

Parlamentarische Gestaltungsmacht. Der Bundestag in Zeiten der Großen Koalition – Eine gemeinsame Tagung von DVParl und der Akademie für politische Bildung Tutzing vom 7. bis 9. November 2014

In den frostigen, spätherbstlichen Tagen des vergangenen Jahres schien der Deutsche Bundestag stellenweise durch die langwierigen Koalitionsverhandlungen lahmgelegt. Für manch kritische Beobachter waren die Volksvertreter damit erneut auf die Tribüne verbannt, auf die sie in Zeiten der Finanzkrise bisweilen verwiesen waren. Nach einem Jahr Parlaments- und Regierungstätigkeit bot sich in Tutzing nun die Gelegenheit zu resümieren. Drei Tage lang diskutierten und eruierten Politprofis, Wissenschaftler und Bürger die Rolle des Bundestages in Zeiten der Vierfünftelmehrheit.

In seinem Eingangsvortrag widmete sich *Heinrich Oberreuter* (Universität Passau) Szenarien der Entparlamentarisierung. Was heute am Parlament kritisiert werde, sei oftmals geprägt von der Illusion eines goldenen Parlamentarismus und stehe damit in einer langen Tradition. Gerade jüngere Zeugnisse journalistischer Parlamentskritik hätten vor Augen geführt, dass die Vermittlung und Förderung des parlamentarischen Gedankens unverändert notwendig seien. Gleichwohl gäbe es Entwicklungen, die eine politikwissenschaftlich belehrte, kritische Betrachtung der Parlamente empirisch unterfüttern. Dies drücke sich etwa in den interfraktionell unterstützten Mahnungen des Bundestagspräsidenten aus, die Bundesregierung würde den parlamentarischen Handlungsspielraum durch fragwürdige Dehnungen des Verfassungsrechts, etwa während der Finanzkrise, einengen. Tatsächlich sei eine Verlagerung von Entscheidungen in parlamentsferne Zirkel zu beobachten, und bisweilen finde sich der einzelne Bundestagsabgeordnete schlechter informiert als Vertreter der Medien. Ausgehend von diesen Beispielen wandte sich *Oberreuter* drei Problemkreisen der parlamentarischen Gestaltungsmacht zu. Erstens seien die Volksvertretungen mit postparlamentarischen Entwicklungen konfrontiert, die ihren Ausdruck auch in der zeitweiligen Beschäftigung von Lobbyisten in Ministerien findet. Zweitens sei der Gestaltungsspielraum durch die europäische Integration beschränkt. Die demokratische Legitimierung der EU-Rechtsakte bleibe dabei ein Kardinalproblem, und besonders deshalb müssten sich die Parlamente vor einer Selbstpreisgabe ihrer Kompetenzen hüten, mahnte *Oberreuter*. Als dritten Problemkreis bezeichnete der Passauer Parlamentsexperte die erschwerte Vermittlung parlamentarischer Arbeit, hervorgerufen durch die zunehmende Komplexität sowie veränderte Aufmerksamkeitsmuster der Medien. Auch daher werde das durchaus verbesserte Kommunikationsangebot des Bundestags nicht wahrgenommen. All diesen Problemkreisen zum Trotz gäbe es aber Grund zu gedämpftem Optimismus. Dieser sei zumindest dann gerechtfertigt, schloss *Oberreuter* seinen Vortrag ab, wenn die skizzierten Problemkreise als gesellschaftliche Herausforderungen angenommen würden.

Ob sich die Machtstellung des Bundestages auch im europäischen Vergleich sehen lassen kann, stand im Zentrum des Vortrags des Münchener Politikwissenschaftlers *Michael Kofß*. Unter Berufung auf jüngere Ergebnisse der vergleichenden Parlamentarismusforschung zeigte *Kofß*, dass der Bundestag in der rechtlichen Ausgestaltung der Parlamentsfunktionen das einzige europäische Parlament sei, das in jeder Hinsicht überdurchschnittlich ausgestat-

tet ist, in der Tat das mächtigste in Europa sei. Vertiefend wurde die Agenda-Kontrolle der größten europäischen Parlamente beleuchtet, deren Entwicklung *Kaß* historisch-vergleichend erforscht. Dass der Bundestag die Bestimmung der Tagesordnungen meist konsensual regelt, sei dessen beständiges Merkmal, während in anderen Ländern eine majoritäre Regelungsweise angewendet werde. Dies sei vor allem auf den unterschiedlichen Umgang mit Anti-Establishment- oder Anti-System-Parteien zurückzuführen.

Der zweite Tutzinger Tag stand ganz im Zeichen des Dualismus von Regierung und Opposition. Den Anfang machte *Patrick Horst* (Universität Passau), der den Tagungsteilnehmern einen Einblick in die Entscheidungsmechanismen der Großen Koalition ermöglichte. Große Koalitionen seien für die Partner stets ungewollte Bündnisse, die in besonderem Maße dem fortwährenden Erfordernis unterlägen, Bindung durch Abstimmungsprozesse zu erzeugen. Diese Prozesse vollziehen sich, geprägt durch die Regelungen des Koalitionsvertrags, in speziellen Gremien sowie im informellen Bereich. Der Koalitionsausschuss, als vermeintliches Zentrum dieser Interaktionen, so zeigte *Horst* retrospektiv, habe sich stets nur vorübergehend etablieren können. Hauptgrund: Unter jeder Regierung sei der Ausschuss *peu à peu* angewachsen und damit zugleich dessen Lösungskompetenz und Bedeutung geschwunden. Wohl aus diesen Erfahrungen belehrt, erfolge die Abstimmung in der aktuellen Großen Koalition vornehmlich informell zwischen den Vorsitzenden der regierenden Parteien, dies wurde anhand des interkoalitionären Streitpunktes Maut und des Falles *Edathy* beleuchtet.

Mit der nachfolgenden Podiumsdiskussion erfolgte der Wechsel von der wissenschaftlichen Betrachtung zu den Erfahrungen politischer Praktiker. Einblicke in den erlebten Alltag Großer Koalitionen gewährten der Parlamentarische Geschäftsführer der Unions-Fraktion, *Michael Grosse-Brömer*, sowie der ehemalige Fraktionsvorsitzende der SPD, *Ludwig Stiegler*. Beide Abgeordneten betonten die große Bedeutung von Vertrauen innerhalb von Koalitionen, das häufig in jahrelanger gemeinsamer parlamentarischer Praxis verwurzelt sei. Zudem seien Konflikte in Großen Koalitionen vermehrt auf der Sachebene, weniger auf der Führungsebene anzutreffen. Diese könne entgegen verbreiteter Vorstellung nicht schalten und walten, wie sie wolle. Überhaupt, so der Grundtenor, dürfe die Bedeutung der Fraktion für die Regierungsmitglieder nicht unterschätzt werden: Ein Minister, der sich nicht genügend abstimme, drohe in der Fraktion Federn lassen zu müssen. Die Fraktion sei daher weit mehr als ein Anhängsel. Mit Blick auf die Fortdauer der Großen Koalition warnte *Grosse-Brömer* vor dem Beispiel Österreichs, wo im Schatten der Großen Koalition vor allem populistische Parteien einen Nährboden gefunden hätten. *Stiegler* ergänzte, dass eine Fortsetzung auch in der Bevölkerung und unter Parteimitgliedern kaum vermittelbar sei.

Mit den Rechten der Opposition setzte sich die Leiterin der Abteilung „Parlament und Abgeordnete“ der Bundestagsverwaltung, *Susanne Linn*, auseinander. Sie wies darauf hin, dass das gegenwärtige parlamentarische Übergewicht der Großen Koalition auf einem ähnlichen Niveau liege, wie dies bei ihren Vorgängern der Fall gewesen sei. In der ersten Großen Koalition habe die Opposition sogar nur über ein Zehntel der Stimmen verfügt. Mit den Stimmen der Regierungsparteien und der Grünen seien jetzt Erweiterungen der Minderheitsrechte beschlossen worden, auch sei der finanzielle Zuschlag für Oppositionsfraktionen erhöht worden. Ein anhängiges Verfahren beim BVerfG werde erweisen, ob die Rechtssituation der parlamentarischen Minderheit auch höchstrichterlich als ausreichend betrachtet wird. Den Umfang der Minderheitsrechte skizzierte *Linn* in Gegenüberstellung

zu ihrer tatsächlichen Nutzung: Gravierende Unterschiede seien in der Funktionsausübung der Opposition zum jetzigen Zeitpunkt nicht feststellbar.¹

Dietmar Bartsch, stellvertretender Vorsitzender der Linksfraktion, *Eike Hallitzky*, Landesvorsitzender der Grünen in Bayern, und *Max Straubinger*, Parlamentarischer Geschäftsführer der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag, diskutierten im Anschluss sehr lebhaft, wie es um die Möglichkeiten der Opposition bestellt ist. Unisono wurde dabei betont, dass die Opposition trotz eindeutiger Mehrheitsverhältnisse durchaus über zahlreiche Einflusskanäle verfüge. Die Verteilung der Mehrheiten sei in vielen Fällen nicht erheblich: Die Regierungsfractionen lehnten Initiativen der Opposition generell ab, das gelte unabhängig von deren Mandatsanteilen. Einfluss erwachse der Opposition hingegen aus ihrer mittelbaren Vetomacht im Bundesrat. In der Parlamentsarbeit sei zudem über Sachkompetenz, Beziehungen und kommunikative Fähigkeiten eine – teils von den Regierungsfractionen auch erwünschte – Mitgestaltung der Politik möglich. Daher dürfe der in Wahlkämpfen zur Schau gestellte binäre Zwist nicht überbewertet werden. Kritisch äußerten sich die Abgeordneten zur Vermittlungsrolle der Medien. Themen mit teils geringer Relevanz würden medial breitgetreten, während Wichtiges mitunter unbeachtet bliebe. Auch der Bundestag könne hier gemeinschaftlich überlegen, ob die Zuteilung der Debattenzeit der Bedeutung der Themen hinlänglich entspreche, so *Straubinger*. *Hallitzky* bemängelte, mit Bezug auf bayerische Verhältnisse, dass das medial orientierte Verhalten der Regierung dem Parlament die Aufmerksamkeit nehme, die ihm gebühre. Weitgehende Einigkeit herrschte in der Beurteilung zugespitzter Debatten. Diese seien zwar Schauspiel, tatsächlich wäre aber dort das Interesse am größten, wo Gegensätze betont würden. Zu leicht, so die Stoßrichtung, tue man sich, der Politik den schwarzen Peter für Politikverdrossenheit zuzuschreiben. Vielmehr gelte es, auch die politische Bildung und das Vermittlungssystem in die Verantwortung zu nehmen.

Von den Spitzen der Fraktion hin zu den Bürgern verlagerte sich die Aufmerksamkeit der Tagungsteilnehmer mit dem Vortrag des Politikwissenschaftlers und Demoskop *Stefan Merz* (infratest dimap). Gestützt auf geballte Umfragedaten konnte *Merz* darlegen, dass sich die derzeitige Große Koalition einer außergewöhnlich großen und zugleich stabilen Zustimmung erfreut. Eine der Ursachen könne darin vermutet werden, dass es der Großen Koalition gelungen sei, ihre zentralen Wahlversprechen zu verwirklichen, so *Merz*. Für die Oppositionsparteien hingegen gelte nach wie vor, dass ihnen die Bevölkerung nur wenig Kompetenz attestiere. Vor allem die Grünen litten darüber hinaus darunter, dass ihr Spitzenpersonal kaum bekannt sei.

Als am nächsten Morgen, die Tagungsstätte in Nebel gehüllt, Verse aus Macbeth erklangen, hatte *Manfred G. Schmidt* (Universität Heidelberg) zum Vortrag angesetzt. An den kunstvollen Einstieg schloss sich eine, im Ton sachlich bestimmte, Auseinandersetzung mit den wichtigsten Entscheidungen und Nichtentscheidungen der Großen Koalition an. Mit diesen ging *Schmidt* in seinem Fazit durchaus hart ins Gericht. Der „rotlastige schwarz-rotgrüne Politikmix“ der Regierung sei vom Irrglauben geprägt, dass sich Wirtschaft und Ge-

1 Für eine Übersicht vgl. auch *Bettina Giesecke*, Rechte der parlamentarischen Minderheiten im Bundestag, Infobrief der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, WD 3 - 3010 - 196/13, Berlin 2013, http://www.bundestag.de/blob/194914/c6bf217d4f7a3103122d672b9432c8e4/rechte_der_parlamentarischen_minderheiten_im_bundestag-data.pdf (Abruf am 13. November 2014).

sellschaft politisch steuern ließen sowie von der irrtümlichen Annahme, dass die deutsche Wirtschaft stark und dynamisch sei. Vergleichsweise niedrige Arbeitslosenquoten und Inflationsraten dürften nicht über das geringe Wirtschaftswachstum der Bundesrepublik hinwegtäuschen. Die zur Problematik beitragende öffentliche Investitionslücke bediene die Bundesregierung allenfalls symbolisch.

Den Schlusspunkt der Tutzinger Tagung setzte *Oskar Niedermayer* (FU Berlin) mit einem Blick in die Zukunft des Parteiensystems. In seinem Vortrag prophezeite er vor allem der FDP schlechte Aussichten. Die Führungselite sei weitgehend unbekannt, medial komme die Partei kaum noch vor, und in Hamburg stehe ihr ein weiteres Ausscheiden aus einem Parlament bevor. In der Summe könne nur noch ein Wunder die FDP in den nächsten Bundestag befördern. Dazu, ob die AfD nachhaltig von dieser Schwäche profitieren könne, wollte sich der Parteienforscher nicht festlegen. Dies gelinge nur, wenn die Partei die Anfangsprobleme in Basis und Fraktionen bewältigen und das Image einer rechtspopulistischen Partei vermeiden könne. Zu leicht täte man sich aber, so *Niedermayer*, die AfD in die Schublade dumpfer Protestparteien einzuordnen. Die Unzufriedenheit ihrer Wähler sei durchaus inhaltlich motiviert. In Brandenburg etwa habe die AfD mit der Grenzkriminalität ein Thema aufgegriffen, von dem sich viele Bürger betroffen fühlten.

In der Gesamtschau der Tutzinger Tagung bleibt: Die von *Heinrich Oberreuter* und *Ursula Münch* stets souverän moderierten Diskussionen und Vorträge haben neuerlich vor Augen geführt, welche Kluft zwischen öffentlicher und wissenschaftlicher Parlamentswahrnehmung besteht. Für die Parlamentarismusforschung stellt sich daher verstärkt die Aufgabe, mit ihren Kenntnissen vermittelnd zu wirken.

Malte Pennenkamp