

Abgeordnete zwischen Parteibindung, Regierungsdisziplin und neuen Formen der Partizipation

Sophie-Charlotte Lenski

A. Einleitung: Parlament und Regierung in Zeiten der Großen Koalition

Wenn eine wesentliche Bedeutung der Rechtsvergleichung darin liegt, bessere Kenntnis über das eigene Recht zu gewinnen,¹ so erfüllen die impulsgebenden Ausführungen von Richard Calland dies gleich in doppelter Weise. Zum einen erhellen sie das Verständnis der rechtlichen Grundlagen, denen die Abgeordneten in Südafrika unterliegen, und ermöglichen so einen Vergleich auf normativer Ebene. In noch eindrucksvollerer Weise ermöglichen sie aber durch den Vergleich den Blick auf die umgekehrten Vorzeichen, unter denen die rechtliche wie politische Debatte dieses Themenfelds in Deutschland und Südafrika auf tatsächlicher Ebene zu stehen scheint. Während Calland für Südafrika eine neue Phase des Parlaments mit einer stärkeren Opposition und einer schwächeren Regierungspartei beschreibt, werden in Deutschland gerade erste Schritte unternommen, um genau die gegenteilige Entwicklung zu reflektieren: Seit der Bundestagswahl 2013 befindet sich Deutschland nicht nur in einer Situation, in der erstmals in der Geschichte weniger Parteien im Bundestag vertreten sind als in der Legislaturperiode davor. Durch die Große Koalition, die über eine Mehrheit von fast 80% der Sitze verfügt, wird die Opposition im Bundestag zurzeit geradezu marginalisiert. Auf die institutionelle Stellung des Parlaments aber auch des einzelnen Abgeordneten bleibt dies nicht ohne Auswirkungen.

Vier Aspekte, die Richard Calland in seinen Ausführungen anspricht, erweisen sich in der Rückspiegelung auf die deutsche Sicht dabei als besonders relevant und spannend für den Vergleich: zum einen das Dreiecksverhältnis zwischen Parteien, Staat und Gesellschaft, zum zweiten das Verhältnis von Regierung und Parlament, drittens der repräsentative Status

1 Christoph Schönberger; Verfassungsvergleichung heute, VRÜ 43 (2010), S. 7, 22.

des Abgeordneten und seine Wahl sowie schließlich das subjektive Recht des Bürgers auf Teilnahme am politischen Prozess.

B. Parteien, Staat und Gesellschaft – ein Dreiecksverhältnis

Die erste Frage nach dem Verhältnis von Partei, Staat und Gesellschaft trifft einen Kernbereich der deutschen Diskussion, wie sie bis in die Weimarer Republik zurückreicht. Zwischen der Parteienstaatslehre Gerhard Leibholz² und der Statuslehre Konrad Hesses³ klafft bis heute eine Lücke in der verfassungsrechtlichen Diskussion, die von der Praxis ausgefüllt, aber von der Wissenschaft kaum erklärt wird. Insofern ist in Deutschland zwar auf normativer Ebene eine sehr klare Trennlinie zwischen staatlichen Organen auf der einen Seite und der Gesellschaft auf der anderen Seite gesetzt, in der die Parteien in der Gesellschaft verankert sind, aber das Bindeglied zu den staatlichen Institutionen bilden. Neben der Tatsache, dass schon diese strikte Trennung zwischen Staat und Gesellschaft mittlerweile wieder verstärkt in Frage gestellt wird, bleiben die praktischen Auswirkungen dieser Abgrenzung gleichwohl diffus – und zwar von der Seite der Parteien aus in beide Richtungen.

In Hinblick auf die Abgrenzung zwischen Parteien und Staat wird etwa das Thema der Ämterpatronage schon seit vielen Jahren genauso intensiv wie auch erfolglos diskutiert.⁴ In jüngerer Zeit wurde dieser Aspekt angereichert durch Fragen der Verwendung öffentlicher Mittel zugunsten parteipolitischer Interessen, insbesondere in Hinblick auf Parlamentsfraktionen. Die Zahlungen aus öffentlichen Haushalten an Fraktionen haben insofern in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich und deutlich zugenommen, was unter anderem auch in einem Anstieg der Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen begründet liegt. Gerade in diesem Bereich ist aber in der Praxis die Unterscheidung zwischen Fraktionsarbeit, die aufgrund der notwendigen Einbettung in die Arbeit des Parlaments grund-

2 Gerhard Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, 3. Aufl. 1966; ders., Die Grundlagen des modernen Wahlrechts, VVDStRL 7 (1931), S. 159 ff.

3 Konrad Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1959), S. 11 ff.

4 Vgl. nur Martin Dippel, Ämterpatronage durch politische Parteien, NordÖR 2009, S. 102 ff.; Hans Herbert von Arnim, Parteien in der Kritik, DÖV 2007, S. 221 ff.; Michael Kloepfer, Politische Klasse und Ämterpatronage, ZBR 2001, S. 189 ff.

sätzlich dem staatlichen Bereich zuzuordnen ist, und klassischer Parteiarbeit immer stärker verschwommen und undeutlicher geworden. Nach welchen Kriterien kann objektiv entschieden werden, ob etwa eine Anzeigenkampagne der politischen Arbeit einer Fraktion oder derjenigen einer – identische Ziele verfolgenden – Partei zuzuordnen ist? Nicht nur in der Praxis der Parlamente, auch in der wissenschaftlichen Begleitung dieser Frage wird immer noch nach handhabbaren Kriterien für diese Abgrenzung gesucht.⁵ Damit aktualisiert sich das bereits in den 1970er Jahren vom Bundesverfassungsgericht für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung entschiedene⁶ Problem nun für andere staatliche Bereiche – ohne dass freilich im Bereich der Regierung nicht auch immer wieder neue Fragen jenseits klassischer Öffentlichkeitsarbeit aufgeworfen würden.⁷

Andererseits – oder vielleicht auch als Folge dessen – wurde jüngst die Abgrenzung zwischen Staat, Partei und Gesellschaft aus genau umgekehrter Perspektive virulent, als das Bundesverfassungsgericht über parteipolitisch gebundene Vertreter gesellschaftlicher Gruppen im staatsfrei zu haltenden öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu entscheiden hatte.⁸ Bei dem Versuch, Regeln für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufzustellen, die sicherstellen können, dass seine Aufsichts- und Entscheidungsgremien maßgeblich in gesellschaftlicher, nicht in staatlicher Hand sind, ordnete das Bundesverfassungsgericht die Parteien hier nun gerade nicht mehr schwerpunktmäßig dem gesellschaftlichen, staatsfrei zu haltenden Raum zu, sondern rückte sie umgekehrt in die Nähe des Staates, von dessen Einfluss die quasi gesellschaftlichen Gremien des Rundfunks abzuschirmen seien. Gerade hier offenbarte sich damit das Dilemma, dass einerseits für die praktische Realisierung des staatsfernen, gruppen- und meinungsplura-

5 Vgl. nur *Gerald Kretschmer*, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Hans Hofmann/Axel Hopfauf (Hrsg.), GG, 12. Aufl. 2011, Art. 40 Rn. 61b, Art. 42 Rn. 24; *Jürgen Schröder*, Zur Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen, NVwZ 2005, S. 1281; *Otto Depenheuer*, Selbstdarstellung der Politik, 2002, S. 57 ff.; *Marcus Heintzen*, Die Trennung von staatlicher Fraktions- und staatlicher Parteienfinanzierung, DVBl. 2003, S. 708 ff.; *Hans H. Klein*, in: Michael Brenner/Peter M. Huber/Markus Möstl (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel, FS für P. Badura, 2004, S. 263 ff.; *Sven Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 604 ff.

6 BVerfGE 44, 125.

7 Umfassend dazu *Sophie Lenski*, Regierungs- und Fraktionsarbeit als Parteiarbeit, DÖV 2014, S. 585 ff.

8 BVerfGE 136, 9 ff.

len öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine Auswahl gesellschaftlicher Vertreter erforderlich ist, die in einem weiten Sinne bestimmte Anforderungen von Repräsentation erfüllen muss, in Deutschland aber andererseits letztlich kein gefestigtes gesellschaftliches Instrument jenseits des Parteienwettbewerbs für eine derartige Aufgabe besteht.

Die etwas diffuse Stellung der Parteien in einem Zwischenraum zwischen Staat und Gesellschaft beschäftigt unter anderen Vorzeichen somit auch die deutsche Diskussion. Von Lösungen ist man bisher jedoch noch weit entfernt.

C. Regierung und Parlament in der politischen Auseinandersetzung

Als zweiter Vergleichspunkt sei hier das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament hervorgehoben, auch wenn dies gleichwohl nicht völlig unvermittelt neben dem erstgenannten Punkt steht. In Fragen der Europäischen Union, insbesondere der Währungsunion, sind diese Aspekte in jüngerer Zeit intensiv diskutiert und vor allem durch das Bundesverfassungsgericht austariert worden. Immer wieder ging es dabei darum, eine Balance zwischen den Anforderungen einer schnell agierenden operativen Politik auf Regierungsebene und den Entscheidungsbefugnissen und Beteiligungsrechten des Bundestages zu finden.

In der neuen Legislaturperiode mit ihrer marginalisierten Opposition von nur 20% der Sitze im Bundestag werden sich die entsprechenden Themen auch auf rein nationaler Ebene in deutlich verstärkter Form stellen. Zwar wurde für die aktuelle Legislaturperiode zeitlich begrenzt ein neuer § 126a in die GO BT eingefügt, der auf der Ebene des Geschäftsordnungsrechts die verfassungsrechtlich sehr eingeschränkten Wirkungsmöglichkeiten der Kleinstopposition erweitern soll. Aufgrund der fehlenden verfassungsrechtlichen Verankerung bleibt die Opposition jedoch bei der Ausübung ihrer Rechte auf das Wohlwollen der Regierungsfraktionen angewiesen.⁹

Deutliche Anzeichen dafür zeigen sich gerade im Bereich des Untersuchungsausschusses zur Aufklärung der NSA-Affäre. Bereits bei der Einsetzung des Ausschusses offenbarte sich das strukturelle Problem einer zu-

⁹ Benedikt Beckermann/Daniel Weidemann, K(l)eine Opposition ohne Rechte, *Der Staat* 53 (2014), S. 315 f.

sammengeschrumpften Opposition, war diese doch verfassungsrechtlich noch nicht einmal aus eigener Kraft in der Lage, den Untersuchungsausschuss einzusetzen.¹⁰ Aufgrund des öffentlichen Drucks schlossen sich zwar auch die Regierungsfraktionen dem Antrag auf Einsetzung an. Diese Zustimmung wurde jedoch durch Zugeständnisse bei der Formulierung des Untersuchungsauftrags erkauft. Bei der konkreten Beweiserhebung setzt sich dieser Streit zwischen Opposition und Regierung nun fort¹¹ und offenbart grundsätzlich unterschiedliche Perspektiven auf die Frage, welche Informationen das Parlament und seine Mitglieder im Bereich der Terrorismusabwehr auch und gerade in Zusammenarbeit mit ausländischen Geheimdiensten von der Regierung verlangen können. Vermutlich wird das Bundesverfassungsgericht hier im Laufe der Legislaturperiode das Verhältnis beider Akteure immer wieder kasuistisch austarieren müssen.

D. Wahl und Status der Abgeordneten

Das Bundesverfassungsgericht ist es auch, das im dritten identifizierten Bereich, dem repräsentativen Status des Abgeordneten und seiner Wahl, eine zunehmend entscheidende Rolle übernimmt. Deutlich zeigt sich das im Bereich des Wahlrechts. Das oft so hochgelobte deutsche System der personalisierten Verhältniswahl ist in den letzten Jahren in Karlsruhe zunehmend unter Druck geraten, innerhalb kürzester Zeit wurden immer wieder Änderungen des Gesetzgebers nötig, weil die komplizierten Regelungen der Verrechnung von Erst- und Zweitstimme zu Verzerrungen des Stimmgewichts führten.¹² Die vermeintlichen Gewinne durch stärkere Per-

10 S. dazu ausführlich *Pascale Cancik*, Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition, NVwZ 2014, S. 18 ff.; *Lars Brocker*, Die „Splitterenquête“, DÖV 2014, S. 475 ff.

11 Vgl. für die umstrittene Zeugenvernehmung Edward Snowdens *Bertold Huber/Hans de With*, Der unverzichtbare Zeuge – Recht und Pflicht zur Vernehmung Edward Snowdens vor dem NSA-Untersuchungsausschuss, NJW 2014, S. 2698 ff. Das Bundesverfassungsgericht hat einen (ersten) Antrag der Opposition in dieser Sache als unzulässig verworfen, da die angegriffene vorläufige Stellungnahme der Bundesregierung kein tauglicher Gegenstand im Organstreitverfahren sei, BVerfGE 138, 45.

12 BVerfGE 131, 316; 121, 266.

sonalisierung und stärkere Anbindung des Abgeordneten an den Wähler¹³ wurden in der konkreten Ausgestaltung somit durch eine Beeinträchtigung der Gleichheit der Wahl bezahlt.

Dass eine Entflechtung der komplexen Regelungen und eine damit verbundene dringend nötige Grundsatzreform nicht zustande kamen, hängt wiederum maßgeblich mit den Interessen der im Parlament vertretenen Parteien zusammen. Unter dem argumentativen Deckmantel der personnel Bindung wird hier somit tatsächlich über das Wahlrecht oft nur versucht, parteipolitische Interessen durchzusetzen.

E. Subjektive Rechte auf Partizipation am politischen Entscheidungsprozess

Der letzte aufgeworfene Punkt betrifft schließlich das Recht und die Möglichkeit des Einzelnen auf Partizipation am politischen Entscheidungsprozess. Gerade in Hinblick auf Großvorhaben der Infrastrukturplanung und den dadurch ausgelösten Protesten sind diese Fragen in Deutschland in den letzten Jahren intensiver diskutiert worden,¹⁴ wenn die Diskussion auch kaum in konkrete Änderungen gemündet ist. Interessant bleibt jedoch insofern, dass es in der deutschen Debatte dabei oft um Verwaltungsentscheidungen, insbesondere über Großvorhaben, nicht um Entscheidungen des parlamentarischen Gesetzgebers geht, institutionell also nicht der Bereich der Repräsentation im engeren Sinne betroffen ist, sondern des gestaltenden Gesetzesvollzugs durch die Verwaltung.

Man kann dies als Ausdruck eines verstärkten Willens zu Beteiligung jenseits klassischer Formen der Repräsentation deuten. Ebenso möglich ist es aber auch, das Phänomen als Ausdruck einer verstärkten Bürokratisierung der repräsentativen parlamentarischen Strukturen zu begreifen. In

13 Kritisch zur Annahme, derartige Effekte durch das System der personalisierten Verhältniswahl erreichen zu können, Sophie Lenski, Paradoxien der personalisierten Verhältniswahl, AÖR 134 (2009), S. 473 ff.

14 Vgl. etwa nur Kay Waechter, Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, VVDStRL 71 (2012), S. 499 ff.; Thomas Mann, Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, 71 (2012), S. 544 ff.; Johannes Saurer, Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, DVBl 2012, S. 1082 ff.; Margit Seckelmann, Wohin schwimmt die Demokratie?, DÖV 2014, S. 1 ff.; Eckart Hien, Bürgerbeteiligung im Spannungsfeld der Gewaltenteilung, DVBl 2014, S. 495 ff.

einer parlamentarischen Kultur, in der sich das Parlament als Arbeits-, nicht als Redeparlament versteht,¹⁵ die repräsentative Komponente sich also vor allem auf die Problemlösung, nicht auf die Artikulation der Meinungen und Interessen bezieht, ist es insofern vielleicht nicht erstaunlich, wenn sich das Bedürfnis nach Teilhabe am politischen Prozess zunehmend auf den Bereich dieser exekutiven Problemlösung fokussiert. Auch dieser Trend wird wiederum verstärkt durch die abnehmende Rolle der Opposition. Wenn nicht mehr nur die Regierung, sondern auch das Parlament von quasi-konsensualen Entscheidungsprozessen mit hierarchischer Struktur geprägt wird, nähert es sich bürokratischen Strukturen an. Zudem wird auch dieser Trend durch die stetig wachsende Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts als politischem Akteur verstärkt. Die wachsende nachvollziehende gerichtliche Kontrolle des parlamentarischen Prozesses rückt ihn auch insofern in die Nähe gerichtlich überprüfbaren Verwaltungshandlungs.

F. Ausblick: Repräsentative Demokratie in der Krise?

Ist die repräsentative Demokratie damit in Deutschland in der Krise? Zy-nisch könnte man behaupten, sie habe sich nie in einem anderen Zustand befunden. Die Situation in Deutschland ist insofern schon immer deutlich von Zwischenformen geprägt. Dies betrifft zum einen sehr grundsätzlich das immer noch etwas unklare Verständnis von der Rolle der Parteien zwischen Staat und Gesellschaft. Zum anderen ist das sehr starke personale Element in der Verhältniswahl betroffen, das trotz des Personenbezugs von den Parteien immer weiter kompensiert wird. Auch die Rolle vor allem des Bundestags als Arbeitsparlament mit quasi-bürokratischen Strukturen setzt die Reihe der Zwischenformen fort. Verstärkt wird dies zuletzt durch die in Deutschland überragende Rolle des Bundesverfassungsgerichts, das insbesondere in Fragen der europäischen Integration längst ein

15 Zu den verschiedenen Parlamentstypen in Hinblick auf ihre kommunikative Bedeutung s. Armin Burkhardt, Das Parlament und seine Sprache, 2003, S. 5 ff.; zur historischen Entwicklung dieser Funktionsbeschreibung im deutschen Parlamentarismus ausführlich Christoph Schönberger, in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2015, § 1; beide Aspekte im Bundesstag verwirklicht sehend Peter Schindler, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 29 Rn. 4; eine klare Einordnung als Arbeitsparlament abgebend hingegen Claus Arndt, ebd., § 21 Rn. 9 ff.

bestimmender Akteur jenseits repräsentativer Strukturen ist. Vielleicht ist es am Ende ja aber gerade das Bundesverfassungsgericht, das die Repräsentation rettet? Es wäre jedenfalls eine sehr deutsche Idee.