

## EDITORIAL

Die spezifische Machtbalance der vom Grundgesetz verfassten Institutionen erschien lange Zeit als gelungenes Modell, um Kontinuität und Wandel in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Dafür ist den bundesdeutschen Verfassungsvätern und -müttern auch sechzig Jahre nach dem ersten Zusammentreffen des Parlamentarischen Rates große Anerkennung zu zollen. Erst die seit zwei Jahrzehnten erheblich veränderten inneren und äußeren Rahmenbedingungen geben Anlass, die „Halbsouveränität“ (*Peter Katzenstein*), insbesondere die Machtbeschränkung von Bundestag und Bundesregierung durch Bundesrat und Bundesverfassungsgericht, kritischer zu sehen. *Karlheinz Niclaß* kennzeichnet sie als „fragwürdigen Kompromiss“, nachdem er die Motive der Grundgesetzautoren anhand der Verfassungs- und Demokratiediskussionen zwischen 1946 und 1948 herausgearbeitet hat.

Die Reform des deutschen Bundesstaates wird seit Jahren diskutiert, ebenso jene der (erweiterten) Europäischen Union. Besondere Sorge gilt dabei der Stellung der Parlamente, den historisch einzigartigen – und bisher unübertroffenen – Garanten der demokratischen Legitimation politischer Herrschaft. Wie angesichts multikultureller und multinationaler Herausforderungen demokratisch regiert werden kann, lässt sich in Kanada studieren. *Rainer-Olaf Schultze* untersucht, welche Lehren die dort praktizierten Formen föderaler Mehrebenensysteme für Reformen in Deutschland und Europa bereithalten. Zum institutionellen Wandel, auch das betont *Schultze*, muss bürgerschaftliches Engagement treten, um die Transparenz- und Demokratiedefizite postnationaler Konstellationen zu verringern. Und dieses Engagement nimmt seinen Anfang auf lokaler Ebene. *Freia Stallmann*, *Friedrich Paulsen* und *Annette Zimmer* weisen nach, dass Vereine nach wie vor als „Schule der Demokratie“ wirken. Dort lernt man das politische Geschäft, erwirbt fachspezifische Kenntnisse, und vor allem werden Bürger durch das Ehrenamt für Aktivitäten in Parteien motiviert. Obwohl also auch insofern das berühmte Wort des Speakers des US-Repräsentantenhauses, „*Tip*“ *O’Neill*, gilt: „All politics is local“, ist einer der „blindesten“ Flecken der Wahlforschung die Beteiligung an Kommunalwahlen. Auf Basis einer Fallstudie in Duisburg zeigen *Rüdiger Schmitt-Beck*, *Christian Mackenrodt* und *Thorsten Faas*, dass vor allem Interaktionen in sozialen Netzwerken, lokale Bindungen und ein hohes Maß an sozialem Vertrauen die Wahlbeteiligung fördern. Am Beispiel Osnabrücks weist *Carmen Schmidt* nach, dass Unterschiede zwischen kommunalen und nationalen Wahlergebnissen nicht auf eigenständige lokale Präferenzen der Wähler, sondern in erster Linie auf die erheblich niedrigere Wahlbeteiligung zurückzuführen sind. Den Parteien wie auch der Wissenschaft sei also anempfohlen, sich um die Politik vor Ort verstärkt zu kümmern.

Dass sich Bundestagsabgeordnete keineswegs nur in Wahlkampfzeiten um die Bürger bemühen, wird exemplarisch an dem Einblick deutlich, den *Hans-Peter Bartels*, MdB seit 1998, in seinen Alltag gewährt. Er hat gezählt, wie intensiv er seinen Wahlkreis betreut: Sprechstunden, Betriebsbesuche, Veranstaltungen von Parteien, Verbänden und Vereinen, Korrespondenz, Internet und Medienkontakte. Es ist zu wünschen, dass dies den Anstoß gibt für eine systematischere wissenschaftliche Beschäftigung mit der Wahlkreiskommunikation von Parlamentariern. Zwei schwierigen Fragen der Abgeordnetenrealität wenden sich *Sebastian Wolf* und *Siegfried Jutzi* zu. *Wolf* illustriert die „lange und kurvenreiche Geschichte“ der Kriminalisierung der Abgeordnetenbestechung. Er kritisiert einerseits, dass Deutschland die 2003 unterzeichnete UN-Konvention gegen Korruption noch nicht ratifi-

ziert hat, weil der Bundestag sich bisher nicht entschließen konnte, den Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung zu verschärfen; andererseits beleuchtet er die Schwierigkeiten, Responsivität gegenüber Interessen und also sozialadäquates Verhalten der Parlamentarier von strafwürdigem Gebaren abzugrenzen. *Jutzi* stimmt in seiner Urteilsbesprechung dem Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht zu, das das Gesetz, nach dem Landtagsabgeordnete keine Zuwendungen aus Dienst- oder Arbeitsverhältnissen ohne Gegenleistungen erhalten dürfen, für verfassungsgemäß, aber ergänzungsbedürftig gehalten hat. Er legt allen Landesgesetzgebern nahe, entsprechend tätig zu werden.

Im Alltag der Landesparlamente spielen die Landtagsverwaltungen eine wichtige Rolle. Dennoch fehlt es bislang an einer Bestandsaufnahme zu ihrer Stellung und ihren Funktionen. Diese legt *Hans Herz* nun vor. Seiner alle Länder umfassenden Tabelle sind zahlreiche Einzelheiten zu Rechten und Organisation der Verwaltungen zu entnehmen. Die notwendige Problematisierung des Verhältnisses von Verwaltung und Parlament nimmt er unter der Leitperspektive der „funktionalen legislativen Kooperation“ vor. Ein anderer für Parlamentspraktiker und -forscher höchst nützlicher Sachstandsbericht findet sich in dem Beitrag von *Heinz-Willi Heynckes*. Er dokumentiert detailliert das Ausschusverfahren nach der Geschäftsordnung des Bundestages, erörtert Rechtsprobleme und betont, wie wichtig ein breiter Konsens in prozeduralen Fragen für konstruktive Ausschussarbeit und optimale inhaltliche Beratungsqualität ist. Auf dieser Basis kann nun substantiiert diskutiert werden, welcher Reformen das Ausschusverfahren bedarf.

*Tilman Hoppe* stellt eine Neuregelung im Gesetz über Parlamentarische Untersuchungsausschüsse auf den Prüfstand. Zum ersten Mal hat ein Untersuchungsausschuss des Bundestages 2007 von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einen Ermittlungsbeauftragten einzusetzen. *Hoppe* untersucht den Anwendungsfall und kommt zu dem Schluss, dass sich dieses Instrument beim ersten Praxisdurchgang bewährt hat.

Eine Praxisbewährung anderer Art mit wahrscheinlich weit reichenden Folgen für die politische Landschaft steht in Hamburg an: die erste schwarz-grüne Koalition auf Landesebene. *Patrick Horst* analysiert die Bürgerschaftswahl 2008 in der Hansestadt. Während es der Linkspartei gelang, in ein viertes westdeutsches Landesparlament einzuziehen, scheiterte die FDP erneut an der Sperrklausel. Der alte und neue CDU-Bürgermeister *Ole von Beust* entschied sich gegen eine Große Koalition. Seine Zusammenarbeit mit den Grünen soll als „Ergänzungskoalition“ gelten, nicht aber als Modell für die Bundesebene. Dies dürfte im Bundestagswahljahr 2009 gewiss noch zutreffen; ob aber die große ideologische Spannweite nicht doch durch – erfolgreichen – Pragmatismus im politischen Alltag überbrückt werden kann oder gar schrumpft, werden Wähler wie Koalitionsforscher künftig mit Spannung verfolgen.

Die Einschätzung dieser Entwicklungen durch die Öffentlichkeit wird wesentlich von den Massenmedien gesteuert. Mehr noch: Der Parlamentarismus selbst ist heute existenziell von ihnen abhängig. Dies befindet *Wolfgang Zeh*. Obwohl Fernsehen, Rundfunk und Zeitschriften teils mit dem Staat zusammen, teils in Konkurrenz zu ihm politische Herrschaft ausüben; obwohl sie gesellschaftliche Normen mit produzieren und verändern; obwohl sie den Anspruch erheben, alle anderen politischen Akteure zu kontrollieren, sind sie selbst solcher Kontrolle weitgehend entzogen, „de legibus absolutus“. *Zehs* Essay mahnt, über „Legitimationsprobleme im frühen Medienabsolutismus“ kritisch nachzudenken.

Suzanne S. Schüttemeyer