

## Parlamentarismus im Zeitalter der Neuen Medien – oder: Digitalisierter Parlamentarismus

*Edzard Schmidt-Jortzig*

Als ich vor rund 40 Jahren *Suzanne S. Schüttemeyer* kennenlernte, in der Aufbaukommission für den Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fachbereich der Hochschule Lüneburg (heute: Leuphana Universität) und als Mitarbeiterin des unvergessenen Kollegen *Uwe Thaysen*, war der Parlamentarismus, dessen Durchdringung und Systematisierung sich beide verschrieben hatten, noch allein über seine papierenen Produkte, über Insideraussagen oder persönliche Anschauung zu erforschen. Als ich dann 1994 in den Bundestag einrückte, steckte dort selbst die elektronische Textverarbeitung noch ganz in den Anfängen, irgendeine Hard- wie Softwareausstattung des Abgeordneten war dessen reine Privatsache, und ob meines entsprechenden Interesses wurde ich sogleich zum „Computer-Beauftragten“ meiner Fraktion gekürt, der nun zusammen mit den gleich beauftragten Kollegen der anderen Parlamentsgruppen bei der Bundestagsverwaltung über eine durchgehende EDV-Bestückung der Abgeordnetenbüros zu verhandeln hatte.

Heute läuft schon der reine Parlamentsbetrieb völlig anders. Außerhalb des Plenar- und Ausschussgeschehens spielt sich die gesamte Arbeit des Bundestags (und allein auf die Parlamentsebene des Bundes soll sich die nachfolgende Betrachtung beziehen) längst digital ab. Der Abgeordnete informiert sich an PC, Tablet oder Smartphone über die anstehenden Termine und Materialien seines Aufgabenfeldes, er kommuniziert mit den Kollegen über Handy, E-Mail oder Videokonferenz und verwaltet auch seinen Parlaments- wie Wahlkreisapparat weitgehend über das Internet. Selbst bei den Zusammenkünften, Entscheidungsrunden und Abläufen seiner Partei ist persönliche Anwesenheit nicht mehr immer unerlässlich. Man kann sich virtuell versammeln und stimmt dann gegebenenfalls online ab. Es gibt bei den Parteien sogar rein virtuelle Basisgruppen. Selbstverständlich muss demgemäß also auch die Parlamentarismusforschung heute aus und mit anderen beziehungsweise zusätzlichen Quellen forschen als vor 40 Jahren.

### 1. Parlamentarisches Arbeitsfeld

Auf der statuarischen Seite freilich, das heißt der Anlage (oder besser noch: der Angelegtheit) des Parlamentarismus, hat sich noch gar nicht so viel verändert. Beweggrund für eine kritische Bestandsaufnahme des Gesamtspektrums ist vielmehr der offenbar grundlegende Wandel der Wirkungsbedingungen von Parlamentarismus, den die allgemeine Digitalisierung herbeigeführt hat.

Parlamentarismus meint bekanntlich Organisation, Aufgaben, Arbeitsweise und Effekte einer Volksvertretung als dem zentralen Gesetzgebungs- und Legitimationsorgan eines demokratischen Staates. Thematisiert wird mit dem Begriff also ein Wirkungszusammenhang institutioneller und funktioneller Elemente, von denen zumindest die funktionelle Seite vom kommunikationstechnologischen Wandel erfasst wird. Und im Übrigen hat sich natürlich das gesellschaftliche Umfeld verändert, auf dem ein funktionierender Parlamentarismus nun einmal aufbaut und in das er hineinwirkt.

(1) Organisation und Aufgaben des deutschen Parlaments sind in den vergangenen Jahren weitgehend gleich geblieben. Was zunächst Aufbau und Struktur anbetrifft, hat beim Bundestag lediglich die Mitgliederzahl zugenommen, was schlicht daran liegt, dass das einschlägige Wahlrecht nicht nur einer steten Mitgestaltung durch das Bundesverfassungsgericht ausgesetzt ist, sondern bei den eingeforderten Neuregelungen alle parteipolitischen Kräfte einzig darauf sehen, dass ihr Besitzstand ungeschmälert bleibt oder gar neue Vorteile möglich sind. Für den persönlichen Status, das heißt Entschädigung und Ausstattung der Abgeordneten, ist mit dem Reformgesetz von 2014 – an dessen Zustandekommen auch *Suzanne S. Schüttemeyer* maßgebend mitgewirkt hat – eine neue und dauerhafte Grundlage geschaffen worden, mit der selbst die öffentliche Diskussion erst einmal zur Ruhe gekommen ist.<sup>1</sup>

Die Aufgaben des Parlaments (im Sinne von Zuständigkeiten oder Kompetenzen, und deshalb unterscheidet der Staatsrechtler sie von den Funktionen) sind vom Grundgesetz her unverändert: Per Wahl erfolgende Besetzung der weiteren Verfassungsorgane, allgemeine Gesetzgebung sowie Kontrolle von Regierung und Verwaltung. Lediglich die Gegenstandsvielfalt, der Themenfächer namentlich bei der Gesetzgebung, hat sich ausgeweitet. Und das Bundesverfassungsgericht hat noch ausdrücklich die Erstreckungsbereiche „Gesamtleitung“, „Integrationsverantwortung“ und Streitkräfteeinsatz-Autorisierung hinzugefügt. Hierauf wirkt sich die Modernisierung der Informations- und Kommunikationstechniken beim Parlament weder außerordentlich noch spezifisch aus.

(2) Schon ein wenig mehr beeinflusst die Digitalisierung hingegen die hinzutretenden Funktionen des Parlaments, also das, was allein sein Vorhandensein bedeutet, welche Rolle es im politisch-gesellschaftlichen Prozess spielt und was es durch seine Arbeit bewirken kann. Nach *Walter Bagehot* sind das klassischerweise die „expressive“, „teaching“ und „informing functions“<sup>2</sup>, die im Rechtssetzungsstaat von heute vor allem mit der transparenten Gesetzgebungsarbeit erbracht werden.

Das „Expressive“, das Problem-Aufgreifen, das Zur-Sprache-Bringen hat dann, wenn es im Parlament geschieht, jedoch meist schon seine Aktualität und Authentizität verloren. Im Gegenteil, die politischen Kräfte bringen jenseits von Koalitionsvertragsthemen Probleme eigentlich im Parlament erst ein, wenn sie in Medien und sozialen Netzwerken hinlänglich genug diskutiert werden. Die überkommenen parlamentarischen Abläufe sind gegenüber der elektronischen Kommunikation viel zu langsam, zu schwerfällig. Und wenn dann im Parlament endlich eine Debatte geführt wird, sind weder die Argumente noch die Lösungsvorschläge neu.

Deshalb gelingen eben auch das „teaching“ und das „informing“ durch das Parlament kaum mehr wirklich. Man reagiert meist nur noch, statt zu führen und Wege zu weisen. Und die Ergebnisse, die letztlich erzielt werden und für eine Mehrheitsfindung meist noch verschlungenen Kompromisslinien folgen mussten, laufen allzu oft auf Verzögerung, auf Vertagung hinaus oder muten zu technokratisch, kompliziert und unverständlich an. Das, was vom Parlament angestoßen wird, gilt deshalb im Publikum zunehmend als

1 Siehe auch *Suzanne S. Schüttemeyer / Edzard Schmidt-Jortzig* (Hrsg.), *Der Wert der parlamentarischen Repräsentation. Entwicklungslinien und Perspektiven der Abgeordnetenentschädigung*, Baden-Baden 2013.

2 *Walter Bagehot*, *The English Constitution*, London 1867.

unpraktisch, schwerfällig, verkrustet und am wirklichen Leben vorbeigehend. Der immer wieder vorgebrachte Wunsch nach Verlängerung der Wahlperiode erscheint deshalb auch eher als parlamentarische Bequemlichkeitsinitiative und nicht wirklich problemorientiert. Jüngst hat daher etwa *Herfried Münkler* einprägsam attestiert, angesichts der veränderten Kommunikationssituation durch die neuen Medien würden bei den Menschen „Repräsentativgremien als Tribut an einen langsamen Informationsfluss begriffen, und dieser Tribut sei im Zeitalter des Internets und der Online-Bürger nicht mehr vonnöten“<sup>3</sup>. Die Infragestellung, die damit der Institution Parlament, seiner elementaren Rolle und seinem Ansehen droht, ist folglich mit Händen zu greifen.

Selbst die immer häufiger anzutreffende Berufung einer so genannten Zivilgesellschaft und ihre Hypostasierung als Ausdruck unverfälschten demokratischen Inputs erscheinen in diesem Zusammenhang gefährlich. Begrifflich geht es bei der Chiffre „Zivilgesellschaft“ zunächst vielleicht nur um die Kennzeichnung einer Gemeinwohlpflege jenseits staatlicher Institutionen. Aber dabei schwingt immer mit, dass diese Erscheinungen und Wege das Bürgerwollen nicht nur praktischer und wirkungsvoller als die verfassungsmäßig organisierten Realisierungsprozesse zustande bringen, sondern eigentlich auch das „demokratisch Echtere“ seien. Hier artikuliert sich nicht zuletzt eine Gegenvorstellung auch gegenüber dem Parlament und seinen Entscheidungsformen, die für dessen Validität nicht wirkungslos sein dürfte. Irgendwelche Parallelstrukturen sind für den Parlamentarismus jedenfalls immer Gift.

(3) Sogar die durch Digitalisierung veränderten Arbeitsbedingungen des Parlaments haben noch Auswirkungen, die über das bloß Betriebswirtschaftliche hinausgehen und das Gesamtsystem betreffen. Die rein ergonomischen Effekte der Entwicklung sind zwar rundum noch positiv, denn Arbeitserleichterung ist immer zu begrüßen. Und irgendwelche negativen Effekte lassen sich davon auch nicht erkennen. Weder sind vermehrte inhaltliche Gleichschaltungen zwischen den politisch konkurrierenden Kräften zu beobachten, noch erfolgt umgekehrt eine verstärkte Abschirmung unter den Abgeordneten beziehungsweise ihren Büros. Die üblichen Zugangsvoraussetzungen zu den jeweiligen Intranets mit Benutzername und Kennwort sind hier nicht anders als im außerparlamentarischen Leben und haben sich bewährt. Höchstens mag im Bundestag noch ein (vermeintlich) ständiges Online-sein-Müssen von den eigentlichen Aufgaben ablenken, aber das ist sicher kein parlamentsspezifisches Phänomen.

Selbst dass das interessierte Publikum, das heißt der souveräne demokratische Bürger sich unkomplizierter einbringen und informieren kann, ist zweifellos erfreulich. Die Möglichkeiten reichen vom elektronischen Bezug der Drucksachen über Livestream-Verfolgung bis zur Online-Petition. Und diese Instrumente lassen sich zudem weiter ausbauen und effektivieren.

Aber die Elektronik-Umstellung des gesamten Informations- und Korrespondenzgeschehens macht das Parlament auch angreifbar. In Netzwerke einzubrechen und sie zu manipulieren, ist offenbar einfacher als papierene Materialien zu verfälschen. Auch so genannte „Leaks“ treten in digitalisierten Datenbeständen offenbar eher auf, weil ein heimliches

3 *Herfried Münkler*, Kommt das demokratische Zeitalter an sein Ende?, in: Rotary online vom 1. September 2017, <https://rotary.de/gesellschaft/kommt-das-demokratische-zeitalter-an-sein-ende-a-11256.html> (Abruf am 23. August 2018).

Überspielen selbst größter Datenmengen mit einem einzigen schnellen Klick bewerkstelligt werden kann. Und nicht nur technisch, sondern auch kriminalistisch gestaltet sich dann eine Tatverfolgung schwieriger. Der Bundestag muss also vermehrt seine Spamfilter verfeinern, eigene Kryptierungsprogramme installieren und besondere Virenabwehranstrengungen unternehmen, was dann aber eben doch wieder stärkere Abschottung gegenüber dem Publikum nach sich ziehen kann.

Schließlich wird in der digitalen Kommunikationsrealität mitunter das Selbstverständnis beziehungsweise Sicherheitsbewusstsein der Abgeordneten und ihrer Mitarbeiter starken Belastungsproben unterzogen. Denn man muss sich offenbar daran gewöhnen, dass es Angreifen oft nicht nur um Ausspähung, sondern um schlichtes Stören, Torpedieren und Verletzen geht. Von der Situation, via Internet verstärkt Beschimpfungen, Diffamierungen, Fake-News oder Info-Verfälschungen ausgesetzt zu sein, sei noch gar nicht gesprochen.

## 2. Demokratischer Prozess

Ganz generell aber wirken sich die gewandelten Informations- und Kommunikationsumstände auf das Verhältnis von Parlament und Gesellschaft und damit den allgemeinen Politikbetrieb aus. Die neue Realität mündet auch nicht nur in Stilfragen. Vielmehr rühren die Veränderungen an den Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems. Denn als einzig schlüssige Form einer geordneten Massendemokratie geht Parlamentarismus vom mündigen Bürger aus, der über die öffentlichen Vorgänge informiert ist, sich für die Gemeinbelange interessiert und dann auch Bereitschaft und Ambition hat, mit seinem Vertretungsorgan, dem Parlament, in diskursiven Austausch zu treten.

Grundlegend für ein Funktionieren des parlamentarischen Systems ist danach der ungehinderte, wirksame Informations- und Meinungsaustausch zwischen den Menschen, die einen Staat tragen, und ihrem Vertretungsorgan, dem Parlament, das dann die normativen Entscheidungen trifft und ihren Vollzug veranlasst. Von den Menschen – der Staatsrechtler würde da (ungeachtet der Staatsangehörigkeitsverknüpfung, die politisch ja vielen heikel erscheint) eigentlich lieber vom „Volk“ und den „Bürgern“ sprechen –, von dorthier also müssen in der parlamentarischen Demokratie die Problemsignale, Wünsche, Anregungen und Wertvorstellungen ausgehen. Diese gelangen dann – mit und ohne Transport durch die Parteien – zum Parlament, werden dort verarbeitet, und das Parlament unterrichtet anschließend über das daraus Hergeleitete und Zustandegebrachte und liefert damit wieder jene Informationen über Fakten, Zusammenhänge, Folgen, Absichten usw., die für die Menschen nötig sind, um sich daraus ihre Meinung zu bilden und nun Richtung Parlament erneut zu reagieren. Wo immer also in diesem steten Informationsfluss Hindernisse oder Erschwerungen auftauchen, ist der Parlamentarismus gefährdet. Und insoweit scheint eben die allgemeine Digitalisierung sehr wohl gewisse Auswirkungen zu haben.

(1) Das lässt sich derzeit stärker als beim Informationsobligo des Parlaments vielleicht noch bei der parallelen Unterrichtungsaufgabe der Regierung erkennen. Und aufschlussreich, wohin die hier laufende Entwicklung führen kann, mag ein kurzer Blick in die USA sein. Wenn *Donald Trump* etwas politisch Wichtiges mitzuteilen hat, nutzt der amerikanische Staats- und Regierungschef in der Regel nicht das amtliche Informationsbüro des Weißen Hauses, sondern den Mediendienst Twitter. Die Tweets sind bekanntlich auf 140 – seit 2017 auf 280 – Zeichen begrenzt, und deshalb gelangen dann entsprechende

Nachrichten auch nur verdichtet, vereinfacht und/oder überspitzt zur Kenntnis. Das mag zunächst einmal eine Frage von Lebensart, von persönlicher Unsitte oder Strategie des Präsidenten sein, aber sie hat eben auch strukturelle Dimensionen. Und entsprechendes Gebaren ist längst auch in Deutschland nicht mehr unvorstellbar. Zwar kommen bei uns noch keine Regierungsverlautbarungen über die sozialen Medien daher, aber nicht wenige Akteure in Regierungsfunktion und Parteipolitik (zum Beispiel *Peter Altmaier* oder *Ralf Stegner*) bringen sich auch hierzulande mittlerweile über digitale Informationsdienste in die öffentliche Diskussion ein, zumal man so auch den maßgeblichen Multiplikator, die Presse, am leichtesten erreicht. Und für den Parlamentsbetrieb dürfte eben nichts anderes gelten.<sup>4</sup>

Dass sich ein solches Verfahren auf den allgemeinen politischen Kenntnisstand der Bürger auswirken muss, liegt auf der Hand. Denn wenn bei ihnen aus der Politik vermehrt die reduzierten oder halbwahren Informationen ankommen – womöglich gar „alternative Fakten“ – und zudem gleich die raschen emotionalen Bewertungen des unsteten, impulsiven Informanten mitgeliefert werden, ist man auf der Empfängerseite eben auch besser für die einfachen, gefühlsmäßigen Lösungen ansprechbar. Der kritische, selber reflektierende und abwägende Bürger jedenfalls gerät ins Abseits.

Vor allem aber entsteht hier Nährboden für „Populismus“. Das mag zunächst wieder nach einer dieser Standardwarnungen klingen, wie sie derzeit allenthalben durch die parteipolitische Diskussion geistern und gern gegen ungeliebte Konkurrenten oder unangenehme Argumente gerichtet werden. Aber wenn man den Begriff des „Populismus“ richtigerweise auf das Propagieren politischer Patentrezepturen, das Bedienen der berühmten „Stamm-tischweisheiten“ und das „Reden nach dem Mund“, also eben das Populäre, reduziert, wird die Behauptung klarer. Denn da die Wirklichkeit in aller Regel schwieriger und vielschichtiger ist, kann die informatorische Verkürzung und Simplifizierung einem Prinzip wie der parlamentarischen Demokratie einfach nicht förderlich sein, das dem Bürger auch die komplizierten Lösungen und unumgänglichen Kompromisse zumuten können und erklären muss. Insofern ist es also sehr wohl berechtigt, auch in diesem Zusammenhang vor „Populismus“ zu warnen.

(2) Hinzu kommt schließlich noch, dass auch Art, Ablauf und Manier des öffentlichen Diskurses leiden. Und eine lebendige parlamentarische Demokratie, die auch noch gewisse sachlich-inhaltliche Kriterien erfüllen soll, lebt eben von dem gediegenen, verantwortlichen Informations- und Argumentationsaustausch. Qualitative Dignität, Sachbezogenheit der Debatte und die Glaubwürdigkeit der Diskutanten leiden aber unter dem wohlfeilen, unverbindlichen „Getwitter“. Sicher schwindet auf jeden Fall das Vertrauen in die Authentizität und in die Verlässlichkeit des von den Politakteuren Zur-Kennntnis-Gebrachten.

Im Übrigen führt die digitale Kommunikation, ihr Ablauf über die sozialen Netzwerke und deren signifikante Anonymität zu einer Verrohung der Debattenkultur. Die zunehmende, augenfällige Neigung zu Beschimpfungen und persönlichen Angriffen wurde

<sup>4</sup> Das mag in Deutschland noch vor wenigen Jahren geringer gewesen sein. *Sven T. Sieffken*, Repräsentation vor Ort: Selbstverständnis und Verhalten von Bundestagsabgeordneten bei der Wahlkreisarbeit, in: ZParl, 44. Jg. (2013), H. 3, S. 486 – 506, S. 504 f. Aber aktuelle Beobachtungen scheinen da jetzt doch Anderes zu signalisieren – wie immer mit dem gewissen time lag gegenüber den Vereinigten Staaten von Amerika.

bereits erwähnt, und die entsprechenden Unflätigkeiten reichen dann bis zu offener Kriminalität und jedweder Abartigkeitspräsentation. Aber hinzukommen nun auch zu politischen Themen eben Hasskommentare und „Kopf-ab-Forderungen“. Im Netz schwinden offenbar alle Hemmungen. Und der Staat ist gegenüber solchen Erscheinungen, die sich außerhalb seiner Einflussphäre entwickeln, tendenziell ohnmächtig. Das jüngst mit viel Aplomb erlassene „Netzwerkdurchsetzungsgesetz“ jedenfalls bleibt ein Zeugnis der Hilflosigkeit. Denn nicht nur die Unterbindung rechtsverletzender Postings und Tweets, sondern auch deren strafrechtliche Bewertung werden staatlicherseits aus der Hand gegeben und den Plattformbetreibern überantwortet. Das verfasste Gemeinwesen privatisiert damit einen Teil seiner konstitutiven Autorität und verspielt wichtige Legitimationselemente. Augenfällig kapituliert hier der Staat vor den Untiefen der digitalen Welt.

Nun will man nicht gleich in Schwarzmalerei verfallen. Die Dinge müssen sich ja nicht so ungebremst, in solch einem Ausmaß und eben der bisherigen Richtung weiter entwickeln. Aber mögliche Gefahren für die öffentliche politische Diskussion werden bereits deutlich.

(3) Als Quintessenz der Betrachtungen zeichnen sich jedenfalls mögliche Krisenherde für den Parlamentarismus ab. Die allgemeine Digitalisierung, das veränderte Informations- und Kommunikationsverhalten stellen den schließlich im Parlament mündenden Input der Wünsche und Ideen aus der Gesellschaft und also den entsprechenden Konkretionsfluss der Argumente vor neue Herausforderungen. Es ist ja die bürgerschaftliche – aus unmittelbarer Praxiserfahrung oder wissenschaftlicher Expertise geborene – Beeinflussung der parlamentarischen Fachdebatte, die themenbezogene öffentliche Auseinandersetzung beziehungsweise die sachlich und offen ausgetragene Meinungsdifferenz, die das Lebenselixier demokratisch parlamentarischer Entscheidungsfindung ausmachen. Oder wie kürzlich *Karl-Rudolf Korte* treffend formulierte: „Nur der Dissens, über den mit Mehrheit entschieden wird, fördert eine breite Legitimation.“<sup>5</sup>

Wenn dies Fundament daher destabilisiert wird (und sei es nur graduell), berührt das den Parlamentarismus grundsätzlich. Selbst wenn die Digitalisierung lediglich dazu führen sollte, dass das Parlamentsgeschehen, das heißt die sachliche Debatte und Entscheidungsfindung im Parlament, marginalisiert wird, ist das bereits ein Krisensymptom.

Und auch hierauf ihr Augenmerk zu richten, mag *Suzanne S. Schüttemeyer* als Wunsch für ihre weitere Arbeit in der Parlamentarismusforschung mitgegeben werden – wenn auch zunächst natürlich die herzliche Gratulation zu ihrem Geburtstag dominiert.

5 *Karl-Rudolf Korte*, Standpunkt Wissenschaftsfreiheit im Superwahljahr, in: NRW School of Governance online vom 8. August 2017, <http://nrwschool.de/2017/08/08/standpunkt-karl-rudolf-korte-ueber-wissenschaftsfreiheit-im-superwahljahr/> (Abruf am 23. August 2018).