

## REZENSIONEN

*Steffen Kommer, Menschenrechte wider den Hunger – Das Recht auf Nahrung zwischen Wissenschaft, Politik und globalen Märkten, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft) 2016, 379 S., € 99,00*

Wurden soziale Menschenrechte in den Rechtswissenschaften lange Zeit ignoriert oder marginalisiert, so sind in jüngerer Zeit gleich mehrere hochspannende und aktuelle Werke zum Thema erschienen, die geeignet sind, die Debatte neu zu befeuern.<sup>1</sup> *Steffen Kommer*s Dissertation „Menschenrechte wider den Hunger“ ist dabei von besonderem Interesse, buchstabiert sie doch auf knapp 400 Seiten „Das Recht auf Nahrung zwischen Wissenschaft, Politik und globalen Märkten“ umfassend aus.

**Eklatanter Widerspruch zwischen normativem Anspruch und Wirklichkeit**

*Kommer* formuliert bereits zu Beginn seiner Arbeit, dass diese vor dem Hintergrund des „eklatanten Widerspruchs“ zwischen dem normativen Anspruch des Rechts auf Nahrung und der fortlaufenden Nahrungsunsicherheit erheblicher Teile der Weltbevölkerung stehe. Es ist dezidiertes Ziel der Arbeit herauszufinden, ob und inwieweit die formulierte „Kluft“ zwischen Anspruch und Wirklichkeit durch gerichtliche und „quasi-judizielle“ Menschenrechtsverfahren verringert werden kann (S. 29).

Der Jurist arbeitet hierzu im ersten Teil seines Buchs die Grundlagen des Rechts auf Nahrung heraus. Er zeigt auf, dass dieses nicht allein in Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966 („UN-Sozialpakt“) verankert ist, sondern ebenso in weiteren universellen und regionalen Menschenrechtsverträgen sowie 56 nationalen Verfassungen. Darüber hinaus befasst sich *Kommer* auch mit der menschenrechtlichen Begründung für die Notwendigkeit eines Rechts auf Nahrung (S. 40 ff.). Hierbei reicht das Spektrum

vom „Versorgungsrecht Hungernder“ bis hin zu einem „Ermächtigungsrecht“, das auf eigenständige Rechtsverwirklichungen zielt. Für die Arbeit von Menschenrechtsorganisationen relevant ist darüber hinaus die These, die Funktion des Rechts auf Nahrung liege (auch) darin, die Skandalisierung von Hungerzuständen und sozialen Exklusionslagen zu ermöglichen und von der Politik die Ergreifung wirksamer Gegenmaßnahmen zu verlangen. In diesem Zusammenhang könne bereits die bloße Möglichkeit eines gerichtlichen Erfolges dazu beitragen, ausgegrenzte Menschen zu aktivieren und Missstände zu politisieren. Auch werde der Inhalt des Rechts auf Nahrung maßgeblich durch den gesellschaftlichen Menschenrechtsdiskurs geprägt.<sup>2</sup>

**UN-Sozialausschuss treibt Debatte voran**

Zudem sei die weltweite Rechtsprechung zum Recht auf Nahrung durch strategische Klageführungen vorangetrieben worden. *Steffen Kommer* führt hierzu aus, dass solche Verfahren bislang allein auf nationaler Ebene geführt werden konnten und können. Das Recht auf Nahrung könne theoretisch in 106 Ländern eingeklagt werden, wobei weit überwiegend die Qualität als „subjektives“ (individuelles) Recht mit Blick auf die Adressaten des Völkerrechts verneint werde. Rühmliche Ausnahmen seien Argentinien und Kolumbien. Ergänzend hierzu finden sich „quasi-judizielle“ Verfahren: Berichtsverfahren und gegebenenfalls Individualbeschwerdeverfahren vor den Überwachungsgremien zu den einzelnen Menschenrechtspakten. Von besonderer Bedeutung für das Recht auf Nahrung sei der in der Dissertation ausführlich dargestellte UN-Sozialausschuss, der unter anderem mit seiner „Allgemeinen Bemerkung Nr. 12“ vom Mai 1999 die weltweit anerkannteste Interpretation des „right to food“ formuliert habe.<sup>3</sup> Im Zusammenhang hiermit stellt *Kommer* die in der Arbeit von

1 S. etwa M. Krennerich, Soziale Menschenrechte – Zwischen Recht und Politik, Schwalbach/T. 2013, und A.M. Bonet de Viola, Die Demokratisierung des Wissens – Kollisionen zwischen dem Recht auf Nahrung und dem gewerblichen Schutz in der Biotechnologie, Hamburg 2016.

2 In diesem Zusammenhang verweist Kommer etwa auf die weltweit aktive, in Deutschland gegründete Nichtregierungsorganisation „FoodFirst Information and Action Network“ (FIAN), <http://www.fian.org>.

3 Der Kommentar ist abrufbar in der Rubrik „General Comments“ des UN-Sozialausschusses unter <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx>.

Menschenrechtsorganisationen oft in Bezug genommene sog. „Pflichtentrias“ – Achtungs-, Schutz- und Erfüllungsgebote – dar (S. 73 ff.). Zudem befasst sich die Arbeit auch mit den Konzepten der Nahrungssicherheit und der Ernährungssouveränität und ordnet diese – unter ausführlicher Auseinandersetzung mit der Anti-Hungerpolitik Brasiliens – in den menschenrechtlichen Diskurs ein.

Besonders aufschlussreich gelingen *Kommer* die Kapitel zur Frage der Justiziabilität (Einklagbarkeit) sozialer Rechte. Er zeigt hierbei eindringlich, dass die in den Rechtswissenschaften vorgetragenen Bedenken gegen die Einklagbarkeit des Rechts auf Nahrung nicht durchgreifen.<sup>4</sup> So widerlegt die Arbeit mit Akribie und Verve die immer wieder gegen die Einklagbarkeit angeführten Argumente, soziale Menschenrechte seien „ressourcenabhängig“ und ihre Umsetzung nicht allein auf einem Weg zu erreichen, es könnten im Einzelfall keine eindeutigen Umsetzungsschritte bestimmt werden, und die Rechte seien zu vage, um individuelle Ansprüche zu begründen. Dem Argument der Wegevielfalt stellt er etwa das Leitbild einer „aktivierenden Justiz“ gegenüber (S. 142 ff.) und zeigt anhand von Entscheidungen des südafrikanischen Verfassungsgerichts, dass menschenrechtliche Anforderungen an Politik formuliert werden können, ohne deren Gestaltungsspielraum in unzumutbarer Weise zu begrenzen.

Ebenfalls für den praktischen Diskurs bedeutsam ist die Entwicklung dreier subjektiver Zugangsrechte aus dem Recht auf Nahrung, die *Kommer* – auch unter Heranziehung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums<sup>5</sup> und zum Asylwerberleistungsgesetz<sup>6</sup> – als gerichtlich einklag-

bare Rechtspositionen verstanden wissen will: das „Recht auf soziale Fürsorge“, das „Recht auf Selbstversorgung“ und das „Recht auf ein ausreichendes Einkommen“ (S. 176 ff.). *Kommer* macht deutlich, dass das Recht auf Nahrung Bestandteil des universellen Völkergewohnheitsrechts ist. Auch komme der Pflicht des Staates, Kleinproduzierende und indigene Gemeinschaften vor willkürlichen Vertreibungen und Zerstörung ihrer Lebensgrundlagen zu schützen, gewohnheitsrechtliche Geltung zu.

#### Extraterritoriale Schutzdimension des Menschenrechts

Sehr aktuell ist das Buch schließlich, wenn es sich im letzten Teil (S. 233 ff.) mit der globalen Dimension des Rechts auf Nahrung auseinandersetzt, grenzüberschreitende Faktoren der Welternährungskrise analysiert sowie eine „extraterritoriale Schutzdimension“ für begründet erachtet.<sup>7</sup> Letztere verpflichte Staaten, internationale Organisationen und auch transnationale Unternehmen jedenfalls dazu, vor Durchführung in anderen Ländern relevant werdender Entscheidungen eine „Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung“ durchzuführen (S. 278 f.). Exemplarisch finden in diesem Zusammenhang zwei Fallstudien zum Agrardumping und zur Biokraftförderung Eingang in die Dissertation.

*Kommer* gelangt zu dem Ergebnis (S. 348 ff.), dass gerichtliche und quasi-judizielle Menschenrechtsverfahren ihrem Wesen nach geeignet sind, dem normativen Anspruch des Rechts auf Nahrung zur Realität zu verhelfen. Freilich erkennt der Autor auch, dass Wissenschaft und Praxis noch einen weiten Weg vor sich haben, um dem Recht zum Durchbruch zu verhelfen.

Die Lektüre von *Steffen Kommers* Buch bietet in Zeiten einer in sozialer Hinsicht weiterhin ungesteuerten Globalisierung eine klare Orientierung im „Dschungel des Rechts“ und weckt zugleich Hoffnung. Der frühere UN-Sonderbeauftragte für das Recht auf Nahrung, *Jean Ziegler*,

4 *Kommer* verweist (S. 134, 141) insbesondere auf den Aufsatz von E.W. Vierdag, *The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, *Netherlands Yearbook of International Law* 1978, Vol. 9, 69 (102), sowie die Argumente von D. Murswiek, *Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 2011, Band IX, § 192 Rn. 62.

5 Vgl. BVerfG, Urteil vom 9.2.2010, 1 BvL 1/09.

6 Vgl. BVerfG, Urteil vom 18.7.2012, 1 BvL 10/10. In diesem Urteil werden, vom Bundesverfassungsgericht wohl erstmals, auch die Regeln des UN-Sozialpakts als in der Bundesrepublik Deutschland für die Bestimmung des Existenzminimums relevante Normen angeführt (Fn. 68). Zur fortbestehenden

Verfassungswidrigkeit vgl. jüngst auch T. Spitzlei, *Asylwerberleistungsrecht und grundgesetzliches Existenzminimum*, JA 2017, 165 ff.

7 Die Frage des Bestehens und des Umfangs einer solchen grenzüberschreitenden Schutzdimension wird seit Jahren intensiv diskutiert. Einen guten Überblick über den Stand der Diskussion und aktuelle Fälle bietet die Website des „European Center for Constitutional and Human Rights“ (ECCHR), zu vgl. <https://www.ecchr.eu/de/unsere-themen/wirtschaft-und-menschenrechte.html>.

hat notiert,<sup>8</sup> er glaube daran, dass das Wissen mit jeder Generation zunehme, unser Verständnis der Welt wachse, sich das Maß einklagbarer Gerechtigkeit und Freiheit erhöhe. *Steffen Kommers* engagiertes und wichtiges Buch trägt zu diesem Wissenszuwachs bei. Die Lektüre ist unbedingt empfehlenswert. Sie lehrt durch ihre vergleichende Auseinandersetzung mit brasilianischer, süd-afrikanischer und deutscher (Verfassungs-)Rechtsprechung auch, dass die sozialen Menschenrechte in der juristischen Debatte um soziale Mindestrechte in Deutschland zu Unrecht wenig Beachtung finden, aber fruchtbar gemacht werden können – und müssen.

Tim Engel

Karl Schneider, „Auswärts eingesetzt“. Bremer Polizeibataillone und der Holocaust, Essen (Klartext) 2011, 812 S., € 39,95

Der allgemeine Polizeivollzugsdienst des „Dritten Reiches“ nannte sich Ordnungspolizei. Sie war eine Organisation, die heute weitaus weniger wahrgenommen wird als der sicherheitspolizeiliche Apparat, der zusammen mit dem Sicherheitsdienst der SS (SD) im Reichssicherheitshauptamt verschmolzen war – der Terrorzentrale des NS-Staates. Erst jüngst allerdings wurde die Verstrickung der Ordnungspolizei in die Massenmorde des Regimes erneut hervorgehoben: Das geschichtsträchtige Massaker an wehrlosen Zivilisten im tschechischen Lidice im Juni 1942 wurde nicht, wie bis vor kurzem angenommen, allein durch SD-Einheiten, sondern insbesondere durch Angehörige der Ordnungspolizei durchgeführt.

Die Verstrickung der Ordnungspolizei in zehntausendfache Mordaktionen ist Gegenstand der von Karl Schneider verfassten Dissertation „Auswärts eingesetzt“. Forschungs- und Darstellungsgegenstand seiner Arbeit sind zwei Bremer Polizeieinheiten, die in den Jahren 1940 und 1941 als „Reserve-Bataillone“ aufgestellt worden waren. Die Führungsschicht dieser Bataillone, Offiziere und Unteroffiziere, waren Angehörige des aktiven Polizeidienstes, die Polizisten der Mannschaftsdienstgrade wiederum Wehrpflichtige – vormalige Zivilisten.

Diese dienstverpflichteten Polizisten kamen aus nahezu allen sozialen Bevölkerungsschichten

und waren vornehmlich älter als 35 Jahre. Wie bereits in der Anfang der 1990er Jahre vorgestellten Analyse „Ganz normale Männer“ von Christopher Browning, die ebenfalls den Einsatz eines Reserve-Polizeibataillons zum Gegenstand hatte, stellt der Autor das Wirken und Miteinander der eingesetzten Polizisten in den Vordergrund, anstatt Zahlenmaterial aneinanderzureihen. Die Darstellung gewinnt vor allem durch die Einarbeitung zahlreicher Interviews und aufgezeichneter Gespräche mit früheren Angehörigen der Polizeieinheiten, die über etliche Jahre hinweg entstanden sind, an Tiefe. Derartige Angaben sind ergänzt durch eine Fülle an Archivmaterial sowie durch Passagen aus Ermittlungsakten der Zeit 1960er Jahre. Eingesetzt in den Gebieten der Sowjetunion begingen die Ordnungspolizisten einzelne Tötungen im Stile von Hinrichtungen wie auch Massenexekutionen an Zivilisten, die als partisanenverdächtig deklariert worden waren oder wegen ihrer jüdischen Herkunft dem Rassenwahn zum Opfer fielen. Die Schilderungen zu diesen Menschlichkeitsverbrechen sind sachlich – aber doch so dargestellt, dass der Leser auch emotional angesprochen wird. Insoweit ist das Buch nicht nur als fundiert und wegen der Schließung von Forschungslücken lobenswert; es ist insbesondere auch wegen der Eindrucksstärke seiner stilistischen Umsetzung ungewöhnlich. Der akribische Fleiß vieler Jahre ist der Publikation auf praktisch jeder Seite anzumerken. Etliche Passagen lesen sich fast, als würden die Vorgänge wie ein Film am Leser vorbeiziehen. Dabei wird durch die Struktur der Arbeit eine chronologische Nachvollziehbarkeit jeder der dargestellten Handlungen möglich. Insbesondere versteht es der Autor, eingangs die umfangreichen Pläne der Nationalsozialisten darzulegen, die mit der Bildung gewaltiger Polizeireserven sowohl in den frühen 1930er wie im Zeitraum 1940/41 einhergingen und die anfangs als Reservoir für die Streitkräfte dienten, während sie später im Hinterland der Wehrmacht zur Einsparung von Heeres-einheiten beitrugen.

Die Darstellung des Einsatzes der Bataillone ist sozusagen der erste Teil der Dissertation. In einem zweiten Teil wird die Behandlung der Täter nach dem Krieg dargestellt. In den 1960er Jahren wurden staatsanwaltschaftliche Ermittlungen aufgenommen und gegen verschiedene Angehörige der beiden Bataillone Beweise wegen Tötungsdelikten gesammelt. Die Verfahren, die sich über Jahre hinzogen, kamen schlussendlich alle zur Einstellung. Während der Ermittlungen flüchteten sich die früheren Polizeisoldaten vor allem in

<sup>8</sup> Vgl. J. Ziegler, Wie herrlich, Schweizer zu sein, München 1999, 66 f.

Schweigen oder gaben vor, sich an Vorgänge nicht mehr zu erinnern. Zwar lässt sich nicht hinlänglich nachvollziehen, wie eng die Bindungen an vorherige Kameraden war, die durch inhaltslose Aussagen gedeckt wurden. Vermutlich spielte insoweit auch der Eigenschutz vor strafrechtlichen Sanktionen eine Rolle. Deutlich wird allerdings, wie stark in den unmittelbaren Nachkriegsjahren und -jahrzehnten der kollektive Wunsch nach Vergessen war. Etliche Führungskräfte der Reserve-Bataillone blieben auch nach dem Krieg im Polizeidienst, wo einige weiter Karriere machten.

Die Dissertation „Auswärts eingesetzt“ ist ausgesprochen lesenswert und inhaltlich gelungen. Der Autor versteht es, auch komplizierte Sachverhalte nachvollziehbar darzulegen. Der Text ist außerdem reichhaltig bebildert und durch zahlreiche Fußnoten belegt.

Nadia Ianeva

*Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.) (unter Mitarbeit von Moritz Kalb), Parlamentsrecht. Handbuch, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft) 2016, 1846 S., geb., € 238,00*

*Philipp Austermann/Stefanie Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft) 2016, 712 S., geb., € 168,00*

Standen im Diskurs über den Verfassungsstaat in Deutschland in den letzten Jahren eher Fragen der direkten Demokratie im Vordergrund des Interesses, könnte nach dem Jahr des Brexit-Referendums, der Trump-Wahl und von Präsidentialisierungskampagnen eine Rückbesinnung auf die repräsentativen Formen der Demokratie angesagt sein. Da kommen zwei Neuerscheinungen gerade recht, die die Parlamentsrechtswissenschaft auf der Höhe der Zeit zeigen – historisch verankert, doch nicht nostalgisch, systematisch Grund und zugleich den Finger auf die Wunden von (Fehl-)Entwicklungen legend.

I. Das Parlamentsrecht in seiner Gesamtheit hat nicht gerade häufig ein Bearbeitungsinteresse gefunden. So ungefähr nur viermal in hundert Jahren. Hatschek 1915, im wilhelminischen Kaiserreich. Achterberg mit dem verdienstvollen Versuch 1984, die von ihm selbst so empfundene

Lücke zu schließen, was ihm allerdings nicht so wirklich gelang.<sup>1</sup>

Das geschah dann allerdings alsbald danach, als Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh ihr „Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland“ herausgaben. Dieser jüngste und in jeder Hinsicht vorbildliche „Vorläufer“ der hier zu besprechenden Neubearbeitung erschien im September 1989, vierzig Jahre nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes – und am „Vorabend“ der deutschen Wiedervereinigung. Es konnte sich natürlich nur um das Parlamentsrecht der „Bonner Republik“ (und der „alten“ Länder) handeln. Das ist schon wieder mehr als ein Vierteljahrhundert her, wahrlich Zeit und Anlass für eine neue Bestandsaufnahme.

II. Im neuen „Praxishandbuch“ (so der Innentitel, kurz: HdB-ParlR) wird das Parlamentsrecht zu Recht neben dem Wahl- und dem Parteienrecht als wesentlicher Bestandteil des Demokratierechts dargestellt. Und zu Recht ins Zentrum gerückt: die Akteure. Abgeordnete und Fraktionen machen die „politische Struktur“ eines Parlaments aus (im Unterschied zur Arbeits- und Organisationsstruktur der Foren und Organe), funktionell: Opposition und Regierung(-smehrheit).

Hierzu passt, gleichsam als „Inkurs“ über die Akteure, die Konkretisierung im und über das (Bundestags-)Abgeordnetengesetz. Ursprünglich von 1977, wurde es umfassend erweitert um die Fraktionsregelungen (eingeführt durch das 16. Änderungsgesetz 1994) und hat insoweit praktisch den Charakter von zwei Gesetzen (nicht unplausibel daher die überwiegenden Länderregelungen in eigenen Fraktionsgesetzen). Kommentiert wurde es erstmals nach 25 Jahren (Braun/Jantsch/Klante 2002). Auch hier wurde es dringend Zeit für ein Überdenken<sup>2</sup> und eine Neubearbeitung (die zudem Europa- und Landesrecht vergleichend einbezieht).

Nach heutigem Verständnis sind unsere Repräsentanten anständig (Art. 48 Abs. 3 GG: angemessen) zu versorgen – nämlich in unser aller Interesse an ihrer Unabhängigkeit. Hier ist Kärnerarbeit gefordert, in der Regelung wie in der Kommentierung. Es mag jeweils nur um Details gehen, doch diese werden uns nur zu bewusst ge-

1 Dazu meine Rezension in KJ 1986, 221.

2 Vgl. dazu etwa die vom Bundestag 2011 eingesetzte „Unabhängige Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts“, Abschlussbericht und Empfehlungen, BT-Drs. 17/12500 vom 19.3.2013; die Mitherausgeberin Stefanie Schmahl war Mitglied.

macht, wenn Interessierte und/oder Medien eine Skandalisierungschance wegen tatsächlicher oder auch nur vermeintlicher „Übersorgung“ wittern (leider nicht immer ohne Anlass). Über die „Entschädigung“ der Repräsentationsarbeit wird deshalb weiterhin (auch nach der jüngsten Neuregelung 2014) gestritten werden (müssen) – wie sonst nur noch über die Parteienfinanzierung.

Versorgung war auch der Anlass für die erstmalige gesetzliche Verankerung der Fraktionen gewesen. Ihr (Er-)„Zeugungsnarrativ“ (Geburtswehen eingeschlossen) offenbart, dass es – einiger allgemeiner Ausführungen zu Bildung und Status der Fraktionen zum Trotz – vor allem um das eine ging: die Finanzierung. Im Grundsatz als staatliche Alimentation geklärt,<sup>3</sup> hatte das Bundesverfassungsgericht immer deutlichere Präzisierungen angebracht,<sup>4</sup> so dass sich die Landtagspräsidenten 1992 auf einen Musterentwurf (vorbereitet von den LT- und BT-Direktoren) einigten, der dann den Kern der folgenden Fraktions- bzw. Abgeordnetengesetze bildete. Mit Klarstellungen, etwa zur Rolle der Rechnungshöfe, zur allgemeinen Rechtsfähigkeit oder zur Liquidation,<sup>5</sup> gehen natürlich Kontroversen einher – bisherige und neu entstandene. Umfassend dargestellt, sorgfältig differenzierend und erfreulich meinungsfreudig sind dazu die Beiträge (die hier nur exemplarisch hervorgehoben werden können) etwa von Stefan Sinner und Christian Waldhoff zur Verantwortlichkeit des Parlaments in den eigenen Angelegenheiten, zur Zweckbindung aller Finanzmittel oder zur Zulässigkeit von „Funktionszulagen“.

III. Das Parlamentsrecht und seine Darstellung stehen – bei aller erstaunlichen systemübergreifenden Kontinuität (mit dem Geschäftsordnungsrecht gar als „hochgradig veränderungsresistent“)<sup>6</sup> – in ihrer jeweiligen Zeit. „Wir leben nicht im Posthistorie“, sagen die Herausgeber, und fügen den zehn Teilen ihres Handbuchs einen 11. und – gleichsam als Summe – wohl wichtigsten über „Herausforderungen, Zukunftsfähigkeit und Parlamentsreform“ an.

Sven Hölscheidt analysiert hier die „Gouvernementalisierung und Entparlamentarisierung im Mehrebenensystem“ und stellt Funktionsverluste, aber auch -gewinne zusammen. Die Eurokrise, die im Weg der intergouvernementalen Zusammenarbeit bekämpft werde, gibt dem Gouvernementalismus Schub. Immerhin habe das Bundesverfassungsgericht die Eurorettung so weit parlamentarisiert, wie das nach deutschem Verfassungsrecht realistischerweise möglich sei. Hölscheidt: „Die Behauptung, die Zustimmung zu Rettungsmaßnahmen sei alternativlos,<sup>7</sup> ist unzutreffend und deshalb nicht geeignet, den Bundestag von seiner Verantwortung zu entlasten.“<sup>8</sup> Damit sind Kernfragen aufgeworfen, nicht ohne eine gehörige Skepsis: Nach welchen Maßstäben (nationalen oder supranationalen?) bemessen wir eigentlich die allseits konstatierten Demokratiedefizite, sind das womöglich Glaubensfragen? Und die intergouvernementale Zusammenarbeit, die in das Komplementärrecht mündet, bedürfe zwar letztlich der Zustimmung des Bundestags: „Aber welche Legitimationsleistung erzielt dieses Letztentscheidungsrecht im Mehrebenensystem?“<sup>9</sup>

Zum Abschluss geht es (als § 51) um die „Zukünftige Weiterentwicklung des Parlamentarismus“. Zunächst erfolgt eine (vor allem von Dieter Wiefelspütz betreute) Bestandsaufnahme des Reformbedarfs, wie er sich eher parlamentsrechtsintern darstellt (von der Verlängerung der Wahlperiode bis zur parlamentarischen Kontrolle der Geheimdienste). Dann aber werden die nachfolgenden Analysen zu Recht unter die entscheidende Thematik der „Notwendigkeit parlamentarischer Reaktionen auf Umfeldveränderungen“ gestellt. Sie beinhalten nichts weniger als eine Einschätzung des Zustands und der Entwicklung unserer gesellschaftlichen Verhältnisse.

Einen verstärkten gesellschaftlichen Pluralismus und eine stärkere Fraktionierung des Parteiensystems stellt Martin Morlok fest und beleuchtet Machtverschiebungen (durch Präsidentialisierungstendenzen), das Mehrebenensystem und neue Akteure, aber auch die Chancen europäischer Parteien bzw. Parteifamilien. Er mahnt nicht nur fachliche Kompetenz auf der Höhe der Komplexität an, sondern angesichts der immer steigenden Arbeitslast richtigerweise auch die

3 Mit der Trennung von Partei und Fraktion seit dem Urteil vom 13.7.1966, BVerfGE 20, 56 (104).

4 Vgl. nur DÖV 1983, 153; BVerfGE 62, 194; BVerfGE 70, 324 mit den Sondervoten Mahrenholz und Böckenförde; BVerfGE 80, 188 (Wüppesahl-Urteil vom 13.6.1989).

5 Immer noch lesenswert und zitiert: Uwe Günther, Das Ende einer Fraktion – Eine Reise durch juristisches Niemandsland, KJ 1993, 98.

6 Fabian Wittek, HdB-ParlR, § 2 Rn. 62.

7 An dieser Stelle im Original (HdB-ParlR, § 50) Fußnote 98: „Dazu *Merkel*, BT-Plenarprotokoll 17/39, 3724.“

8 Ebd., Rn. 53.

9 Ebd., Rn. 54.

notwendige Zeit für eigene Prozesse – „eine gewisse Sperrigkeit und Widersetzlichkeit des Parlamentes gegen die an es herangetragenen Ansinnen“.<sup>10</sup>

Utz Schliesky thematisiert als (erneuten) „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ die Digitalisierung mit Chancen und Risiken. Der Einsatz neuer Medien sei in der bisherigen verfassungsrechtlichen Diskussion noch zu sehr vom *status negativus* her betrachtet worden,<sup>11</sup> die Debatte über den *status activus* beginne erst zögerlich. Andererseits seien aber auch „Bedrohungsszenarien für die parlamentarische Demokratie“ zu sehen. Viele Internet-Artikulationsmöglichkeiten (etwa als *liquid democracy*) stellten eine Form der „Scheinpartizipation“ dar mit einer verborgenen und nicht demokratisch legitimierten Netzelite. Eine Chancengleichheit im Netz bestehe nicht, erst recht aber auch kein „netzimperatives Mandat“. Anerkannt wird das Verdienst der Piratenpartei, das Thema der digitalen Gesellschaft auf die politische Agenda gehoben zu haben.

Damit sind erste Anstöße gegeben, aber auch noch nicht mehr. Das Jahr 2016 hatte bei Manuskriptabschluss eben noch nicht stattgefunden. Schien das freie Internet anfänglich mehr an Information, Partizipation und somit an Demokratie zu verheißen (andernwärts gar einen „Frühling“ zu befördern), sind wir bereits jetzt, gleichsam innerhalb derselben Generation, zu Skeptikern geworden. Es sind nicht nur die formalen Aspekte unseres gewohnten politischen Prozesses tangiert. Es sind die Kommunikationsgrundlagen selbst, die in Frage stehen. Repräsentation baut auf (personales und sachliches) Vertrauen – aber auch das Verfahren einer plebiszitären Sachabstimmung gründet darauf, wie der Brexit-„Wahlkampf“ uns lehrt. Das systematische Schüren von Misstrauen, flagrantes Lügen (mit *fake news* und dem perfiden Geschrei von der „Lügenpresse“), die durch Algorithmen beförderte Beschränkung der Kommunikation auf die Kreise, die gleicher Meinung sind (*filter bubbles*/

Echokammer-Effekte), *hate speech*: Alle diese Erscheinungsformen bewirken, ja zielen auf eine Untergrabung freier und freimütiger Kommunikation, am Ende auf Entpolitisierung. Dabei tut im Gegenteil eine breitere und tiefere Auseinandersetzung not, insbesondere über die ökonomischen Bedingungen unserer „Umfeldveränderungen“, die unsere gesellschaftlichen Verhältnisse erst wirklich ausmachen. Sie geht über das „Parlamentsrecht“ hinaus, durchaus aber gerade auch den Rechtsdiskurs etwas an, wie uns TTIP, CETA, EPA und TIS (auch in dieser Zeitschrift) vor Augen führen.

IV. An Stelle eines Fazits und ausdrücklich als Kompliment: Dem Handbuch ist eine alsbaldige Neuauflage zu wünschen. Die Zeit ist schnelllebig, wie sich in einigen (im Übrigen wohl zusammengestellten und begründeten) Reformvorschlägen zeigt, die tatsächlich verwirklicht wurden, noch bevor der Band erscheinen konnte. Erst recht: auch nach „Lissabon“ gibt es schon wieder sehr relevante Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht wie des EuGH und noch mehr Themen. Zum Trost: Das erging dem „Schneider/Zeh“ seinerzeit nicht anders, als mit Manuskriptabschluss im Februar 1989 das richtungsweisende Wüppesahl-Urteil vom Juni desselben Jahres nicht mehr berücksichtigt werden konnte. Wünsche nach „Mehr“ sind auch schon provoziert (zum Beispiel die Fortführung der historischen Darstellung bis in die neueste Zeit; stiefmütterlich: die Behandlung der Volkskammer vom 18.3.1990). Es muss ja nicht gleich eine gänzliche Überarbeitung vorgelegt werden, ein kleiner Ergänzungsband könnte reichen. Oder vielleicht noch praktikabler und kostengünstiger: Das von Dimitris Th. Tsatsos an der FernUniversität Hagen begründete und von Martin Morlok in Düsseldorf fortgeführte Parteienrechtsinstitut (PRuF) stellt seine „Mitteilungen“ frei abrufbar in seine Homepage ein – hier könnten auch die wichtigsten Aktualisierungen zwanglos und zeitnah Platz finden. Das wäre dann die positive Wendung der Kommunikationsdigitalisierung.

Axel Adamietz

10 § 51 Rn. 127.

11 Er bezieht sich (§ 51 Rn. 77) auf BVerfGE 120, 274 vom 27.2.2008.