchen

Der älteste in den Bundestag gewählte Abgeordnete war Konrad Adenauer (CDU), bis 1963 der erste Kanzler der Bundesrepublik. 1876 geboren, wurde er 1965 zum fünften Mal in das Parlament gewählt – mit 89 Jahren. 19 Jahre alt war dagegen das bislang jüngste Mitglied des Bundestages, die Grünen-Abgeordnete Anna Lührmann. Jahrgang 1983, zog sie 2002 in den Bundestag ein, dem sie bis 2009 angehörte.

### Nur zweiter Platz für Herbert Wehner

Die meisten Ordnungsrufe fing sich in der Geschichte des Bundestages entgegen einer weit verbreiteten Annahme nicht Herbert Wehner ein, der langjährige Vorsitzende und „Zuchtmeister“ der SPD-Fraktion. Er brachte es in den neun Legislaturperioden seiner Parlamentsmitgliedschaft auf 45 Ordnungsrufe – eine „Leistung“, die der KPD-Abgeordnete Heinz Renner in nur einer Wahlperiode übertraf: Ihm wurden in der ersten Legislaturperiode 47 Ordnungsrufe erteilt. Vorname liegt Wehner dagegen bei der Zahl der einem Abgeordneten erteilten Rügen, bei denen er auf 18 kam.

### Nach einer Minute war alles vorbei

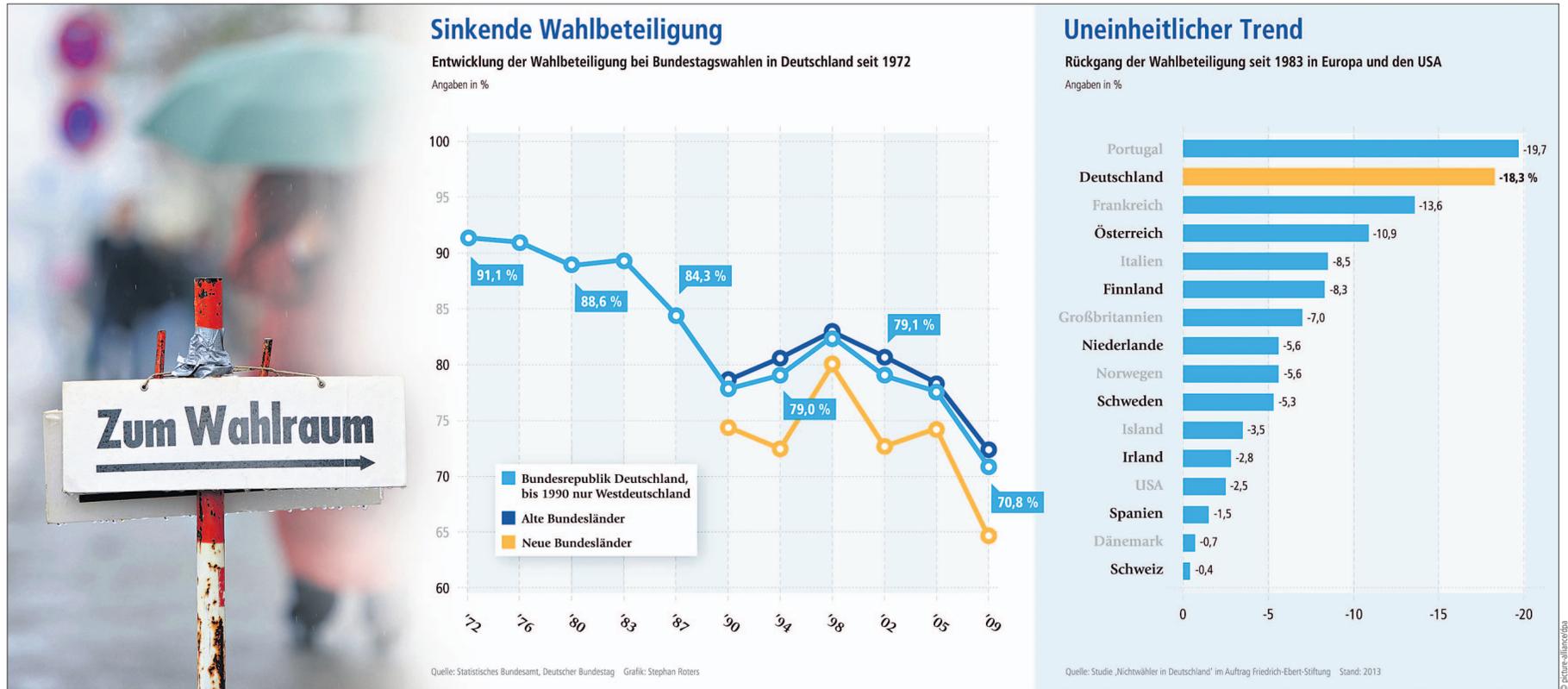
Eine Minute dauerte am 13. März 1974 die kürzeste Plenarsitzung des Bundestages: von 9.00 Uhr bis 9.01 Uhr. Die längste Sitzung währte von 10.30 Uhr am 24. November bis 6.23 Uhr am 25. November 1949, dauerte indes abzüglich der Sitzungsunterbrechungen „nur“ 814 Minuten. Werden die Unterbrechungen abgezogen, kam es am 28. November 1985 zur längsten Bundestagsitzung – mit 1.279 Minuten. sto

Quelle: Michael F. Feldkamp: Der Deutsche Bundestag – 100 Fragen und Antworten



Abstimmung: Der Beschluss zum Atomausstieg vom Juni 2011 war eine der wichtigsten Entscheidungen des 17. Bundestages.





# Weder Drama noch Petitesse

**ESSAY** Nichtwähler in Deutschland sind keine homogene Masse. Nur eine Minderzahl von ihnen ist regelrecht politikverdrossen

**N**ichtwähler entscheiden in wachsendem Maß über den Ausgang von Wahlen. Und Kampagnen wie der Bundestagswahlkampf 2013 sind heute eher ein Ringen um die Mobilisierung denn eine klare inhaltliche Auseinandersetzung. Anders als in den politisch bewegteren Jahren der Republik – Höhepunkt war die „Willy-Wahl“ 1972 mit der Rekord-Wahlbeteiligung von 91,4 Prozent – streben längst nicht mehr alle Wahlkämpfer nach „klarer Kante“ und einem Maximum an demokratischer Mobilisierung. „Asymmetrische Demobilisierung“ nennt sich das Bemühen, lieber durch inhaltliche Austauschbarkeit mögliche Wähler des politischen Gegners zu chloroformieren als über die profilierte Ansprache eigenen Potenzials Politik lebendiger werden zu lassen. Die Bürger aber wählen lieber zwischen schwarz und weiß als zwischen dunkelgrau und hellgrau. Polarisierung fördert Wahlbeteiligung, findet aber kaum noch statt. Das dürfte auch damit zusammenhängen, dass manche große Schlacht geschlagen ist und es heute im komplexen Politikbetrieb eines durchgeregelten und einzelfallgerecht administrierten Landes scheinbar nur mehr um das Drehen kleiner Schraubchen geht.

schaften eingebundene Kleinstadtbewohner. Aktuelle Untersuchungen von Forsa im Auftrag von ProSieben/SAT.1, der Bertelsmann- und der Konrad-Adenauer-Stiftung haben die Gültigkeit dieses Befunds unterstrichen. Genauso bestätigen die neuen Studien, dass Nichtwähler alles andere als eine homogene Masse oder gar „Partei“ sind – und, dass es eben auch bewusste, politische Wahlenthaltung gibt. Als Warnung oder auch Krisenindikator ernst zu nehmen ist also der kleinere Teil der Wahlenthaltung, der von Politik- und Parteienverdrossenheit kündet und, vor allem, in einem nächsten Schritt zur Wahl von Protestparteien führen könnte. „Wählende“ Nichtwähler sind zum Beispiel mit einem von ihnen wahrgenommenen inhaltlichen Parteien-Einheitsbrei oder im Einzelfall mit dem Personal oder konkreten Programm „ihrer“ Partei unzufrieden. Oder sie wollen irgendwie protestieren, gegen Skandale oder angeblich abgehobene Politiker und/oder sind der Mühsal demokratischer Entscheidungsfindung und politischer Kompromisse müde. „Politikverdrossenheit“, ein Totschlagswort mit wenig Substanz, geht jedenfalls in Deutschland regelmäßig um. Trotz aller Kritik aber an „der“ Politik ist Systemprotest nach dem alten APO-Motto von 1969, „Schweine regieren, Esel wählen“, praktisch nicht feststellbar – abnehmende Zustimmungswerte zu unseren demokratischen Institutionen und unserer Wirtschaftsordnung indes sehr wohl. Die Fundamente der deutschen Demokratie weisen Risse auf. Umso mehr sollte man sich davor hüten, „Politikverdrossenheit“ anzuheizen und Nichtwähler zu Vorbildern zu erklären.

Leider ist es in Büchern von Meinungsmachern oder in Essays Mode geworden, neben den ganz einfachen Lösungen demokratische Abstänze als Heldentat weitsichtiger „Durchblicker“ zu verkaufen. Eigentlich ist es eher ein Armutszeugnis im Sinne Platons: „Diejenigen, die sich für zu klug halten, um sich in der Politik zu engagieren, werden dadurch bestraft werden, dass sie von Leuten regiert werden, die dümmer sind als sie selbst.“ Wer Veränderungen will, muss sich beteiligen und artikulieren – andernfalls wird sein Schweigen de facto zur Bejahung des Status quo.

**Überschätzung** Ohnehin ist nicht jeder Akt von bewusster Abstänze als Mahnung an die „eigene“ Partei oder als flammender Protest und Produkt wachsender Intelligenz eines um die Demokratie besorgten Staatsbürgers zu sehen. Weil es vielmehr einen besseren Eindruck macht, wenn man sich als solcher ausgiebt, äußert auch so mancher, der es schlicht aus Bequemlichkeit nicht zum Wahllokal geschafft hat, in Umfragen angeblichen Verdross: „Rationalisierung“ nennt die Wahlforschung dieses Phänomen, das zur Überschätzung der „Politikverdrossenheit“ stark beiträgt. Wahlenthaltung bzw. die Höhe der Wahlbeteiligung sollte also weder idealisiert noch dramatisiert werden. Sie sagt ohnehin kaum etwas über das Funktionieren einer Demokratie aus. Noch keine, siehe die Beispiele Schweiz und USA, ist an zu niedriger Beteiligung gescheitert. Einen Beleg dafür, dass die Stimmabgabe kein Wert an sich sein muss, stellte so manche Landtagswahl der letzten zwanzig Jahre dar: Das Ausscheiden der Republikaner in Baden-Württemberg 2001 oder der Schill-Partei in

Hamburg 2004 ähnlich wie das der DVU in Sachsen-Anhalt 2002 ging jeweils mit stark zurückgehender Wahlbeteiligung einher. Womöglich ist es also in manchen Fällen aus Sicht der „etablierten“ Parteien durchaus hilfreich, wenn der eine oder andere zuhause bleibt? Anders ausgedrückt: Die ab und an diskutierte Wahlpflicht könnte vor allem ein Förderprogramm für Protestparteien sein. Manche Warnzeichen sind nicht zu ignorieren und Aufklärung über Politik, ihre Grenzen und Mechanismen tut immer noch höher als in vielen vergleichbaren westlichen Ländern. Insoweit erscheint Wahlenthaltung derzeit weniger als Demokratiekrisen denn als Politikum mit zwei besonderen Auswirkungen.

Die erste wird in der Wahlforschung als „systematischer Oppositionseffekt“ bezeichnet: Wer im Bund in der Regierungsverantwortung steht, macht fast zwangsläufig Fehler, enttäuscht Erwartungen, muss Kompromisse suchen. Die grundsätzliche Folge: Die größte der Bundesregierung tragenden Parteien kann bei Europa-, Landtags- und Kommunalwahlen ihre möglichen Wähler weniger gut motivieren als die Opposition im Bund, die von der dann geringeren Wahlbeteiligung mit prozentualen Gewinnen profitiert – ohne dabei zwangsläufig die eigenen Stimmen zu mehren. Bis 1969 waren es eher bürgerliche Wähler, die regionale und kommunale, als weniger wichtig empfundene Wahlen zum Protest nutzen, während nach dem Bonner Machtwechsel die Union ihrerseits in den 70er Jahren fast überall hinzugewann, wo die Beteiligung gegenüber der Vorwahl absank. Von 1982 bis 1998 wiederum erwiesen sich Landtags- und Kommunalwahlen als Ventil für Unzufriedene aus dem regierenden bürgerlichen Lager. Mit der bekannten Folge, dass die Opposition im Bundestag über den Bundesrat mitregieren und in den Ländern personelle Alternativen entwickeln konnte. Zwischen 1998 und 2005 fand dies einmal mehr unter umgekehrten Vorzeichen statt, seitdem, insbesondere seit 2009, sank bei fast allen Landtagswahlen die Beteiligung und verlor die Union. Diejenigen, die diesen Effekt verursachen, können also – in den meisten Fällen wohl eher ungewollt – politische Weisheit an den Tag legen. Nichtwähler leisten einen Beitrag zur Balance im politischen System, ihre Enthaltung entfaltet eine ausgleichende Wirkung, die Umfragen zufolge von der großen Mehrheit der Bevölkerung auch gewünscht wird.

**Die Dominanz der Senioren** Mehr Brisanz in der Zukunft entwickelt dagegen die zweite Folge der Wahlenthaltung. Dabei geht es um den nicht neuen, vielfach bestätigten Zusammenhang, dass die Neigung zur Wahlbeteiligung fast linear mit zunehmendem Alter steigt. Besonders wahlfaul sind hierzulande die Twens, besonders engagiert die 60- bis 70-Jährigen. In Verbindung mit der bekannten demographischen Entwicklung bzw. Alterung

der Bevölkerung heißt das: Die Bundestagswahl 2013 dürfte auf Dekaden hinaus die letzte sein, bei der die Mehrheit der Wähler (nicht der Wahlberechtigten!) unter 55 ist. Noch mehr als schon in den letzten Jahren und ab 2017 mit Mehrheit der Wähler sind bei Wahlen diejenigen entscheidend, die insgesamt eher auf Status Quo und Sicherheit, weniger auf Innovation und Dynamik setzen. Das könnte die schon zu beobachtende Veränderungsaversion in der Bevölkerung zu einer strukturellen Reformblockade gerinnen lassen. Und wenn es in zukünftigen Kampagnen nur noch um Renten geht, wird es zudem teuer. Trotzdem: Wenn Jüngere sich in stärkerem Maß nicht ausdrücken, sollten sie sich später nicht beklagen. In Deutschland sind Wahlen laut Grundgesetz gleich, unmittelbar, geheim und frei. Letzteres

schließt auch das Recht ein, nicht zu wählen. Wenn Bürger dieses Recht wahrnehmen, sollte man deswegen auch die Demokratie nicht gleich am Abgrund sehen. Deutschland wird sich an weiter sinkenden Wahleifer so oder so gewöhnen müssen. Michael Eilfort

Der Autor ist Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft. Er lehrt an der Universität Tübingen Politikwissenschaft und veröffentlichte 1994 seine Dissertation über „Die Nichtwähler“.



**Die deutsche Demokratie ist gefestigt genug, um Wahlabstänzer zu verkraften**

## »Klare Alternativen nötig«

**INTERVIEW** Dietmar Bartsch über die Wahlunlust der Bürger

**Rutscht die Beteiligung bei der Bundestagswahl erstmals unter 70 Prozent?** Das ist leider nicht auszuschließen. Es muss gemeinsames Anliegen aller demokratischen Parteien sein, um eine hohe Wahlbeteiligung zu kämpfen und noch ist auch die Wahlbeteiligung nicht entschieden.

**In den neuen Ländern, wo Ihre Partei die größten Erfolge hat, liegt die Wahlbeteiligung meist deutlich niedriger als im Westen. Was ist die Ursache?** Bei der ersten Volkskammerwahl nach der politischen Wende 1990 hatten wir mit 93,4 Prozent eine höhere Wahlbeteiligung als bei jeder Bundestagswahl. Danach ist die Beteiligung kontinuierlich gesunken. Tatsache ist, dass im Osten in vielen Fragen die Enttäuschung über „die Politik“ besonders groß ist. Bei Löhnen und Renten sind die Ostdeutschen weiter benachteiligt, die Arbeitslosigkeit ist hier überdurchschnittlich hoch. Die im Grundgesetz geforderte Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse steht weiter aus.

**Dennoch haben viele Bürger den Eindruck, mit Wahlen nichts bewegen zu können. Die große Politik werde sowieso „alternativlos“ gemacht, heißt es häufig.** Merks Behauptung von der Alternativlosigkeit ihrer Politik ist fatal. Allerdings: Bei zentralen Themen der vergangenen Legislaturperiode wie der Banken-Rettung oder den Bundeswehr-Auslandseinsätzen sind Unterschiede zwischen CDU/CSU, FDP, SPD und Grünen tatsächlich kaum vorhanden. Wir von der Linken wollen akzentuierte Angebote für mehr soziale Gerechtigkeit unterbreiten, wollen von oben nach unten umverteilen. Bei klaren Alternativen kann die Wahlbeteiligung wieder steigen.

**Nach neuen Studien sind überdurchschnittlich viele Dauer-Nichtwähler in unteren sozialen Schichten beheimatet. Ist das ein Problem für die Linkspartei?** Das ist ein Problem für die Demokratie insgesamt. Wir haben damit eine Verschiebung, die



gesellschaftspolitisch problematisch ist. Wenn der Nichtwähleranteil beim unteren Fünftel der Gesellschaft deutlich höher ist als im oberen Fünftel, geben Wahlen keinen realen Querschnitt der Bevölkerung mehr wieder.

**Welche Rolle spielt bei der Wahlunlust die asymmetrische Demobilisierung, also das systematische Einschleifen der Wähler des Gegners, wie es der CDU mit Blick auf SPD-Sympathisanten nachgesagt wird?** Bei der Bundestagswahl 2009 war dieser Einschleifungskurs der CDU erfolgreich. Kanzlerin Merkel versucht jetzt ähnliches wieder. Sie ist damit bisher auch deshalb erfolgreich, weil die SPD keine wirklich klare Alternative zur schwarz-gelben Koalition und keinen Politikwechsel anbietet.

**Sehen Sie sinkende Wahlbeteiligungen als Gefahr für die Demokratie?** Es ist eine Gefahr, wenn sich die Ansicht verbreitet, Wahlen brächten sowieso keine Veränderung mit sich. Wir sollten Bundestagswahlen mit Volksentscheiden zu zentralen Fragen verbinden. Auch das kann Menschen zu Wahlen motivieren.

Das Interview führte Hans Krump.



Immer weniger Bürger geben bei Wahlen in Deutschland ihre Stimme ab.

## GLOSSAR I

## Aktuelle Stunde

Aktuelle Stunden geben den Bundestagsabgeordneten, die nach einer Fragestunde noch Diskussionsbedarf haben, Gelegenheit zur weiteren Aussprache. Sie können aber auch im Vorfeld verlangt werden, um Themen von allgemeinem aktuellem Interesse zu debattieren. Die Abgeordnetenbeiträge dürfen jeweils nicht länger als fünf Minuten dauern und insgesamt die Dauer von einer Stunde nicht überschreiten. Die Redezeit von Regierungs- und Bundesratsvertretern ist von dieser Regelung allerdings ausgenommen.

## Anfragen

Fractionen können die Regierung mittels Kleiner oder Großer Anfragen zu Stellungnahmen über bestimmte Sachverhalte bewegen. Kleine Anfragen können von einer Fraktion gestellt werden. Sie werden schriftlich beantwortet und im Bundestag nicht beraten, können durch eine Veröffentlichung aber durchaus öffentliche Resonanz finden. Bei wichtigen politischen Fragen greifen Fraktionen zum Mittel der Großen Anfrage. Diese Anfragen werden schriftlich beantwortet und auf jeden Fall auch im Plenum debattiert, sofern dies von mindestens fünf Prozent der Abgeordneten verlangt wird. Die Große Anfrage zählt zu den stärksten parlamentarischen Instrumenten der Regierungskontrolle.

## Anträge

Die Abgeordneten können auf Gesetzgebung und Politik des Bundes vor allem durch Anträge einwirken. Mit ihnen wird die Bundesregierung aufgefordert, dem Parlament über bestimmte im Antrag genannte Ereignisse oder Politikbereiche zu berichten oder einen Gesetzentwurf zur Regelung bestimmter Dinge vorzulegen. Anträge können ohne Aussprache einem Ausschuss überwiesen werden.

## Befragung der Bundesregierung

In Sitzungswochen können Abgeordnete mittwochs nach der Kabinettsitzung über die in der Bundesregierung besprochenen Vorhaben Auskunft erhalten und spontan Fragen von aktuellem Interesse stellen. Eingeleitet wird die Befragung durch einen kurzen Bericht eines Regierungsglieds aus dem Kabinett. Die Befragungsdauer ist zeitlich auf 35 Minuten begrenzt.

## Debatten

In den Debatten im Plenum verhandeln die Abgeordneten in Rede und Gegenrede über Gesetzentwürfe und andere Vorlagen. Verständigen sich die Fraktionen im Vorfeld darauf, ohne Beratungsgrundlage über ein Thema zu diskutieren, spricht man von einer Vereinfachten Debatte. In den Großen Debatten, die sich meist an Regierungserklärungen oder auch an Große Anfragen anschließen, geht es um zentrale politische Fragen. Ihre Dauer ist nicht genau festgelegt. Zur Beratung von Detailfragen sind verschiedene Formen zeitlich begrenzter Debatten eingeführt worden, wie die Kurzdebatte und die Aktuelle Stunde.

## Fragestunde

Jeder Abgeordnete kann für die Fragestunde in jeder Sitzungswoche bis zu zwei Fragen schriftlich zur mündlichen Beantwortung an die Bundesregierung richten. Dabei darf er jede Frage in zwei Unterfragen unterteilen und während der Fragestunde im Plenum weitere Zusatzfragen stellen. Die Antworten übernehmen meist die Parlamentarischen Staatssekretäre der Bundesministerien, mitunter aber auch die Minister selbst.

## Unterrichtung

Bei einer Unterrichtung durch die Bundesregierung handelt es sich um einen schriftlichen Bericht, der entweder auf Verlangen des Bundestages oder auf Eigeninitiative der Bundesregierung dem Parlament vorgelegt wird.

## Untersuchungsausschüsse

Nach Artikel 44 des Grundgesetzes kann der Deutsche Bundestag und muss er auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder einen Untersuchungsausschuss einsetzen, der Zeugen und Sachverständige vernahmen und sonstige Ermittlungen durch Gerichte und Verwaltungsbehörden vornehmen lassen kann. Um eine wirksame parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte zu gewährleisten, hat der Untersuchungsausschuss jederzeit das Recht, sich als Untersuchungsausschuss zu konstituieren.



Die Gefallenrede des Perikles: „Die Verfassung, die wir haben, heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist.“ (Gemälde von Philipp von Foltz)

# Die Macht des Volkes

## DEMOKRATIE Der Ruf nach mehr Bürgerbeteiligung im repräsentativen System wird lauter

Das Wort lässt oberflächlich betrachtet wenig Spielraum für Interpretationen: Demokratie – Herrschaft des Volkes. Und doch ist die Diskussion, wie und wieviel Macht das Volk direkt in einer Demokratie ausüben soll, so alt wie sie selbst. Für die geistigen Urväter im antiken Athen war die Sache klar: Alle Staatsgewalt geht nicht nur vom Volk aus, wie im deutschen Grundgesetz formuliert ist, sondern sie wird vom Volk ausgeübt – und zwar ganz direkt. Im Zentrum der antiken Demokratie zwischen dem sechsten und vierten Jahrhundert vor Christus stand die Volksversammlung, in der die Vollbürger Athens über die wichtigsten politischen Anliegen entschieden. Doch das Recht auf politische Teilhabe war zugleich eine Pflicht: Als schlechter Bürger galt jener, der sich nicht um die Belange des Staates kümmert, wie es der Staatsmann und Feldherr Perikles in seiner Rede auf die Gefallenen des Krieges gegen Sparta im Jahr 431 vor Christus postulierte. Rund 2.500 Jahre später wünschte man sich mitunter ein so entwickeltes Verständnis von einem partizipierenden Bürger.

**Stuttgart 21** Für die frisch gekürte grün-rote Landesregierung Baden-Württembergs bot das Prinzip der direkten Demokratie 2011 einen willkommenen Ausweg aus einer verfahrenen Situation. Über das höchst umstrittene Projekt „Stuttgart 21“ sollte nach Monaten der Auseinandersetzung das Volk entscheiden. Denn zwischen den Koalitionspartnern herrschte keine Einigkeit. Während die Grünen sich im Wahlkampf gegen den unterirdischen Bahnhof positioniert hatten, wollte die SPD an seinem Bau festhalten. Zugleich war beiden Parteien klar, welch politischer Sprengstoff das Projekt beinhaltet. Schließlich hatte der Streit um „Stuttgart 21“ neben der Nuklearkatastrophe von Fukushima nicht unerheblich zur Abwahl der schwarz-gelben Landesregierung im März 2011 beigetragen.

**Volksabstimmung** Ein halbes Jahr später waren dann 7,6 Millionen wahlberechtigte Baden-Württemberger aufgerufen zu entscheiden, ob die neue Landesregierung per Gesetz verpflichtet werden soll, die Verträge zur Realisierung des Bauvorhabens zu kündigen oder nicht. Sie entschieden sich mit 58,9 Prozent der abgegebenen Stimmen dagegen. Die Volksabstimmung über „Stuttgart 21“ kann als Musterbeispiel für eine gelungene Form direkter Demokratie angesehen werden. Nicht nur, weil Volkes Stimme im wahrsten Sinne des Wortes zählte, sondern auch weil die Abstimmung zumindest teilweise zur Befriedung eines Streits innerhalb der Gesellschaft beitrug. Die Abstimmung offenbarte aber auch eine Reihe grundsätzlicher Probleme. Zum Beispiel warf sie die Frage, wer eigentlich über was abstimmen

darf. Geht es den Mannheimer etwas an, ob in Stuttgart ein Bahnhof gebaut wird oder nicht? Offensichtlich ja, denn abgestimmt wurde über ein Landesgesetz und das Land Baden-Württemberg beteiligt sich an der Finanzierung mit Steuergeldern. Umgekehrt lässt sich argumentieren, ein Hamburger Bürger habe ebenfalls ein Mitspracherecht, da auch Steuergelder aus dem Bundeshaushalt in das Projekt fließen. Und ein Reisender aus Dresden nutzt den Bahnhof ebenso wie der aus Stuttgart.

Ebenso gravierend ist die Frage nach der Legitimierung, die eine solche Volksabstimmung darstellt. Gerade mal 48,3 Prozent der stimmberechtigten Baden-Württemberger fanden den Weg an die Wahlen, um über „Stuttgart 21“ zu entscheiden. An der Landtagswahl im März hatten sich immerhin noch 60,4 Prozent der Wahlberechtigten beteiligt.

In der Diskussion um die Aufnahme von plebiszitären Elementen in das Grundgesetz wird von Seiherr Perikles in seiner Rede auf die Gefallenen des Krieges gegen Sparta im Jahr 431 vor Christus postulierte. Rund 2.500 Jahre später wünschte man sich mitunter ein so entwickeltes Verständnis von einem partizipierenden Bürger.

**Quorums-Regel** In den meisten Bundesländern reicht es deshalb bei einer Volksabstimmung auch nicht aus, die Mehrheit der abgegebenen Stimmen für ein Vorhaben zu erreichen, sondern es muss ein Quorum bei den Stimmberechtigten erreicht werden. An dieser Hürde scheiterte beispielsweise 2008 eine Volksinitiative in Berlin mit dem Ansinnen, den Flughafen Tempelhof weiter zu betreiben. Zwar hatten 60,1 Prozent der abgegebenen Stimmen dafür votiert. Aber da sich nur 36,1 der stimmberechtigten Berliner an der Volksabstimmung beteiligt hatten, entsprach dies nur einer Zustimmungquote von 21,7 Prozent der Stimmberechtigten – 25 Prozent hätten es sein müssen. Bei verfassungsändernden Volksabstimmungen ist in den meisten Bundesländern

gar ein Quorum von 50 Prozent vorgeschrieben.

**Grundgesetz** Während inzwischen in allen 16 deutschen Ländern Volksabstimmungen gesetzlich verankert sind, sieht das Grundgesetz dies hingegen ausdrücklich nur in zwei konkreten Fällen vor – dann aber verpflichtend. Zum einen, wenn das Bundesgesetz nach Artikel 29 neu geordnet werden soll. Zuletzt kam dies im Mai 1996 zur Anwendung als die Länder Berlin und Brandenburg fusionierten wollten. Doch die Brandenburger lehnten dies im Gegensatz zu den Berlinern mehrheitlich ab. Laut Grundgesetz muss jedoch in den betroffenen Ländern unabhängig voneinander eine Mehrheit erzielt werden.

**Neue Verfassung** Der zweite Fall einer Volksabstimmung war nach Artikel 146 eigentlich für die Wiedervereinigung des geteilten Deutschlands vorgesehen. Dann sollte eine Verfassung das Grundgesetz ablösen, über das das gesamte Volk abstimmte. Doch es kam anders: Die DDR trat 1990 nach dem damals gültigen Artikel 23 schlicht dem Geltungsbereich des Grundgesetzes bei. Im Fall einer umfassenden Grundgesetzrevision könnte der Artikel 146 jedoch zum Tragen kommen.

Ausgeschlossen sind im Grundgesetz weitere Möglichkeiten für Volksabstimmungen jedoch nicht. Im Gegenteil: In Artikel 20, Absatz 2 heißt es ausdrücklich, dass die Staatsgewalt „vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“ wird. Seit den 1990er Jahren ist der Ruf nach mehr direktdemokratischen Beteiligungsformen auf Bundesebene kontinuierlich lauter geworden. Doch bislang sind alle diesbezüglichen Initiativen im Bundestag gescheitert. Zuletzt erging es so im Juni dieses Jahres der SPD-Fraktion mit einem Gesetzentwurf zur Einführung eines dreistufigen Beteiligungssystems durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid beziehungsweise Referendum ins Grund-

gesetz. Ähnliche Gesetzentwürfe der Linken und Bündnis 90/Die Grünen waren in der Vergangenheit ebenfalls mehrheitlich abgelehnt worden.

**Wahlprogramme** Inzwischen hat neben den drei Oppositionsfractionen auch die FDP die Forderung nach diesen direktdemokratischen Elementen in ihr Wahlprogramm aufgenommen. Selbst die CSU will die Deutschen zukünftig zumindest über grundlegende Entscheidungen in der Europäischen Union abstimmen lassen. Wie ernst es den Parteien mit ihrer Forderung ist, bleibt allerdings abzuwarten. Fakt ist, dass alle Bundestagsfraktionen ihre konkreten Anträge oder Gesetzesvorlagen für die Verankerung von Volksentscheiden immer nur aus der Opposition heraus einbrachten.

Weiterhin ablehnend gegenüber Volksentscheiden zeigt sich die CDU. Sie befürchtet eine Schwächung der parlamentarischen Demokratie, die der Bundesrepublik in den vergangenen Jahren zu ihrer politischen Stabilität verholfen habe. Ohne eine Mitwirkung der Union ist eine Grundgesetzänderung mit der benötigten Zweidrittel-Mehrheit bei den derzeitigen Mehrheitsverhältnissen im Bundestag aber nicht machbar.

Eines der gängigsten Argumente gegen Volksentscheide lautet, dies würde Demagogie und Populisten Tür und Tor öffnen, Entscheidungen würden eher nach schwankenden Tagesstimmungen getroffen als nach längerfristigen und sachlichen Erwägungen. Neu ist dieser Vorwurf nicht. Selbst in der amerikanischen Revolution im späten 18. Jahrhundert tat man sich schwer mit einer ungebremsten direkten Demokratie. Als abschreckendes Beispiel galt auch die attische Demokratie. „Wäre auch jeder athenische Bürger ein Sokrates gewesen, so wären doch immer noch jede Volksversammlung der Athener eine des Pöbels gewesen“, gab James Madison, einer der Gründerväter der Vereinigten Staaten, zum Besten. Und für seinen Kollegen Alexander Hamilton waren die antiken Demokratien in „ihrem Charakter nach Tyrannen“.

In der Tat kann eine reine Mehrheitsdemokratie schnell zu Lasten von Minderheiten agieren. Als Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit gilt die Volksabstimmung in der Schweiz im November 2009, in der eine Mehrheit für ein Bauverbot für Minarette an islamischen Moscheen gestimmt hatte. Als Gegenargument lässt sich jedoch anführen, dass auch Parlamentswahlen in einer repräsentativen Demokratie ebenso anfällig sind für Populisten. Die Wahlerfolge rechts-extremistischer Parteien in ganz Europa in den vergangenen Jahren haben dies gezeigt. Zudem wären Volksabstimmungen den im Grundgesetz geschützten Grund- und Minderheitenrechten unterworfen. Einen deutlichen Auftrieb erhielten die Forderungen nach mehr Bürgerbeteiligung durch den Siegeszug des Internets. Der amerikanische Vizepräsident Al Gore träumte

gar von einem „neuen athenischen Zeitalter der Demokratie“. Auch in Deutschland erkannten die Befürworter direktdemokratischer Elemente schnell das Potenzial des Internets. Endlich schien das geeignete Instrument verfügbar, um auch in großen Flächenstaaten schnell und unkompliziert den Bürger direkt an politischen Entscheidungen zu beteiligen. Immerhin haben solche Vorstellungen den kurzfristig rasanten Aufstieg der Piratenpartei beflügelt, die mit ihrem Konzept der „liquid democracy“ einer internetbasierten Mischung von repräsentativer und direkter Demokratie frönen. Solche Träumereien ignorierten allerdings den Umstand, dass es für eine Volksabstimmung selbstverständlich keines digitalen Datennetzes bedarf. Dafür genügt genau wie bei einer Wahl ein Stimmzettel. Die Frage, inwieweit plebiszitäre Elemente in einem politischen System verankert werden, hängt in erster Linie vom politischen Willen ab.

**Transparenz** Zumindest in einer Hinsicht sind die Erwartungen an das neue Medium jedoch in Erfüllung gegangen: Noch nie konnten sich Bürger so schnell und umfassend über politische Initiativen und Entscheidungsprozesse informieren. Allein das Online-Angebot des Bundestages bietet einen umfassenden Zugriff auf parlamentarische Vorgänge, Debatten und Originaldokumente. Hinzu kommt die Möglichkeit elektronischer Petitionen, die in den vergangenen Jahren durch die Bürger mehrfach erfolgreich genutzt wurden.

Nicht zu leugnen ist, dass das Internet über ein enormes demokratisches Potenzial verfügt. Die Verbreitung von regierungsunabhängigen Informationen und die Organisation von Widerstand und Revolutionen in der arabischen Welt haben dies eindrucksvoll belegt. Die demokratische Führung Chinas und andere diktatorische Systeme behalten sich nicht ohne Grund vor, den digitalen Informationsfluss in ihren Ländern so gut es ihnen geht zu kontrollieren.

**Enquete-Kommission** Die Enquete-Kommission des Bundestages „Internet und digitale Gesellschaft“ hat sich in dieser Legislaturperiode ausführlich mit der Frage auseinandergesetzt, welche Formen der Bürgerbeteiligung über das Internet möglich sind und was dafür gewährleistet sein muss. Sie ist dabei selbst auch mit gutem Beispiel vorgegangen. So ermöglichte sie es interessierten Bürgern, sich über die Internetplattform „Adhocracy“ mit ihren eigenen Vorstellungen in die Arbeit der Kommission einzubringen. In ihrem Abschlussbericht stellt die Enquete-Kommission zugleich aber sehr deutlich klar: „Das Prinzip der repräsentativen Demokratie ist auch in einer digitalen Gesellschaft das vorzugswürdige Modell.“ Das erinnert ein wenig an einen Satz des Revolutionsführers Robespierre. Dieser schrieb den Franzosen ins Stammbuch, dass die Demokratie kein System sei, „in dem sich das Volk ständig versammelt und alle öffentlichen Angelegenheiten selbst regelt“. Ständig wohl nicht, aber ausgeschlossen ist es nicht. Die nächste Volksabstimmung kommt am 22. September mit der Bundestagswahl. Alexander Weinlein

**Befürworter plebiszitärer Elemente erhoffen sich eine Belebung der Demokratie.**

**Gegner der direkten Demokratie warnen vor Demagogen und Populisten.**



Plakat zur Volksabstimmung über „Stuttgart 21“ im November 2011



Jenseits des Wahlausgangs und der Frage, welche Parteien die neue Bundesregierung bilden werden, hält der 22. September durch die kürzlich in Kraft getretene Änderung des Wahlrechts ein weiteres, eigentliches Spannungsmoment bereit, nämlich die Größe des Deutschen Bundestages. Je nachdem, wie viele Überhang- und Ausgleichsmandate anfallen, könnten diesem deutlich mehr als die 598 Abgeordneten angehören, die das Gesetz vorschreibt. Die Parteien, die – mit Ausnahme der Linken – das neue Wahlrecht einvernehmlich beschlossen haben, blicken deshalb mit Sorge auf den Termin. Denn je stärker das Parlament „aufgebläht“ wird, umso schwerer dürfte es ihnen fallen, den im Februar gefundenen Kompromiss vor der Öffentlichkeit zu verteidigen. Damit könnten Forderungen laut werden, das Wahlgesetz in der nächsten Legislaturperiode erneut zu ändern und zwar so, dass eine dauerhaft oder zumindest längerfristig tragfähige Lösung zustande kommt. Dass es kein „perfektes“ Wahlrecht gibt, ist eine Banalität. Schließlich verfolgen Wahlsysteme unterschiedliche Ziele, die nicht alle gleichzeitig erreichbar sind. Für die Bundesrepublik lassen sich jeweils drei Haupt- und drei Nebenziele unterscheiden. Hauptziele sind erstens die proportionale Repräsentation (Erfolgswertgleichheit der Stimmen), zweitens die Möglichkeit, mit oder neben der Wahl einer Partei zugleich eine Personenwahl zu treffen (Personalisierung), und drittens die Gewährleistung der Regierungs- bzw. Koalitionsbildung durch Vermeidung einer übermäßigen Zersplitterung des Parlaments (Sperrklausel). Zu den Nebenzielen gehören erstens die Wahrung des Regionalproporz im Rahmen der territorialen Repräsentation, zweitens die Verständlichkeit des Wahlsystems und drittens die Gewährleistung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments.

**Sperrklauseln gekippt** Die Vereinbarung dieser verschiedenen Ziele bereitete lange Zeit kein Problem. Einerseits sorgte die stabile Entwicklung des Parteiensystems für ebenso stabile Regierungen, indem sie die Koalitionsbildung erleichterte. Andererseits wurde das Prinzip der Erfolgswertgleichheit nicht über Gebühr verletzt, weil der Fünfprozenthürde nur relativ wenige Stimmen zum Opfer fielen und die Zahl der Überhangmandate überschaubar blieb. Erst mit der Pluralisierung der Parteienlandschaft sollten die Schwächen des Wahlrechts zum Vorschein kommen. Die Verfassungsgerichte in Bund und Ländern nahmen dies unter anderem zum Anlass, die Sperrklauseln auf der kommunalen Ebene und – später – bei den Wahlen zum Europäischen Parlament zu kippen. Gleichzeitig gerieten die vermehrt auftretenden Überhangmandate unter Rechtfertigungszwang. Die Frage, wie diese im Dreieck von gleicher Repräsentation, Personalisierung und Mehrheitsbildung zu bewerten seien, wurde seit Mitte der neunziger Jahre zu einem Dauerthema der verfassungspolitischen und -rechtlichen Diskussion, die erst mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 ein (vorläufiges?) Ende fand und die Einigung der Parteien auf die jetzt gültige Regelung ermöglichte. Der argumentative Umgang des Gerichts mit den Überhangmandaten ist kurios. In Kontinuität zur früheren Rechtsprechung erklärt es diese auch im jüngsten Urteil nicht per se für verfassungswidrig, sondern erst, wenn sie in größerem Umfang anfallen. Dieser Umfang wird jetzt mit 15 Mandaten genau festgelegt. Dass eine solche Grenzziehung nicht nur willkürlich, sondern auch logisch unstimmig ist, liegt auf der Hand: 30 Überhangmandate, die sich gleichmäßig auf die beiden großen Parteien verteilen, verletzen den Gleichheitsgrundsatz weniger als 15 Mandate, die nur einer



Bevor die Abgeordneten entscheiden können, haben die Bürger die Wahl.

# Unsicherheiten

## NEUES WAHLRECHT Nach der Bundestagswahl wird mit mehr Abgeordneten gerechnet. Das könnte wieder Reformdruck auslösen

Seite zugute kommen! Das Gericht nahm die Unstimmigkeit in Kauf, um innerhalb des Senats einen Kompromiss zwischen den überhangfreundlichen und -skeptischen Kräften herbeizuführen. Indem es eine Konstellation wie beim berühmten Verfahren von 1977 vermied, als nur vier Richter das überhangfreundliche Urteil mitgetragen hatten, wollte es bewusst ein Zeichen setzen und die Parteien im Bundestag animieren, sich um einen Kompromiss zu bemühen. Dieses Kalkül ist aufgegangen. Bewegt hat sich dabei in erster Linie die Union. Nach dem 2008 ergangenen Urteil zum negativen Stimmgewicht hatte die schwarz-gelbe Regierung ihre Mehrheit genutzt, um gegen den Willen der Opposition eine Wahlrechtsänderung durchzusetzen, die die Überhangmandate im Kern nicht antastete. Als das

Gesetz in Karlsruhe erneut durchfiel, kam ein solches Vorgehen nicht mehr in Betracht. Die Union schwenkte auf die Linie von Sozialdemokraten und Grünen ein, die eine Neutralisierung der Überhangmandate anstrebten. Dafür gab und gibt es im Prinzip zwei Möglichkeiten: Entweder man verrechnet die Überhänge mit Listenmandaten derselben Partei in anderen Bundesländern oder man gleicht sie durch zusätzliche Mandate für die anderen Parteien aus. Für die Verrechnungslösung optierten (neben der Linken) vor allem die Grünen, die von den Überhangmandaten ohnehin keinen Vorteil haben. Die beiden großen Parteien als deren potenzielle Nutznießer taten sich mit dem Vorschlag hingegen schwer, der auf eine Verschärfung der durch die Überhangmandate entstehenden föderalen

Ungleichgewichte hinausgelaufen wäre: Die Landesverbände in Bundesland x hätten dann für Überhänge derselben Partei in Bundesland y „bluten“ müssen. Die stattdessen gefundene Ausgleichslösung sieht vor, die Gesamtzahl der Sitze des Bundestages soweit zu erhöhen, dass bei der bundesweiten Oberverteilung der Mandate an die Parteien und der Unterverteilung auf die Landeslisten alle Wahlkreismandate auf die Zweitstimmenmandate der Parteien angezogen werden können. Das Stimmverhältnis, das sich aufgrund der Zweitstimmen ergibt, wird dadurch wiederhergestellt. Um eine Inflationierung der Zusatzmandate zu vermeiden, ist allerdings nur ein parteipolitischer, kein föderaler Ausgleich geplant. Kritiker stoßen sich an der erwarteten Aufblähung des Bundestages durch die

sätzlichen Mandate. Drei „Risikofaktoren“ für eine übermäßige Vergrößerung lassen sich ausmachen. Der erste Faktor betrifft die Überhangmandate. Je mehr Überhänge zugunsten einer der beiden großen Parteien anfallen, desto mehr Ausgleichsmandate sind erforderlich. Der zweite Faktor betrifft speziell die Überhangmandate der CSU. Weil sich die Zahl der Ausgleichsmandate aus dem bundesweiten Überhang ergibt, werden aufgrund des geringen bundesweiten Zweitstimmenanteils der CSU für deren Überhänge wesentlich mehr Ausgleichsmandate benötigt als für die Überhänge der CDU. Der dritte Faktor bezieht sich auf die unterschiedlichen Wahlbeteiligungen in den Bundesländern. Diese versucht das neue Gesetz auszugleichen, um zu gewährleisten, dass hinter jedem Mandat gleich viele Stimmen stehen. Klaffen die Wahlbeteiligungen stark auseinander, kommt es zu einer höheren Zahl an Ausgleichsmandaten.

**Abgeordnetenanzahl disponibel** Verteidiger des neuen Wahlrechts weisen darauf hin, dass der Bundestag auch bei einer hohen Zahl von Überhang- und Ausgleichsmandaten gemessen an der Bevölkerungsgröße immer noch kleiner wäre als vergleichbare Parlamente anderer europäischer Länder. Dieser Hinweis geht aus zwei Gründen an der Sache vorbei. Erstens nimmt mit steigender Bevölkerungsgröße die Größe der Parlamente stets degressiv ab. Da Deutschland der bevölkerungsreichste Staat der EU ist, hat es also nicht zufällig auch das relativ kleinste Parlament. Gemessen an bevölkerungsreicheren Staaten (oder Staatenverbänden wie der EU) verfügt es dagegen über ein relativ großes Parlament. Die fast viermal so großen USA kommen im Repräsentantenhaus sogar absolut mit weniger Abgeordneten (435) aus als der Deutsche Bundestag. Zweitens ist weniger die Vergrößerung des Parlaments an sich problematisch als die Tatsache, dass sie die Zahl der Abgeordneten zu einer disponiblen Größe macht. Wie groß der Bundestag ist, steht nicht von vornherein fest, sondern hängt von den Unbilanzen des Wählerverhaltens ab. Gleichzeitig unterminieren die Zusatzmandate den Sanktionscharakter der Wahl. Parteien, die Stimmen verlieren, können trotzdem damit rechnen, mit einer größeren oder gleich bleibenden Zahl an Abgeordneten im Parlament vertreten zu sein. Insofern haben die vier das Gesetz tragenden Fraktionen mit den Ausgleichsmandaten den für sich bequemsten Lösungsweg gewählt. Es ist mäßig darüber zu spekulieren, ab welcher Größe des Bundestages die Fraktionen unter Handlungsdruck geraten, das Wahlgesetz in der kommenden Legislaturperiode wieder zu ändern. Konsequente Lösungen, die bereits bei der Entstehung der Überhangmandate ansetzen, würden einen Neuzuschnitt sämtlicher Wahlkreise erforderlich machen, an dem die Parteien wegen der dann zu erwartenden Konflikte kein großes Interesse haben dürften. Dasselbe gilt für noch weitergehende Reformüberlegungen, sei es die Abschaffung des intransparenten und zur Manipulation einladenden Zweitstimmensystems oder die Einführung offener Listen. Selbst die unter dem Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit schwer zu rechtfertigende Grundmandatsklausel zieht unter den politischen Akteuren kaum jemand in Zweifel. Das Wahlrecht gehört zu den Fragen, in denen die Parteien stark in institutionellen Eigeninteressen befangen sind und nicht selten kartellartige Strukturen ausbilden. Die Verfassungsgerichte können zwar korrigierend eingreifen, aber keinen grundlegenden Wandel bewirken. Eine Revision der Ausgleichslösung erscheint unter diesen Bedingungen eher unwahrscheinlich.

Frank Decker

Der Autor ist Professor am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie in Bonn.

### GLOSSAR II

#### Beratung, Lesung

Zu einem Gesetzentwurf gibt es in der Regel drei Beratungen, Lesungen genannt. In der ersten Lesung wird der Entwurf zur Beratung an den federführenden Ausschuss geleitet. Eine Aussprache findet meist nicht statt. In der zweiten Lesung wird der Gesetzentwurf in der vom Ausschuss vorgelegten Fassung beraten. Jeder Abgeordnete kann Änderungsanträge stellen. Wird der Gesetzentwurf in der zweiten Lesung unverändert angenommen, folgen dritte Lesung und Schlussabstimmung unmittelbar. Ansonsten finden sie am zweiten Tag nach Verteilung der Drucksache mit den in zweiter Lesung beschlossenen Änderungen statt. Nachdem ein Gesetzentwurf die parlamentarische Beratung in drei Lesungen durchlaufen hat, wird nach Ende der dritten Lesung über den Gesetzentwurf abgestimmt. In dieser Schlussabstimmung zeigen die Abgeordneten ihre Zustimmung bzw. Ablehnung des Gesetzentwurfs durch Aufstehen bzw. Sitzen bleiben. Soweit nicht das Grundgesetz, ein Bundesgesetz oder diese Geschäftsordnung anderes vorschreibt, entscheidet die einfache Mehrheit.

#### Abstimmungen

In der Regel wird im Plenum per Handzeichen abgestimmt. Bei der Schlussabstimmung über Gesetze zeigen die Abgeordneten ihr Votum durch Aufstehen oder Sitzen bleiben an. Bestehen Zweifel am Ergebnis, wird die Abstimmung per Hammelsprung wiederholt: Geheime Abstimmungen sind nur bei Personalentscheidungen wie der Wahl des Bundeskanzlers vorgesehen.

#### Hammelsprung

Mit „Hammelsprung“ wird ein bestimmtes Abstimmungsverfahren im Bundestag bezeichnet. In der Regel stimmen die Abgeordnete durch Handzeichen oder Aufstehen ab. Besteht Zweifel über das Ergebnis, kommt der „Hammelsprung“ zum Einsatz. Dazu verlassen die Abgeordneten den Plenarsaal und betreten ihn wieder durch eine von drei Türen, die jeweils für Ja, Nein oder Enthaltung stehen. Schriftführer zählen sie dabei laut. Schon bei der Einführung dieses Zählverfahrens im Reichstag 1874 wurde der Begriff „Hammelsprung“ verwendet. Im 1894 eingeweihten Reichstagsgebäude fand sich auf einer der Abstimmungstüren eine Intarsienarbeit, die den Hammelsprung an Hand einer Figur aus der von Homer überlieferten Odyssee aufnahm und verformte. Der dort abgebildete, geblendete Polyphem zählte jedoch keine Hammel, sondern strich Widder auf der Suche nach Odysseus und seinen Gefährten über den Rücken. Mit der Wahl dieser Darstellung wurde ironisch die vorhandene parlamentarische Verfahrenspraxis und ihre Bezeichnung aufgegriffen.

#### Namentliche Abstimmung

Eine namentliche Abstimmung findet statt, wenn dies von einer Fraktion oder von mindestens fünf Prozent der Abgeordneten verlangt wird. Sie ist bei bedeutsamen oder umstrittenen Entscheidungen üblich. Dafür haben alle Parlamentarier drei verschiedene farbige Stimmkarten, auf denen Name und Fraktion des jeweiligen Abgeordneten und die Erklärung „Ja“ (blau), „Nein“ (rot) oder „Enthalte mich“ (weiß) gedruckt sind. Die Karten werden von den Parlamentarier in die im Plenarsaal aufgestellten Urnen geworfen und danach von den Schriftführern gezählt. Das Ergebnis gibt der Sitzungspräsident bekannt.

#### Mehrheiten

Der Bundestag fasst seine Beschlüsse mit einfacher, mit absoluter oder mit Zweidrittelmehrheit. Im Normalfall genügt die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wobei Enthaltungen nicht mitgezählt werden. Theoretisch könnte der Bundestag eine Entscheidung mit zwei Ja-Stimmen gegen eine Nein-Stimme bei sonstigen Enthaltungen treffen. Bei der absoluten Mehrheit muss das Abstimmungsergebnis um mindestens eine Stimme über der Hälfte aller Bundestagsmitglieder liegen. Die absolute Mehrheit ist notwendig bei der Wahl des Bundespräsidenten und seiner Stellvertreter, des Bundeskanzlers und des Wehrbeauftragten, bei einer Vertrauensfrage des Kanzlers, der Zurückweisung eines Einspruchs des Bundesrats und beim konstruktiven Misstrauensvotum. Bei der Zweidrittelmehrheit unterscheidet man zwischen der einfachen Zweidrittelmehrheit, bei der zwei Drittel der abgegebenen Stimmen ausreichen, und der absoluten Zweidrittelmehrheit, bei der die Stimmen von zwei Dritteln aller Abgeordneten notwendig sind.

# Braucht die Volksvertretung Reformen?

## ZUKUNFT DES PARLAMENTARISMUS Stellungnahmen von Spitzenpolitikern der fünf Bundestagsfraktionen



Das Räderwerk des Bundestages funktioniert grundsätzlich gut. Seine Funktionsfähigkeit wurde in schwierigen Situationen wiederholt unter Beweis gestellt. Seine Ergebnisse können sich sehen lassen, ob



Der Parlamentarismus sollte lebendiger und damit interessanter werden. Die neuen Medien bieten die Möglichkeit, dass Bürgerinnen und Bürger den Parlamentarismus intensiver begleiten können. Dem



Druck und die Energiewende erforderte innerhalb kürzester Zeit mutige Entscheidungen. Der Bundestag hat bewiesen, dass er schnell reagieren und souverän mit Krisensituationen umgehen kann. Sicherlich könnte das Interesse der Öffentlichkeit manchmal größer sein. Das hat sicherlich mit dem langen Entstehungsprozess eines Gesetzes zu tun. Hinzu kommt, dass wir mit dem Bundesrat und seinen derzeitigen Mehrheitsverhältnissen einen Gegenspieler haben, der unsere Gesetze aus parteitaktischen Gründen noch blockieren kann. Dennoch möchte ich unser politisches System nicht missen. Demokratie ist manchmal langwierig, aber alle Mühe wert und ich kann jedem nur empfehlen, selber einmal einen Blick hinter die Kulissen zu werfen.



Die Kluft zwischen Parlament und Bevölkerung muss verringert werden – auch durch mehr direkte Demokratie. Die Kontrolle der Regierung muss effizienter werden. Die Opposition als deren natürlicher



Motor ist zu stärken. Fraktionsrechte sind auszubauen (Recht auf Einberufung des Bundestages, Einsetzung Untersuchungsausschuss, Normenkontrollklage). Das Parlament muss Ort lebendiger Debatte und sorgfältiger Gesetzgebung sein. Unter der gläsernen Kuppel muss es mehr Transparenz geben, zum Beispiel durch die Öffentlichkeit von Ausschüssen. Das Petitionsrecht ist auszubauen. Illegitimer Einfluss von Lobbyisten ist auch durch ein sanktionsbewehrtes Register und die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung zu rückzudrängen. Nebeneinkünfte von MdBs sind grundsätzlich betragsgenau zu veröffentlichen. Diäten sollen der Einkommensentwicklung in der Bevölkerung folgen. Abgeordnetensind in die gesetzlichen Sozialversicherungssysteme einzubeziehen.

bei der kurzfristigen Bewältigung von Krisen und Katastrophen oder der Forcierung langfristiger gesellschaftlicher Integrationsprozesse. Diese Erfolge sind auch darauf zurückzuführen, dass unser Parlament stets in der Lage war, sich an wandelnde Anforderungen und Entwicklungen anzupassen. Wengleich sich die Arbeitsweise in ihrem Kern über Jahrzehnte bewährt und erhalten hat, so wurde die Parlamentsarbeit im Detail vielfach angepasst. Davon zeugen die Änderungen der Geschäftsordnung des Bundestages. Wenn Bundestagsdebatten an öffentlichem Interesse verlieren, dann ist es richtig, über die deren Attraktivität nachzudenken. Man kann sich beispielsweise fragen: Sind die Debatten insgesamt zu lang. Das müssten die Fraktionen gemeinsam besprechen.

müssen wir entgegen kommen, um die Chance zu nutzen, parlamentarische Vorgänge nachvollziehbarer und dadurch interessanter zu machen. Kernanliegen der SPD-Fraktion ist ein neues Fragerecht, bei dem der Regierungschef den Abgeordneten Rede und Antwort stehen soll. Wir sollten im Bundestag die Minister direkt befragen können. Alle sechs Wochen sollte sich der Regierungschef den Abgeordneten stellen. Vor dem Hintergrund seiner Richtlinienkompetenz muss er seine Antworten auf aktuelle Fragen geben. Die Struktur der Debattenansetzung sollte überdacht werden. Es muss auch deutlich werden: Die parlamentarische Arbeit besteht nicht nur aus Debatte im Plenum. Deshalb sollten auch Ausschüsse und Anhörungen öffentlich übertragen werden.

Druck und die Energiewende erforderte innerhalb kürzester Zeit mutige Entscheidungen. Der Bundestag hat bewiesen, dass er schnell reagieren und souverän mit Krisensituationen umgehen kann. Sicherlich könnte das Interesse der Öffentlichkeit manchmal größer sein. Das hat sicherlich mit dem langen Entstehungsprozess eines Gesetzes zu tun. Hinzu kommt, dass wir mit dem Bundesrat und seinen derzeitigen Mehrheitsverhältnissen einen Gegenspieler haben, der unsere Gesetze aus parteitaktischen Gründen noch blockieren kann. Dennoch möchte ich unser politisches System nicht missen. Demokratie ist manchmal langwierig, aber alle Mühe wert und ich kann jedem nur empfehlen, selber einmal einen Blick hinter die Kulissen zu werfen.

Motor ist zu stärken. Fraktionsrechte sind auszubauen (Recht auf Einberufung des Bundestages, Einsetzung Untersuchungsausschuss, Normenkontrollklage). Das Parlament muss Ort lebendiger Debatte und sorgfältiger Gesetzgebung sein. Unter der gläsernen Kuppel muss es mehr Transparenz geben, zum Beispiel durch die Öffentlichkeit von Ausschüssen. Das Petitionsrecht ist auszubauen. Illegitimer Einfluss von Lobbyisten ist auch durch ein sanktionsbewehrtes Register und die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung zu rückzudrängen. Nebeneinkünfte von MdBs sind grundsätzlich betragsgenau zu veröffentlichen. Diäten sollen der Einkommensentwicklung in der Bevölkerung folgen. Abgeordnetensind in die gesetzlichen Sozialversicherungssysteme einzubeziehen.

Am klarsten zeigt sich der Veränderungsbedarf für mich beim Umgang mit öffentlichem Wissen und Entscheidungen. Heute gilt: Die Daten und Akten gehören den Bürgerinnen und Bürgern, nicht den Exekutiven oder Parlamenten. Und Entscheidungen werden nicht hingeworfen, sondern auf Alternativen und Kostenentwicklungen hinterfragt. Also lautet die Antwort heute: Ja, der Parlamentarismus braucht Reformen. Und dies sind für mich die notwendigen Schritte: Transparenz und Zugang zu den Daten, die dem Regierungshandeln und Parlamentsentscheidungen zugrunde liegen. Normierung von open data-Verpflichtungen für den Bundestag für einen besseren Zugang zu Informationen. Volksentscheide auf Bundesebene verankern, weil nicht alles der Bundestag entscheiden muss. Veröffentlichung von Nebenverdiensten von Abgeordneten auf Euro und Cent. Beschränkung von Parteispenden und die Einführung eines verbindlichen Lobbyregisters.

Weiterführende Links zu den Themen dieser Seite finden Sie in unserem E-Paper



Plenarsitzung im Europäischen Parlament. Normalerweise finden zwölf Sitzungswochen im Jahr in Straßburg statt, der Rest in Brüssel. Wegen Bauarbeiten im dortigen Plenarsaal ist Straßburg derzeit das Hauptdomizil.

# Unterschätzte Kammer

**EUROPAPARLAMENT** Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten könnten das Profil der EU-Volksvertretung schärfen

**D**iesmal soll alles anders werden. Gewählt wird im Mai und nicht im Juni, wenn die Menschen wegen des womöglich sommerlichen Wetters nicht den Weg in die Wahlkabine finden. Und die Parteien treten in ganz Europa mit einheitlichen Spitzenkandidaten auf. Der Europawahlkampf 2014 soll eine echte Premiere werden.

Es darf allerdings bezweifelt werden, dass die Kampagne die Wahrnehmung des Europäischen Parlaments grundlegend verändern wird. Die Bürger pflegen ein sehr paradoxes Verhältnis zum Europäischen Parlament. Einerseits ist es die bekannteste europäische Institution, wie Umfragen des Eurobarometers ergeben. 95 Prozent der Deutschen geben an, schon einmal davon gehört zu haben. Und das Vertrauen in das Europäische Parlament liegt der Umfrage zufolge nur um einen Prozentpunkt niedriger als beim Bundestag. Und doch verzichten viele Wahlberechtigte in Deutschland

darauf, alle fünf Jahre ihre Stimme abzugeben. Zuletzt, im Jahr 2009, lag die Wahlbeteiligung bei 43,3 Prozent. 1979, bei der ersten Direktwahl, hatte sie noch 65,7 Prozent erreicht. Und dies, obwohl die Macht des Europäischen Parlaments stetig zugenommen hat. Zuletzt kamen 2009 durch den Vertrag von Lissabon rund 40 Kompetenzen hinzu. Die aktuell 766 Europaabgeordneten entscheiden mittlerweile auch bei Themen wie Landwirtschaft und Handel gleichberechtigt mit den EU-Mitgliedsstaaten über die Gesetzesvorlagen der EU-Kommission. „Das Europäische Parlament ist einflussreicher denn je“, stellt die Nicht-Regierungsorganisation VoteWatch Europe fest. An rund 90 Prozent der europäischen Gesetzgebung waren die Abgeordneten im sogenannten Mitentscheidungsverfahren seit 2009 beteiligt, errechneten die Experten.

Für die Bürger ist das Europäische Parlament allerdings geographisch weit weg und wegen der Pendelei zwischen Straßburg und Brüssel obendrein schwer zu verstehen. Zwölf Mal im Jahr müssen die Abgeordneten ihre Plenartagungen am offiziellen Sitz in Straßburg abhalten, so sehen es die EU-Verträge vor. Die meiste Zeit verbringen die Abgeordneten allerdings in Brüssel, neben Luxemburg ein weiterer Arbeitsort des EP. An der Vielzahl der Arbeitsorte, die jährlich Millionen Euro an Transportkosten nach sich ziehen, stören sich auch die Parlamentarier selbst. Doch sie entscheiden darüber nicht. Alleine die Mitgliedsstaaten könnten den Wanderzirkus beenden, Frankreich und Luxemburg sind bisher strikt dagegen.

**24 Amtssprachen** Im Plenarsaal, beeindruckend durch seine schiere Größe, herrscht ein Sprachengewirr. Jeder Abgeordnete darf sich in seiner Muttersprache zu Wort melden. 24 Amtssprachen werden gedolmetscht. Die eigentliche Arbeit findet in den 20 ständigen Ausschüssen (einer von ihnen mit zwei Unterausschüssen) statt, zu denen aktuell ein vorübergehender Ausschuss zum Problem der organisierten Kriminalität hinzukommt. Anders als im Bundestag herrscht im Europaparlament kein Fraktionszwang. Über die Jahre gesehen stimmen die sieben Frak-

tionen aber einheitlicher ab, ergab eine Untersuchung von VoteWatch, wobei die Grünen die größte Kohärenz aufweisen. Es kommt auch vor, dass deutsche Abgeordnete in Brüssel eine andere Position vertreten als die jeweiligen Parteien im Bundestag. So haben sich etwa Liberale in Brüssel für Eurobonds ausgesprochen. Und die CDU-Abgeordneten befürworteten die neuen Auflagen für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß, die Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) nachträglich wieder aufschnürrte.

**Das Parlament muss weiter kämpfen, um in Europa die Rolle zu spielen, die es anstrebt.**

**Gestaltungsspielräume** Weil Europa-Abgeordnete keiner Fraktionsdisziplin unterliegen, sehen sie für sich häufig einen größeren Gestaltungsspielraum als im Bundestag. Wechsel nach Berlin sind eher die Ausnahme. Vor allem den Berichterstatter kommt im EU-Gesetzgebungsprozess eine zentrale Rolle zu. Eigens benannte Abgeordnete bearbeiten die Vorschläge der Kommission federführend, die anderen Fraktionen ernennen Schattenberichterstatter, die das Dossier ebenfalls im Detail verfolgen. Abgeordnete können Änderungsanträge stellen, über die sie im Ausschuss abstimmen. Bei großen Vorhaben wie etwa der Bankenaufsicht kommen schnell mehr als 1.000 Änderungsanträge zusammen. Der Berichterstatter muss den Überblick behalten und die Debatte strukturieren. Anders als der Bundestag verfügt das Europäische Parlament über keinen eigenen wissenschaftlichen Dienst, was viele Abgeordnete bedauern. Kritiker befürchten, dass dieser Mangel Lobbyisten die Arbeit erleichtert, weil ihre Standpunkte nicht mit neutraler Information abgeglichen werden können.

Im Gegensatz zum Bundestag wählt das Europäische Parlament keine Regierung. Die Mitglieder der EU-Kommission werden von den nationalen Regierungen bestellt – müssen allerdings vom Europäischen Parlament bestätigt werden. Die dreistündigen öffentlichen Anhörungen, die jeder Kommissar absolvieren muss, sind eine ernstzunehmende Angelegenheit. In der Vergangenheit haben die Parlamentarier mehrfach Regierungen gezwungen, geeignete Kandidaten nach Brüssel zu schicken. Weil die Kommission nicht vom Parlament gewählt ist, finden ihre Vorschläge keine automatische Mehrheit unter den Abgeordneten. Diese muss bei jedem Thema neu zusammenkommen. Weil dem Europäischen Parlament Regierung und Opposition fehlt, kommt es im Plenum nur selten zu so angeregten Debatten wie im Bundestag.

Mehr Aufmerksamkeit für die Europawahlen versprechen sich die EU-Abgeordneten auch durch die Nominierung von Kandidaten für das Amt des Präsidenten der EU-Kommission. „Deutlich vor den Wahlen“ sollen die europäischen Parteien ihre Kandidaten der Öffentlichkeit vorstellen, forderte der Ausschuss für konstitutionelle Fragen im Mai. „Künftig wird der Präsident der Kommission nicht länger hinter verschlossenen Türen von Staats- und Regierungschefs ausgehandelt werden“, sagt Manfred Weber (CSU), Vizefraktionschef der Europäischen Volkspartei (EVP). „Stattdessen werden die Bürger mit ihrer Stimme entscheiden, wer der mächtigste Mann auf EU-Ebene sein wird.“

Doch ob es dazu kommen wird, ist ungewiss. „Es ist bei weitem nicht sicher, dass die Parteien und der Europäische Rat am Schluss dieses Spiel mitspielen“, urteilt Charles Grant, Direktor des britischen Thinktanks Centre for European Reform. Hinter vorgehaltener Hand bezweifeln in Brüssel selbst Kommissare, dass die Regierungen die Entscheidung abgeben werden. Der Streit um die Personalie illustriert ein Grundproblem der Kammer: Seit Beginn der Euro-Krise reißen die Mitgliedsstaaten die Macht im Krisenmanagement an sich. Auch wenn das Parlament an Einfluss hinzugewonnen hat, muss es weiter kämpfen, um in Europa die Rolle zu spielen, die es anstrebt.

Bei der nächsten Wahl wird es – zumindest aus deutscher Sicht – eine weitere Neuerung geben: Kleinere Parteien können sich größere Chancen auf einen Einzug ins Europaparlament ausfahren. Im Juni dieses Jahres hatte der Bundestag den Weg für die geplante Änderung des Europawahlgesetzes frei gemacht. Damit wird die Fünf-Prozent-Klausel im Europawahlgesetz gestrichen und eine Drei-Prozent-Klausel eingeführt. Das Bundesverfassungsgericht hatte im November 2011 festgestellt, dass die Fünf-Prozent-Klausel bei der Europawahl nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist. *Silke Wettach*

Die Autorin ist Brüssel-Korrespondentin des Magazins „Wirtschaftswoche“.

## Schritt für Schritt auf Augenhöhe

**MITWIRKUNG** Das lange Ringen des Europaparlaments um mehr Kompetenzen

Dem Präsidenten des Europäischen Parlaments platze der Krage: Hinterzimmerpolitik betrieben die Staats- und Regierungschefs mit ihrem Euro-Krisenmanagement, nach Art des Wiener Kongresses walteten sie bei EU-Gipfeln hinter verschlossenen Türen, um her nach vor das erstaunte Publikum zu treten und zu verkünden, was sie alles nicht entschieden hätten. So wertete Martin Schulz (SPD) Anfang des Jahres. Im Kern ist der Vorwurf so alt wie das Europäische Parlament selbst: Dass nämlich die nationalen Regierungen den Rat zum zentralen Ort von wichtigen Entscheidungen machen und den Parlamentariern den Katzentisch zuweisen würden.

**Mehr Mitsprache** Die Geschichte des Europaparlaments ist wie bei so vielen Parlamenten eine Geschichte des ständigen Ringens und Erstreitens von mehr Mitspracherechten. Sie beginnt 1952 mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Einrichtung einer „Gemeinsamen Versammlung“. Diese besteht zunächst aus 78 aus den nationalen Parlamenten entsandten Abgeordneten und hat lediglich beratende Funktion. Der erste entscheidende Schritt zu mehr Mitsprache kommt 1971 mit der Beteiligung am Haushaltsverfahren und schließlich 1975 mit einer Ausweitung dieser Kompetenz zum Budgetrecht. Seither muss jeder EU-Haushalt vom Parlament gebilligt werden. In diese Zeit fällt auch eine zweite wichtige Weichenstellung. Die Abgeordneten nehmen 1975 den Entwurf eines Vertrages zur Direktwahl des Europaparlaments an, vier Jahre später, 1979, finden die ersten Wahlen in den mittlerweile neun Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) statt.

Der nächste große Schritt folgt 1986: Die Einheitliche Europäische Akte, die erste umfassende Vertragsreform der EG, verschafft dem Parlament mehr Kompetenzen: Es kann nun im Bereich Binnenmarkt Änderungsvorschläge bei Gesetzentwürfen einbringen und erhält ein Zustimmungrecht in Fragen des Beitritts potentieller Mitglieder zur EG. Mit dem Vertrag von Maastricht (ab 1993) und der Einführung des sogenannten Mitentscheidungsverfahrens wird die Volksvertretung in vielen Politikbereichen zum gleichberechtigten Mitspieler neben dem Rat in der Gesetzgebung. Neu sind zudem eine ganze Reihe von Kontrollrechten: Die Einsetzung der EU-Kommission wird zustimmungspflichtig, die Abgeordneten haben die Möglichkeit eines Misstrauensvotums gegen die Kommission und zudem das Recht, Untersuchungsausschüsse einzurichten. Die Verträge von Amsterdam (ab 1999) und Nizza (ab 2001) erweitern die Politikbereiche, in denen das Mitentscheidungsverfahren zu Anwendung kommt. Mit dem Vertrag von Lissabon (ab 2009) wird das Mitentscheidungsverfahren schließlich zur Regel, Gesetze ohne Mitsprache des Parlaments werden zur Ausnahme. Das Initiativrecht für die Gesetzgebung verbleibt aber bei der EU-Kommission.

**Reformvorschläge** Und die Zukunft? Vor dem Hintergrund der Banken- und Staatsschuldenkrise wurde wiederholt eine umfassende Fortentwicklung des Verfassungsgefüges der EU diskutiert. Einen Schritt in diese Richtung stellt der Vorschlag der Europaparlamentarier dar, mit Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten in die Wahl im Mai 2014 zu gehen (siehe Beitrag oben). Ob das so kommt, bleibt fraglich, nicht zuletzt die nationalen Regierungen werden an ihrem Privileg, diese Personalie im Rat unter sich auszumachen, wohl festhalten wollen. Die Geschichte des Europäischen Parlaments aber zeigt, dass sie auf mittlere Sicht die Rechnung nicht ohne die Parlamentarier machen können. *Alexander Heinrich*



Martin Schulz (SPD)

Anzeige

**DAS WILL ICH LESEN!**

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

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

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

**DasParlament**

Zurück an die Arbeit

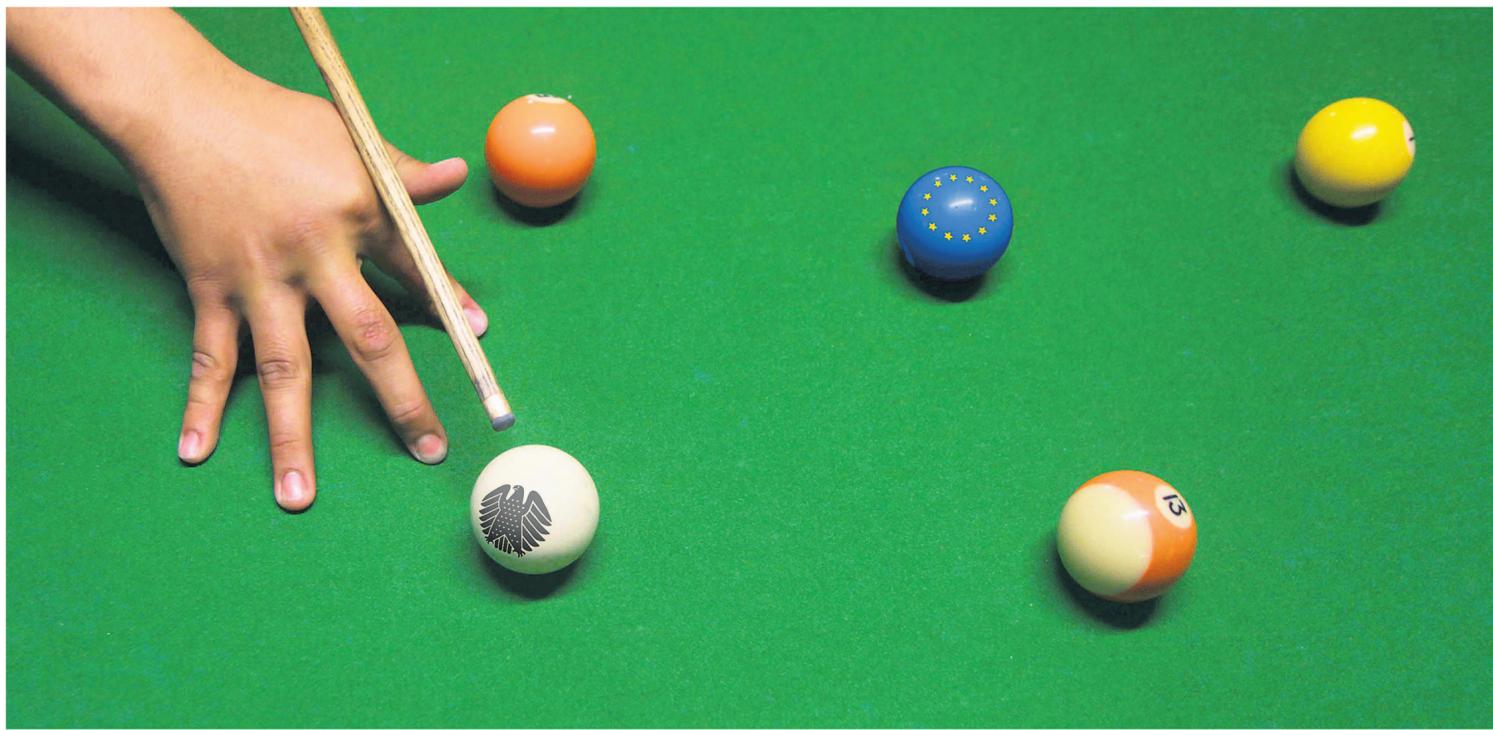
Vier Jahre 2014, die Spaltung des Landes zu überwinden

Weiterführende Links zu den Themen dieser Seite finden Sie in unserem E-Paper



# Über Bande gespielt

**EUROPA** Der Bundestag hat in der Europapolitik an Einfluss gewonnen – mit Rückenwind aus Karlsruhe



Mit den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in den vergangenen vier Jahren wurden die Mitwirkungsrechte des Parlaments nochmals gestärkt

Für Manuel Sarrazin (Bündnis90/Die Grünen) war es ein Tag, der ihm in Erinnerung bleiben wird. Als er im Juni 2012 als einer der Vertreter seiner Fraktion im holzgetäfelten Saal des Bundesverfassungsgerichts das Urteil der Karlsruher Richter hörte, „da dachte ich nur „cool“, erzählt er lachend im Nachhinein. Seine Fraktion hatte damals gegen die Bundesregierung geklagt. Die Grünen kritisierten, dass der Bundestag bei den Maßnahmen zur Euro-Rettung nicht ausreichend beteiligt sei, so wie es Artikel 23 des Grundgesetzes und das EU-Beteiligungsgesetz (EUZBBG) eigentlich vorsehen: frühzeitig, umfassend und fortlaufend. Bei seinem Urteil habe sich das Gericht die Mühe gemacht, gerade diese Begriffe verfassungsrechtlich zu definieren und sei „mit 120 Prozent über unsere Forderungen hinausgegangen“, freut sich Sarrazin. Schon lange war ihm und vielen anderen Abgeordneten, die sich für Europa engagieren, ein Dorn im Auge, dass die Regierung das Parlament oftmals nur spärlich unterrichtet hatte, wie etwa im Vorfeld der Verabschiedung des Vertrages über den europäischen Stabilitätsmechanismus ESM.

**Reihenweise Ablehnungen** Die Bundesregierung hatte argumentiert, dass es sich beim ESM-Vertragsentwurf nicht um eine EU-Angelegenheit, sondern um einen völ-

kerrechtlichen Vertrag handle, der Sache der Regierungen sei. Den entsprechenden Text zum ESM-Vertrag hatten die Grünen dann auch nicht zuerst von der Regierung, sondern durch Kollegen des österreichischen Parlaments erhalten. Auch davor hatten Sarrazin und andere Abgeordnete immer wieder bei der Regierung um Informationen nachgefragt – und reihenweise Ablehnungen kassiert, bis sie über Bande spielten und in Karlsruhe erfolgreich klagten. Das Urteil zum ESM-Vertrag war aber nur eines von insgesamt vier europapolitisch relevanten Entscheidungen in der 17. Wahlperiode, die den Einfluss des Bundestages, aber auch die Ansprüche an seine Europafähigkeit entscheidend verändert haben: mit dem ersten Urteil im September 2011 billigte das Verfassungsgericht zwar die Milliardenhilfe für Griechenland, hob aber die Autonomie des Bundestages in Haushaltsfragen hervor. Wenige Monate später im Februar 2012 erteilten die Karlsruher Richter in einem zweiten Urteil dem Plan für ein Untergremium des Haushaltsausschusses eine Absage. Beim ESM-Urteil, der dritten Entscheidung in Sachen Europa, kritisierten die Richter vor knapp einem Jahr im September 2012, dass das Parlament beim Euro-Plus-Pakt, ei-

nen europäischen Programm zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, viel früher hätte informiert werden müssen. Michael Stübgen, der für die CDU im Europaausschuss sitzt, hat die Karlsruher Rechtsprechung intensiv begleitet. „Es hat eine inhaltliche Auseinandersetzung zwischen Bundestag und Regierung gegeben und die ist jetzt geklärt“, sagt er.

## Wir werden in Zukunft viel mehr Arbeit haben und deutlich weniger Ausreden.

Michael Stübgen (CDU)

So sieht das Gesetz (17/12816) unter anderem vor, dass die Zusammenarbeit nach Artikel 23 des Grundgesetzes fortan auch für alle völkerrechtliche Verträge gilt, die Europaangelegenheiten betreffen. Außerdem wird darin klarer geregelt, wie die Bundesregierung den Bundestag informieren muss, damit das Parlament so rechtzeitig über europäische Vorhaben Bescheid weiß, um selbst darauf Einfluss nehmen zu können. „Das EUZBBG bringt zusammen mit dem Urteil ein ganz neues Niveau, wie das Parlament in die Lage versetzt werden kann, Ein-

fluss zu nehmen“, beurteilt Sarrazin die neue Rechtsgrundlage und auch Stübgen ist damit zufrieden: „Im wesentlichen funktionieren die Strukturen gut. Das heißt der Bundestag ist Akteur der Europapolitik.“

**Dokumentenflut** Um gleichberechtigter Mitspieler sein zu können, hat der Bundestag in den vergangenen Jahren große Anstrengungen unternommen, denn Europa bedeutet für die tägliche Arbeit der Abgeordneten erst einmal eine Unmenge an Papier. Allein im Jahr 2012 gingen in der Verwaltung des Bundestag offiziell über 21.000 verschiedene Dokumente in Sachen Europa ein. Vereinfacht ausgedrückt sind etwa die Hälfte der Dokumente Gesetzentwürfe und sich darauf beziehende Unterlagen vom Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament. Die andere Hälfte sind Dokumente, die von der Bundesregierung verfasst werden, wie zum Beispiel Berichte von Europäischen Räten. In der eigens dafür aufgebauten Datenbank EUIDoX, die übrigens von einem griechischen IT-Anbieter stammt, wird genau vermerkt, wer, wann welches Dokument geschickt hat und ob es möglicherweise vertraulich ist. Für die Arbeit der Abgeordneten besonders wichtig ist, dass die Dokumente, die ein Themengebiet betreffen in Dossiers einander zugeordnet und vorsortiert werden, um effektiv gearbeitet werden zu können. „Die neue Unterteilung Europa der Bundestagsver-

waltung ist die neutrale und fachliche Vorabsichtung“, erklärt Stübgen. Angesichts dieser Informationsflut räumt sein Kollege Sarrazin aber auch ein: „Ich lese nicht alles, in der Europapolitik braucht man auch einen guten Papierkorb oder eine Löschtaste.“ Die Europa-Dokumentation ist Teil einer zu Beginn des Jahres neu geschaffenen Europaunterabteilung, mit der die Verwaltung des Bundestages neue Strukturen geschaffen hat, um auf die größeren Mitwirkungsrechte und damit gestiegenen Anforderungen an das Parlament noch effektiver reagieren zu können. Zu dem neuen Gremium zählen neben dem Verbindungsbüro des Bundestages in Brüssel beispielsweise auch eine Arbeitseinheit, die sich mit EU-Grundsatzangelegenheiten in Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion befasst, oder Experten, die sich speziell mit der der Prioritätensetzung von EU-Vorhaben beschäftigen, um so eine eigene Analyse gegenüber der der Bundesregierung anbieten zu können. Stübgen und Sarrazin wissen, dass das Wort des Bundestages bei den europäischen Institutionen mehr Gewicht bekommen hat, aber auch, dass damit in Zukunft eine noch größere Verantwortung verbunden ist. So gilt, was Stübgen schon bei der Verabschiedung der Begleitgesetze zum Lissabon Vertrag im Jahr 2009 gesagt hatte, heute mehr denn je: „Wir werden in Zukunft viel mehr Arbeit haben und deutlich weniger Ausreden.“

Annette Sach

## Europarelevante Urteile

In den vergangenen vier Jahren hat es eine Reihe von Urteilen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) gegeben, die für die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages an europapolitischen Vorhaben relevant waren. Die Entscheidungen in Kürze.

### Griechenland-Hilfe und Euro-Rettungsschirm

Mit diesem Urteil billigte das Bundesverfassungsgericht im September 2011 die Hilfen für Griechenland und den EU-Rettungsschirm. Eine Gruppe von Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlern sowie der Abgeordnete Peter Gauweiler (CSU) hatten gegen das Hilfspaket und den im Mai 2010 beschlossenen Rettungsschirm Verfassungsbeschwerde eingelegt. Sie sahen das Haushaltsrecht des Bundestages verletzt. Durch die hohe Haftungssumme würde im Krisenfall die Haushaltsplanung des Parlaments außergewöhnlich belastet, erklärten sie. Das Gericht erklärte hingegen, dass durch die Höhe der Bürgschaften das Haushaltsrecht des Bundestages nicht verletzt werde. Bei künftigen Finanzhilfen muss fortan jedoch der Haushaltsausschuss beteiligt werden.

### Neuner-Gremium

Das Bundesverfassungsgericht gab der Klage der SPD-Bundestagsabgeordneten Swen Schulz und Peter Danckert recht, die gegen die Einrichtung eines Neuner-Gremiums für eilige oder vertrauliche Entscheidungen geklagt hatten. In ihrem Urteil vom 28. Februar 2012 erklärten die Richter, dass ein solches Gremium nicht mit der Verfassung vereinbar sei. Eine Ausnahme machten sie aber: die Zustimmung zum Ankauf von Staatsanleihen durch den Rettungsschirm EFSF könne aufgrund der gebotenen Vertraulichkeit dennoch durch das Gremium erfolgen

### ESM und Euro-Plus-Paket

Weil sie sich von der Bundesregierung beim Euro-Rettungsschirm ESM und beim Euro-Plus-Pakt nicht hinreichend informiert fühlte, klagte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gegen die Regierung. In seinem Urteil im Juni 2012 stellte das BVerfG klar, dass die Euro-Rettung kein Gegenstand des Völkerrechts sei, sondern eine EU-Angelegenheit. Da die Regierung nach Artikel 23 des Grundgesetzes verpflichtet ist, das Parlament ausreichend zu beteiligen, machte das Gericht nochmals deutlich, dass der Bundestag in EU-Angelegenheiten frühzeitig, umfassend und fortlaufend informiert werden müsse.

### ESM und Fiskalvertrag

In ihrem Urteil im September 2012 billigten die Karlsruher Richter den permanenten EU-Rettungsschirm ESM – mit Vorbehalten. Die Zahlungsverpflichtungen dürften 190 Milliarden Euro nicht übersteigen, erklärten sie. Geklagt gegen den Beitritt Deutschlands zum Euro-Rettungsschirm hatte unter anderem die Fraktion Die Linke. Nach dem Urteil konnte Deutschland unter Erklärung bestimmter völkerrechtlicher Vorbehalte den Stabilitätsmechanismus ratifizieren. **as**

## FÜNF FRAGEN ZU: BUNDESTAG UND EUROPA



TIMM BEICHELT  
Professor für  
Europastudien an der  
Europa-Universität  
Viadrina in Frankfurt/Oder

**Sie haben eine Studie veröffentlicht, in der Sie fragen, ob der „Europäisierte Bundestag“ eher Akteur oder Zuschauer der Europapolitik ist. Wie ist Ihr Fazit?** Es hat einen realen Bedeutungszuwachs des Bundestages gegeben. Gleichzeitig bleibt die Europapolitik aber ein Teil der Außenpolitik und es gibt grundsätzlich die Vorstellung, dass die Regierung, mehr als in anderen Politikfeldern, auch derjenige Akteur ist, der diese Politik vorbereitet und betreibt.

**Was hat die Mitwirkungsrechte des Bundestages am meisten gestärkt?** In unserer Studie schreiben wir von drei Gründen für den Bedeutungszuwachs des Bundestages in der Europapolitik: den Lissabon-Vertrag, die aktive Rolle des Bundesverfassungsgerichts und die Schuldenkrise. Alle diese drei Faktoren haben es erleichtert, der Bundesregierung Mitspracherechte abzuverlangen. Durch die Griechenlandkrise und die Schuldenkrise im Euro-Raum musste der Bundestag zudem nicht

lange warten, dass aus der symbolischen Unterstützung der Europapolitik eine reale Kontrollpolitik wurde.

**Der Bundestag hat nicht nur mehr Rechte, sondern auch mehr Pflichten. Kann das Parlament das überhaupt leisten?**

Ich bin der Meinung, dass durch die Verwaltungsreform des Bundestages die strukturellen Voraussetzungen geschaffen wurden, mit der komplizierten Materie der Europapolitik zurecht zu kommen. Im Vergleich mit anderen Parlamenten in der EU ist der Bundestag damit bei weitem am besten ausgestattet.

**Welche Probleme sehen Sie bei einer stärkeren Europäisierung?**

Es gibt in Europa eine herausziehende politische Ordnung mit sehr viel stärkeren Verflechtungen und gegenseitigen Abhängigkeiten. Darauf hat sich bislang die Regierung am besten eingestellt. Die Wähler müssen sich darüber bewusst sein, dass es eine stärkere Europäisierung

gibt. In Phasen, in denen es den Ländern schlecht geht, wirft das neue Fragen einer europäischen Solidarität auf. In der kommenden Wahlperiode müssen wir zudem abwarten, wie es mit der Schuldenkrise weitergeht, aber auch wie sich die institutionellen Veränderungen auswirken, die es im Bundestag gegeben hat. Die Herausforderung besteht weniger in institutionellen Reformen, sondern in dem Bewusstsein eines europäischen Problemhorizonts und einer europäischen Verflechtung.

**Auf europäischer Ebene wird die Rolle der Parlamente immer wichtiger. Aber ist Parlament gleich Parlament?**

Nein, das sehen wir etwa in Frankreich und Großbritannien. Es ist daher eine der Friktionen im Institutionensystem, das der Bedeutungszuwachs der nationalen Parlamente in einigen Ländern etwas ganz unterschiedliches bedeutet als in anderen.

Die Fragen stellte  
Annette Sach.

## Kurzer Draht nach Europa

**VERBINDUNGSBÜRO** Die Brüsseler Vertretung des Bundestages gewinnt weiter an Bedeutung

Der Bundestag war eigentlich eher ein Nachzügler. Die Parlamente von 20 Mitgliedstaaten hatten in Brüssel bereits Verbindungsbüros eröffnet, ehe der Bundestag 2007 eine Dependance am Square de Meeuß einrichtete. Mit beinahe 20 Mitarbeitern ist das Büro des Bundestags nun aber mit Abstand die größte aller nationalen Parlamentsvertretungen in Brüssel – und die einzige, in der auch Mitarbeiter der Fraktionen tätig sind. Der Grund für das Interesse an Brüssel ist simpel: Mehr als die Hälfte aller Vorlagen, über die der Bundestag entscheidet, hat ihren Ursprung in der EU. Bundestagspräsident Norbert Lammert (CDU) betont daher, wie wichtig es für die Abgeordneten des Bundestages ist, frühzeitig zu wissen, was in Brüssel geplant wird. „Wir sollten uns als Parlament nicht von der Information abhängig machen, die wir über die Regierung bekommen“, sagt Lammert. Informationen fließen zwischen Brüssel und Berlin immer reichlicher. Die Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung verfassen etwa in jeder Sitzungswoche den „Bericht aus Brüssel“, in dem sie die aktuellen Aktivitäten von Europa-Parlament, Kommission und Rat aufbereiten. „Wir haben die Ambition, ein Frühwarnsystem aufzubauen“, sagt Vesna Popovic, die von Beginn an für die Bundestagsverwaltung in Brüssel ist.

**Kontakte vor Ort** Die Fraktionen berichten ebenfalls regelmäßig an ihre Kollegen in Berlin. Die Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung und der Fraktionen vermitteln daneben auch Gesprächspartner und organi-



Die europäischen Institutionen liegen in unmittelbarer Nähe des Verbindungsbüros des Bundestages am Square de Meeuß in Brüssel.

sieren Besuchsprogramme vor Ort, zuletzt etwa für den Unterausschuss Europa des Haushaltsausschusses. Von der Reise in Europas Hauptstadt nehmen die Abgeordneten oft ein Aha-Erlebnis mit: Dass es durchaus möglich ist, Vorhaben im Frühstadium zu beeinflussen. „Kommission, Rat und Europa-Parlament sind sehr aufgeschlossen für nationale Sichtweisen und am Dialog interessiert“, heißt es bei der FDP-Fraktion. Für die Opposition ist das Büro noch wichtiger als für die Regierungsfractionen, die von bestimmten Entwicklungen in Europa ohnehin früh erfahren. „Uns bietet

das Büro die Möglichkeit, zusätzliche Quellen aufzutun“, sagt Harald Berwanger von der SPD-Fraktion. Mit der zunehmenden Bedeutung der nationalen Parlamente für die Europapolitik dürfte daher auch die Bedeutung des Verbindungsbüros des Bundestages weiter steigen. **Silke Wettsch**

Weiterführende Links zu den  
Themen dieser Seite finden  
Sie auf unserem E-Paper



**AUFGEKEHRT**

**Die heiße Phase**

Die heiße Phase des Wahlkampfes steht vor der Tür. Insgesamt 38 Parteien buhlen um die Gunst der Wähler, darunter sind auch Exoten: Welches Abstimmungsverhalten zum Beispiel die NEIN!-Partei an den Tag legen würde, ergibt sich schon aus ihrem Namen. Fraglich ist, wie die Partei der Nichtwähler ihre Anhängerschaft mobilisieren will und ob ein norddeutscher Flachländer sein Kreuz ausgerechnet bei der Bergpartei machen wird. Eine Partei der Vernunft schadet in der Politik nie, ebenso wie die Partei Gesunder Menschenverstand Deutschland. Und die Partei für Arbeit Rechtsstaat, Tiererschutz, Elitenförderung und basisdemokratische Initiative, kurz Die Partei, hat sich viel vorgenommen, zielt sie doch auf ein Wahlergebnis von 100 Prozent plus x. Da braucht man keine Koalition mehr. In ganz Deutschland werden die Kandidaten von Tür zu Tür tingeln und nicht nur einen Eierlikör dabei trinken. Auf Marktplätzen und in Fußgängerzonen werden massig Hände geschüttelt und Babys geküsst, Peer Steinbrück wird kostenlos Reden halten und Rainer Brüderle auch auf Krücken Wahlkampf machen. Wer keine Kugelschreiber oder Parkuren mehr hat, der kann seinen Vorrat jetzt aufstocken. Auf jeder Rasenfläche lächeln uns verdächtig makellos aussehende Konterfeis von Angela Merkel oder Katrin Göring-Eckardt zu, an der Autobahnfahrt grüßt Gregor Gysi. Hinzu kommen die TV-Wahlwerbespots, für die es schon längst einen eigenen Oscar geben sollte. Darüber könnte dann gleich mit abgestimmt werden, vielleicht erhöht das die Wahlbeteiligung. Wer wird wohl bester Hauptdarsteller? Der Preis könnte dann gleich am Wahlabend vergeben werden, mit dem vorläufigen Endergebnis. Und der Oscar geht an...

**VOR 65 JAHREN ...**

**Auf dem Weg zum Grundgesetz**

**10. August 1948: Verfassungskonvent tagt** Der Weg zum Grundgesetz der Bundesrepublik begann an einem allzu monarchischem Ort: dem Speisezimmer des Bayerischen Königs Ludwig II. auf Schloss Herrenchiemsee. Dort eröffnete am 10. August 1948 der Leiter der bayerischen Staatskanzlei, Anton Pfeiffer, den vorbereitenden Verfassungskonvent, der von den Regierungen der elf Länder der Westzone einberufen worden war. Dessen Aufgabe: der Entwurf einer Verfassung, die aber keine sein sollte. Im Juli hatten die Militärgouverneure der westlichen Siegermächte den Ministerpräsidenten den Auftrag gegeben einen westdeutschen Staat zu gründen. Doch



Der Verfassungskonvent tagte auf Schloss Herrenchiemsee in Bayern.

die Länderchefs hatten Sorge, dass eine Verfassung für die Westzonen eine Ost-West-Spaltung Deutschlands zementieren würde, weshalb sie gegen den Willen der Westalliierten durchsetzten, lediglich ein „Grundgesetz“ zu erarbeiten. Ziel war es dennoch, eine „föderative Regierungsform“ festzuschreiben, „die die Rechte der beteiligten Länder schützt und gleichzeitig eine angemessene Zentralinstanz schafft sowie Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält“. Jedes Land entsandte einen stimmberechtigten Vertreter, hinzu kamen jeweils ein bis zwei Experten. Das Gremium arbeitete in drei Unterausschüssen und präsentierte nach nur 13 Tagen, am 23. August 1948, einen „Entwurf eines Grundgesetzes“ mit 149 Artikeln samt Erläuterungen. Dieser diente dem Parlamentarischen Rat später als Grundlage für die Ausarbeitung des Grundgesetzes, das er am 8. Mai 1949 verabschiedete.



**ORTSTERMIN: BESUCHERGRUPPE AUS GÜTERSLOH**



Letzte Station der Führung: Die Besuchergruppe auf dem Dach des Reichstagsgebäudes

**»Jetzt weiß ich, welche Partei wo sitzt«**

Der Deutsche Bundestag ist das meistbesuchte Parlament der Welt. So haben im Jahr 2012 rund 2,3 Millionen Menschen den Bundestag besucht, davon allein 1,2 Millionen ausschließlich die Reichstags-Kuppel. Die Gäste können unter anderem das Dach des Reichstagsgebäudes besichtigen, Vorträge über die Arbeit des Parlamentes anhören und in Sitzungswochen auf der Besuchertribüne Plenarsitzungen verfolgen. In der sitzungsfreien Zeit bietet der Bundestag zudem Führungen durch das Reichstagsgebäude an. Schließlich sollen die Menschen sehen, wo und wie ihre Volksvertreter für sie arbeiten.

An einer Tour durch den Bundestag nimmt auch die dreizehnjährige Alea teil, und die findet den Besuch im Parlament „voll spannend“. Sie ist Teil einer Gruppe von 40 Jugendlichen und Betreuern aus Gütersloh, die in der Vorbereitung zur Konfirmation eine Woche nach Berlin gefahren sind und dabei auch das Reichstagsgebäude besichtigen. „Wir haben auch die Möglichkeit wahrnehmen wollen, das politische Berlin kennenzulernen“, erklärt

Reinhard Kölsch. Der Pastor hat die Reise mit organisiert und begleitet die Gruppe. Politische Bildung ist wichtig, findet er, denn „man kann gar nicht früh genug damit anfangen, den Jugendlichen bewusst zu machen, dass Politik etwas zum Anfass ist, bei dem wir uns auch alle einbringen können.“ „Das Reichstagsgebäude ist so eine Art Zentrale der Politik in Deutschland“, fasst Katja Reissmer vom Besucherdienst des Bundestages gleich zu Beginn des Rundgangs die Bedeutung des Hauses zusammen. Sie führt die Kinder durch das Parlamentsgebäude und erklärt ihnen die Aufgaben, Arbeitsweisen und Zusammensetzung des Parlamentes sowie die Geschichte und Architektur des Reichstagsgebäudes. Und das macht sie möglichst kindgerecht, denn viele der Begrifflichkeiten sind für die Jungen und Mädchen im Alter von 13 bis 14 Jahren neu. Doch die Kinder hören gespannt zu. „Wisst ihr was Politik ist?“, fragt Reissmer und erklärt: „Politik kommt vom griechischen Wort für Staat, Polis, und bedeutet so viel wie Staatskunst.“ Damals hät-

ten noch alle Bewohner einer Stadt in einer Versammlung über Gesetze abgestimmt, die das Zusammenleben in der Stadt regelten. In einem Land mit 80 Millionen Einwohnern wie Deutschland sei das aber nicht mehr möglich. „Deshalb wählen wir Delegierte, die die Entscheidungen für uns treffen. Und die arbeiten dann hier, im Bundestag.“ Zum Abschluss der Führung, in der die Teilnehmer unter anderem den Andachtsraum des Bundestages, die Präsidialebene und den Plenarsaal gesehen haben, geht es noch einmal auf das Dach des Reichstagsgebäudes. Für Anneliese (13) ist es der erste Besuch in Berlin und auch im Bundestag. Am Besten gefällt ihr der Plenarsaal, denn den konnte sie bisher nur aus dem Fernsehen. „Jetzt weiß ich, welche Partei wo sitzt“, sagt sie. „Das ist alles so groß hier“, findet Lasse (13). Ihm gefallen am Besten die Informationsfenster zur Geschichte des Gebäudes. Simon (13) hätte gerne noch einen Politiker gesehen, doch momentan ist Sitzungspause. Trotzdem meint er: „Der Besuch hat sich echt gelohnt.“

Julian Burgert

**LESERPOST**

**Zur Ausgabe 29-31 vom 15.7.2013, „Mehr Raum für Therapie“ auf Seite 6:** Es war kein Geringerer als Kurt Tucholsky, der schon 1928 in der Wochenzeitschrift „Die Weltbühne“ gegen die Sicherungsverwahrung polemisierte. Die in ihrem Artikel beschriebenen Reformen der Sicherungsverwahrung sind mehr Augenwischerei, als dass sie für die Betroffenen wirklich etwas änderten. Soweit von angeblich deutlich verbesserten Unterbringungsbedingungen in der Sicherungsverwahrung im Vergleich zur Straftathaft die Rede ist, gilt dies zumindest nicht für Baden-Württemberg. Hier hat sich die grün-rote Landesregierung zum Beispiel dafür ent-

schieden, einen Altbau für die Sicherungsverwahrung umzuwidmen anstatt einen Neubau zu errichten.

Thomas Meyer-Falk, Freiburg im Breisgau

**Zur Ausgabe 29-31 vom 15.7.2013, „Turbulente Zeiten“ auf Seite 1:** Die Aussage in ihrem Editorial stimmt: Die letzte Legislaturperiode kann durchaus als turbulent bezeichnet werden. Die Gründe hierfür waren nicht nur die zahlreichen Personalwechsel bei den Ministerposten, sondern auch die Tatsache, dass in der Regierungskoalition mehr Zank statt Einigkeit über viele Themen herrschte, zum Beispiel beim Betreuungsgeld.

Karl-Heinz Huber, München

**PANNENMELDER**

In der Ausgabe vom 15.7.2013 steht in dem Artikel „Historienszenen in der Fassade“ auf Seite 16, die Videoprojektion „Dem deutschen Volke“ werde in der Zeit vom 27. Juli bis zum 3. Oktober jeden Abend am Reichstagsufer gezeigt. Das ist nicht richtig, die Videoprojektion ist bereits seit dem 27. Juni zu sehen.

In der gleichen Ausgabe wird in der Bildunterschrift zu dem Artikel „Drei Präsidenten in nur drei Jahren“ auf Seite 10 auf Bundespräsident Joachim Gauck und seine Lebensgefährtin Daniela Schadt verwiesen. Auf Grund mehr als technischer Fehler ist Frau Schadt auf dem Bild jedoch nicht zu sehen, sondern nur Bundespräsident Gauck.

**>Klaus Mildner**  
Bundestagsabgeordneter 1990-1994, CDU

Am 11. August wird Klaus Mildner 75 Jahre alt. Der promovierte Bauingenieur aus Magdeburg trat 1989 dem Demokratischen Aufbruch und 1990 der CDU bei. Er ist Mitglied des Wirtschaftsrats seiner Partei. Mildner, Direktkandidat des Wahlkreises Magdeburg, engagierte sich im Bundestag im Ausschuss für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.

**>Herta Däubler-Gmelin**  
Bundestagsabgeordnete 1972-2009, SPD

Am 12. August vollendet Herta Däubler-Gmelin ihr 70. Lebensjahr. Die promovierte Juristin und Rechtsanwältin aus Tübingen trat 1965 der SPD bei, war von 1978 bis 2005 Mitglied des Bundesvorstands ihrer Partei und von 1988 bis 1997 stellvertretende Bundesvorsitzende. Von 1983 bis 1993 bekleidete sie das Amt der stellvertretenden Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion und war von 1994 bis 1998 Sprecherin der Arbeitsgruppe Rechtspolitik. Zugleich amtierte sie in dieser Zeit als Justiziarin der SPD-Fraktion. Im Bundestag engagierte sich Däubler-Gmelin, die von 2005 bis 2010 auch der Parlamentarischen Versammlung des Europarats angehörte, überwiegend im Rechtsausschuss, an dessen Spitze sie von 1980 bis 1983 stand. Außerdem war sie Vorsitzende des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft sowie Vorsitzende des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe. Von 1998 bis 2002 amtierte Däubler-Gmelin als Bundesjustizministerin und trug in ihrer Amtszeit maßgeblich zur Novellierung des Schuldrechts bei.

bmh

**Haben Sie Anregungen, Fragen oder Kritik? Schreiben Sie uns:**

Das Parlament  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin  
redaktion.das-parlament@bundestag.de

Leserbriefe geben nicht die Meinung der Redaktion wieder. Die Redaktion behält sich vor, Leserbriefe zu kürzen.

Die nächste Ausgabe von „Das Parlament“ erscheint am 19. August.

**SEITENBLICKE**

**Medienpreis ausgeschrieben**

**BERLIN** Der Deutsche Bundestag hat den diesjährigen Medienpreis Politik ausgeschrieben. Die Bewerbungsfrist endet am 15. Oktober 2013. Mit dem Preis würdigt das Parlament journalistische Beiträge, die zu einem vertieften Verständnis der parlamentarischen Praxis beitragen und zur Beschäftigung mit Fragen des Parlamentarismus anregen. Die Auszeichnung ist mit 5.000 Euro dotiert und wird von Bundestagspräsidenten verliehen. Der Preis wird bereits seit 1993 vergeben. Eingesandt werden können Beiträge aus allen Mediengattungen, egal ob Print, Online oder Rundfunk und Fernsehen. Die Vorschläge müssen jedoch vor dem 15. Oktober 2012 erschienen sein. Es werden sowohl Eigenbewerbungen als auch Benennungen durch Dritte berücksichtigt. Unter den eingesandten Beiträgen wird eine Jury aus sieben Journalisten den Sieger auswählen. Dem Bewerbungsschreiben sind zehn Beispielenklare der vorgeschlagenen Arbeit sowie ein Lebenslauf des Autors beizufügen. Bewerbungen oder Rückfragen sind an folgende Adresse zu richten: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Fachbereich WD1 (Geschichte, Zeitgeschehen und Politik), Platz der Republik 1 in 11011 Berlin, E-Mail: vorzimmer.wd1@bundestag.de



Weiterführende Links zu den Themen dieser Seite finden Sie in unserem E-Paper