

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## Parlamentarismus

*Marie-Luise Recker*

ANATOMIE UND ARBEIT  
DES ERSTEN DEUTSCHEN  
BUNDESTAGES

*Hermann Butzer*

PARLAMENTARISCHE  
FRAGERECHTE

*Joachim Behnke*

DAS WAHLGESETZ ALS  
ERGEBNIS EINES WETTKAMPFS  
VON INTERESSEN

*Jelena von Achenbach*

PARLAMENTARISIERUNG  
DER AUßEN- UND  
SICHERHEITSPOLITIK

*Claudia C. Gatzka*

POLITISCHE KOMMUNIKATION  
ZWISCHEN WÄHLERN UND  
GEWÄHLTEN

*Andreas M. Wüst*

PARLAMENTARISCHE  
REPRÄSENTATION IM  
EINWANDERUNGSLAND

*Charlotte Klönk*

ANTIDEMOKRATISCHE BILDER  
DER DEMOKRATIE

# APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE  
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**



# Parlamentarismus

## APuZ 38–39/2024

**MARIE-LUISE RECKER**

### ANATOMIE UND ARBEIT DES ERSTEN DEUTSCHEN BUNDESTAGES

Der erste Deutsche Bundestag trug wesentlich zum Aufbau der westlich-liberalen Demokratie in der jungen Bundesrepublik bei. Hierbei knüpfte er an ältere Traditionen und Praktiken des Parlamentarismus in Deutschland an, setzte aber auch neue Akzente.

Seite 04–10

**HERMANN BUTZER**

### PARLAMENTARISCHE FRAGERECHTE

In einer Demokratie sind das Parlament und seine Mitglieder damit betraut, das Handeln der Regierung zu kontrollieren. Die Geschäftsordnung des Bundestages räumt zu diesem Zweck das Recht zu Großen und Kleinen Anfragen an die Bundesregierung ein.

Seite 11–17

**JOACHIM BEHNKE**

### DAS WAHLGESETZ ALS ERGEBNIS EINES WETTKAMPFS VON INTERESSEN

Reformen des Wahlsystems tangieren immer die Machtinteressen der Parteien. Das Wahlgesetz von 2023 ist wegen der Abschaffung der Grundmandatsklausel in die Kritik geraten. Unbestreitbar aber ist, dass das neue Gesetz viele Probleme auf grundlegende Weise löst.

Seite 18–25

**JELENA VON ACHENBACH**

### PARLAMENTARISIERUNG DER AUßEN- UND SICHERHEITSPOLITIK

Traditionell fallen außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen in den Kompetenzbereich der Bundesregierung. Nicht zuletzt aus demokratischen Erwägungen hat das Bundesverfassungsgericht aber die Rechte des Bundestages gestärkt, insbesondere in der Europapolitik.

Seite 26–32

**CLAUDIA C. GATZKA**

### POLITISCHE KOMMUNIKATION ZWISCHEN WÄHLERN UND GEWÄHLTEN

In einer repräsentativen Demokratie stand und steht die politische Arbeit der Gewählten unter besonderer Beobachtung. Die Auswertung von Bürgerbriefen in der Bundesrepublik zeigt, wie sich das Selbstverständnis des „Wahlvolkes“ und der Abgeordneten verändert hat.

Seite 33–39

**ANDREAS M. WÜST**

### PARLAMENTARISCHE REPRÄSENTATION IM EINWANDERUNGSLAND

Menschen mit Migrationsgeschichte waren als Abgeordnete in Parlamenten in Deutschland lange unterrepräsentiert. Die Lage hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten dank unterschiedlicher gesellschaftlicher Entwicklungen deutlich verbessert, doch Defizite bleiben bestehen.

Seite 40–45

**CHARLOTTE KLONK**

### ANTIDEMOKRATISCHE BILDER DER DEMOKRATIE

2020, 2021 und 2023 griffen wütende Protestierende Parlamente in Berlin, in Washington und in Brasília an. Ihre Bildsprache speist sich aus historischer, oft autoritär geprägter Symbolik, die durch ihren Einsatz im vermeintlich demokratischen Widerstand neue Geltung gewinnt.

Seite 46–54

# EDITORIAL

Am 7. September 1949 konstituierte sich in Bonn der Deutsche Bundestag und nahm seine Arbeit als gesetzgebende Gewalt der jungen Bundesrepublik auf. Nach den institutionellen Krisen der Weimarer Republik und den Menschheitsverbrechen der NS-Diktatur waren die ersten Schritte in der parlamentarischen Demokratie ebenso voraussetzungsvoll wie essenziell. Die 410 Abgeordneten mussten in Zeiten großer Unsicherheit Vertrauen in ein System schaffen, das vom mühsamen, zuweilen frustrierenden Ausloten politischer Kompromisse lebt, in dem die Grundrechte geachtet werden und das Regierungshandeln stets einem kritischen Korrektiv unterliegen sollte.

Parlamente gelten als „Herzkammern der Demokratie“, ob auf Landes-, Bundes- oder auf europäischer Ebene. Die direkt vom Volk gewählten Abgeordneten sind für die Dauer einer Legislatur damit betraut, Gesetze in Ausschüssen und Plenarsitzungen auszuhandeln und zu verabschieden. Im Sinne der Gewaltenteilung kontrollieren sie die Regierung und können diese, je nach politischen Mehrheitsverhältnissen, stützen oder stürzen. Zugleich sind Parlamente immer auch Projektionsflächen für gegensätzliche politische Interessenlagen, etwa beim Zuschnitt von Wahlgesetzen, bei der Kompetenzverteilung im Föderalstaat oder in der Außen- und Sicherheitspolitik.

Inhärent ist der freiheitliche Charakter einem Parlament jedoch nicht. Seine Arenen können leicht zur Bühne autoritärer oder gar gewaltbereiter Kräfte werden. Um es davor zu schützen, müssen seine Mitglieder unverzagt um das Vertrauen in die demokratische Ordnung werben – und zusammen mit den Bürgerinnen und Bürgern dafür kämpfen.

*Martin Schiller*

# ANATOMIE UND ARBEIT DES ERSTEN DEUTSCHEN BUNDESTAGES

*Marie-Luise Recker*

„Feierliche Eröffnung des ersten Deutschen Bundestages. Der Alterspräsident Löbe eröffnet. (...) Mein Schwanengesang, meint er.“<sup>01</sup> Mit diesen Worten blickte Heinrich Krone, Abgeordneter der ersten Stunde und später sechs Jahre lang Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion, am Abend des 7. September 1949 auf die konstituierende Sitzung des Parlaments am Rheinufer in Bonn am Vormittag zurück. Es war eine symbolträchtige Fügung, dass Paul Löbe, der bereits 1919/20 Vizepräsident der Weimarer Nationalversammlung und dann von 1920 bis 1932 Präsident des Reichstages gewesen war, als Alterspräsident diese Eröffnungssitzung leitete. Die Rückbesinnung auf die während der ersten deutschen Demokratie eingeübten parlamentarischen Bräuche und Praktiken war ein durchgängiges Kennzeichen im Auftreten des Deutschen Bundestages. Daran wollte man sich orientieren, daran knüpfte man an. Schließlich ergab sich damit eine Traditionslinie bis zur Nationalversammlung in der Frankfurter Paulskirche 1848/49.

## KONSTITUIERENDE SITZUNG

Alles an der Sitzung des 7. September 1949 atmete den Charakter des Provisorischen: die Stadt, das Gebäude, das Zeremoniell. Da Berlin, die alte Hauptstadt des Deutschen Reiches, unter Vier-Mächte-Kontrolle stand, hatte man für die junge Bundesrepublik einen anderen Ort suchen müssen, an dem sich die Bundesorgane konstituieren konnten. Die aussichtreichsten Bewerber waren Frankfurt am Main und Bonn gewesen. Eine Entscheidung für Frankfurt, Wahl- und Krönungsort deutscher Kaiser und Könige sowie 1848/49 Tagungsort der Nationalversammlung, stellte für manches Mitglied des Parlamentarischen Rates, der diese Frage zu entscheiden hatte, jedoch wohl zu sehr den Anspruch von Berlin infrage, nach Überwindung der Teilung erneut Hauptstadt eines wiederver-

einten Deutschlands zu sein. Nach einer heftigen und kontroversen Debatte hatte der Rat am 10. Mai 1949 schließlich Bonn zur Bundeshauptstadt bestimmt.

In dem Gebäude der ehemaligen Pädagogischen Akademie am Rheinufer, in dem der Bundestag erstmals zusammenkam,<sup>02</sup> hatte zuvor bereits der Parlamentarische Rat getagt. Das in den frühen 1930er Jahren im Bauhausstil am südlichen Stadtrand Bonns errichtete Gebäude war für die Belange von Bundestag und Bundesrat – der ebenfalls in diesem Gebäudekomplex tagen sollte – umgebaut worden. Ein Foyer, ein Lese- und Schreibsaal, Sitzungssäle, Arbeitsräume und eine Bibliothek fanden nun darin Platz. Zudem war an das Gebäude ein neuer Plenarsaal angefügt worden. Ursprünglich hatte der Architekt dafür einen quadratischen Grundriss und eine kreisförmige, von innen nach außen leicht ansteigende Sitzordnung vorgesehen, bei der die Plätze von Bundestagspräsidium, Bundesregierung und Bundesrat nicht besonders hervorgehoben worden wären, sondern sich in die Runde der Abgeordneten eingefügt hätten. Dieser Plan stieß jedoch auf den Widerspruch der künftigen Benutzer, sodass nun eine Sitzordnung in Form eines zur Stirnseite hin geöffneten Halbrunds vereinbart wurde, die derjenigen im Berliner Reichstagsgebäude der Weimarer Zeit verwandt war. Keilförmig auf die Mitte ausgerichtet, fanden darin die Abgeordneten Platz. Diesen Sitzreihen standen die um mehrere Stufen erhöhte Präsidentenbank gegenüber und davor das Rednerpult. Links und rechts – und auch leicht erhöht – fanden die Mitglieder von Bundesregierung und Bundesrat Platz. Diese Sitzordnung entsprach der veralteten Parlamentsarchitektur des 19. Jahrhunderts mit einem strikten Gegenüber von Legislative und Exekutive. An der Stirnwand des Saals hing ein weißer Veloursvorhang, der in Goldapplikation die Wappen der elf Bundesländer sowie Berlins zeigte.

Dem eher schmucklosen Parlamentsgebäude und der gewollten Symbolarmut des Plenarsaals entsprach die Geschäftsmäßigkeit der Eröffnungssitzung. „Es braucht nicht niederreißende Polemik, sondern aufbauende Tat. (...) Meine Damen und Herren, lassen Sie uns die Arbeit mit diesem Vorsatz beginnen!“<sup>03</sup> So hatte Alterspräsident Löbe seine Eröffnungsrede geschlossen. Nicht die Besinnung auf die historische Stunde, in der ein neuer und – wie sich aus der Rückschau zeigt – insgesamt erfolgreicher Anlauf zu einer stabilen parlamentarischen Demokratie gestartet wurde, nicht der pathetische Appell zur Gestaltung einer visionären Zukunft standen im Mittelpunkt der konstituierenden Sitzung, sondern der eher gouvernemental-staatstragende Hinweis auf die anstehenden Aufgaben. Dieser Haltung entsprach das nüchterne parlamentarische Zeremoniell. Wie der langjährige Bundestagspräsident Norbert Lammert im Rückblick konstatierte, hatte „die Bonner Nachkriegsrepublik (...) sich eine Formaskese [verordnet], die nicht nur die monumental-ästhetische Repräsentation des Nationalsozialismus konterkarieren, sondern auch den transitorischen Charakter als nationalstaatliches Provisorium abbilden wollte“.<sup>04</sup>

Angesichts der räumlichen Enge des neuen Bundeshauses am Rheinufer müssen die Arbeitsbedingungen der neuen Parlamentarier im Rückblick als unzureichend bezeichnet werden. Während Bundestagspräsidium und Fraktionsvorstände immerhin über eigene, wenn auch schlichte Büroräume verfügten, mussten sich die „einfachen“ Abgeordneten zu mehreren ein Zimmer teilen oder gar mit Tischen und Stühlen in den Gängen oder im Bundestagsrestaurant behelfen. Es war keine Seltenheit, dass Abgeordnete auf den Treppenstufen oder im Ruheraum saßen und die Vielzahl parlamentarischer Drucksachen

sozusagen zwischen Tür und Angel durcharbeiteten.<sup>05</sup> Überlegungen, die Situation durch die Errichtung weiterer Bauten, vor allem von Büroräumen, zu entschärfen, gerieten jedoch schnell in die Kritik, da ein Ausbau des Bonner Parlaments- und Regierungsviertels als ein Verrat am Wiedervereinigungsgebot und am Anspruch Berlins als künftiger Hauptstadt eines vereinten Deutschland angesehen wurde.

## PRÄGUNGEN UND ERFAHRUNGEN

Wer waren die 410 Abgeordneten, 28 Frauen und 382 Männer, die am 7. September 1949 dort einzogen?<sup>06</sup> Drei von ihnen waren schon 1919/20 Mitglied der Weimarer Nationalversammlung gewesen, dem Reichstag bis 1933 hatten 29 von ihnen angehört, viele zudem Länderparlamenten und kommunalen Gremien. Sie brachten also Erfahrung in parlamentarischer Arbeit mit. Allerdings zog nach 1949 nicht die „erste Garde“ der Weimarer Politiker in die Parlamente der entstehenden Bundesrepublik ein: „Die Namen Adenauer, Schumacher und Heuss waren vor 1933 sicherlich nicht unbekannt gewesen. In der ersten Reihe standen sie jedoch nicht.“<sup>07</sup> In der Mehrzahl führte der Weg in den Deutschen Bundestag jedoch über die Länderparlamente der westlichen Besatzungszonen. Etwa ein Drittel der neuen Bundestagsabgeordneten hatte in den Jahren von 1946 bis 1949 bereits einem Landtag angehört, weiteren verschiedenen zonalen Gremien sowie dem Parlamentarischen Rat. Hier hatten sie erste oder neue Erfahrungen mit dem parlamentarischen Regierungssystem gemacht, hier hatten sie sich in ihrer Partei und gegenüber der Wählerschaft profiliert, hier hatten sie sich für eine Kandidatur für den Bundestag qualifiziert. Politische Neulinge waren sie damit nicht.

**01** Heinrich Krone, Tagebücher, Bd. 1, bearbeitet von Hans-Otto Kleinmann, Düsseldorf 1995, S. 72.

**02** Vgl. hierzu Marie-Luise Recker, *Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Der Deutsche Bundestag 1949–1969, Düsseldorf 2019<sup>2</sup>, S. 200ff.

**03** Deutscher Bundestag, 1. WP, 1. Sitzung vom 7.9.1949, Stenografischer Bericht, Plenarprotokoll 1/1, S. 1.

**04** Norbert Lammert, *Die Würde der Demokratie. Das parlamentarische Zeremoniell des Deutschen Bundestages*, in: Andreas Biefang/Michael Epkenhans/Klaus Tenfelde (Hrsg.), *Das politische Zeremoniell im Deutschen Kaiserreich 1871–1918*, Düsseldorf 2008, S. 469–480, hier S. 474.

**05** So die Beobachtung von Günter Goetzendorff, „Das Wort hat der Abgeordnete ...“. *Erinnerungen eines Parlamentarier* der ersten Stunde, München 1989, S. 124, S. 159.

**06** Zahlen nach Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, 3 Bde., Baden-Baden 1999, S. 381. Gemäß Wahlgesetz zum ersten Bundestag vom 15. Juni 1949 waren 400 Abgeordnete zu wählen, Berlin entsandte acht Abgeordnete ohne Stimmrecht, zudem gab es zwei Überhangmandate.

**07** Sebastian Ullrich, *Der Weimar-Komplex. Das Scheitern der ersten deutschen Demokratie und die politische Kultur der frühen Bundesrepublik 1945–1959*, Göttingen 2009, S. 322.

Groß war die Zahl derer, die vor 1933 bereits einer politischen Partei angehört hatten. Dies galt zuvorderst für die KPD- und die SPD-Abgeordneten, was sie nach 1933 nicht selten mit Verfolgung und Haft oder mit Emigration bezahlt hatten. Auch unter den Abgeordneten von CDU und CSU sowie der FDP ließ sich eine frühere Parteizugehörigkeit festmachen, sei es in der Zentrumsbeziehungsweise der Bayerischen Volkspartei, sei es im bürgerlich-konservativen Parteienspektrum. Auch wenn in ihren Reihen Opposition und Widerstand gegenüber der NS-Herrschaft nicht so ausgeprägt war wie unter den beiden Arbeiterparteien, so hatten doch auch einige von ihnen die Erfahrung von Unterdrückung, Verfolgung und Widerstand gemacht.

Unbekannt ist bisher, wie viele der Neuparlamentarier des Jahres 1949 zuvor Mitglieder der NSDAP gewesen waren. Angesichts des wachsenden Auges der Westalliierten auf den politischen Aufbauprozess in der entstehenden Bundesrepublik und der Dominanz der „Weimarer Generation“ dürfte ihre Anzahl eher gering gewesen sein. Allerdings stieg sie, bedingt durch den Generationswechsel und generell größere Nachsichtigkeit im Umgang mit NS-Belastungen, in den kommenden Wahlperioden an.

Thematisiert wurde eine solche NSDAP-Mitgliedschaft im Bundestagsplenum oder in den Fraktionen so gut wie nicht. Das schwierige Nebeneinander von Tätern und Opfern sollte nicht zu vergangenheitspolitischen Schlachten führen. Vielmehr herrschte von Anfang an ein ungeschriebener Konsens darüber, „die Vergangenheit einander nicht vorzurechnen“.<sup>08</sup> Oder, um es angelehnt an den Philosophen Hermann Lübbe auszudrücken: Das „kommunikative Beschweigen“ der Vergangenheit wurde so zu einem durchgängigen Wesenszug der Debattenkultur im Bonner Bundestag. Nur dort, wo – wie in der ersten Wahlperiode – einzelne Vertreter der radikalen Rechten sich offen zum Nationalsozialismus bekannten, wurden diese ausgegrenzt und isoliert. Diese demonstrative Distanzierung von rechtsradikalen oder gar neonazistischen Abgeordne-

ten sollte nicht zuletzt diejenigen in den eigenen Reihen einbinden, die im „Dritten Reich“ Hitlers Herrschaft unterstützt hatten, und sie dazu veranlassen, sich nun in die neue demokratische Kultur einzufügen.

## WAHLKAMPF, WAHLTAG, REGIERUNGSBILDUNG

Der Wahlkampf des Sommers 1949 war kurz und heftig, das dominierende Thema die Frage der künftigen Wirtschaftsordnung. Die CDU setzte hierbei auf das Programm der „sozialen Marktwirtschaft“, bei der die marktwirtschaftliche Ordnung mit sozialer Verantwortung verbunden werden sollte und der Staat den ordnungspolitischen Rahmen für die wirtschaftlichen Aktivitäten vorgeben würde. Angesichts der desolaten Wirtschaftslage traf dieses Konzept in der Wählerschaft auf große Zustimmung. Demgegenüber propagierte die SPD traditionelle Konzepte ökonomischer Planung und Lenkung, der Sozialisierung von Großunternehmen und einer zügigen Bodenreform. Das zweite Thema, das diesen Wahlkampf prägte, war der Vorwurf gegenüber der SPD, sie stehe in allzu großer Nähe zum östlichen Kommunismus. Angesichts des aggressiven Antikommunismus dieser Jahre war dies ein geradezu tödlicher Vorwurf, den die Sozialdemokraten auch durch heftige Gegenangriffe, die Unionsparteien seien Repräsentanten von Kirche und Kapital, nicht ausräumen konnten.

Bei dem Urnengang am 14. August 1949 bewarben sich insgesamt 16 Parteien und 70 parteilose Kandidaten um 400 Mandate. Ein eindeutiger Wahlsieger schälte sich nicht heraus. CDU und CSU sowie SPD konnten jeweils ein knappes Drittel der Wähler für sich gewinnen, der Rest entfiel auf andere Parteien.<sup>09</sup> Der Politikwissenschaftler Jürgen Falter hat die Bundestagswahl 1949 als „ein Bindeglied zwischen der ersten und der zweiten Republik“ angesehen und hierbei auf die hohe regionale Stabilität der wichtigsten Parteigruppen verwiesen.<sup>10</sup> Gleichzeitig lässt sich aber auch konstatieren, dass in diesen Wahlen –

<sup>08</sup> So „Der Spiegel“ vom 5.7.1961, zit. nach Dominik Rigoll, Grenzen des Sagbaren. NS-Belastung und NS-Verfolgungserfahrung bei Bundestagsabgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2014, S. 128–140, hier S. 129. Vgl. auch Hermann Lübbe, Der Nationalsozialismus im deutschen Nachkriegsbewußtsein, in: Historische Zeitschrift 1–3/1983, S. 579–599.

<sup>09</sup> CDU 25,2 Prozent, CSU 5,8 Prozent, SPD 29,2 Prozent, FDP 11,9 Prozent, KPD 5,7 Prozent, Deutsche Partei 4,0 Prozent, der Rest entfiel auf kleinere Parteien. Zahlen nach Datenhandbuch (Anm. 6), S. 158 ff.

<sup>10</sup> Jürgen W. Falter, Kontinuität und Neubeginn. Die Bundestagswahl 1949 zwischen Weimar und Bonn, in: Politische Vierteljahresschrift 3/1981, S. 236–263, hier S. 236.

mit Ausnahme der KPD, deren Abstieg unübersehbar war – die drei Parteien, die bereits von den Besatzungsmächten als „Lizenzparteien“ privilegiert worden waren, das Fundament für die künftige Struktur des westdeutschen Parteiensystems legen konnten. Auch wenn verschiedene Regional- und Rechtsparteien in kommenden Landtagswahlen durchaus ansehnliche Wahlerfolge zu verzeichnen hatten, so fehlte ihnen doch die Substanz und das Profil für eine dauerhafte Basis. Strukturell war mit der ersten Bundestagswahl die Entwicklung zu einem Dreiparteiensystem mit CDU/CSU und SPD als den dominierenden Akteuren und der FDP als dritter Kraft angelegt.

Die entscheidenden Weichen für die künftige Regierungskoalition wurden während einer Zusammenkunft führender Politiker aus CDU und CSU in Konrad Adenauers Wohnhaus in Rhöndorf bei Königswinter am 21. August 1949 gestellt. Obwohl mancher in seiner Partei angesichts der gewaltigen Aufgaben der Zukunft ein Zusammengehen mit der SPD befürwortete, vermochte der künftige Regierungschef die Anwesenden davon zu überzeugen, dass die Bildung einer „bürgerlichen“ Koalition mit FDP und Deutscher Partei der bessere Weg sei. Diesen Kurs setzte er anschließend auch in der Runde der frisch gewählten CDU/CSU-Parlamentarier durch. Damit war nun der Weg frei für die Kanzlerwahl.

Die Frage, welche Rolle dem Deutschen Bundestag bei dieser Entscheidung zukommen sollte, hatte zuvor der Parlamentarische Rat beantwortet. Er hatte das Regierungssystem der Bundesrepublik als parlamentarische Demokratie westlicher Prägung ausgestaltet. Der Bundestag, vom Volk in allgemeiner, geheimer und gleicher Wahl nach dem Verhältniswahlrecht<sup>11</sup> gewählt, war nicht nur, wie in der Vergangenheit, Gesetzgeber und Kontrolleur der Regierung, sondern erstmals in der deutschen Verfassungsgeschichte auch Schöpfer des Kabinetts, das von einer Mehrheit des Parlaments getragen werden musste. Mit dieser Bestimmung wollten die Mütter und Väter des Grundgesetzes verhin-

dern, dass sich angesichts politisch-programmatischer Differenzen zwischen den Parteien keine arbeitsfähige Parlamentsmehrheit zusammenfand und – wie in der Weimarer Republik – der Ausweg in Minderheits- oder Präsidialkabinetten gesucht wurde. Nun wurde der Bundeskanzler vom Parlament mit absoluter Mehrheit gewählt und konnte – im Sinne des „konstruktiven Misstrauensvotums“ nach Artikel 67, Absatz 1 Grundgesetz – während der Legislaturperiode nur dann vom Bundestag gestürzt werden, wenn dieser sich gleichzeitig auf die Wahl eines neuen Bundeskanzlers verständigte. Diese Bestimmung erzwang also eine positive Mehrheitspflege innerhalb des Parlaments.

In der Tat wurde Adenauer am 15. September 1949 mit 202 Stimmen zum ersten Regierungschef der neuen Bundesrepublik und Kopf einer „bürgerlichen“ Koalition gewählt. An der Auswahl der Minister hatte der Bundestag wenig Anteil; zwar zog sich die Kabinettsbildung hin, musste der neue Kanzler hierbei doch die verschiedenen politischen Strömungen in seiner Partei und bei seinen Koalitionspartnern berücksichtigen, doch verweigerte er den Abgeordneten der beiden Unionsparteien weitgehend jegliche Mitsprache. In der Gründungssituation des Jahres 1949 konnte er derartige Ansprüche aus den Regierungsfractionen noch abwehren, nach den kommenden Wahlen hatten er und seine Nachfolger entsprechende Forderungen allerdings stärker zu berücksichtigen.

#### GESETZGEBUNGSARBEIT: ÜBERWINDUNG DER KRIEGSFOLGEN

Um überhaupt seine Arbeit aufnehmen zu können, setzte der erste Bundestag zunächst die Geschäftsordnung des Weimarer Reichstages wieder in Kraft, um anschließend deren Überarbeitung<sup>12</sup> in Angriff zu nehmen. Aber auch in diesen Diskussionen ergaben sich keine fundamentalen Neuerungen. Geschaffen wurde ein Bundestagspräsidium mit dem Präsidenten an der Spitze, unterstützt von einem Ältestenrat und der Bundestagsverwaltung. Auch das Prozedere der Gesetzgebungsarbeit – drei Lesungen im Plenum, Detailberatung in den Ausschüssen – wurde aus der Vergangenheit über-

<sup>11</sup> 60 Prozent der 400 Abgeordneten wurden in 242 Einerwahlkreisen nach relativer Mehrheit gewählt, die übrigen 40 Prozent mit der gleichen Stimme nach Landeslisten, wobei die Direktmandate auf die Verteilung der Mandate nach Landeslisten angerechnet wurden. Eine Sperrklausel von fünf Prozent galt für die Landesebene.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu Recker (Anm. 2), S. 232ff.

nommen. Bewusst stellte sich das Hohe Haus am Rheinufer so in die Tradition des Parlamentarismus in Deutschland.

Der erste Deutsche Bundestag war ein fleißiges Parlament. 545 Gesetze verabschiedete er bis zu seiner Auflösung,<sup>13</sup> mehr als alle seine Nachfolger. Hierunter befanden sich viele Regelungen von grundlegender Bedeutung. Ein erster Schwerpunkt lag in der Überwindung der Kriegsfolgen. Neben der Versorgung von Kriegsopfern und deren Familien betraf dies vor allem die Vertriebenen und Flüchtlinge. Von den knapp 50 Millionen Bundesbürgern war 1950 etwa jeder Fünfte während des Krieges oder nach dessen Ende aus Ostmitteleuropa oder aus der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ)/DDR zugewandert.<sup>14</sup> Den Anfang dieser Gesetzgebung machten unkoordinierte Einzelmaßnahmen, mit deren Hilfe die dringendsten Notlagen besonders betroffener Personen oder bestimmter Gruppen gelindert werden konnten. Die zentrale Regelung erfolgte schließlich mit dem heftig umstrittenen und erst nach langen Debatten am 14. August 1952 verabschiedeten Lastenausgleichsgesetz. Es sah Ausgleichszahlungen für die Schäden vor, die die Betroffenen durch Krieg und Vertreibung erlitten hatten, und sollte so helfen, sie in die westdeutsche Gesellschaft zu integrieren. Auch wenn das anhaltende Wirtschaftswachstum der kommenden Jahre den größeren Anteil an diesem Eingliederungsprozess hatte, waren die Leistungen des Lastenausgleichs doch ein wichtiger Anschlag.

Weniger im Fokus stand die Entschädigung für die Opfer der nationalsozialistischen Diktatur. Das Bundesentschädigungsgesetz vom 18. September 1953, das wichtigste in diesem Bündel von Maßnahmen, sollte denjenigen, die aus politischen, rassistischen, religiösen oder weltanschaulichen Gründen verfolgt worden waren, einen finanziellen Schadensersatz für ihr Leid gewähren. Allerdings zog es den Kreis der Anspruchsberechtigten wie den Umfang der Leistungen eher eng; erst in den folgenden Wahlperioden wurde dies durch entsprechende Novellierungen ausgeweitet.

**13** Zahlen nach Datenhandbuch (Anm. 6), S. 2388.

**14** Die Zahlen sind nicht leicht zu ermitteln. Manfred Görtemaker nennt für diesen Zeitraum 9,6 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene aus Gebieten östlich der Elbe und 1,5 Millionen Flüchtlinge aus der SBZ/DDR. Vgl. ders., *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*, München 1999, S. 162.

## INNENPOLITIK IM ZEICHEN DES ANTIKOMMUNISMUS

Nachdem die Weichen für die soziale Marktwirtschaft schon vor Zusammentritt des ersten Deutschen Bundestages gestellt worden waren, wandten sich dessen Mitglieder rasch den konzeptionellen und materiellen Grundlagen des westdeutschen Sozialstaats zu. Zunächst setzten sie die Strukturen und Organe des Sozialversicherungssystems wieder in Kraft, soweit sie im „Dritten Reich“ pervertiert oder abgeschafft worden waren. Auch gaben entsprechende Gesetze dem Arbeitsrecht Gestalt. Heftig umstritten und erst nach langer Kompromissuche verabschiedet wurden schließlich das Montanmitbestimmungsgesetz vom 21. Mai 1951 und das Betriebsverfassungsgesetz vom 11. Oktober 1952, in denen die Mitbestimmungsrechte von Arbeitgebern und Gewerkschaften in den Aufsichtsräten entsprechender Unternehmen festgeschrieben wurden; sie sollten den sozialpartnerschaftlichen Gedanken in die Realität umsetzen. Dies war vor allem den beiden großen Fraktionen, CDU/CSU und SPD, wichtig.

Die innen- und justizpolitische Gesetzgebung der ersten Legislaturperiode stand ganz im Zeichen des Antikommunismus. Eine Unterwanderung des öffentlichen Dienstes durch kommunistische Agenten und Saboteure und generell der Schutz der Verfassungsordnung sollte vor allem durch das politische Strafrecht abgewehrt werden. Schon der Parlamentarische Rat hatte in Artikel 21, Absatz 2 Grundgesetz mit einem möglichen Parteienverbot die Grundlagen für eine „wehrhafte Demokratie“ gelegt.<sup>15</sup> Die ersten Überlegungen zur Neufassung des politischen Strafrechts richteten sich allerdings gegen rechtsradikale Umtriebe des Winters 1949/50 und gegen NS-verherrlichende Äußerungen von Mitgliedern der Sozialistischen Reichspartei (SRP), die mit vier Abgeordneten im Bonner Parlament saß. Mit Ausbruch des Koreakrieges im Sommer 1950 verlagerte sich der Schwerpunkt der entsprechenden Debatten jedoch immer stärker hin zur Abwehr der aus dem kommunistischen Machtbereich drohenden Gefahren. Die schließlich verabschiedeten Gesetze entsprachen dieser Bedrohungsperzeption und sollten – mit teils begrifflich vagen und unklar definierten Straftat-

**15** Vgl. hierzu Recker (Anm. 2), S. 537 ff.



beständen – das Grundgesetz und die Verfassungsorgane schützen. Höhe- und Endpunkt dieser Bestrebungen war schließlich die Entscheidung, beim Bundesverfassungsgericht ein Verbot von SRP und KPD zu beantragen. Während die Karlsruher Richter in ersterem Fall ihr Urteil bereits im Oktober 1952 fällten, zog sich das KPD-Verbot bis zum August 1956 hin. Der antitotalitäre Grundkonsens in Parlament und Öffentlichkeit, die Beschwörung der Weimarer Erfahrungen wie die Furcht vor kommunistischer Unterwanderung hatten die Debatten um ein politisches Strafrecht und um die Grenzziehung zwischen anerkannten und zu sanktionierenden Parteien geprägt.

Schwer tat sich der erste Deutsche Bundestag mit der „Vergangenheitsbewältigung“.<sup>16</sup> Zwar verstand man die Bundesrepublik und ihr Regierungssystem als Gegenpol zum nationalsozialistischen Unrechtsregime und würdigte auch den Widerstand gegen Hitlers Herrschaft, dem auch mancher Abgeordnete angehört hatte. Eine Reflexion über moralische Schuld und Verantwortung fand im Plenarsaal am Rheinufer allerdings kaum statt. Im Gegenteil, die Zeichen standen hier auf Amnestie und Rehabilitierung. Eines der ersten Gesetze, die der Bundestag beschloss, war das zu Silvester 1949 verkündete Straffreiheitsgesetz<sup>17</sup> für Vergehen, die in den „verwirrten Zeitverhältnissen“ (Adenauer) von Kriegsende und Nachkriegszeit begangen worden waren. Weitere sollten folgen.

Eng verbunden mit der Amnestiefraße war das Bestreben, die in den Entnazifizierungsverfahren ergangenen Urteile rückgängig zu machen, empfanden weite Kreise der Bevölkerung den Fokus der alliierten Säuberungsmaßnahmen doch als zu weit. Auch hier schloss sich der Bundestag dieser Stimmung an und versuchte, in solchen Fällen das entsprechende Strafmaß zu mildern oder die Strafen zu erlassen. Symptomatisch für dieses Ausblenden deutscher Schuld in der westdeutschen Nachkriegsgesellschaft war zudem das Engagement für die Freilassung der von alliierten

Gerichten verurteilten Kriegsverbrecher. Mehrfach nahmen sich die Abgeordneten dieses Themas an und drängten die Bundesregierung, sich für eine Milderung der Urteile der Militärgerichte einzusetzen. Die Selbstverständlichkeit und Pauschalität, mit der sich Politik und Öffentlichkeit für diese Personengruppe einsetzte, verstörte die Adressaten, also die westlichen Alliierten, zutiefst.

Gleichzeitig bemühte sich der Bundestag, auch politisch belasteten Beamten und Richtern die Rückkehr in ihren bisherigen Tätigkeitsbereich zu ermöglichen. Ein entsprechendes Gesetz vom 11. Mai 1951 öffnete die Türen der Rückkehr weit für alle, die seit Kriegsende ihre Position im öffentlichen Dienst – sei es durch alliierte Anweisungen, durch Spruchkammerverfahren oder durch Flucht und Vertreibung – verloren hatten.<sup>18</sup> Nur sehr kleinen Gruppen blieb die Rehabilitierung versagt. Dies verstärkte das Ausmaß personeller Kontinuität im öffentlichen Dienst, die ohnehin den politischen Neuanfang nach 1945 prägte.

Vor allem aber wurden die Millionen jüdischer Opfer der nationalsozialistischen Herrschaft aus dem Diskurs des Parlaments ausgeblendet. „Das vielleicht auffälligste Merkmal der frühen Debatten im Deutschen Bundestag“, so hat es der Soziologe Helmut Dubiel zusammengefasst, „war die Unfähigkeit der Politiker, sich angemessen über den zivilisatorischen Bruch Rechenschaft abzulegen, der durch die industriell betriebenen Massentötungen in den Lagern und durch den Vernichtungsfeldzug der Wehrmacht im Osten eingetreten war“.<sup>19</sup> Im Zeichen des Antikommunismus, ja, des Antitotalitarismus wandte sich der Blick von der Beteiligung an und Verantwortung für diese Verbrechen ab hin zu einer weitgehenden Erinnerungsverweigerung.

Kritische Zeitgenossen wie spätere Beobachter haben der jungen Bundesrepublik diese Haltung immer wieder zum Vorwurf gemacht. Es war ohne Zweifel ein gravierendes Versäumnis, dass der Blick zurück und ein sich Einlassen auf die deutsche Schuld so selten erfolgte. Allerdings sehen viele Forscher mittlerweile diese Verdrängung des Nationalsozialismus und seiner Verbre-

**16** Vgl. hierzu Norbert Frei, *Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit*, München 1996.

**17** Vgl. Gesetz über die Gewährung von Straffreiheit vom 31. 12. 1949, *Bundesgesetzblatt* 1949, S. 37. Von ihm profitierten etwa 800 000 Personen, in den meisten Fällen ging es um Schwarzmarktdelikte, aber auch Straftäter aus der NS-Zeit befanden sich unter den Amnestierten.

**18** Vgl. *Bundesgesetzblatt* 1951, S. 307.

**19** Helmut Dubiel, *Niemand ist frei von der Geschichte. Die nationalsozialistische Herrschaft in den Debatten des Deutschen Bundestages*, München–Wien 1999, S. 74.

chen sowie die Reintegration der großen Zahl der NS-Belasteten als eine nicht unbedeutende Voraussetzung für die politische Stabilität der frühen Bundesrepublik an. Deren Angebot, bei der normativen Abgrenzung vom nationalsozialistischen Unrechtsregime die Belasteten zu integrieren, wenn diese sich zu den neuen Normen und Werten bekannten, habe ihnen eine Brücke in die demokratische Ordnung gebaut. Diese Linie lag den vergangenheitspolitischen Debatten des Deutschen Bundestages zugrunde.

### AUßENPOLITIK: HINWENDUNG ZUM WESTEN

Mit Blick auf die Zukunft war der Kurs Richtung Westen eindeutig. Alle maßgeblichen politischen Kräfte verorteten die junge Bundesrepublik dort; Vorstellungen, Deutschland könne eine Brücke zwischen West und Ost bilden, erwiesen sich im heraufziehenden Kalten Krieg schnell als obsolet. Die Hinwendung insbesondere zur westlichen Hegemonialmacht der Vereinigten Staaten und die Annäherung an Frankreich einschließlich erster Schritte zur europäischen Integration waren zwischen beiden politischen Lagern, Regierung wie Opposition, nicht strittig, wohl aber die Formen, in denen dies geschah, und das Prozedere, das die Bundesregierung ihren außenpolitischen Schritten zugrunde legte. Während der Kanzler die Einbindung in die westlichen Strukturen Schritt für Schritt und im Einklang mit den Westmächten erreichen wollte, setzte Oppositionsführer Kurt Schumacher von der SPD eher auf ein selbstbewusstes und gleichrangiges Auftreten der Bundesrepublik. Dies führte immer wieder zu heftigem Schlagabtausch über außenpolitische Themen im Bundestag.

Dennoch gelang es dem Kanzler, sich durchzusetzen. Die ersten Schritte zur wirtschaftlichen Verflechtung und politischen Einigung Europas, wie sie mit dem Beitritt zum Europarat und der Schaffung der Montanunion erfolgten, sowie das Zugehen auf Frankreich einschließlich der Rücksichtnahme auf dessen Sicherheitsinteressen waren wesentliche Marksteine in der außenpolitischen Neujustierung der Bundesrepublik. Dies gestaltete der erste Deutsche Bundestag mit. Auch wenn manche Erfolge dieser Weichenstellung erst in der kommenden Legislaturperiode eingefahren werden konnten – so 1955 der Beitritt zur NATO und die Inkraftsetzung des Deutschlandvertrags,

der der Bundesrepublik die (nahezu) volle außenpolitische Souveränität und Gleichberechtigung brachte – waren die Grundlagen hierfür doch in den frühen 1950er Jahren gelegt worden.

Westorientierung bedeutete jedoch nicht nur eine bündnispolitische Weichenstellung, sondern auch eine Positionierung in politischer und kultureller Hinsicht. Die junge Bundesrepublik wollte Teil der freiheitlichen Demokratien des Westens sein; dies hatten schon die Mütter und Väter des Grundgesetzes besiegelt. Diese Einbindung in den Westen sahen die Bonner Abgeordneten als Sicherung für die junge westdeutsche Demokratie ebenso an wie als Voraussetzung für Souveränitätsgewinn und außenpolitische Gleichberechtigung. Die Westintegration und eine Politik der Stärke gegenüber der Sowjetunion galten als Voraussetzung für die Wiedervereinigung beider deutscher Staaten unter freiheitlich-demokratischen Vorzeichen, wie sie alle politischen Kräfte im Bonner Bundestag propagierten. Auch wenn der Weg zu diesem Ziel noch weit und verschlungener als gedacht war, so war die Richtung doch gesetzt. Diese Wendung nach Westen, politisch, wirtschaftlich und kulturell, ist das wichtigste Vermächtnis des ersten Deutschen Bundestages.

### MARIE-LUISE RECKER

ist emeritierte Professorin für Neueste Geschichte an der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Von 2012 bis 2018 war sie Vorsitzende der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien.

# PARLAMENTARISCHE FRAGERECHTE

*Hermann Butzer*

„Wer, wie, was? Wieso, weshalb, warum? – Wer nicht fragt, bleibt dumm.“ Mit dieser Zeile aus dem Intro der „Sesamstraße“ startete bis 2016 die Eigeninformation des Deutschen Bundestages über parlamentarische Anfragen.<sup>01</sup> Wären Abgeordnete nicht neugierig, wozu das Lied auffordert, und fragten sie nicht, könnte der Bundestag seine wichtige Aufgabe, die Regierung zu kontrollieren, nicht erfüllen.

## REGIERUNGSKONTROLLE DURCH FRAGEN

Regierungskontrolle durch das Parlament meint, die Art und Weise der Staatsführung durch die Regierung für die Bürgerinnen und Bürger transparent, nachvollziehbar und bewertbar zu machen. Dazu gehört insbesondere, die Verantwortlichkeit des Kanzleramts, der Ministerien und der diesen jeweils nachgeordneten Behörden für bestimmte Entscheidungen und Handlungsweisen zu thematisieren.<sup>02</sup> Erfolgen soll dies nicht nur als nachträgliche Kontrolle, die sich in einer kritischen Beurteilung des bereits abgeschlossenen Regierungshandelns erschöpft. Vielmehr ist, sofern das Parlament die ihm gemeinsam mit der Regierung obliegende Staatsleitungsaufgabe erfüllen will, eine mitwirkende, das Regierungshandeln fortlaufend begleitende gegenwärtige Kontrolle erforderlich.<sup>03</sup>

### Verfassungsrechtliche Basis

Für den Bundestag<sup>04</sup> ist die Kontrollaufgabe nicht ausdrücklich im Grundgesetz verankert. Vielmehr taucht der Begriff „Kontrolle“ nur im Zusammenhang mit dem Schutz der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 6), dem Wehrbeauftragten (Art. 45b) und der Parlamentarischen Kontrollkommission (Art. 45d) auf. Doch wird aus verschiedenen weiteren Einzelbestimmungen (etwa Art. 43 Abs. 1 – Zitierrecht, Art. 44, 45a Abs. 2

Satz 1 – Untersuchungsrecht, Art. 45c – Petitionsüberprüfungsrecht) sowie aus übergeordneten Prinzipien des parlamentarischen Regierungssystems, insbesondere aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 Satz 2) und dem Gewaltenteilungsgrundsatz,<sup>05</sup> eine solche Aufgabe des Bundestages hergeleitet. Besteht eine Aufgabe, muss es auch die Mittel geben, um diese zu erfüllen. Deshalb wird in einem zweiten gedanklichen Schritt das Fragerecht deduziert: Besitze der Bundestag nicht die Möglichkeit, von der Bundesregierung umfassende Information einzufordern, sei weder eine sachverständige Beurteilung der von der Regierung eingebrachten und im Bundestag oder in seinen Ausschüssen und Gremien verhandelten Beratungsgegenstände noch eine Überwachung des sonstigen Regierungshandelns möglich.<sup>06</sup>

Konkret kann die Ausübung von Kontrolle natürlich nur durch die Parlamentsmitglieder erfolgen. In dieser Selbstverständlichkeit wurzelt der andere Herleitungsstrang: Abgeordnete müssen, quasi als Vorstufe effektiver Ausübung der Kontrollfunktion durch den Bundestag als Ganzes, ein Recht auf Gespräche nicht nur mit Interessenvertretern von Verbänden, Organisationen oder Unternehmen haben, sondern auch ein Frage- und Informationsrecht gegenüber der Bundesregierung. Dabei kann jeder Abgeordnete selbst entscheiden, welche Informationen er sich auf welche Weise beschafft und ob und in welchem Umfang er Dritte über seine Quellen informiert. Abgestützt wird dies durch die Verfassungsgewährleistung des freien Mandats (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG).

In der Praxis wird die Wahrnehmung der Kontrollfunktion und damit auch die Ausübung des Fragerechts von der Aufteilung des Bundestages in Regierungsmehrheit und Opposition geprägt. Öffentlich beziehungsweise medial sichtbar mit ihrer Kritik und ihren sachlichen und personellen Alternativvorstellungen wird fast immer nur die Parlamentsminderheit, die ihrerseits – vor allem, wenn die Oppositionsfraktionen un-

terschiedlichen politischen Lagern entstammen – aber auch nicht immer auf einer Linie sein muss. Ungeachtet der Rollenverteilung zwischen Mehrheit und Minderheit beeinflusst jedoch auch die Parlamentsmehrheit das Regierungs- beziehungsweise das Ministerienhandeln, nur eben nicht in offener Debatte, sondern über allerlei interne Kommunikationskanäle und damit stiller und unauffälliger.<sup>07</sup> Große Bedeutung hierfür besitzen die Fraktionsarbeitsgruppen oder -kreise. Ersichtlich wird das Ausüben von Kontrolle seitens der Regierungsfractionen etwa am nach dem ehemaligen Verteidigungsminister Peter Struck (SPD) benannten „Struckschen Gesetz“ („Kein Gesetz verlässt den Bundestag so, wie es eingebracht worden ist“), das man noch erweitern müsste: „Kein Gesetzentwurf kommt (so) in den Bundestag hinein, wenn er von den Regierungsfractionen (so) nicht gewollt ist.“

### Historische Entwicklung

Details zum parlamentarischen Frage- und Informationsrecht, dem „Interpellationsrecht“, sind heute in der Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT) festgeschrieben. Dieser Regelungsort hat Tradition.<sup>08</sup> Schon in der Geschäftsordnung der Zweiten Kammer des Preußischen Landtages (Preußisches Abgeordnetenhaus) vom 28. März 1849 war in Paragraph 28 festgehalten: „Interpellationen an die Minister müssen bestimmt formuliert und von 30 Mitgliedern unterzeichnet dem Kammer-Präsidenten überreicht werden“. Von dort aus fand das Interpellationsrecht 1868 Eingang in die Geschäftsordnung des Reichsta-

ges des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichstages. Üblich war eine mündliche Antwort, wobei der Fragesteller „jederzeit erklären“ konnte, „daß er sich mit einer schriftlichen Antwort begnüge“. Eine Debatte über den materiellen Gegenstand der Interpellation war nicht gestattet. Seit 1912 konnten nach der Beantwortung von Interpellationen auch Anträge gestellt werden, „die dahin gehen, daß der Reichstag sich über die Billigung oder Nichtbilligung des Verhaltens des Reichskanzlers aussprechen möge“. Dazu kam es erstmals in der Zabern-Affäre 1913, als rund um Proteste im elsässischen Zabern (französisch Saverne) gegen das deutsche Militär eine innenpolitische Krise erwuchs, nachdem ein deutscher Offizier die einheimische Bevölkerung beschimpft hatte. Allerdings musste Reichskanzler Theobald von Bethmann Hollweg damals trotz eines eindrucksvoll deutlichen Misstrauensvotums nicht seinen Hut nehmen, denn laut Artikel 15 der Reichsverfassung von 1871 war er nur vom Vertrauen des Kaisers abhängig.

Nach dem Übergang zur parlamentarischen Demokratie wurde das Interpellationsrecht in der Geschäftsordnung des Weimarer Reichstages und von dort in die Geschäftsordnung des Bundestages übernommen. Mit der Geschäftsordnung von 1951 entfiel dabei der Begriff der „Interpellation“, wengleich der Begriff „Interpellationsrecht“ bis heute als übergreifende Beschreibung für die parlamentarischen Fragerechte genutzt wird. Hinzu kam nach dem Vorbild der „Question Time“ im englischen Parlament die Fragestunde und damit die Möglichkeit für jeden einzelnen Abgeordneten, die Regierung zu befragen.

### Heutige Instrumente und Parlamentspraxis

Derzeit lassen sich in der Geschäftsordnung des Bundestages fünf verschiedene Frageinstrumente finden. „Kleine Anfragen“ müssen von einer Fraktion beziehungsweise von fünf Prozent der Abgeordneten unterstützt werden. Es gibt, wenn nicht Fristverlängerung gewährt wird, eine Beantwortungsfrist von 14 Tagen; die Antwort erfolgt schriftlich. „Große Anfragen“ haben dieselben Unterstützungsvoraussetzungen, sind thematisch umfangreicher und in der Beantwortung aufwändiger. Die ebenfalls schriftlich zu erteilende Antwort, die häufig erst nach mehreren Monaten vorliegt, wird im Gegensatz zu der Antwort auf eine Kleine Anfrage meist im Plenum debattiert. In der

**01** Die Anfrage – ein wichtiges Recht der Parlamentarier (2011), [www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2011/37215383\\_kw52\\_instrumente\\_bundestag-207296](http://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2011/37215383_kw52_instrumente_bundestag-207296).

**02** Näher vgl. Karl-Ulrich Meyn, Kontrolle als Verfassungsprinzip, Baden-Baden 1982; Walter Krebs, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, Baden-Baden 1984, S. 122ff.

**03** Vgl. Hans Hugo Klein, Stellung und Aufgaben des Bundestages, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, Heidelberg 2005<sup>3</sup>, § 50 Rn. 33ff.

**04** Anders verhält es sich teilweise in den Ländern. Siehe etwa Art. 7 Satz 2 Verf. Niedersachsen oder Art. 39 Abs. 2 Verf. Sachsen.

**05** Vgl. BVerfGE 67, 100 (130); 146, 1, Rn. 86.

**06** Vgl. BVerfGE 70, 324 (355); 150, 345, Rn. 58.

**07** Vgl. BVerfGE 114, 121 (149f.); Klein (N 3), § 50 Rn. 34f.

**08** Näher vgl. Gertrud Witte-Wegmann, Recht und Kontrollfunktion der Großen, Kleinen und Mündlichen Anfragen im Deutschen Bundestag, Berlin 1972, S. 14ff.

jetzt 75-jährigen Bundestagsgeschichte sind bis Ende Juni 2024 insgesamt 1456 Große Anfragen und 38 412 Kleine Anfragen zu verzeichnen.<sup>09</sup>

Beide Anfragetypen kommen ganz überwiegend aus den jeweiligen Oppositionsfraktionen, die damit die Regierung zur öffentlichen Darlegung ihrer Ansichten auf einem großen Politikfeld zwingen, um sie der Kritik und Kontrolle zugänglich zu machen. Es kommt aber auch vor, dass eine Fraktion des Regierungslagers eine solche Anfrage stellt, um einer eigenen Ministerin oder einem eigenen Minister Gelegenheit zu geben, umfassend über ein Vorhaben oder über Erfolge zu berichten. Obwohl sich Große Anfragen zum Agenda-Setting besonders eignen und eindeutig das weitreichendste Instrument im Frage-recht sind,<sup>10</sup> ist ihre Zahl rückläufig. Das liegt an der oftmals langen Beantwortungszeit, die – anders als für Kleine Anfragen – nicht in der GO-BT festgelegt ist. Kurzfristig Auskünfte zu aktuellen Geschehnissen zu erhalten, ist mit Großen Anfragen kaum möglich, sodass das Instrument nur für wichtige politische Grundsatzfragen taugt, die nicht eilig sind.

Neben den Frageinstrumenten der Fraktionen besteht das Recht jedes einzelnen Abgeordneten, für die „Fragestunde“,<sup>11</sup> die mittwochs stattfindet, kurz vorher einzureichende Fragen zur mündlichen oder schriftlichen Beantwortung an die Vertreter der Bundesregierung zu stellen. Erlaubt sind pro Sitzungswoche zwei Fragen. Außerhalb der Fragestunde darf jeder Abgeordnete zudem pro Monat vier Fragen zur schriftlichen Beantwortung an die Bundesregierung richten. Die Antworten sind nach Eingang im Bundeskanzleramt innerhalb einer Woche zu erbringen und werden in einer Bundestagsdrucksache veröffentlicht. In jüngerer Zeit sind pro

Wahlperiode 3000 bis 5000 Fragen im Kontext von Fragestunden<sup>12</sup> und zuletzt weit über 20 000 Fragen zur schriftlichen Beantwortung<sup>13</sup> zusammengekommen. Schließlich kann jeder Abgeordnete im Rahmen der „Regierungsbefragung“, die ebenfalls mittwochs vor der Fragestunde stattfindet, Fragen von aktuellem Interesse, vorrangig jedoch zur vorigen Kabinettsitzung, stellen. Hier sind die Eingaben – im Unterschied zur Regelung bei der Fragestunde – nicht vorher einzureichen.

In der derzeitigen Praxis dominieren Kleine Anfragen und Einzelfragen zur schriftlichen Beantwortung. Die Prominenz dieser Frageformen erklärt sich daraus, dass beide Instrumente den Anforderungen der Abgeordneten am besten entsprechen. Gerade die Schriftform der Antwort bewirkt ihre Eignung als Tätigkeitsnachweis gegenüber der Öffentlichkeit im Wahlkreis genauso wie sie die Chance auf Publicity bietet, wenn das Thema durch die Medien oder von Interessengruppen aufgegriffen wird. Allerdings hat der stark gestiegene Gebrauch dieser Instrumente eine Diskussion darüber bewirkt, ob die gestellten Fragen tatsächlich noch in erster Linie die Funktion eines Kontrollinstruments hätten oder ob sie nur noch „reines politisches Showgeschäft“ seien.<sup>14</sup> Von Vertretern der Exekutive<sup>15</sup> wird die Zahl der eingehenden Fragen sowie deren Umfang und Detailtiefe vermehrt als „unbewältigbar“ eingestuft und vorgeschlagen, bei Kleinen Anfragen die Gesamtzahl ebenso wie die Zahl der Unterfragen zu beschränken.

## ANTWORTPFLICHT

Mit dem parlamentarischen Fragerecht korrespondiert eine grundsätzliche Antwortpflicht

**09** Eigene Berechnung des Autors pro Wahlperiode (WP) auf der Grundlage von Zahlen bei Franziska Carstensen, Die Nutzung von Großen Anfragen im Bundestag und in den deutschen Landesparlamenten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2018, S. 477–497, hier S. 482; Statista, Einsatz parlamentarischer Kontrollinstrumente im Deutschen Bundestag von der 16. bis 20. Wahlperiode, Juli 2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1225143/umfrage/parlamentarische-kontrolltaetigkeit-im-bundestag>; Deutscher Bundestag, Parlamentsdokumentation. Statistik der Parlamentarischen Kontrolltätigkeit – 20. Wahlperiode, 28.6.2024.

**10** Zur Hierarchie der Frageinstrumente vgl. Sven Hölscheidt, Frage und Antwort im Parlament, Rheinbreitbach 1992, S. 71.

**11** Vgl. Hans-Ulrich Geck, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, Berlin 1986, S. 98 ff.

**12** Vgl. § 105 GO-BT mit Anlage 4 (Teil I. bis III.). Zuletzt: 16. WP: 2703 Fragen; 17. WP: 6057; 18. WP 3119; 19. WP: 5150; bisherige 20. WP (2021-28.6.2024): 2503. Vgl. eigene Berechnung des Autors (Anm. 9).

**13** Vgl. § 105 GO-BT mit Anlage 4 (Teil IV.). Zuletzt: 16. WP: 12789 Fragen; 17. WP: 20141; 18. WP: 13012; 19. WP: 25671; bisherige 20. WP (2021-28.6.2024): 17603. Vgl. eigene Berechnung des Autors (Anm. 9).

**14** Die Frage stellt (und verneint) Sven T. Siefken, Parlamentarische Frageverfahren – Symbolpolitik oder wirksames Kontrollinstrument?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2010, S. 18–36.

**15** Vgl. Anna Deutelmoser/Julia Pieper, Das parlamentarische Fragerecht – eine hypertrophe Entwicklung?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2020, S. 839–845, hier S. 842 ff.; auch Siefken (Anm. 14), S. 35 f.

der Bundesregierung.<sup>16</sup> Hier ist die verfassungsrechtliche Herleitung des Fragerechts wichtig, denn aus der GO-BT als Innenrecht des Bundestages ließe sich eine solche Pflicht nicht ableiten. Die Regierung muss den Abgeordneten beziehungsweise dem Bundestag die zur Ausübung der Kontrollaufgabe erforderlichen Informationen verschaffen und zeitnah eine vollständige und zutreffende Antwort geben.<sup>17</sup> Mitzuteilen sind alle Informationen aus allen Regierungsdokumenten, außerdem das persönliche, nicht aktenkundige Wissen handelnder Personen. Da sich der parlamentarische Informationsanspruch wegen der möglichen politischen Bedeutung auch länger zurückliegender Vorgänge auch auf den Verantwortungsbereich früherer Regierungen erstreckt, kann die Bundesregierung im Rahmen des Zumutbaren eine Rekonstruktionspflicht treffen. Eine erschwerte Zugänglichkeit oder Auswertbarkeit von Quellen mag im Einzelfall dazu führen, dass sich die Regierung auf eine Unzumutbarkeit fristgerechter Beantwortung berufen darf, entbindet sie aber nicht von der Antwortpflicht. Zu beantworten sind allerdings nur hinreichend bestimmte, sachlich eingegrenzte oder eingrenzbar Informationsverlangen. Verbleiben nach der Auslegung der Frage Zweifel an deren Inhalt oder ist die Frage mehrdeutig, kann die Regierung bei der Antwort darauf hinweisen, dass sie die Frage in einem bestimmten Sinn versteht oder ihr zurzeit eine Beantwortung nicht möglich ist.

Ob die Regierung das Informations- beziehungsweise Kontrollinteresse insgesamt oder bezogen auf einzelne Anfragegegenstände für sachgerecht, sinnvoll oder bedeutsam hält, ist irrelevant. Auch Beweggründe und politische Ziele des fragenden Abgeordneten dürfen keine Rolle spielen, ebenso wenig der Erfüllungsaufwand<sup>18</sup> oder der Aspekt, ob der Anfragen-

de als „notorischer Fragen-König“ bekannt ist. Die Pflicht zur Antwort kann unter Umständen auch „weh tun“, etwa wenn es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße durch die Regierung selbst oder ihr nachgeordneter Behörden geht.

Gerade die grundsätzlich bestehende Antwortpflicht verstärkt die kontrollierende Wirkung des Fragerechts. Dessen Wirksamkeit als Kontrollinstrument liegt in der enormen Streubreite der Fragen ebenso wie in ihrer Zufälligkeit und dem aus beidem resultierenden „Drohpotenzial“: Es kann praktisch jedes Thema angesprochen werden, ein länger zurückliegendes ebenso wie ein brandaktuelles. Vorkkehrungen gegen womöglich „lästige“ Fragen sind praktisch kaum zu treffen. Die Ministerialverwaltung muss also bei all ihrem Handeln antizipieren, dass sie zu allem und jedem gefragt werden könnte und dann im Stande sein, eine Antwort zu liefern, die nicht Nachfragen der Fragesteller, negative Presse und gegebenenfalls auch politische oder gerichtliche Folgen nach sich zieht.

## ANTWORT- VERWEIGERUNGSRECHT

Grenzenlos ist das parlamentarische Fragerecht nicht. Die Rechtsprechung hat vielmehr eine Reihe von Fallkonstellationen herausgearbeitet, in denen die Regierung ein Informationsverweigerungsrecht besitzt.

### Fragen außerhalb des Zuständigkeitsbereichs

Zunächst ist die Bundesregierung gegenüber dem Parlament nur insoweit zur Antwort verpflichtet, als sich das Informationsbegehren auf Sachverhalte aus ihrem Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich einschließlich des Verantwortungsbereichs nachgeordneter Behörden bezieht.<sup>19</sup> Die Bundesregierung muss also entsprechende Einwirkungsrechte innehaben. Zu Länderangelegenheiten etwa braucht sie keine Antworten zu geben; sie darf dies sogar nicht. Geht es dagegen um eine Bundesangelegenheit, gibt es keinen dem Fragerecht entzogenen Bereich. Auskunft muss

<sup>16</sup> BVerfGE 146, 1, Rn. 86.

<sup>17</sup> Hierzu und zum Folgenden vgl. BVerfGE 57, 1 (5); 67, 100 (129); 70, 324 (355); 124, 161 (197); 137, 185, Rn. 124; 147, 50, Rn. 250f. Umfassend vgl. Michael Brenner, Reichweite und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts, Baden-Baden 2009, S. 22ff.

<sup>18</sup> In der Regel wird der Erfüllungsaufwand nicht beziffert. Eine Ausnahme ist LT NRW-Drucks. 16/10351, 30.11.2015, S. 13. Die Landesregierung gab hier in ihrer 629 Seiten starken Antwort auf eine Große Anfrage an, die Beantwortung von 287 Fragen zum „Bürokratie-Wust“ in Nordrhein-Westfalen habe rund 350 000 Euro gekostet. 5871 Arbeitsstunden seien angefallen.

<sup>19</sup> Hierzu und zum Folgenden vgl. BVerfGE 124, 161 (196); 139, 194, Rn. 107; 147, 50, Rn. 219, 304ff., bes. Rn. 311; 165, 167, Rn. 362. Vgl. VerfGH Nordrhein-Westfalen NVwZ-RR 2009, 41 (44).

daher auch gegeben werden zu Tätigkeiten privatrechtlicher Unternehmen im Bundeseigentum (etwa zur Deutschen Bahn AG) oder auch zu Finanzinstituten, an denen der Bund mehrheitlich beteiligt ist oder für die er Subventionen gewährt. Gegebenenfalls ist die Regierung verpflichtet, zur Informationsbeschaffung ihre Einwirkungsmöglichkeiten auf das privatrechtlich organisierte Unternehmen zu nutzen.

#### Fragen zu internen Angelegenheiten

Bundestag und Abgeordnete haben die Bundesregierung bei ihren Fragen als eigenständiges Verfassungsorgan zu respektieren. Es gibt daher, das wird wesentlich auf das Gewaltenteilungsprinzip gestützt, einen kontrollfreien Internbereich, in dem die Regierung sicher vor „ausspähender“ Kontrolle durch Abgeordnete agieren kann.<sup>20</sup> Zu diesem Internbereich gehören insbesondere alle noch laufenden regierungsinternen Vorgänge, etwa die Meinungs- und Willensbildung zu Gesetzgebungsvorhaben oder Personalia einschließlich aller vorbereitenden Maßnahmen oder Verhandlungen in den Ressorts und im Kabinettsbereich. Würde dies nicht vertraulich bleiben, verlöre die Kabinettsitzung ihren Charakter als Gremium vertraulichen Austausches und Ort der Kompromiss- und Konsensbildung. Auch eine kabinettsinterne Bewertung, die einer öffentlichen Äußerung oder einem Agieren einer Bundesministerin oder eines Bundesministers nachfolgt, ist von den Abgeordneten nicht erfragbar. Die Kontrolle kann erst einsetzen, wenn die regierungsinterne Beratung abgeschlossen ist.

#### Fragen zu staatlichen Geheimnissen

Eine weitere Grenze des parlamentarischen Fragerechts bildet das Staatswohl, also das Wohl des Bundes oder eines Landes, das durch das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen gefährdet werden kann.<sup>21</sup> Hier spielt eine Rolle, dass die Antworten der Regierung entweder im Plenum gegeben oder als Bundestagsdrucksache gedruckt werden. Damit ist die jeweilige Information automatisch öffentlich,

das Geheimnis kein Geheimnis mehr. Dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zufolge begründen staatliche Geheimnisse aber nicht per se ein Antwortverweigerungsrecht. Einen dem Frage-recht von vornherein verschlossenen Bereich, ein „Arkanum“, gebe es nicht, weder im innen- und nachrichtendienstlichen noch im außen- oder verteidigungspolitischen Verantwortungsbereich.<sup>22</sup> Das Staatswohl sei Regierung und Parlament gemeinsam anvertraut. Das Parlament, seine Organe und seine Mitglieder seien deshalb im Verhältnis zur Regierung nicht etwa Außenstehende, sondern säßen mit ihr quasi in ein und demselben Boot.

Die Hürde für eine Antwortverweigerung ist also hoch. Eine Gefährdung des Staatswohls bei Auskunfterteilung hat das BVerfG etwa dann angenommen, wenn durch die Auskunft die Identität von sogenannten V-Leuten preisgegeben oder Rückschlüsse auf diese ermöglicht würden oder wenn – was die Bundesregierung plausibel zu machen hätte – durch Detailauskünfte über die Wirtschaftspläne der Nachrichtendienste deren Funktionsfähigkeit beeinträchtigt werden würde.<sup>23</sup> Dagegen könnten trotz Existenz des Parlamentarischen Kontrollgremiums (vgl. Art. 45d GG) Informationen erfragt werden, welche in genereller Weise die Aufgabenerfüllung und Strukturierung der deutschen Nachrichtendienste betreffen.<sup>24</sup> Auch im Bereich der Rüstungskontrolle soll die Bundesregierung die Beantwortung von Fragen verweigern dürfen, etwa zu im Bundessicherheitsrat noch nicht beschiedenen Genehmigungsanträgen.<sup>25</sup> Und auch nach dessen Entscheidung soll der Informationsanspruch darauf beschränkt sein zu erfahren, ob der Export eines Rüstungsguts an ein bestimmtes Empfängerland genehmigt worden ist und welches Exportvolumen die Genehmigung umfasst.<sup>26</sup> Nicht als Staatswohlbelang geltend gemacht werden kann dem BVerfG zufolge aber etwa der Werterhalt einer staatlichen Unternehmensbeteiligung,<sup>27</sup> da bei Auskunftserteilung möglicherweise ein Kurssturz an der Börse erfolgen könnte, oder der

<sup>20</sup> Vgl. BVerfGE 124, 161 (188f.); 137, 185, Rn. 137; 146, 1, Rn. 90; 165, 167, Rn. 61.

<sup>21</sup> Vgl. BVerfGE 147, 50, Rn. 246; 165, 167, Rn. 63.

<sup>22</sup> Vgl. BVerfGE 124, 78 (124); 137, 185, Rn. 138ff.; BVerfGE 165, 167, Rn. 68.

<sup>23</sup> BVerfGE 146, 1, Rn. 124.

<sup>24</sup> Vgl. BVerfGE 146, 1, Rn. 122ff.

<sup>25</sup> BVerfGE 137, 185, Rn. 141ff.

<sup>26</sup> BVerfGE 137, 185, Rn. 157.

<sup>27</sup> BVerfGE 147, 50, Rn. 325.

Schutz von Arbeitsmethoden und Vorgehensweisen der Sicherheitsbehörden des Bundes im Hinblick auf ihre künftige Aufgabenerfüllung.<sup>28</sup>

Soweit zum Schutz staatlicher Geheimnisse Antworten verweigert werden sollen, bedarf es einer gesonderten Begründung. In dieser muss, damit die Regierungskontrollaufgabe nicht unangemessen beschränkt wird, jenseits absolut evidenter Fälle plausibel gemacht werden, dass das Staatswohl durch die Auskunftserteilung wirklich wesentlich beeinträchtigt werden könnte. Als milderer Mittel gegenüber einer völligen Auskunftsverweigerung muss die Regierung etwa eine Teilantwort oder die Beantwortung der Anfrage unter Anwendung der Geheimschutzbestimmungen des Bundestages prüfen, also eine Unterrichtung in vertraulicher Ausschusssitzung ohne Protokollierung oder Einsichtnahme in die Antwort in der Geheimregistratur des Bundestages.<sup>29</sup> Wer dann die Information dennoch weitergibt, würde sich wegen Verschwiegenheitsverletzung strafbar machen.

#### Rechtsmissbrauch und Überkontrolle

Aus den Gesichtspunkten der Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Bundesregierung und der im Grundsatz der Organtreue wurzelnden Pflicht des Bundestages zur Rücksichtnahme gegenüber der Bundesregierung ergibt sich schließlich noch eine Missbrauchsgrenze. Es darf nicht zu einem Zustand kommen, in dem die Ministerien aufgrund einer Unzahl von Fragen mit hohem Verwaltungs- beziehungsweise Rechercheaufwand keine Zeit mehr finden, ihrer primären Aufgabe nachzukommen, „ihre“ Ministerin oder „ihren“ Minister beim Regieren zu unterstützen. Muss Personal eingestellt oder von anderen Regierungsaufgaben abgezogen werden, um alle gestellten Fragen ordnungsmäßig beantworten zu können, ist eine kritische Grenze zur „Überkontrolle“ erreicht. Die Beweislast für Fragen ohne legitimes Informationsbedürfnis (etwa in Form monatlicher Serienanfragen) oder Überforderung trifft dabei die Bundesregierung. Auch bei extrem hohem Rechercheaufwand wird die Antwortpflicht allerdings – solange nicht Missbrauch gegeben ist – regelmäßig

nicht ganz entfallen. Immer ist zumindest an eine Bitte um Fristverlängerung sowie an Teilantworten zu denken.

#### ABWÄGUNGSNOTWENDIGKEIT

Wegen ihrer Grundrechts- und Gesetzesbindung<sup>30</sup> hat die Bundesregierung zu bedenken, ob ihre Antwort Informationen über Bürgerinnen und Bürger mit höchstpersönlichem Charakter offenlegt oder sogar Gefahren für Leib und Leben nach sich ziehen könnte. Ebenso muss sie, dies als Folge des Rechts auf Berufsfreiheit und informationelle Selbstbestimmung, Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen beachten, an deren Nichtverbreitung ein Grundrechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.<sup>31</sup> Die bei Antworterteilung mögliche Beeinträchtigung schutzwürdiger Grundrechtsinteressen Dritter muss nicht unmittelbar als Folge der Antwort auf die parlamentarische Anfrage eintreten. Es reicht auch ein von der Antwort ausgelöstes nachfolgendes Gefährdungsverhalten Dritter. So kann etwa eine öffentliche Nennung von Namen oder Orten die Gefahr von Mobbing, Beleidigungen, körperlichen Angriffen oder Sachbeschädigungen hervorrufen.

Weil sowohl der parlamentarische Kontrollanspruch als auch die damit eventuell kollidierenden privaten Rechtsgüter auf der Ebene des Verfassungsrechts angesiedelt sind, muss die Regierung in solchen Fallkonstellationen abwägen und überlegen, ob und wie sie die jeweiligen Belange möglichst zu einem schonenden Ausgleich bringen kann.<sup>32</sup> Die völlige Nichtbeachtung der Rechte Dritter, selbst wenn sie mit ihrem Handeln Anlass zu der parlamentarischen Anfrage gegeben haben, wird hier regelmäßig genauso unzulässig sein wie eine völlige Informationsverweigerung gegenüber dem Fragenden. Kompromisslinien können hier wie schon bei den Staatswohlbelangen darin liegen, die Anfrage in vertraulicher Ausschusssitzung zu beantworten, sonstige Geheimschutzmaßnahmen zu nutzen oder nur eine Teilantwort zu geben.

Stets muss die Regierung jedoch substantiiert und nicht lediglich formelhaft darlegen, aus welchem Grund ihr die angeforderte Informa-

<sup>28</sup> BVerfGE 165, 167, Rn. 77 ff.

<sup>29</sup> BVerfGE 147, 50, Rn. 247.

<sup>30</sup> BVerfGE 147, 50, Rn. 233; 165, 167, Rn. 62.

<sup>31</sup> BVerfGE 137, 185, Rn. 153; 147, 50, Rn. 233 ff.

<sup>32</sup> Vgl. BVerfGE 124, 78 (123 ff.); 137, 185, Rn. 193, 329.



tion zum Schutz der Rechte Dritter geheimhaltungsbedürftig erscheint und warum es ihres Erachtens nicht möglich ist, die von ihr bei öffentlicher Information des Fragestellenden angenommenen Verletzungen oder Gefahren für Grundrechte Dritter auf anderem Wege abzuwehren.<sup>33</sup> Erläutert werden muss seitens der Regierung auch, warum bestimmte Informationen möglicherweise auch noch Jahre nach Abschluss des betreffenden Vorgangs nicht Gegenstand einer öffentlichen Antwort sein können sollen. Der anfragende Abgeordnete oder die anfragende Fraktion muss aufgrund der regierungsseitigen Begründung beurteilen und entscheiden können, ob die nichtöffentliche Antwort akzeptiert oder ob weitere Schritte unternommen werden sollen, um eine öffentliche Antwort zu erlangen.

### DURCHSETZUNG

Zur Durchsetzung des Informationsanspruchs verfügen der Bundestag und seine Mitglieder über verschiedene Möglichkeiten. In politischer Hinsicht kann etwa eine unzureichende Regierungsantwort auf eine Anfrage oder eine Auskunftsverweigerung vor das Plenum und damit die (mediale) Öffentlichkeit gebracht werden. Ferner kann die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses entweder als Sachstands- oder als Missstands-Enquête verlangt werden (Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG – für den Antrag ist ein Viertel der Bundestagsmitglieder erforderlich). Noch weiter gehende Kontrollmittel erfordern jedoch Mehrheitsentscheidungen im Plenum, etwa die inhaltliche Verpflichtung der Regierung zu einem bestimmten Handeln durch schlichten Parlamentsbeschluss, durch Parlamentsgesetz oder, als ultima ratio, der Sturz der Regierung (Art. 67 GG).

In rechtlicher Hinsicht steht vor allem das Organstreitverfahren vor dem BVerfG (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG) zur Verfügung. Letzteres hat geringe Einleitungshürden: Es kann nicht nur vom Bundestag, also der Parlamentsmehrheit, und von Fraktionen oder Gruppen, sondern auch von jedem einzelnen Abgeordneten eingeleitet werden, eben weil das Fragerecht zu seinen so-

genannten Statusrechten aus seinem freien Mandat (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) gehört. Streitigkeiten über die Reichweite des Fragerechts gehören daher seit jeher zum Alltagsgeschäft des BVerfG und der Landesverfassungsgerichte. Auch wenn die Eckpunkte zu Inhalt und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts von diesen Gerichten seit Langem festgezurr sind, ist die Prognose sicher nicht gewagt, dass es auch zukünftig immer wieder ein beidseitiges Austesten der Grenzen und damit neues Fallmaterial für die Verfassungsgerichte geben wird. Nähmen (oppositionelle) Fraktionen oder Abgeordnete Auskunftsverweigerungen oder -beschränkungen stets klaglos hin, würden sie ihrer Regierungskontrollaufgabe nicht gerecht.

### HERMANN BUTZER

ist Professor für Öffentliches Recht und Sozialrecht an der Leibniz Universität Hannover und seit 2018 Richter des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs.

APuZ-  
Newsletter  
abonnieren  
[www.bpb.de/newsletter](http://www.bpb.de/newsletter)

Der Newsletter informiert Sie etwa 30 mal im Jahr per E-Mail über die Beiträge der aktuellen Ausgabe sowie über kommende Themenschwerpunkte, den jährlichen „Call for Papers“ und Veranstaltungen.

<sup>33</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden BVerfGE 124, 78 (128f.); 124, 161 (193); 146, 1, Rn. 197; 147, 50, Rn. 256, 258; 165, 167, Rn. 73.

# AM OFFENEN HERZEN DER DEMOKRATIE

## Das Wahlgesetz als Ergebnis eines normgebundenen Wettkampfs von Interessen

*Joachim Behnke*

Das neue Wahlgesetz, das am 17. März 2023 von der Mehrheit der Ampelkoalition im Bundestag verabschiedet wurde, wird die jahrzehntelange Debatte um eine geeignete Reform wohl nicht beenden. Denn mit der Streichung der Grundmandatsklausel, wonach eine Partei in den Bundestag einziehen kann, die nicht die mindestens erforderlichen fünf Prozent der Wählerstimmen bekommen hat, wenn sie in mindestens drei Wahlkreisen das Direktmandat erhalten hat, berührt das neue Gesetz die existenziellen Interessen der Linken und der CSU. Kein Wunder also, dass diese – neben anderen – im Juni 2023 beim Bundesverfassungsgericht gegen das neue Wahlgesetz geklagt haben. Mit dem Gesetz – so der Vorwurf – habe die Ampelmehrheit im Bundestag „nicht nur in eigener Sache, sondern für die eigene Sache“ gehandelt, wie es CSU-Landesgruppenchef Alexander Dobrindt bei seiner Stellungnahme anlässlich der mündlichen Verhandlung des Bundesverfassungsgerichts ausgedrückt hat. Der langjährige Linken-Parteivorsitzende Gregor Gysi bezeichnete das Vorgehen der Ampel als „unmoralisch“.<sup>91</sup> Mit dem Urteil vom 30. Juli 2024 hat das Bundesverfassungsgericht das Gesetz allerdings in seinen wesentlichen Zügen bestätigt.

Das Ausmaß der Empörung korreliert nicht immer harmonisch mit der Qualität der Argumente. Das ist weder ungewöhnlich noch verwerflich, denn das politische Alltagsgeschäft besteht nicht zwingend im Formulieren der stichhaltigsten Argumente, sondern – besonders für Parteien im Wahlkampfmodus – oft im Finden von Narrativen, die in der Öffentlichkeit auf die meisten Sympathien treffen. Oder polemisch zugespitzt in den Worten der viktorianischen Autorin George Eliot: „Oppositionen verfügen über ein unbegrenztes Spektrum an Einwänden, die nie vor den Grenzen des Wissens haltzumachen

brauchen, sondern ewig auf die weiten Bereiche der Ignoranz zurückgreifen können.“<sup>92</sup> Die Empörung der Opposition ist einerseits also noch kein Indiz, dass bei der Wahlgesetzreform etwas grundlegend falsch gelaufen sein könnte. Andererseits gibt es ohne Zweifel ein gewisses Unbehagen hinsichtlich des neuen Gesetzes, das weit über die Oppositionsparteien hinausgeht.

Dieses Unbehagen kann damit erklärt werden, dass Wahlgesetzreformen insofern immer eine äußerst heikle Angelegenheit sind, als sie die Regeln der Machtverteilung in der Demokratie betreffen. Interessen hinsichtlich einer bestimmten Ausgestaltung des Wahlsystems sind daher zwangsläufig immer auch Machtinteressen. Aber „Machtinteressen sollten in einer Demokratie genau dann nicht ins Spiel gelangen, wenn es um die Spielregeln der Machtverteilung selbst geht“.<sup>93</sup> So sehr wir die Meinungsverschiedenheiten und den Streit, den Wettbewerb, ja auch Kampf zwischen den Parteien in der Sache als natürlich und als förderlich für die Suche nach der besten politischen Lösung empfinden, so sehr sind wir auf Konsens angewiesen, wenn es um die Regeln geht, innerhalb derer dieser Wettbewerb stattfinden soll. Gibt es keine allgemeine Anerkennung dieser Regeln, dann können im schlimmsten Fall die aus ihrer Sicht zu Unrecht Benachteiligten danach streben, sich die Macht direkt und unter Anwendung von Gewalt zu verschaffen, wie es beim Sturm auf das Kapitol am 6. Januar 2021 in den USA geschehen ist. Dann befinden wir uns in einer dysfunktionalen Demokratie und im schlimmsten Fall an der Schwelle zum Bürgerkrieg. Auch wenn wir von solchen Verhältnissen in Deutschland sicherlich (noch) weit entfernt sind, so sind Wahlgesetzreformen immer Operationen am offenen Herzen der Demokratie und mit entsprechender Umsicht vorzunehmen.

## VORGESCHICHTE DER REFORM

Durch die Fokussierung der öffentlichen Diskussion der Reform auf die Streichung der Grundmandatsklausel gerät leider oft der eigentliche Kern des Unterfangens aus den Augen. Dieser besteht in der Lösung für ein Problem, das seit mehr als dreißig Jahren offenkundig ist: der massive Anstieg der Anzahl der Überhangmandate. Überhangmandate entstehen, wenn eine Partei in einem Bundesland mehr Direktmandate erhält, als ihr dort gemäß ihrem Zweitstimmenergebnis zustehen würden. Grund für die Zunahme der Überhangmandate seit den 1990er Jahren ist die neue Struktur des Parteiensystems. Zum einen sind immer mehr Parteien hinzugekommen, zum anderen hat sich das Parteiensystem nivelliert – die großen Parteien sind nicht mehr so groß wie früher und die kleinen nicht mehr so klein. Dies hat zur Folge, dass eine Partei beziehungsweise ihr Kandidat oder ihre Kandidatin einen Wahlkreis auch schon mit weniger und teilweise deutlich weniger als 30 Prozent der Erststimmen gewinnen kann. 1957 etwa musste eine Partei, um ein Direktmandat zu erhalten, in der Regel noch mehr als 40 Prozent der Erststimmen haben (*Abbildung*). Der durchschnittliche Anteil an Erststimmen eines Wahlkreissiegers betrug 52,5 Prozent. In 53 Prozent der 247 Wahlkreise wurde das Direktmandat mit mehr als der Hälfte der Erststimmen gewonnen und in 89 Prozent der Wahlkreise mit mehr als 40 Prozent.

Bei der Bundestagswahl 2021 hingegen wurden die 299 Wahlkreismandate durchschnittlich nur noch mit einer relativen Mehrheit von 33,4 Prozent der Erststimmen gewonnen. Ein einziger Wahlkreis wurde mit mehr als 50 Prozent der Erststimmen gewonnen, und nur noch 13 Prozent mit mehr als 40 Prozent der Erststimmen, also nur noch ein Siebtel des Anteils von 1957. Über ein Viertel der Direktmandate wurde mit weniger als 30 Prozent der Erststimmen gewonnen.

**01** Statements zur mündlichen Verhandlung des Bundeswahlgesetzes 2023 vor dem Bundesverfassungsgericht, 23.4.2024, [www.ardmediathek.de/video/Y3JpZDovL3Bob2VuaXGuz-GUvNDQxNzI2Mg](http://www.ardmediathek.de/video/Y3JpZDovL3Bob2VuaXGuz-GUvNDQxNzI2Mg).

**02** George Eliot, Middlemarch, München 2021, S. 587.

**03** Joachim Behnke, Die Spielregeln der Konstruktion von Spielregeln – Das Beispiel der Wahlrechtsdebatte, in: Zeitschrift für Politische Theorie 1/2015, S. 3–18, hier S. 5.

Da die Direktmandate die Hälfte der regulären Sitzzahl im Bundestag ausmachen, ist eine Partei, die mit rund 30 Prozent der Stimmen alle oder annähernd alle Direktmandate in ihrem Bundesland gewinnen kann, dort um etwa zwei Drittel überrepräsentiert. Bleiben die Überhangmandate unausgeglichen, ergibt sich für die Überhangspartei ein entsprechender Vorteil und damit eine Verletzung des Gebots gleicher Erfolgchancen für alle Parteien. 2012 wurden die Überhangmandate durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts für verfassungswidrig erklärt,<sup>04</sup> wenn sie die Anzahl von 15 überschreiten sollten.

Das gemeinsam von allen Parteien außer der Linken verabschiedete Gesetz von 2013 sah daher konsequenterweise den Ausgleich aller Überhangmandate vor, um die korrekten Verhältnisse zwischen den Parteien entsprechend dem Zweitstimmenergebnis wieder herzustellen. Damit war allerdings die logische Folge einer entsprechenden Vergrößerung des Bundestages verbunden. Vergrößerte sich der Bundestag bei der Bundestagswahl 2013 noch relativ maßvoll auf 631 Sitze, so wuchs er 2017 schon um 111 auf insgesamt 709 Sitze an. Der Alterspräsident Hermann Otto Solms sprach in seiner Eröffnungsrede des neuen Bundestages in diesem Zusammenhang von einem „aufgeblähten Parlament“, unter dessen Größe „Ansehen und Arbeitsfähigkeit“ leiden,<sup>05</sup> der Wahlrechtler Hans Meyer sprach von einem „adipösen Bundestag“,<sup>06</sup> und der Mathematiker Friedrich Pukelsheim hielt gar bei ausbleibenden Reformen einen „Bundestag der Tausend“ für möglich.<sup>07</sup> Der Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble, der beim Amtsantritt eine Wahlgesetzreform zur Chefsache erklärt hatte, musste im April 2019 das Scheitern einer von ihm eingesetzten Reformkommission eingestehen.<sup>08</sup>

Neuer Wind kam durch einen Vorschlag der drei Oppositionsfraktionen Grüne, FDP und

**04** Vgl. BVerfG, 2 BvF 3/11.

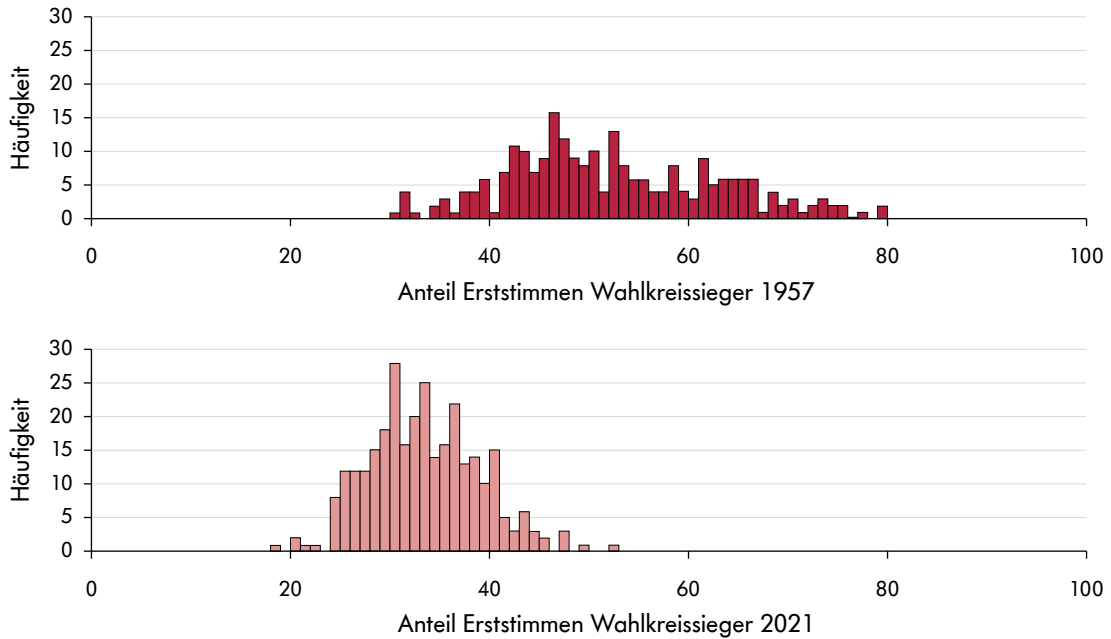
**05** „Größe des Bundestags gefährdet Ansehen und Arbeitsfähigkeit“, 24.10.2017, [www.welt.de/169983673](http://www.welt.de/169983673).

**06** Hans Meyer, Welche Medizin empfiehlt sich gegen einen adipösen Bundestag?, in: Archiv des öffentlichen Rechts 4/2018, S. 521–553.

**07** Friedrich Pukelsheim, Bundestag der Tausend – Berechnungen zu Reformvorschlägen für das Bundeswahlgesetz, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2019, S. 469–477.

**08** Vgl. Robert Roßmann, Parteien scheitern mit Wahlrechtsreform, 3.4.2019, [www.sueddeutsche.de/1.4395493](http://www.sueddeutsche.de/1.4395493).

Abbildung: Erststimmenergebnisse der Wahlkreissieger im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten des Bundeswahlleiters

Linke in die Debatte, der als Kernelement eine Reduktion der Wahlkreise auf 250 beinhaltete.<sup>09</sup> Der Koalitionsausschuss der Großen Koalition fand als Antwort darauf am 25. August 2020 zu einem Beschluss, der die Grundzüge des Gesetzes enthielt, das am 8. Oktober 2020 mit der Mehrheit der Parteien der Großen Koalition im Bundestag beschlossen wurde. Hatte die damalige Parteivorsitzende der CDU, Annegret Kramp-Karrenbauer, nach der Einigung der Koalitionspartner noch die Hoffnung ausgedrückt, dass damit „die Chance, dass der nächste Bundestag auf jeden Fall nicht größer wird als der jetzige, relativ groß“ sei,<sup>10</sup> so wurde selbst dieses unambitionierte Ziel bei der Bundestagswahl 2021 deutlich verfehlt: Mit insgesamt 736 Sitzen und einer Vergrößerung um 138 Mandate kam es zu einem neuerlichen Rekord.<sup>11</sup>

<sup>09</sup> Vgl. Bundestags-Drucksache 19/14672, 6. 11. 2019.

<sup>10</sup> Zit. nach CDU-Chefin verteidigt Beschlüsse zu Wahlrecht und Kurzarbeitergeld, 26. 8. 2020, [www.reuters.com/article/id-DEKBN25M0GF](http://www.reuters.com/article/id-DEKBN25M0GF).

<sup>11</sup> Zur Entstehung des Gesetzes und zu seiner Wirkung vgl. Joachim Behnke, Logik und Wirkungen des Wahlgesetzes von 2020, in: Harald Schoen/Bernhard Weßels (Hrsg.), *Wahlen und Wähler: Analysen zur Bundestagswahl 2021*, Wiesbaden 2024, S. 355–382.

Ein Aspekt des Wahlgesetzes von 2020 bestand darin, dass dort auch eine Reformkommission vorgesehen war. Diese wurde im März 2022 mit dem folgenden Auftrag eingesetzt: „Die Kommission soll sich auf der Grundlage der Prinzipien der personalisierten Verhältniswahl mit Vorschlägen befassen, die eine effektive Verkleinerung des Bundestages in Richtung der gesetzlichen Regelgröße bewirken und nachhaltig das Anwachsen des Bundestages verhindern.“<sup>12</sup> Auf der Basis des Abschlussberichts der Kommission kam es zum neuen Wahlgesetz, das am 17. März 2023 mit den Stimmen der Ampelkoalition verabschiedet wurde.

### ZUM UMGANG MIT ÜBERHANGMANDATEN

Die Wurzel des Problems liegt in den Überhangmandaten und deren dramatischer Zunahme seit der Wiedervereinigung. Eine Möglichkeit der Behandlung dieses Problems besteht darin, die Überhangmandate so weit wie möglich, also im Extremfall bis zur Höchstgrenze von 15, unausgeglichen zu lassen. Beim Wahlgesetz von 2020

<sup>12</sup> Bundestags-Drucksache 20/1023, 15. 3. 2022, S. 2.

hatte die Union, die aus naheliegenden Gründen diese „Lösung“ präferiert, immerhin durchgesetzt, dass bis zu drei Überhangmandate unausgeglichen bleiben konnten. Bei der Bundestagswahl 2021 kam dies der CSU zugute, da sie mit 45 errungenen Direktmandaten, obwohl ihr aufgrund der Zweitstimmen nur 34 Mandate zugestanden hätten, die am stärksten überrepräsentierte Partei war, sodass sich der Ausgleich an ihr orientierte. Während die anderen Parteien mehr als 57 700 Wähler pro Mandat benötigten, bezahlte die CSU wegen der drei unausgeglichenen Überhangmandate ihre Mandate nur mit durchschnittlich ungefähr 53 400 Wählerstimmen. Für jeweils eine Million Wählerstimmen entfielen auf die CSU 18,7 Sitze, auf die anderen Parteien nur 17,3 Sitze.

Gerade um solche gravierende oder bei mehr unausgeglichenen Überhangmandaten noch gravierendere Ungerechtigkeiten hinsichtlich der Erfolgchancengleichheit der Parteien zu vermeiden, war im Wahlgesetz von 2013 der Ausgleich der Überhangmandate beschlossen worden. Der vollständige und daher gerechte Ausgleich aller elf Überhangmandate der CSU hätte 2021 zu einer Vergrößerung auf 787 Sitze (beziehungsweise 784 auf Basis der Berliner Nachwahlergebnisse) geführt.

Eine weitere Möglichkeit der Behandlung des Problems der Überhangmandate besteht in der Neutralisierung ihres proporzverzerrenden Effekts, indem sie mit Landeslistenmandaten verrechnet werden. Überhangmandate etwa der CDU in Baden-Württemberg könnten dann durch einen Abzug von Listenmandaten der CDU in anderen Bundesländern neutralisiert werden. Das Gesetz von 2020 sah als eine sogenannte „Dämpfungsmäßnahme“ einen solchen Mechanismus vor, allerdings sollte das „Opfer“ der Listenmandate maximal auf ihre Hälfte begrenzt werden. Solche Kompensationsmodelle werfen allerdings neue Gerechtigkeitsprobleme auf.<sup>13</sup> 2021 war die Regelung aber sowieso irrelevant, weil die Überhangmandate der CSU für den Ausgleich verantwortlich waren. Diese konnten nicht mit Listenmandaten aus anderen Bundes-

**13** Vgl. Joachim Behnke, Einfach, fair, verständlich und effizient – personalisierte Verhältniswahl mit einer Stimme, ohne Direktmandate und einem Bundestag der Regelgröße, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2019, S. 630–654, hier S. 643 ff.

ländern verrechnet werden, weil die CSU nur in Bayern antritt.

Der Lösungsweg, den das Gesetz von 2023 eingeschlagen hat, greift das Problem der Überhangmandate auf folgende Weise auf: Hat eine Partei in einem Bundesland aufgrund ihrer Zweitstimmen Anspruch auf X Mandate, aber in X+U Wahlkreisen eine relative Mehrheit an Erststimmen mit ihren Kandidaten, dann erhalten nur die Kandidaten mit den X besten Erststimmenergebnissen, nach Höhe des Erststimmenanteils, ein Wahlkreismandat. Das heißt, die Partei erhält nur so viele Direktmandate, wie durch ihr Zweitstimmenergebnis in dem entsprechenden Bundesland gedeckt sind. Für diese oft als „Kappungsmodell“ bezeichnete Variante sprach sich unter anderem der Wahlrechtler Hans Meyer aus.<sup>14</sup> In der Praxis wurde dieses Verfahren in den 1950er Jahren in Bayern angewandt.<sup>15</sup> Die Eleganz des Kappungsmodells besteht darin, dass es die Direktmandate, die ansonsten zu Überhangmandaten würden, gar nicht vergibt.

Es gäbe allerdings auch andere Möglichkeiten, Überhangmandate gar nicht erst entstehen zu lassen. Die meistdiskutierte Variante besteht dabei in einer Reduktion der Anzahl der Wahlkreise. So sah auch das Wahlgesetz von 2020 eine Verringerung auf 280 Wahlkreise vor, die allerdings erst zur übernächsten Wahl vorgenommen werden sollte. Um Überhangmandate jedoch effektiv zu beseitigen, wäre eine Reduktion auf rund 200 bis 220 Wahlkreise erforderlich.<sup>16</sup>

Die Anzahl anfallender Überhangmandate ließe sich ferner durch die Einführung von Mehrpersonenwahlkreisen drastisch reduzieren, zum Beispiel durch die Schaffung von 150 Zweipersonenwahlkreisen, in denen jeweils die beiden Kandidaten mit den zwei besten Ergebnissen gewählt wären.<sup>17</sup> Allerdings ist diese Option auf der poli-

**14** Vgl. Meyer (Anm. 6).

**15** Vgl. Olga Birkmeier et al., Eine schonende Verbindung von Personen- und Verhältniswahl zum Abbau negativer Stimmgewichte bei Bundestagswahlen, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 1/2011, S. 55–79.

**16** Vgl. Behnke (Anm. 13), S. 636 ff.; Friedrich Pukelsheim, 598 Sitze im Bundestag statt 709? 200 Wahlkreise statt 299!, in: Deutsches Verwaltungsblatt 3/2018, S. 153–160.

**17** Vgl. Behnke (Anm. 13), S. 638 ff.; Philipp Weinmann, Zweierwahlkreise als Mittel gegen übergroße Bundestage? Eine Simulationsanalyse auf Basis von Umfragedaten, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 4/2014, S. 449–489.

tischen Entscheidungsebene bisher so gut wie gar nicht ernsthaft diskutiert worden.

### VORZÜGE UND ANGRIFFSFLÄCHEN DES GESETZES VON 2023

Das Kappungsmodell erscheint als attraktive oder zumindest im Vergleich zu den Alternativen am wenigsten unattraktive Lösung. Es hat explizit gewichtige Vorzüge. Es garantiert die strikte Einhaltung der Sollgröße und des Proporztes zwischen den Parteien. Damit löst es effektiv das Problem, das Anlass für die Reform und der gewichtigste Grund für die Einsetzung der Wahlrechtskommission war, und garantiert außerdem die Einhaltung des föderalen parteiinternen Proporztes, da es sicherstellt, dass für jede Partei in einem Bundesland exakt so viele Mandate anfallen, wie ihr dort aufgrund der Zweitstimmen zustehen.

Die hervorstechende Eigenschaft des Kappungsmechanismus ist Fairness. Man mag es bedauern, dass nach dem neuen Gesetz der Gewinner einer relativen Mehrheit im Wahlkreis nicht mehr automatisch auch ein Wahlkreismandat erhält. Es ist aber falsch zu behaupten, dass damit dem „Sieger“ sein verdienter Preis vorenthalten würde. Denn wer der Sieger ist und welche Art von Preis er erhält, wird immer erst durch die Regeln bestimmt. Nach der neuen Regel muss zum Gewinn eines Direktmandats eben nicht mehr nur eine Bedingung – eine relative Mehrheit an Erststimmen – erfüllt sein, sondern auch eine zweite Bedingung: die Zweitstimmendeckung.

Fair ist das neue Gesetz vor allem in der Hinsicht, dass allen Parteien ein Opfer in genau demselben Umfang auferlegt wird. Denn jede Partei verliert denselben Anteil an Mandaten, die ihr im Verhältnis zu ihren Zweitstimmen zustehen würden.<sup>18</sup> Die Behauptung, die Unionsparteien würden durch die Nichtvergabe von Wahlkreismandaten besonders benachteiligt, weil sie die Parteien sind, die diese hauptsächlich gewinnen, ist unsinnig. Denn jede Partei kann nun einmal nur die Art von Mandaten verlieren, die sie besitzt.

<sup>18</sup> Vgl. Joachim Behnke, Kontroverse in der Wahlrechtskommission des Bundestages: Grabenwahl versus Verhältniswahl mit eingebettetem Personalwahlelement, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/2022, S. 479–506, hier S. 484 ff.

In diesem Zusammenhang ist noch ein anderer Vorwurf interessant, der ebenfalls auf einem Missverständnis beruht. So wird mitunter behauptet, das neue Gesetz vermindere die Bedeutung der Direktmandate, weil deren Anteil durch die teilweise Nichtvergabe sinke, womit der Einfluss der Wählerschaft auf die Zusammensetzung des Parlaments abnehme. Am Ende aber läuft es sowohl beim Ausgleich als auch beim Kappungsmodell darauf hinaus, dass der Anteil der Direktmandate der Überhangspartei an allen Sitzen mehr oder weniger dem Anteil an Sitzen entsprechen wird, der ihr auch aufgrund der Zweitstimmen zusteht. Insofern bedeutet das Prinzip der Zweitstimmendeckung des neuen Wahlgesetzes gar keine Neuerung in der Logik der Sitzzuteilung. Der Unterschied besteht lediglich darin, ob man von einer fixen Anzahl von Direktmandaten ausgeht – dann muss der Bundestag entsprechend vergrößert werden – oder von einer fixen Endgröße des Bundestages – dann muss der Anteil der Direktmandate entsprechend verringert werden. Bei einem vollständigen Ausgleich der CSU-Überhangmandate hätte 2021 der Anteil der Direktmandate an allen Mandaten am Ende 299/784 beziehungsweise rund 38 Prozent betragen. Beim tatsächlich erfolgten unvollständigen Ausgleich betrug er 299/735 beziehungsweise 41 Prozent. Hätte man hingegen das neue Wahlgesetz schon 2021 angewandt, also mit Kappung und einer Regelgröße von 630, so hätte es 28 Überhangmandate gegeben, es wären also 271 zu besetzende Direktmandate verblieben, was rund 43 Prozent aller 630 Sitze ausgemacht hätte. Das neue Gesetz hätte also 2021 für einen größeren Anteil der Direktmandate gesorgt. Dies ist kein bloßer Zufall. Der Grund dafür liegt in der großen Treffsicherheit des Kappungsmodells, das Problem direkt dort zu beseitigen, wo es auftritt.

Ein weiterer Vorwurf lautet, dass durch das neue Wahlgesetz die Bedeutung der Erststimme gegenüber der Zweitstimme abgewertet würde, weil nun eine relative Mehrheit der Erststimmen nicht mehr automatisch bedeuten würde, dass man dafür auch ein Mandat erhält. Aber auch dieser Vorwurf ist nicht stichhaltig. Musste sich bisher ein Bewerber lediglich gegen die Bewerber der anderen Parteien in demselben Wahlkreis durchsetzen, muss er in Zukunft zugleich im Wettbewerb mit den anderen Kandidaten seiner

Partei in den anderen Wahlkreisen hinreichend gut abschneiden, um ein Mandat zu gewinnen. Damit nimmt die Erststimme an Bedeutung sogar noch zu und der Anreiz der Kandidaten steigt, um die Wählerstimmen zu kämpfen, was demokratietheoretisch in höchstem Maße wünschenswert ist.

Eine Folge des Kappungsmodells, die kritisch gesehen wird, besteht darin, dass es zu sogenannten „verwaisten Wahlkreisen“ kommen wird, aus denen kein als Wahlkreiskandidat gewählter Abgeordneter im Bundestag sitzt. Dies heißt aber keineswegs, dass es dann keine aus dem Wahlkreis stammenden Abgeordneten gibt. Denn die Wahlkreiskandidaten anderer Parteien können über die Liste ihrer Parteien in den Bundestag eingezogen sein. Außerdem können vonseiten der Bürger auch Abgeordnete aus benachbarten Wahlkreisen angesprochen werden. Die Bedeutung lokaler Abgeordneter für die Repräsentation der Interessen der Bürger dürfte sich daher in Grenzen halten.<sup>19</sup>

Für den größten Unmut über das neue Gesetz hat ohne Zweifel die Abschaffung der Grundmandatsklausel gesorgt, die gegen Ende des Gesetzgebungsprozesses eher en passant ins Gesetz geraten ist und daher auch nicht zum eigentlichen Kern der Reform gehört. Die Grundmandatsklausel ist eine alternative Bedingung zur Fünf-Prozent-Hürde und regelte in ihrer bisherigen Form, dass eine Partei, auch wenn sie an der Fünf-Prozent-Hürde gescheitert ist, an der Mandatsverteilung nach Zweitstimmen teilnehmen kann, wenn sie in mindestens drei Wahlkreisen ein Direktmandat errungen hat. Der Wegfall der Grundmandatsklausel wurde vor allem von der Linken und der CSU heftig kritisiert, bei denen das Risiko am höchsten ist, dass sie davon betroffen sein könnten. Die CSU übersprang 2021 mit 5,2 Prozent der Zweitstimmen nur noch äußerst knapp die Fünf-Prozent-Hürde. Die Linke nahm 2021 mit 4,9 Prozent der Zweitstimmen nur dank der Grundmandatsklausel an der proportionalen Sitzverteilung teil, weil sie in zwei Wahlkreisen in Berlin und einem in Leipzig ein Direktmandat gewonnen hatte, was ihr zu 39 Mandaten verhalf. Dabei profitierten alle drei Kandidaten offensichtlich in großem Ausmaß von Stimmen-

splitting, denn in allen drei Wahlkreisen lag das Zweitstimmenergebnis der Linken weit hinter ihrem Erststimmenergebnis, vor allem aber unter dem Zweitstimmenergebnis mindestens einer anderen Partei.

### FEHLENDER KONSENS ALS FUNDAMENTALES PROBLEM?

Idealerweise sollten Wahlgesetze im Konsens verabschiedet werden. Das heißt aber nicht, dass die Umstände der Entscheidung nur dann ideal sind beziehungsweise gewesen sein können, wenn sie zum Konsens führen. Vielmehr sollte es unter idealen Umständen der Fall sein, dass eine Entscheidung grundsätzlich im Konsens verabschiedet werden könnte – nämlich dann, wenn alle beteiligten Akteure sich vernünftig verhalten und von der Verfolgung eigennütziger Interessen absehen würden. Das Scheitern des Konsenses ist daher kein K. O.-Kriterium für die Legitimation eines Wahlgesetzes, denn die Verweigerung der Zustimmung kann auch auf Eigeninteressen beruhen.

Konsensuell getroffene Entscheidungen sind also grundsätzlich unproblematisch, nicht im Konsens getroffene Entscheidungen müssen aber nicht zwangsläufig problematisch sein. Der Verfassungsrechtler Uwe Volkmann nennt Bedingungen, unter denen entsprechend einer „konstitutionellen Moral“ auch nicht im Konsens getroffene Entscheidungen gerechtfertigt sein könnten.<sup>20</sup> Die wichtigste dieser Bedingungen ist die Wettbewerbsneutralität, das heißt keiner Partei darf durch die Regelung ein Nachteil entstehen. Ohne Zweifel ist die Abschaffung der Grundmandatsklausel mit Blick auf die Linke und die CSU nicht wettbewerbsneutral. Womöglich haben sogar durchaus machttaktische Überlegungen bei der Entscheidung der Ampel eine Rolle gespielt. Es ist also nicht auszuschließen, dass sogar die Absicht bestanden haben könnte, diesen Nachteil bewusst herbeizuführen. Aber das bedeutet keineswegs, dass die Abschaffung der Grundmandatsklausel nicht rechtens war, nicht einmal, dass sie moralisch verwerflich gewesen sein könnte. Denn die Bedingungen, die

<sup>19</sup> Vgl. dazu auch Thomas Gschwend, Zum Mythos des Direktmandates aus Sicht der Wählerinnen und Wähler, 6.2.2023, <https://verfassungsblog.de/zum-mythos-des-direktmandates>.

<sup>20</sup> Uwe Volkmann, Wahlrechtsänderung mit einfacher Mehrheit? Ein paar vorläufige Gedanken zu einer Forderung konstitutioneller Moral, 16.1.2023, <https://verfassungsblog.de/wahlrechtsaenderung-mit-einfacher-mehrheit>.

Volkman aufstellt, sind lediglich hinreichende Bedingungen, keine notwendigen. Gegenüber dem Status quo würde die Wettbewerbsneutralität ja auch verletzt, wenn es sich bei der Reform um die Beseitigung eines ungerechtfertigten Vorteils handelt. Das wäre aber offensichtlich nicht falsch.

Es gibt durchaus plausible Gründe, warum die Grundmandatsklausel für die Parteien, die bisher von ihr profitiert haben, einen solchen ungerechtfertigten Vorteil dargestellt haben könnte. Denn Parteien, die von der Grundmandatsklausel profitieren, sind insofern gegenüber Parteien im Vorteil, die ebenfalls an der Fünf-Prozent-Hürde scheitern, aber nicht mindestens drei Direktmandate haben. So gelang es 2013 etwa der FDP mit einem Zweitstimmenergebnis von 4,8 Prozent nicht, in den Bundestag einzuziehen, während die Linke 2021 mit 4,9 Prozent und die PDS 1994 sogar mit 4,4 Prozent der Zweitstimmen mit so vielen Sitzen einzogen, wie es ihrem Zweitstimmenanteil entsprach, da sie jeweils genug Direktmandate gewonnen hatten.

Der Zweck der Fünf-Prozent-Hürde besteht offensichtlich darin, dass sie die Vertretung von „einseitigen Interessen“<sup>21</sup> durch Parteien verhindern soll, die nur sehr kleine Gruppen bedienen, nicht am Gesamtwohl orientiert sind und dabei zu einer Zersplitterung des Parteiensystems beitragen, die die Arbeits- und Funktionsweise des Bundestages beeinträchtigt. Die Ausnahme in Form der Grundmandatsklausel kann nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts durch den Gesetzgeber dadurch als begründet angesehen werden, dass der Gewinn einer relativen Mehrheit in drei Wahlkreisen belegt, „daß diese Partei besondere Anliegen aufgegriffen hat, die eine Repräsentanz im Parlament rechtfertigen“.<sup>22</sup> Dies führt nun zu einer etwas paradox anmutenden Schlussfolgerung: Die Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Grundmandatsklausel besteht gerade darin, dass die Gewinner der mindestens drei Wahlkreismandate in erster Linie als Vertreter ihrer Partei und nicht als besonders herausragende Persönlichkeiten gewählt worden sind. Wenn aber die drei Direktmandate vor allem aufgrund strategischen Wählens

zustande gekommen sind, wie es bei der Linke 2021 der Fall war, dann wird man daraus keine Unterstützung der Partei ableiten können. Des Weiteren gilt, dass der Gewinn von drei Direktmandaten heutzutage etwas grundlegend anderes bedeutet als 1956, als die Grundmandatsklausel beschlossen wurde (*Abbildung*). Es ist auch logisch nicht zu erkennen, warum zum Beispiel 4,5 Prozent einer regional konzentrierten Partei wie der CSU repräsentationswürdiger sein sollten als die 4,8 Prozent einer bundesweit streuenden Partei, wie es bei der FDP 2013 der Fall war. Eine solche Bevorzugung von nur regional antretenden Parteien zöge gerade die Gefahr nach sich, dass es hier um die Vertretung „einseitiger Interessen“ gehen könnte. In seinem Urteil vom 30. Juli 2024 hat das Bundesverfassungsgericht noch einmal bekräftigt, dass es im Ermessen des Gesetzgebers liegt, ob er eine Grundmandatsklausel im Wahlgesetz verankern möchte oder nicht.<sup>23</sup> Die Abschaffung der Grundmandatsklausel durch die Reform selbst war daher nicht verfassungswidrig. Problematisch allerdings ist aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts, dass dies zur Verschärfung der Fünf-Prozent-Hürde für die CSU führt, die mit der CDU eine Fraktionsgemeinschaft bildet und mit dieser nirgends bei Wahlen konkurriert. Ein solcher Parteienverbund aber müsse wie eine Einheit betrachtet werden und die Fünf-Prozent-Hürde konsequenterweise für den Verbund als Ganzes angewandt werden. Die salomonische Weisheit der Begründung der Schutzwürdigkeit der CSU beruht also gerade nicht auf ihrer Besonderheit als die Vertreterin regionaler Interessen, sondern darauf, dass sie wie ein Teil der Union aus CDU und CSU zu betrachten ist. Solange es keine explizite Regelung für eine solche Konstellation gibt, hat das Bundesverfassungsgericht die Grundmandatsklausel vorübergehend wieder eingesetzt, nicht weil diese etwa die angemessene oder gar beste Lösung für das Problem wäre, sondern weil sie „den Parteien und Wählerinnen und Wählern bekannt“ ist. Der Wesenskern der Reform, das Prinzip der Zweitstimmendeckung der Direktmandate, wurde vom Bundesverfassungsgericht in keiner Weise beanstandet.

<sup>21</sup> BVerfGE 6, 84 (92).

<sup>22</sup> BVerfGE 95, 408, (422f.).

<sup>23</sup> BVerfG, 2 BvF 1/23.

<sup>24</sup> Immanuel Kant, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, Stuttgart 2019, S. 23f.



## FAZIT

Die Reform von 2023 ist in ihrem Kern erfolgreich und löst das Problem, um das es geht, auf effektive und konsequente Weise. Was die Abschaffung der Grundmandatsklausel angeht, so ist die Bewertung nicht eindeutig. Man kann der Ansicht sein, dass es ein Gebot der politischen Klugheit gewesen wäre, auf diese Maßnahme zu verzichten, um die voraussehbaren Konflikte zwischen den Parteien zu vermeiden. Aber genauso gut kann man es als Ausdruck politischer Verantwortung sehen, einen Konflikt um der Sache willen in Kauf zu nehmen. Dass die Sache dabei womöglich als Nebeneffekt auch den eigenen Interessen dient, ist so irrelevant wie die Absicht der Akteure, solange die Sache mit guten Grün-

den verteidigt werden kann. „Eine Handlung aus Pflicht hat ihren moralischen Wert nicht in der Absicht, welche dadurch erreicht werden soll, sondern in der Maxime, nach der sie beschlossen wird (...).“<sup>24</sup>

## JOACHIM BEHNKE

ist Inhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft an der Zeppelin Universität in Friedrichshafen. Seine Schwerpunkte in Lehre und Forschung liegen auf Moderner Politischer Theorie und Philosophie, insbesondere Gerechtigkeitstheorien, Wahlsysteme und Wahlforschung und Spiel- und Entscheidungstheorie.

## Schon gehört?

Die APuZ gibt es auch als Podcast!



# KEINE REINE REGIERUNGSSACHE

## Zunehmende Parlamentarisierung der Außen- und Sicherheitspolitik

*Jelena von Achenbach*

Die Außenpolitik ist im Wesentlichen Sache der Bundesregierung. Diese vertritt die Bundesrepublik in zwischen- und überstaatlichen Beratungen und Verhandlungen, wie in den UN, der NATO oder im Rahmen von Treffen der G7- oder G20-Staaten. Sie entscheidet und handelt in den Fragen der äußeren Sicherheit und Verteidigung, der Zusammenarbeit oder Konfrontation mit anderen Staaten. Dabei berät sie über ihre Ziele, Einschätzungen und Vorgehensweisen grundsätzlich nicht öffentlich; die Beratungen unterfallen dem exekutiven Arkanbereich. Der Bundestag kann sich daher im Regelfall nur nachvollziehend mit außenpolitischen Vorhaben und Vorgängen befassen, mittels seiner allgemeinen Frage-, Debatten- und Entschließungsrechte.

Der Bundestag hat zwar in einzelnen Aspekten der auswärtigen Gewalt Mitentscheidungs- und Beteiligungsrechte: insbesondere, wenn die Bundeswehr bewaffnet im Ausland eingesetzt wird, beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge und bei der Mitwirkung an der europäischen Integration. Aber diese Rechte sind – so die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – Ausnahmen von dem Grundsatz, dass die Außenpolitik in der Gewaltenteilung des Grundgesetzes der Regierung zugeordnet ist. Sie sind eng zu deuten und nicht verallgemeinerbar.

So lehnt das Bundesverfassungsgericht es ab, für politisch und gesellschaftlich bedeutsame, umstrittene Vorgänge außenpolitische Mitentscheidungsrechte des Bundestages erweiternd auszulegen. Dafür stehen die Urteile, die das Gericht zur Stationierung von sogenannten Pershing-Raketen in Deutschland im Kontext des Kalten Krieges und, nach dessen Ende, zur Weiterentwicklung der NATO und ihrer strategischen Ausrichtung gefällt hat.<sup>01</sup> Indessen hat das Gericht ein im Grundgesetz nicht benanntes Mitwirkungsrecht des Bundestages überhaupt

erst eingeführt: den sogenannten Parlamentsvorbehalt für Einsätze der Bundeswehr. Entwickelt hat ihn das Gericht anhand des Einsatzes der Bundeswehr bei der Luftraumüberwachung gegen Serbien/Montenegro 1992 im Kontext der Jugoslawienkriege.<sup>02</sup>

### TRADITIONELLE STAATSAUFFASSUNG

Auch zur Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestehen zwischen den politischen Parteien und in der Gesellschaft vielfach unterschiedliche Positionen. Das betrifft Bundeswehreinsätze, Rüstungslieferungen und deren Gewichtung im Verhältnis zur Diplomatie, die Gestaltung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu anderen Ländern, einschließlich der Entwicklungszusammenarbeit und der Kooperation mit ausländischen Nachrichtendiensten, oder die Entwicklung internationaler Organisationen wie der NATO und der Vereinten Nationen. Dabei ist die internationale Zusammenarbeit im Zuge der Globalisierung in vielen Politikfeldern immer dichter und politisch bedeutsamer geworden, gerade im Umgang mit Klimawandel, Sicherheitsfragen und Migration.

Die Maxime des Bundesverfassungsgerichts, dass die Außenpolitik der Bundesregierung zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung zuzuordnen sei, ist davon indes unberührt geblieben. Das Gericht argumentiert seit 1984 gleichlautend, dass „institutionell und auf Dauer typischerweise allein die Regierung in hinreichendem Maße über die personellen, sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten verfügt, auf wechselnde äußere Lagen zügig und sachgerecht zu reagieren und so die staatliche Aufgabe, die auswärtigen Angelegenheiten verantwortlich wahrzunehmen, bestmöglich zu erfüllen“.<sup>03</sup>

Dieses Dogma, nach dem die außenpolitische Rolle des Bundestages schon aus funktionalen Gründen beschränkt sei, spiegelt – wie das Gericht selbst bekennt – eine traditionelle Staatsauffassung wider.<sup>04</sup> Diese hat ihre Wurzeln im vor-demokratischen, monarchischen Staatsdenken über die auswärtige Gewalt.<sup>05</sup> Dabei hat sich die Erwägung, dass institutionell allein die Exekutive für das äußere Handeln aufgestellt sei, im Wesentlichen am Fall der Kriegsführung herausgebildet. Die Annahme ist, dass kriegerische Auseinandersetzungen von einer kurzfristigen und wechselhaften Handlungslogik der militärischen Schlagkraft und Wirkmacht geprägt seien, denen nur eine an militärischer Effektivität ausgerichtete und darin souveräne monokratische Führung gerecht werden könne.<sup>06</sup> Dahinter steht eine staatstheoretische Auffassung, die die Streitkräfte letztlich als eine nicht nur gegenüber dem Parlament abgeschirmte, sondern selbst gegenüber der Exekutive eigenständige und notwendig extrakonstitutionelle „Vierte Gewalt“ im Staat sieht – und damit einer rechtlichen Bindung gemäß demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien grundsätzlich entgeht.<sup>07</sup>

Die traditionelle Staatsauffassung einer für die Außenpolitik alleinzuständigen Exekutive hält das Bundesverfassungsgericht auch angesichts der globalisierten, internationalisierten und europäisierten Gegenwart unverändert auf-

recht. Trotzdem ist das Bild komplexer: Denn tatsächlich verfolgt das Gericht in einem bestimmten Bereich nachdrücklich das Ziel, dass die Bundesregierung den Bundestag wirksam und umfassend an der überstaatlichen Politikgestaltung beteiligt: nämlich auf dem weiten Feld der europäischen Integration. Auch in diesem Kontext vertritt die Bundesregierung Deutschland – nämlich im Rat der Europäischen Union und im Europäischen Rat. Diesen spezifischen Aspekt der Außenvertretung durch die Bundesregierung hat das Gericht auf der Grundlage des Artikels 23 Absatz 2 und 3 Grundgesetz extensiv begleitenden Informations-, Befassungs- und Stellungnahmerechten des Bundestages unterworfen. Dabei bezieht es nicht allein die supranationale Rechtsetzung, sondern auch nicht-supranationalisiertes Unionshandeln und sogar zwischenstaatliches Handeln mit einer funktionalen Nähe zur Union ein.

Zwar bleiben die unterschiedlichen Bereiche der Außenpolitik in der Rechtsprechung dogmatisch mehr oder weniger unverbunden.<sup>08</sup> Insbesondere hat sich die Rechtsprechung zur Mitwirkung des Bundestages an den Angelegenheiten der Europäischen Union unabhängig von der Rechtsprechung zur Beteiligung an internationalem Handeln herausgebildet; mit Artikel 23 Absatz 2 und 3 GG gilt auch ein spezifisches verfassungsrechtliches Regime. Aber wie der Bundestag ausgreifend in die EU-Politikgestaltung einbezogen wird, unterläuft die traditionelle Staatsauffassung insgesamt. Das zeigt sich besonders deutlich an zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.

## UNTERRICHTUNGSPFLICHTEN ZUM VÖLKERRECHTLICHEN VERTRAG IM EU-KONTEXT

2012 hat das Bundesverfassungsgericht im Kontext der Finanz- und Wirtschaftskrise in der Europäischen Währungsunion entschieden, dass die parlamentarischen Unterrichtsrechte über Angelegenheiten der Union aus Artikel 23 Absatz 2 GG, insbesondere die Zuleitungspflicht für Dokumente zu Unionsvorhaben, sich auch auf völkerrechtliche Verträge in einem besonderen Näheverhältnis zum Unionsrecht beziehen.

**01** Vgl. BVerfGE (Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes) 68, 1 (Pershing), 18.12.1984; BVerfGE 104, 151 (NATO-Konzept), 22.11.2001.

**02** Vgl. BVerfGE 90, 286 (Auslandseinsatz der Bundeswehr), 12.7.1994. Zur Entwicklung des Parlamentsvorbehalts vgl. Ulrich Hufeld, 25 Jahre wehrverfassungsrechtlicher Parlamentsvorbehalt, Archiv des Völkerrechts 4/2019, S. 383–427.

**03** BVerfGE 68, 1, Rn. 145; BVerfGE 131, 152 (Euro-Plus-Paket), 19.6.2012, Rn. 91. Vgl. BVerfGE 143, 101 (NSA-Selektorenlisten), 13.10.2016, Rn. 131; BVerfGE 157, 1 (CETA), 2.3.2021, Rn. 75, BVerfGE 163, 298 (EUNAVFOR MED), 26.10.2022, Rn. 66; vgl. auch BVerfGE 104, 151, Rn. 149.

**04** BVerfGE 163, 298, Rn. 66.

**05** Zu den Wurzeln in der monarchischen Staatlichkeit vgl. Isabelle Ley, Zwischen parlamentarischer Routine und exekutiven Kernbereichen. Die Kompetenzverteilung der auswärtigen Gewalt von Parlament und Regierung unter dem Grundgesetz, in: Archiv des öffentlichen Rechts 2/2021, S. 299–352, hier S. 324ff. Zu ideengeschichtlichen Anschlüssen an die frühneuzeitliche Staatstheorie, die den Zusammenhang von Souveränität (als Fürstensouveränität) und militärischer Handlungsfähigkeit betont, vgl. Jelena von Achenbach, Integration in der Verteidigungspolitik der Europäischen Union, i.E., S. 62ff.

**06** Vgl. dazu von Achenbach (Anm. 5), S. 34ff.

**07** Vgl. ebd.

**08** Zu den weitgehend unverbundenen Bereichen der auswärtigen Gewalt in der Rechtsprechung vgl. Ley (Anm. 5), S. 299.

Konkret ging es um den Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM), der als eigenständiges, zwischenstaatliches Finanzierungsinstrument außerhalb des Unionshaushalts eine wichtige Funktion in der Wirtschafts- und Währungsunion hat. Um die Stabilität des Euro zu gewährleisten, stellt der ESM Finanzmittel bereit, die Mitgliedern mit schwerwiegenden Finanzierungsproblemen als Stabilitätshilfen gewährt werden können. Dabei werden die Finanzhilfen mit Rückzahlungsverpflichtungen vergeben, die die sozial- und wirtschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der unterstützten Mitgliedstaaten deutlich beschränken. Für die darlehensfinanzierten Hilfen aus dem ESM haften die Mitgliedstaaten anteilig in der Höhe ihres Stammkapitals; der ESM begründet damit finanzielle Verpflichtungen der nationalen Haushalte. Die Errichtung des ESM betraf politische Grundsatzfragen in der Währungsunion, insbesondere die Absicherung des Euro und die ökonomische Solidarität innerhalb der Union.

Der ESM wurde nicht durch einen Rechtsakt der Union, sondern als zwischenstaatliches Instrument durch einen völkerrechtlichen Vertrag der Mitgliedstaaten eingerichtet. Die Bundesregierung unterrichtete den Bundestag über Aspekte des Verhandlungsprozesses mündlich, leitete jedoch vorliegende Dokumente über die Errichtung des ESM nicht zu, insbesondere ein Konzeptpapier der Kommission und einen Entwurf des Vertrags über den ESM. Hiergegen hatte eine Oppositionsfraktion geklagt – und das Gericht gab ihr Recht: Aus Artikel 23 Absatz 2 GG ergibt sich ein Anspruch des Bundestages darauf, die Dokumente zu erhalten.

In der Auslegung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte im Grundgesetz, die das Gericht in dem Urteil entwickelt, wirkt die traditionelle Staatsauffassung zunächst fort: Das Gericht versteht die parlamentarische Mitwirkung an der europäischen Integration nach Artikel 23 Absatz 2 GG als Ausnahme von der ausschließlichen Zuständigkeit der Regierung für die Außenpolitik.<sup>09</sup> Es deutet die Beteiligungsrechte des Bundestages in den europäischen Angelegenheiten als „Kompensation“ für die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Union.<sup>10</sup> Es gehe um die mit der europäischen Integration verbundenen Verschie-

bungen im nationalen Gewaltengefüge, die zu Lasten der Gesetzgebungsorgane und zugunsten der Exekutiven gingen.<sup>11</sup> Das fordere die parlamentarische Demokratie auf nationaler Ebene heraus: Das Parlament werde aus der Rolle der zentralen Entscheidungsinstanz teilweise verdrängt. Die nationalen Parlamente stärker in den Integrationsprozess einzubinden, könne deren Kompetenzverluste gegenüber der jeweiligen nationalen Regierung ausgleichen („Kompensationsgedanke“).<sup>12</sup> Damit verankert das Gericht die europapolitischen Mitwirkungsrechte des Bundestages in der innerstaatlichen Funktionenordnung, wie sie vor der Integration bestand.

Nun handelt es sich beim ESM-Vertrag aber nicht um Rechtsetzung der Union in Anwendung der ihr übertragenen Hoheitsrechte, die der Bundestag gemeinsam mit den anderen nationalen Gesetzgebern verloren hat. Es handelt sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, wenn auch um einen, der, wie das Gericht ausführlich begründet, funktional auf das Recht der Union bezogen ist.<sup>13</sup> Völkerrechtliche Verträge zu verhandeln, liegt jedoch nach der allgemeinen Gewaltenteilung des Grundgesetzes in der Zuständigkeit der Bundesregierung; der Bundestag ist nach Artikel 59 Absatz 2 GG auf die nachträgliche Zustimmung beschränkt. Ob die Bundesregierung im Rahmen völkerrechtlicher Vertragsverhandlungen Unterrichtungspflichten treffen, ist bislang ungeklärt.<sup>14</sup> Daher unterrichtet die Bundesregierung über internationale Vertragsverhandlungen bislang nach eigenem Gutdünken und jedenfalls ohne Anerkennung einer Rechtspflicht.

Für den völkerrechtlichen ESM-Vertrag begründet das Gericht nun aber aus Artikel 23 Absatz 2 GG eine Unterrichtungspflicht, deren Auslegung es daran orientiert, dem Bundestag eine „frühzeitige und effektive Einflussnahme auf die Willensbildung der Bundesregierung“ zu eröffnen.<sup>15</sup> Das Gericht verfolgt ausdrücklich eine weite Auslegung des Mitwirkungsrechts und seines tatbestandlichen Anwendungsbereichs.<sup>16</sup> Es betont, dass der Bundestag gerade nicht in eine „bloß nachvollziehende Rolle“ geraten dürfe: Er

<sup>11</sup> Vgl. ebd., Rn. 96.

<sup>12</sup> Vgl. ebd., Rn. 96, Rn. 103.

<sup>13</sup> Vgl. ebd., Rn. 99 ff.

<sup>14</sup> Ausdrücklich mit Verweis darauf vgl. ebd., Rn. 93.

<sup>15</sup> Ebd., Rn. 107.

<sup>16</sup> Vgl. ebd., Rn. 99 ff.

<sup>09</sup> Vgl. BVerfGE 131, 152, Rn. 91, Rn. 98.

<sup>10</sup> Vgl. ebd., Rn. 103.

müsse durch eine ausreichende Informationsgrundlage in die Lage versetzt werden, das Handeln der Regierung zu beeinflussen. Das geht nur mit der begleitenden, frühestmöglichen Dokumentenzuleitung, erforderlichenfalls ergänzt durch mündliche Information.

Die Unterrichtungspflicht soll, wie das Gericht formuliert, dazu beitragen, „Informationsasymmetrien“ zwischen Bundesregierung und Bundestag auszugleichen.<sup>17</sup> Das gebietet die frühestmögliche, unverzügliche und umfängliche Zuleitung von Dokumenten, die die Bundesregierung selbst erhält oder in einen europäischen Verhandlungsprozess einbringt.<sup>18</sup> Die Teilhabe des Bundestages an Konzepten, Entwürfen, Vorlagen, Non-Papers und sonstigen Dokumenten, die Teil und Gegenstand der Willensbildung auf europäischer Ebene und der mitgliedstaatlichen Regierungen sind, ist in der Praxis unverzichtbare Grundlage einer tatsächlich eigenständigen, unabhängigen parlamentarischen Meinungs- und Willensbildung. Solche Dokumente sind prägender Teil der europäischen Politikgestaltung. Zugleich ist dieser Prozess in diesem Stadium noch nicht abgeschlossen. Nur in der zeitlichen Phase, in der Konzepte und Beschlussentwürfe entwickelt und beraten werden, ist der politische Prozess noch offen. Nur dann ist es noch möglich, dass eine Einwirkung des Bundestages auf die Bundesregierung und deren Positionierung auf europäischer Ebene politisch zum Tragen kommen kann.

Interessanterweise zieht das Gericht ausführlich auch demokratische Erwägungen heran, um zu begründen, dass der Bundestag ein Recht auf die Entwurfsdokumente des völkerrechtlichen ESM-Vertrages hatte: Die Öffentlichkeit der parlamentarischen Auseinandersetzung eröffne im Vergleich zu intransparenten Beratungen weitere Möglichkeiten des Interessenausgleichs, stärke die Responsivität für die Interessen und Überzeugungen der Bürger und schaffe die Voraussetzung für deren demokratische Kontrollausübung.<sup>19</sup> Das Gericht betont, dass „Entscheidungen von erheblicher rechtlicher oder faktischer Bedeutung für die Spielräume künftiger Gesetzgebung“ ein Verfahren vorausgehen müsse, das eine öffentliche Meinungs- und Willensbildung ermögliche

und in dem das Parlament die Rechtfertigung und Reichweite der zu beschließenden Maßnahmen kläre.<sup>20</sup> Es ist offensichtlich, dass die regierungsinterne Beratung, die die Öffentlichkeit ausschließt, dies nicht leistet.

Das Urteil zum ESM-Vertrag ist bemerkenswert, weil es einen spezifischen Aspekt der auswärtigen Gewalt – den völkerrechtlichen Vertrag im Unionskontext – mit ganz offensichtlich verallgemeinerbaren, ja, allgemeingültigen Argumenten parlamentarisiert: Es unterwirft die Verhandlung solcher völkerrechtlichen Verträge einem weitreichenden Unterrichtsregime. Dies zielt darauf, die aus der Außenvertretung durch die Regierung folgende Informationsasymmetrie auszugleichen, die das Parlament strukturell benachteiligt. Der Bundestag soll damit in die Lage versetzt werden, Öffentlichkeit herzustellen und frühzeitig und effektiv auf die Positionierung der Bundesregierung Einfluss zu nehmen. Das soll sicherstellen, dass die überstaatlichen Entscheidungen, an denen die Bundesregierung beteiligt ist und die in die innerstaatliche Politikgestaltung rechtlich oder auch bloß faktisch hineinwirken, demokratisch angebunden und legitimiert werden.

Informationsasymmetrien zulasten von Parlament und Öffentlichkeit entstehen immer dann, wenn die Regierung im überstaatlichen Kontext handelt, und die überstaatliche Politik, die sie mitgestaltet, wirkt vielfach in den innerstaatlichen Bereich hinein, zum Teil durch förmliche Rechtsverpflichtungen, zum Teil in der Form politisch-faktischer Bindungseffekte – auch solche nimmt das Gericht ausdrücklich in den Blick. Das heißt, dass die argumentativen Gründe, die das Gericht für die Parlamentarisierung des völkerrechtlichen Vertrags im Unionskontext anführt, ebenso für Verträge außerhalb dieses Kontexts Geltung beanspruchen.

#### UNTERRICHTUNGSPFLICHTEN ZUR EU-AUßEN-, SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK

2022 hat das Bundesverfassungsgericht am Fall der Vorbereitung des EU-Militäreinsatzes im Mittelmeer EUNAVFOR MED (European Union Naval Force – Mediterranean) 2015 geklärt, dass die Bundesregierung den Bundestag auch in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

<sup>17</sup> Vgl. ebd., Rn. 109.

<sup>18</sup> Vgl. ebd., Rn. 116ff.

<sup>19</sup> Vgl. ebd., Rn. 113.

<sup>20</sup> Vgl. ebd., Rn. 114.

(GASP) und der dazu zählenden Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union gemäß Artikel 23 Absatz 2 GG durch Dokumentenzuleitung unterrichten muss.<sup>21</sup> Dabei ging es um das sogenannte Krisenmanagementkonzept für einen militärischen Einsatz im Kontext der verstärkten Migrationsbewegungen im südlichen und zentralen Mittelmeer und der großen Zahl an Schiffsunfällen mit hohen Opferzahlen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten standen bei der Planung des Militäreinsatzes vor ganz grundsätzlichen und kontroversen Fragen, wie mit der verstärkten Migrationsbewegung aus armen und krisen- und konfliktgeprägten Regionen nach Europa umzugehen sei.

Das unter der Führung der EU-Außenbeauftragten Federica Mogherini entwickelte Krisenmanagementkonzept, mit dem letztlich über diese Fragen entschieden wurde, war ein hochpolitisches Dokument, an dem ein klares parlamentarisches und öffentliches Interesse bestand. Die Bundesregierung erkannte jedoch bis zum Urteil in der Sache EUNAVFOR MED für das gesamte Politikfeld der GASP/GSVP grundsätzlich nicht an, dass die parlamentarischen Informations- und Mitwirkungsrechte im Sinne des Grundgesetzes gelten. Sie reichte das Krisenmanagementkonzept für den vom Rat zu beschließenden Militäreinsatz nicht an den Bundestag weiter. Darin scheint das bereits umrissene tradierte Verständnis auf, dass die Regierung in der Außenpolitik von parlamentarischer Mitwirkung grundsätzlich freigestellt sei.<sup>22</sup>

Auch das Gericht nimmt die traditionelle Staatsauffassung wiederum in Bezug und bestätigt die Lesart, dass die Beteiligungsrechte des Bundestages in den europäischen Angelegenheiten als „Kompensation“ für die Übertragung von Hoheitsrechten an die Union dienen.<sup>23</sup> Wo Gesetzgebungsbefugnisse an die Union übertragen wurden, werde der Bereich der parlamentarischen Gestaltung kleiner; zugleich vergrößere sich die Handlungssphäre der Bundesregierung, die im Rat direkt an der europäischen Gesetzgebung mitwirkt.<sup>24</sup>

**21** Die folgende Argumentation basiert auf der Urteilsanalyse in Jelena von Achenbach, Der Bundestag in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU und die Verfassungsentwicklung der auswärtigen Gewalt, in: Juristenzeitung 6/2023, S. 237–245, hier S. 237.

**22** Vgl. BVerfGE 163, 298, Rn. 46f.

**23** Vgl. ebd., Rn. 70, Rn. 77.

**24** Vgl. in diesem Sinne ebd., Rn. 70f.

Die europapolitischen Mitwirkungsrechte des Bundestages sind danach aus der innerstaatlichen Funktionenordnung abgeleitet, wie sie vor der Übertragung von Hoheitsrechten an die Union bestand. In der GASP/GSVP wurden jedoch, wie das Gericht ausdrücklich festhält, keine Gesetzgebungszuständigkeiten an die Union übertragen. Damit fehlt von vornherein ein Kompetenzverlust des Bundestages, sodass eine Kompensation durch Mitwirkung nach Artikel 23 Absatz 2 GG nicht angezeigt wäre. Entsprechend hatte die Bundesregierung argumentiert.<sup>25</sup> Danach sollte sich auch in Bezug auf die EU-Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik die grundsätzliche Alleinzuständigkeit der Bundesregierung für die auswärtigen Angelegenheiten durchsetzen.

Das Gericht folgt dieser Auffassung jedoch nicht. In der GASP/GSVP seien zwar keine Hoheitsrechte übertragen worden, aber der Politikbereich sei Teil des Integrationsprogramms der Europäischen Union.<sup>26</sup> Damit löst das Gericht allerdings Artikel 23 Absatz 2 GG vom Kompensationsgedanken ab. Es unterscheidet in Bezug auf die parlamentarische Mitwirkung an der Unionspolitik eben nicht qualitativ zwischen auswärtigen und inneren Angelegenheiten. Das Gericht begründet die Mitwirkung des Bundestages an der GASP/GSVP wiederum mit demokratischen Erwägungen; die Argumentation folgt der zum ESM-Vertrag.<sup>27</sup> Das Gericht betont, dass das Parlament frühestmöglich auf einen der Regierung im Wesentlichen ebenbürtigen Informationsstand gebracht werden muss, damit es eine eigene europapolitische Agenda verfolgen kann.<sup>28</sup> Insgesamt hat die Entscheidung die Mitwirkungsrechte des Bundestages in Außen- und Verteidigungsangelegenheiten konzeptionell auf eine neue Stufe gehoben.

## VERFASSUNGSENTWICKLUNG DER AUßENPOLITISCHEN GEWALTENTEILUNG

Die Gewaltenteilung in der Außenpolitik wird in drei Punkten erheblich fortentwickelt. *Ers-* *tens* durchbricht die umfängliche inhaltliche Teilhabe des Bundestages an der Europapolitik, die

**25** Vgl. ebd., Rn. 45.

**26** Vgl. ebd., Rn. 105.

**27** Vgl. ebd., Rn. 87, wie in BVerfGE 131, 152, Rn. 112.

**28** Vgl. ebd., Rn. 78.

Artikel 23 Absatz 2 GG eröffnet, schon an und für sich das Dogma, dass die Exekutive funktionsbedingt für die äußeren Angelegenheiten allein zuständig sein müsse. Handelt die Bundesregierung in der Union, ist sie uneingeschränkt in einen Verantwortungsverbund mit dem Bundestag eingebunden: Zwischen der handlungsverantwortlichen Bundesregierung und dem „demokratieverantwortlichen“ Bundestag besteht ein Konsultationsverhältnis, in dem das Parlament politisch-diskursiv auf die Regierung und ihr Handeln einwirkt.<sup>29</sup>

Zudem aber verweist diese Parlamentarisierung der Europapolitik über sich selbst und den durch Artikel 23 GG gezogenen Anwendungsbereich hinaus. Das zeigt sich *zweitens* in einem weiteren Moment der Parlamentarisierung: Auch völkerrechtliche Verträge unterfallen nicht mehr ausschließlich dem Vorbehalt der nachträglichen Zustimmung durch den Bundestag. Im Unionskontext hat das Bundesverfassungsgericht das Modell entwickelt, dass der Bundestag zu völkerrechtlichen Vertragsverhandlungen begleitend durch Dokumentenzuleitung unterrichtet wird. Dieses Modell beruht im Wesentlichen auf demokratischen Erwägungen. Diese beanspruchen allgemeine Geltung für rechtliche und politische Bindungen, die die Bundesregierung für die Bundesrepublik zwischen- oder überstaatlich einzugehen gedenkt: Öffentlichkeit und eine pluralistische Meinungs- und Willensbildung über das konkrete Vorhaben sind notwendig, damit die demokratische Verantwortlichkeit gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern mit Leben gefüllt wird und nicht nur abstraktes Prinzip bleibt.

Es kommt ein *dritter* Punkt hinzu: Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union unterfällt uneingeschränkt der Teilhabe des Bundestages nach Artikel 23 Absatz 2 GG. Damit gibt das Gericht klar den Fokus auf, dass die Teilhabe des Bundestages der Kompensation für die Abgabe gesetzgeberischer Zuständigkeiten dient. Vielmehr wird das Wissensgefälle zwischen Bundesregierung und Bundestag zu einem wesentlichen, tragenden Argument, weil es ein Hindernis für die demokratische Willensbildung ist. Das aber gilt nicht allein in der Union, son-

dern in zwischen- und überstaatlichen Kontexten generell. In den demokratieprinzipiellen Erwägungen des Urteils ist angelegt, dass der Bundestag auch zu internationalen Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen auf einen der Regierung ebenbürtigen Informationsstand gebracht werden müsste.

Diese Vorgänge der Parlamentarisierung prägen zunehmend auch die Erwartungen, die Abgeordnete hinsichtlich der außenpolitischen Rolle des Bundestages insgesamt haben: Die parlamentarische Teilhabe an der auswärtigen Gewalt im Bereich der Europapolitik wird als Normal- und Regelfall wahrgenommen. Dafür steht etwa der Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen, den die damaligen Oppositionsfraktionen FDP und Bündnis 90/Die Grünen 2019 eingebracht haben. Er sollte die Teilnahme der Bundesregierung an der internationalen Gipfeldiplomatie und an UN-Generalversammlungen stärker parlamentarisch anbinden, indem dazu Vor- und Nachbereitungsdebatten mit der Bundesregierung stattfinden sollten.<sup>30</sup>

## POLITISIERUNG DURCH PARLAMENARISIERUNG

Dass das Handeln der Regierung an die Willensbildung im Bundestag und damit an eine Politisierung in der Öffentlichkeit angebunden ist, ist demokratisch unverzichtbar. Die allgemeine, institutionsbezogene Legitimation der Bundesregierung, die von der Wahl des Bundeskanzlers abgeleitet ist, kann den Legitimationsbedarf allein nicht decken. Das gilt auch in der Außenpolitik. Wie die Regierung handelt, bedarf konkret einer sachlich-inhaltlichen Legitimation, die sich vom Parlament herleitet.<sup>31</sup> Die Außenpolitik ist jedoch kaum durch Gesetzgebung geprägt, sodass die Gesetzesbindung in diesem Bereich nicht als Faktor zur Geltung kommt.

Umso wesentlicher ist, dass das Parlament nicht durch das exekutive Unterrichts- und Zuleitungsgebahren in der Außenpolitik darauf beschränkt wird, abgeschlossene Entscheidungen und Akte der Bundesregierung nachzuvollzie-

<sup>29</sup> Vgl. Jelena von Achenbach, Parlamentarische Informationsrechte und Gewaltenteilung in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2017, S. 491–515, hier S. 497.

<sup>30</sup> Vgl. Bundestags-Drucksache 19/11151, 25.6.2019.

<sup>31</sup> Vgl. Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Heidelberg 2004<sup>3</sup>, §24, Rn. 21.

hen. Das Gericht erkennt einerseits in ständiger Rechtsprechung einen sogenannten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung an. Dieser schirmt den Prozess der internen Entscheidungsfindung der Regierung ab, was sich insbesondere auf Erörterungen im Kabinett und die Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen erstreckt. Andererseits ist die Einflussnahme auf die Willensbildung der Regierung gerade der Zweck der Unterrichtung nach Artikel 23 Absatz 2 GG – und auch der allgemeinen parlamentarischen Kontrolle, die der Bundestag über seine Frage-, Debatten- und Entschließungsrechte ausübt.<sup>32</sup> Dies begrenzt die Berufung auf den Kernbereich. Die Bundesregierung muss durch das Zuleiten von Dokumenten ermöglichen, dass der Bundestag sich autonom mit zwischen- und überstaatlichen Vorhaben befassen, sich positionieren und artikulieren kann, bevor die Bundesregierung ihr Vorgehen festlegt.

Das demokratische Leitbild ist folgendes: Vor den Augen der Allgemeinheit und im Austausch mit dieser findet eine inhaltlich offene, öffentliche Meinungs- und Willensbildung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier von regierungstragender Mehrheit und Opposition und eine mehrheitliche Positionierung statt. Das bedeutet nicht, dass der Bundestag gewaltenteilungswidrig „mitregiert“. Es geht vielmehr darum, dass die Regierung nicht ohne Rückbindung an Parlament und demokratische Öffentlichkeit „durchregiert“.

Die öffentliche parlamentarische Befassung eröffnet eine politisch-kommunikative, diskursive Einwirkung auf die Regierung. Es geht darum, dass die Regierung sich selbsttätig für vorgebrachte Erwägungen öffnet oder sich politisch

abgrenzt, sich aber jedenfalls politisch auseinandersetzt und öffentlich erklärt, warum sie wie zu handeln gedenkt.<sup>33</sup> Es geht um eine gemeinsame politische Verantwortung von Parlament und Regierung, sodass die außenpolitische Positionsfindung der Regierung in eine parlamentarische und allgemeine Auseinandersetzung eingebettet ist, in der die Regierung auch öffentlich mit Kritik und Alternativvorschlägen zu ihrem geplanten Vorgehen konfrontiert ist.<sup>34</sup> Die außenpolitische Teilhabe des Bundestages auf Grundsatzfragen zu begrenzen, ist dabei nicht angezeigt. Oft werfen außenpolitische Einzelfallentscheidungen grundsätzliche Fragen auf, während abstrakt-allgemeine Grundsatzfragen der Außenpolitik im Alltagsgeschäft schwerer politisierbar sind als konkrete Entscheidungskonstellationen. Weder die Funktion noch die Leistungsfähigkeit des Bundestages gebieten, dass er nur mit Grundsatzfragen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik befasst wird.<sup>35</sup> Der Bundestag hat sich europäisiert und befasst sich ohnehin intensiv mit vielen Themen und innerstaatlichen Effekten internationaler Verhandlungen etwa zur Klima-, Sicherheits- und Migrationspolitik.

Infolge der Parlamentarisierungsbewegungen in der auswärtigen Gewalt, die hier beleuchtet wurden, wird es zunehmend kontrafaktisch und unglaubwürdig, an der traditionellen Staatsauffassung festzuhalten, dass eine exekutive Alleinzuständigkeit für die auswärtigen Angelegenheiten funktional geboten und verfassungsrechtlich angemessen ist. Zwar hat das Gericht aus seinen demokratischen Erwägungen noch nicht die allgemeine Konsequenz gezogen.<sup>36</sup> Aber das Argument, dass die informierte parlamentarische Befassung Voraussetzung dafür ist, dass außenpolitische Vorhaben demokratisch legitimiert werden, führt zu einer grundsätzlichen Einsicht: Den Bundestag darauf zu beschränken, die außenpolitischen Entscheidungen der Bundesregierung bloß nachzuvollziehen, wird der offenen und zugleich demokratisch verfassten Staatlichkeit des Grundgesetzes in einer globalisierten, internationalisierten Welt nicht mehr gerecht.

#### JELENA VON ACHENBACH

habilitierte sich 2022 an der Universität Gießen und ist seit 2023 Professorin für Öffentliches Recht und Grundlagen des Rechts an der Universität Erfurt.

<sup>32</sup> Vgl. BVerfGE 163, 298, Rn. 67, Rn. 82.

<sup>33</sup> Vgl. von Achenbach (Anm. 29), S. 506ff.

<sup>34</sup> Zur gemeinsamen Verantwortung BVerfGE 163, 298, Rn. 65. Siehe zudem bereits BVerfGE 131, 152, S. 204ff., wo ausführlich der Gedanke entfaltet wird, dass Artikel 23 Absatz 2 GG die diskursive Kapazität der öffentlichen parlamentarischen Willensbildung aktivieren solle, siehe auch BVerfGE 163, 298, Rn. 87.

<sup>35</sup> Im Sinne einer besseren Verwirklichung des demokratischen Potenzials des Parlaments durch eine Konzentration auf Grundsatzfragen der Außenpolitik hingegen Ley (Anm. 5), S. 340ff.

<sup>36</sup> Zu der äußerst restriktiven Auslegung der Informationsrechte des Bundestages im Bereich der Rüstungsexporte vgl. Jelena von Achenbach, Anmerkung zu BVerfG, Urteil v. 21.10.2014 – 2 BvE 5/11, in: Juristenzeitung 2/2015, S. 96–99; Heike Krieger, Verteidigung in Zeiten des geopolitischen Wandels, in: Juristenzeitung 21/2022, S. 1013–1021, hier S. 1013.



# POLITISCHE KOMMUNIKATION ZWISCHEN WÄHLERN UND GEWÄHLTEN

## Zeithistorische Befunde

*Claudia C. Gatzka*

Die parlamentarische Demokratie lebt von der Fiktion, dass die Interessen und politischen Anschauungen der Bürgerinnen und Bürger in der Zusammensetzung des Parlaments ihren Ausdruck finden. Genauer betrachtet, bringen Parlamente jedoch nur Momentaufnahmen des Wählerwillens zum Ausdruck. Die Erwägungen, die einer Wahlentscheidung zugrunde liegen, können gerade in Zeiten wachsender Volatilität der Wählerschaft wenige Monate nach einer Wahl bereits ganz andere sein. Nicht nur deshalb war und ist die Geschichte parlamentarischer Demokratie immer wieder mit vorzeitigen Neuwahlen verbunden.

Es ist also unstrittig, dass sich der Wählerwille zwischen den Wahlen verändern kann. Trotz der damit verbundenen Kontingenz von Wahlergebnissen gehört es zu den Spielregeln des Parlamentarismus, diese anzuerkennen. Zugleich aber wird die Frage, wie die Wählenden sich während der Legislaturperiode gegenüber ihren Gewählten äußern, für die Beschäftigung mit Demokratie ebenso interessant wie die Frage, wen sie warum gewählt haben.<sup>01</sup>

Kommunikation zwischen den Wählenden und den Gewählten lässt sich als eine spezifische Form der Partizipation begreifen, bei der die Grenzen zwischen parlamentarischer und direkter Demokratie verwischen. Als solche ist sie empirisch schwieriger zu fassen als organisierte oder institutionalisierte Teilhabe. Umfragen geben beispielsweise vor, abbilden zu können, was in dieser Kommunikation aufgehoben ist, und können dabei meist statistische Repräsentativität beanspruchen. Doch sie haben andere Auftraggeber und damit andere Initiatoren, und sie formulieren Fragen vor, auf die die Wählenden lediglich antworten können.<sup>02</sup> Auf Eigeninitiative han-

deln und eigene Gedanken entwickeln, können die Wählenden nur im Bürgerbrief beziehungsweise in der E-Mail an die Abgeordneten oder in den sozialen Medien, wobei die Publizität ihrer Aussagen in digitalen Räumen wiederum nicht der eigenen Kontrolle unterliegt. Der Bürgerbrief bietet sich deshalb als die beste Quelle an, um Bürgerkommunikation qualitativ zu erforschen, und erfährt zu Recht in der jüngsten Zeitgeschichte größere Aufmerksamkeit.<sup>03</sup>

Kommunikation mit den Parlamentsmitgliedern hat noch einmal eine andere demokratiegeschichtliche Tragweite als Kommunikation mit der Regierung. Wegen ihrer Rolle als Volksvertretung und der mit ihr verbundenen Funktion, öffentlich „Volkes Stimme“ in ihrem inneren Zwiegespräch zum Ausdruck zu bringen, ist die Institution des Parlaments besonderen Erwartungen ausgesetzt, die an die Bürokratie eines Ministeriums oder an Kabinettsmitglieder so nicht formuliert werden. Regierungschefs müssen führen und werden daraufhin bewertet, Abgeordnete müssen den Eindruck erwecken, für den Demos oder gar in seinem Namen zu sprechen. Doch zur langen Geschichte des Parlamentarismus gehört auch die Wahrnehmung einer deutlichen Trennlinie zwischen den Funktionsweisen der Volksvertretung und der sozialen Lebenswelt, auch den politischen Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger.<sup>04</sup>

Der folgende Beitrag soll schlaglichtartig einige zentrale Muster der Auseinandersetzung über die Beziehungen zwischen Wählenden und Gewählten in der Bundesrepublik kenntlich machen. Im Fokus steht die Bonner Republik bis in die 1970er Jahre, die vor der Folie der multiplen Krisen und der digitalen Transformation in der Berliner Republik oftmals als Hort demo-

kratischer „Normalität“ verklärt wird. Vor allem der seit den 1990er Jahren immer wieder vorgebrachte Topos einer „Krise der Volksparteien“ oder einer „Parteienverdrossenheit“ insinuiert eine Vorzeit, in der Volk und „Volksparteien“ in einer Art symbiotischen Beziehung gestanden hätten. Dagegen lässt sich argumentieren, dass die parlamentarische Demokratie aus ihren Bau- und Funktionsmechanismen heraus kommunikative Muster (re)produziert, die Artikulationen von Distanz oder Kritik sehr viel wahrscheinlicher machen als Konsens-, Nähe- oder gar Identitätsbekundungen vonseiten der Bürgerinnen und Bürger. Zugleich zeigt sich, dass solche Distanzen kommunikativ überwunden werden konnten, wobei noch zu diskutieren wäre, wie sich die Transformationskraft digitaler Resonanz- und Kommunikationsräume auf die kommunikative Ausgestaltung politischer Repräsentationsbeziehungen in der parlamentarischen Demokratie auswirkt.<sup>05</sup>

#### POLITISCHE WISSENSVERMITTLUNG VON DER PERIPHERIE INS ZENTRUM

Das gängige Modell der Politischen Kommunikationsforschung unterscheidet zwischen Politik, Medien und Bürgerinnen und Bürgern. In der Praxis aber ist die Forschung angesichts anhaltender Medialisierungstendenzen vor allem mit dem Verhältnis von politischem System und Massenmedien befasst. Bürgerinnen und Bürgern werden indes als relativ passive Akteure entwor-

fen, wie etwa das Konzept der „Politikvermittlung“ insinuiert.<sup>06</sup>

Wer sich mit direkter Bürgerkommunikation gegenüber den Abgeordneten beschäftigt, wird hingegen zu der Einsicht kommen, dass die analytische Unterscheidung zwischen „Politik“ und „Bürgern“ nur bedingt trägt. Denn die meisten Wählenden, die in der Geschichte der Bundesrepublik mit ihren Abgeordneten oder den politischen Parteien Kontakt aufnahmen, beanspruchten durchaus, in politischen Dingen mitreden zu können. Anders als gegenüber Vertretern der Exekutive wie einem „Landesvater“, wo sie häufig Demut zum Ausdruck brachten,<sup>07</sup> traten deutsche Schreibende gegenüber ihren parlamentarischen Vertretern bereits in den 1950er Jahren äußerst souverän auf und zeigten sich so sehr früh ihrer Rolle als Demos bewusst. Dafür waren auch die Erfahrungen in der Weimarer Republik verantwortlich, die in vielen Briefen reflektiert wurde.<sup>08</sup>

Männer und, seltener, Frauen aus der Wählerschaft schrieben an Abgeordnete und Parteien, weil sie meinten, ihnen aus einer eigenen, nur ihnen zugänglichen Perspektive berichten zu können. Was sie von den gewählten Politikerinnen unterschied, nämlich die Nähe zur Macht und das damit verbundene Wissen, die Ressourcen und die Entscheidungskapazitäten zur Bearbeitung politischer Probleme, münzten sie in einen Standortvorteil gegenüber den Berufspolitikern um. Sie meinten, aufgrund ihrer Nähe zum sozialen Alltag und zur Praxis, etwa in Betrieben oder im Umgang mit Ämtern und Behörden, näher an der Wirklichkeit zu sein als die Abgeordneten in Bonn.<sup>09</sup> Passend dazu wurde das Bundeshaus, in dem der Bundestag tagte, in Öffentlichkeit und Literatur als „Treibhaus“ beschrieben, nicht nur wegen der Bonner Schwüle,

**01** Diese Fragen darf ich dank der Förderung durch die Gerda Henkel Stiftung in meinem Forschungsprojekt „Verborgene Stimmen der Demokratie. Politische Repräsentationen des ‚Volkes‘ in der Bundesrepublik, 1945–2000“ weiterverfolgen.

**02** Vgl. Anja Kruke, *Demoskopie in der Bundesrepublik Deutschland. Meinungsforschung, Parteien und Medien 1949–1990*, Düsseldorf 2012<sup>2</sup>.

**03** Vgl. Ernst Wolfgang Becker/Frank Bösch (Hrsg.), *Partizipation per Post. Bürgerbriefe an Politiker in Diktatur und Demokratie*, Stuttgart 2024.

**04** Vgl. Thomas Mergel, *Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag*, Düsseldorf 2002.

**05** Vgl. Thorsten Thiel, *Digitalisierung als Kontext politischen Handelns. Republikanische Perspektiven auf die digitale Transformation der Gegenwart*, in: ders./Daniel Jacob (Hrsg.), *Politische Theorie und Digitalisierung*, Baden-Baden 2017, S. 189–216, hier S. 191.

**06** Vgl. Mike Friedrichsen/Roland A. Kohn (Hrsg.), *Digitale Politikvermittlung. Chancen und Risiken interaktiver Medien*, Wiesbaden 2015<sup>2</sup>; Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), *Politikvermittlung. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur*, Bonn u. a.

1987. Vgl. zur Kritik Thomas Mergel, *Propaganda nach Hitler. Eine Kulturgeschichte des Wahlkampfs in der Bundesrepublik 1949–1990*, Göttingen 2010, S. 13f.

**07** Vgl. Michaela Fenske, *Demokratie erschreiben. Bürgerbriefe und Petitionen als Medien politischer Kultur 1950–1974*, Frankfurt/M.–New York 2013, S. 49, S. 78, S. 85, S. 88f.

**08** Vgl. Claudia C. Gatzka, *Feedback von der Peripherie der Demokratie. Bürgerbriefe und politische Repräsentation in der Bundesrepublik, 1949–1980*, in: Becker/Bösch (Anm. 3), S. 187–218, hier S. 209f.

**09** Vgl. ebd., S. 200.

sondern auch aufgrund seiner Glasarchitektur, die sich allerdings, so die Botschaft, als begrenzt durchlässig erwies.<sup>10</sup>

Um diese (selbst) zugeschriebenen Sehepunkte zu berücksichtigen, ist es sinnvoll, sowohl Wähler als auch Gewählte innerhalb des politischen Systems zu verorten und sie in einem Zentrum-Peripherie-Verhältnis zu beschreiben. Während das Parlament und andere Verfassungsorgane zum politischen Zentrum zählen, wo Entscheidungen getroffen werden, sind Bürgerinnen und Bürger an der politischen Peripherie zu verorten. Diese ist als eine Sphäre zu begreifen, in der die Bürgerinnen und Bürger ihr Wissen von der Welt generieren, ihre Sicht auf das entwickeln, was sie als kollektiv zu lösende Probleme begreifen, und das politische Zentrum dabei beobachten und begutachten, wie es diese Probleme bearbeitet.<sup>11</sup> Als Teil des politischen Systems ist die Peripherie der Bereich, wo Inputs und Outputs des politischen Prozesses generiert und spürbar werden und wo die Entscheidungen, aber auch die Verfahren und die Äußerungen aus dem politischen Zentrum auf Resonanz stoßen.

Es handelt sich aber nicht einfach um einen Resonanzraum, denn die Peripherie kann auch Informationen an das Zentrum vermitteln, die dort auf die Entscheidungsfindung, vor allem auf die Entscheidungsbegründungen einwirken. Im Anschluss an die Systemtheorie lässt sich die politische Peripherie als zur gesellschaftlichen Umwelt hin offenerer Bereich des politischen Systems verstehen, ohne den das Zentrum die politischen Probleme des Gemeinwesens weder kennen noch lösen kann.<sup>12</sup> Umgekehrt gehört es zur Logik dieser Komplementarität, dass es Bürgerinnen und Bürgern nicht möglich ist, die Perspektive des

politischen Zentrums einzunehmen. Diese Unzugänglichkeit der politischen Entscheidungssphäre kompensieren Bürgerinnen und Bürger in der parlamentarischen Demokratie dadurch, dass sie betonen, nur sie wiederum verfügten über das Wissen darüber, wie die eigentliche Wirklichkeit jenseits der Entscheidungszentralen aussieht.<sup>13</sup> Konfrontativ schrieb ein männlicher Wähler an seinen Bundestagsabgeordneten Herbert Wehner (SPD),

*„waren die Leute vom Generalstab nicht schon immer zum mindesten verdächtig, etwas frontfremd zu sein! Ich möchte glauben, daß man das auch von Parteivorständen oft sagen kann, da diese ja so unendlich mehr wissen, als der Spießbürger da draußen“.*<sup>14</sup>

Wichtig ist dabei, dass die massenmediale Öffentlichkeit aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger Informationen aus dem politischen Zentrum an sie übermittelt, deshalb aber keineswegs ihre Sicht auf die Dinge einzufangen vermag, wenngleich sie versucht, sie zu beeinflussen. Viele Schreibende griffen gerade deshalb zum Papier, weil sie der Meinung waren, ihre Stimme nicht adäquat in der Presse oder im Rundfunk abgebildet zu sehen, oder weil sie meinten, innerhalb einer laufenden medialen Debatte einen eigenen Punkt machen zu können. Insofern verweist die Bürgerkommunikation stets auf die Grenzen der Partizipation durch Repräsentation – ob im Parlament, durch Parteien, andere Interessenorganisationen oder die Öffentlichkeit.<sup>15</sup>

Häufig aber wollten Schreibende nicht nur für sich allein sprechen, sondern die politischen Repräsentantinnen und Repräsentanten darüber unterrichten, was an der gesellschaftlichen Basis los war und welche Meinungen „im Volk“ vorherrschten. Dabei gerierten sie sich als Vertreter des Demos und sprachen nur selten rein für sich selbst. Eine Hamburgerin, die 1972 kein gutes Haar an der SPD ließ und ihr dies auch brüh-

**10** Vgl. Benedikt Wintgens, *Treibhaus Bonn. Die politische Kulturgeschichte eines Romans*, Düsseldorf 2019.

**11** Vgl. Peter L. Berger/Thomas Luckmann, *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie*, Frankfurt/M. 2012<sup>24</sup>; Claudia C. Gatzka, *Die Nachkriegsstadt als Ort politischer Kommunikation. Überlegungen am Beispiel Westdeutschlands und Italiens 1945–1968*, in: *Informationen zur modernen Stadtgeschichte* 2/2016, S. 91–108.

**12** Vgl. Lukas Becht/Johannes Geng/Alexander Hirschfeld, *Zentrum und Peripherie innerhalb funktionaler Teilsysteme*, in: *Arbeitsgruppe „Zentrum und Peripherie in soziologischen Differenzierungstheorien“* (Hrsg.), *Mythos Mitte. Wirkmächtigkeit, Potenzial und Grenzen der Unterscheidung „Zentrum/Peripherie“*, Wiesbaden 2011, S. 169–210, hier S. 173, S. 180, S. 182f.

**13** Vgl. Harm-Peer Zimmermann, *Lebenswelt und Politik. Bürgerbriefe an Helmut Schmidt*, in: Peter Janich (Hrsg.), *Humane Orientierungswissenschaft. Was leisten verschiedene Wissenskulturen für das Verständnis menschlicher Lebenswelt*, Würzburg 2008, S. 203–226.

**14** Wilhelm N., Hamburg, an Herbert Wehner, 10.9.1953, in: *Archiv der sozialen Demokratie, SPD-Landesorganisation Hamburg III*, Mp. 1985.

**15** Vgl. Fenske (Anm. 7), S. 357; Gatzka (Anm. 8), S. 209.

warm mitteilte, validierte ihre Einschätzung mit dem durchaus typischen Hinweis:

*„Im Übrigen deckt sich meine Einstellung zur parteipolitischen Lage in Deutschland mit unserer grossen Freundes- und Bekanntenkreis.“*<sup>16</sup>

Der selbstbestimmte Kontakt der Bürgerinnen mit ihren Vertretern hatte so auch eine sozialwissenschaftliche Funktion, die zunehmend mit dem Anspruch verbunden war, die Autorität bei der Konstruktion von Wirklichkeitswissen nicht Experten oder den Massenmedien zu überlassen. Mit der Zunahme sozialwissenschaftlicher Expertise und massenmedialer Aufbereitung von Fachwissen ging eine Zunahme seismografischer Stimmen aus der Wählerschaft einher, die mit eigenen Interpretationen aufwarteten, auch bedingt durch das wachsende Misstrauen gegenüber Expertenwissen seit den 1970er Jahren.<sup>17</sup>

Der Anspruch von Bürgerinnen und Bürgern, die Wirklichkeit besser zu kennen und aus der Realität vor ihrer Haustür auf die Zustände der gesamten Republik schließen zu können, verband sich dabei in aller Regel mit der Tugend der Wahrhaftigkeit: Bürgerinnen und Bürger notierten, was sie für die Realität hielten. „Bullshitting“ war in der „alten“ Bundesrepublik noch nicht verbreitet, allerdings kam es durchaus zu Übertreibungen, verzerrten Wahrnehmungen und besonders stark unter den älteren Alterskohorten zu Verschwörungsfantasien, die unter anderem durch die NS-Sozialisation und die Prägung durch Kalter-Krieg-Propaganda erklärt werden können.<sup>18</sup>

**16** Ingeborg P. (Hamburg) an die SPD Hamburg, 26. 10. 1972, Archiv der sozialen Demokratie, SPD-Landesorganisation Hamburg II, Mp. 1031.

**17** Vgl. Stefan Fisch/Wilfried Rudloff (Hrsg.), Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin 2004; Albrecht Weisker, Expertenvertrauen gegen Zukunftsangst. Zur Risikowahrnehmung der Kernenergie, in: Ute Frevert (Hrsg.), Vertrauen. Historische Annäherungen, Göttingen 2003, S. 394–421, hier S. 416.

**18** Vgl. Claudia C. Gatzka, Die Demokratie der Wähler. Stadtgesellschaft und politische Kommunikation in Italien und der Bundesrepublik, 1944–1979, Düsseldorf 2019, S. 294f.; dies. (Anm. 8), S. 200f., S. 209; Romy Jaster/David Lanis, Wenn Wahrheit wertlos wird. Demonstrativer Bullshit in einer digitalisierten Gesellschaft, in: Manuel S. Hubacher/Monika Waldis (Hrsg.), Politische Bildung für die digitale Öffentlichkeit. Umgang mit politischer Information und Kommunikation in digitalen Räumen, Wiesbaden 2021, S. 175–195.

In der Art, wie Parteien und Abgeordnete mit der Bürgerpost umgingen, spiegelte sich die Vieldeutigkeit und Vielwertigkeit dieser Schreiben. Ganze Briefkonvolute wurden in Aktenordnern abgelegt, die mit „Spinner“ überschrieben wurden. Andere, deren Adressaten bei klarem Verstand schienen, wurden mit Vermerken versehen, parteiintern weitergeleitet, beantwortet oder sogar rhetorisch im Bundestag eingesetzt, um zu betonen, dass man die gesellschaftlichen Realitäten kenne. Allerdings konnte das kontingente und nicht-repräsentative Wissen von der gesellschaftlichen Basis zu keiner Zeit dem sozialwissenschaftlich produzierten Wissen seinen Rang streitig machen.

### POLITISCHE REPRÄSENTATION UNTER BEGUTACHTUNG

Das Spezifische an der Beziehung zwischen Parlament und politischer Peripherie ist, dass hier Abgeordnete als Mittler im Spiel sind, die ihre Legitimation aus der politischen Peripherie beziehen, insofern Letztere die Lebenswelt des Demos ist. Hier evaluieren und überwachen Wählerinnen und Wähler auch die Repräsentationsleistung der Abgeordneten, an die jene in modernen Flächenstaaten ihre politische Macht als Souverän delegieren müssen.<sup>19</sup> Genau besehen, können Parlamentarierinnen und Parlamentarier nur handeln, weil Wählerinnen und Wähler ihnen die Autorisierung dazu erteilen.<sup>20</sup>

Das Bewusstsein darum, die eigentlichen Urheber parlamentarischen Wirkens zu sein, veranlasste Bürger in der Bundesrepublik immer wieder, sich zur Beurteilungsinstanz zu machen. Das betraf nicht nur und gar nicht mal primär die inhaltliche Arbeit, denn bei ihrer eigentlichen Tätigkeit im Arbeitsparlament konnten sie die Bundestagsabgeordneten gar nicht beobachten, fand und findet doch die Ausschussarbeit unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. So war es in erster Linie die Performance der Gewählten im Plenum, die Bürgerinnen und Bürger kommentierten.

Ein besonders prominentes Beispiel für polarisierende Performanz lieferte der spätere Bundeskanzler Helmut Schmidt (SPD), der bereits als

**19** Vgl. Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge 1997.

**20** Vgl. Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley–Los Angeles–London 1972, S. 17f.

Abgeordneter während seiner ersten Reden im Bundestag zahlreiche Bürger zu einer Reaktion motivierte. Er wirkte schneidig, aber auch arrogant, erntete enthusiastische Glückwünsche, aber auch empörten Tadel für seine Debattenbeiträge. Um hier einen Schreibenden aus Düsseldorf exemplarisch sprechen zu lassen, der sich 1966 an Schmidt wandte:

*„Sind Sie der Meinung, Sie würden Ihren Wählern mit diesem Benehmen vor dem Parlament imponieren? Hoffentlich haben Sie sich am Abend in aller Ruhe auf dem Bildschirm gesehen und hoffentlich haben Sie sich so geschämt, wie wir es für Sie getan haben. Man muss schon sagen, dass es für einen Volksvertreter unwürdig war, so ein Benehmen an den Tag zu legen. Auf Ihren Spitznamen ‚Schmidt-Schnauze‘ brauchen Sie wirklich nicht stolz zu sein. Aus dem Alter des Halbstar Kentums sind Sie heraus.“<sup>21</sup>*

Weil die Repräsentationsbeziehung zwischen „Volk“ und Volksvertretung so bedeutsam war, und weil viele Westdeutsche meinten, die Abgeordneten symbolisierten im Bundestag auch sie selbst oder die abstrakte Größe der Nation, konnten die Reaktionen auch weitaus brachialer ausfallen. „Sie werden eines Tages zur Rechenschaft gezogen“, drohte ein Wähler Schmidt und meinte damit potenziell mehr als die bloße Abwahl.<sup>22</sup> Hassaffekte gehörten zur politischen Kommunikation zwischen Wählern und Gewählten dazu, waren allerdings weniger verbreitet als in den sozialen Medien der digitalisierten Öffentlichkeit. Vermutlich fungierten die Transaktionskosten analoger Kommunikation – Briefbogen und Stift zücken, Brief verfassen, Adresse herausfinden, Briefumschlag vorrätig haben und frankieren, Brief zum Briefkasten bringen – als eine Art Hürde, die heute weggefallen ist.<sup>23</sup>

Es gab umgekehrt Wählerinnen und Wähler, die „ihre“ Vertreter unterstützten, eine Praxis, die in der Politisierung und Polarisierung

nach 1968 zu einer regelrechten Bewegung anschwellte, mit Wählerinitiativen, die sich vereinzelt auch für einzelne Bundestagskandidierende gründeten.<sup>24</sup> In den 1950er und 1960er Jahren war es allerdings verbreiteter, in der Rolle des überparteilichen Schiedsrichters den Abgeordneten gegenüberzutreten. Damit verband sich der Anspruch, eine klarere Sicht auf die politischen Dinge zu haben, die nicht von „Parteidoktrinen“ belastet sei. Gekleidet in den Topos des „gesunden Menschenverstands“, konnte sich diese Selbstpositionierung gegen „die Parteien“ als solche richten, diffundierte aber mit der Zeit in eine Rhetorik der vernünftigen „Mitte“, mit der vor allem liberalkonservative Projekte unterstützt und gegen linken „Fanatismus“ verteidigt werden sollten, wie er in der sozialliberalen Koalition von den Jusos verkörpert wurde.<sup>25</sup> Auch in den polarisierten 1970er Jahren blieben Appelle an das gute Miteinander unter den Politikern verbreitet. So schrieb ein männlicher Wähler, der sich 1976 über den CDU-Slogan „Freiheit statt Sozialismus“ wunderte:

*„Seit Ende des 1ten Weltkrieges habe ich so viele Wahlen erlebt. mit Parolen, welche dem arbeitenden Menschen alles Mögliche versprochen. Beschlossen wurde dann im Parlament immer das, was schon lange vorher festgelegt war und von der Masse der Wähler gar nicht mehr beeinflusst werden konnte. Den Führenden sind ja auch Grenzen gesetzt und niemand kann über seinen Schatten springen. Ich verstehe daher absolut nicht die gegenseitige Hetze der Parteigrößen (sagt man ja wohl), anstatt den Wählern vernünftig und in Ruhe auseinanderzusetzen, dass die Meinung des einen falsch sein muss und die Meinung des andern vielleicht richtig. Letzten endes wollen doch alle dasselbe, das beste für's Volk.“<sup>26</sup>*

Das war bei aller Kritik auch ein Zeichen der spürbaren Aussöhnung vieler westdeutscher Wählerinnen und Wähler mit der Parteiendemokratie.

<sup>21</sup> Postkarte von O. v. B. (Düsseldorf) an Herrn Schmidt, 25.3.1966, in: Archiv der sozialen Demokratie, Helmut-Schmidt-Archiv, 1/HSAA005618.

<sup>22</sup> Telegramm von K. (Karlsruhe) an Senator Helmut Schmidt, Rathaus Hamburg, o.D. [1965], in: ebd., 1/HSAA005617.

<sup>23</sup> Vgl. Claudia C. Gatzka, Post vom Volk. Geschichtskolumne, in: Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken, September 2022, S. 55–64.

<sup>24</sup> Vgl. Sabine Manke, Brandt anfeuern. Das Misstrauensvotum 1972 in Bürgerbriefen an den Bundeskanzler. Ein kulturwissenschaftlicher Beitrag zu modernen Resonanz- und Korrespondenzphänomenen, Marburg 2008; Mergel (Anm. 4), S. 146–149; Gatzka (Anm. 18), S. 476–481.

<sup>25</sup> Vgl. ebd., S. 287–295, S. 478f.

<sup>26</sup> Willi K. (Hamburg) an die CDU Hamburg, 1.9.1976 [Abschrift], Archiv der sozialen Demokratie, SPD-Landesorganisation Hamburg II, Mp. 1036.

## POLITISCHE PERIPHERIE IM BUNDESTAG

Viel auszurichten war mit Bürgerbriefen nicht. Die Freiheit des Mandats, wie sie in der liberalen Repräsentativdemokratie gängig ist, gibt den Gewählten gegenüber den Wählenden eine große Unabhängigkeit. Abgeordnete sind so faktisch, auch wenn sie es in der heutigen Kommunikationsarbeit anders darstellen, nicht ihren Wählerinnen und Wählern, sondern nur – je nach Verfassung und politischer Kultur – ihrem Gewissen, der Nation oder auch Gott gegenüber verpflichtet. Als Begründung für die Unabhängigkeit der Abgeordneten wie auch der von ihnen gestützten Regierung vom Willen der Wählenden wird vor allem das Prinzip der Verantwortlichkeit ins Feld geführt: Wenn Abgeordnete und die durch sie legitimierten Regierungen weisungsgebunden sind, können sie nicht für ihre politischen Handlungen verantwortlich gemacht werden.<sup>27</sup>

Dieses Selbstverständnis, frei von allen Weisungen zu sein, informierte und imprägnierte auch die Art, wie in den ersten knapp zwei Jahrzehnten der Bundesrepublik die Wählerschaft in der parlamentarischen Kommunikation präsent gemacht wurde. Grundsätzlich erfolgt die Delegation demokratischer Souveränität von den Wählern zu den Gewählten im Rahmen eines personalisierten Verhältniswahlsystems, wonach seit 1953 die Hälfte der Abgeordneten mit der sogenannten Erststimme der Wahlberechtigten direkt als Wahlkreisvertreterinnen oder -vertreter in den Bundestag gewählt wurde.

Doch jenseits des Anspruchs, die Interessen des eigenen Wahlkreises zu vertreten, wobei es der Definitionsmacht der Abgeordneten, der Verbände und Vereine überlassen blieb, was als Interesse eines Wahlkreises zu gelten hatte, war die politische Peripherie – als Ort, wo der Demos wohnte und auch politisch mitredete – anfangs selten im Bundestag präsent. Zwar war sie als „Öffentlichkeit“, „Volk“, „Bevölkerung“, „Wählerinnen und Wähler“, die „Leute draußen“ oder schlicht als Kollektivsingular „Deutschland“ immerfort diskursiv im Plenum mobilisierbar. Doch welche Resonanz ihre Debatten und auch ihre

laufenden Gesetzesvorhaben bei den Wählenden oder in den Wahlkreisen hervorriefen, wurde auch bei hochkontroversen Themen nur selten etwa in den Fraktionssitzungen besprochen. Wichtiger waren die Reaktionen der massenmedialen Öffentlichkeit sowie die Positionierungen der Verbände als Vertreter abstrakter Standes- und Berufsgruppen.<sup>28</sup>

Auch als Reservoir politischer Legitimität war die politische Peripherie in den Fraktionssitzungen kaum von Belang. Nur hin und wieder erinnerten Abgeordnete einander daran, dass sie „draußen“ mit Bürgerinnen und Bürgern konfrontiert waren, die ihnen Fragen stellten – insbesondere zu sozial- und außenpolitischen Themen. Gerade Neankömmlinge im Parlament begaben sich in die Rolle der Aufklärer älterer Parlamentsroutiniers über das, was „draußen“ für politisch wichtig befunden wurde, was „[d]as Volk“ an Antworten von der CDU-Fraktion „erwarte“ oder was die „Öffentlichkeit im Augenblick am meisten be- wege“. Indem sie im politischen Zentrum die Stimme der politischen Peripherie vertraten, erinnerten sie das Fraktionskollegium daran, den „Puls am Leben des Volkes“ spüren zu müssen. Allerdings waren dies seltene Episoden, die eher noch in der Unionsfraktion als in der SPD anzutreffen waren.<sup>29</sup>

Immer wieder standen die Arbeitsökonomie und die Funktionsweise des Parlaments als Teil des politischen Zentrums einer stärkeren Berücksichtigung der politischen Peripherie entgegen. Selbst Hinweise darauf, dass die Wahlen in den Wahlkreisen gewonnen würden und nicht im Bundestag, konnten in Zeiten einer starken Exekutive damit abgetan werden, dass es hieß, bei der vergangenen Wahl sei die Zugkraft der Union gegenüber den Wählern von der Parteispitze ausgegangen, nicht vom Ansehen der Kandidaten in den Wahlkreisen. Auf diese Weise warb Innenminister Gerhard Schröder

<sup>28</sup> Vgl. Claudia C. Gatzka, Politische Repräsentation zwischen Wahlkreis und Bundeshaus. Abgeordnete der SPD und CDU/CSU als Volksvertreter, 1949–1980, in: Peter Beule (Hrsg.), Geschichte der SPD-Bundestagsfraktion, Düsseldorf 2024 (i.E.), S. 231–280, hier S. 238 ff.

<sup>29</sup> CDU/CSU-Fraktionssitzung vom 5. Oktober 1954, in: Editionsprogramm „Fraktionen im Deutschen Bundestag“, CDU/CSU, 2. Wahlperiode, 12. 4. 2023, [https://fraktionsprotokolle.de/cdu-csu-02\\_1954-10-05-t1015\\_EP.xml](https://fraktionsprotokolle.de/cdu-csu-02_1954-10-05-t1015_EP.xml), S. 5 f. Vgl. Gatzka (Anm. 28), S. 240.

<sup>27</sup> Vgl. Wolfgang Merkel, Embedded and Defective Democracies, in: Democratization 11/2004, S. 33–58, hier S. 38, S. 40.

(CDU) 1957 für das Vorhaben, die Kandidatenaufstellung für die Bundestagswahlkreise stärker von den obersten Parteiorganen kontrollieren zu lassen.<sup>30</sup>

Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht ganz ungerechtfertigt, wenn seit der zweiten Hälfte der 1960er Jahre, parallel zur Ausweitung außerparlamentarischer Oppositionsbewegungen, jüngere Parlamentarier sowie Politikwissenschaftler ein Repräsentations- und demokratisches Funktionsdefizit des westdeutschen Parlamentarismus diagnostizierten. Man beklagte eine mangelnde Öffentlichkeitsarbeit und ein mangelhaftes Image des Bundestages. Die Wahlreform hin zum Mehrheitswahlrecht, die sich die Große Koalition unter Kurt Georg Kiesinger annahm, zielte auch auf eine größere Verbindung zwischen Wahlkreisen und Mandatsträgern. In den 1970er Jahren, nach dem Fraktionswechsel von sechs Abgeordneten zur CDU/CSU 1972, der das Misstrauensvotum gegen Bundeskanzler Willy Brandt (SPD) erst ermöglichte, begann eine Debatte über das imperative Mandat, also die strikte Bindung eines Abgeordneten an den Auftrag seiner Wähler. Diese wurde begleitet von Diskussionen um die Kandidatenauswahl für den Bundestag. Immer wieder wurde ein Funktionsverlust des Parlaments beklagt; Politikwissenschaftler sahen den „repräsentativen Parlamentarismus“ durch eine „parteienstaatliche Demokratie“ ersetzt.<sup>31</sup>

**30** Ebd., S. 6f., Anm. 7 und 8. Vgl. Gatzka (Anm. 28), S. 237f., S. 240–244.

**31** Vgl. Emil Hübner/Heinrich Oberreuter/Heinz Rausch (Hrsg.), *Der Bundestag von innen gesehen*. 24 Beiträge, München 1969; Olaf von Wrangel, *Ohnmacht des Abgeordneten: Mangelnde Kontrollmöglichkeiten im Wahlkreis*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 0/1969, S. 80–86, hier S. 81, S. 85; Heinz Rausch/Heinrich Oberreuter, *Reform in der Dunkelkammer? Zum Selbstverständnis der Bundestagsabgeordneten*, in: ebd., S. 56–75; Gerhard Leibholz, *Repräsentativer Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie*, in: Kurt Kluxen (Hrsg.), *Parlamentarismus, Köln–Berlin 1972*, S. 349–360; Hans-Peter Schwarz: *Ein Platz für Rebellen. Zur Legitimationskrise des freien Mandats*, in: *Die politische Meinung* 17/1972, S. 77–86.

**32** Vgl. Claudia C. Gatzka, *Die Blüte der Parteiendemokratie. Politisierung als Alltagspraxis in der Bundesrepublik, 1969–1980*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 58/2018, S. 201–223.

**33** Vgl. Gatzka (Anm. 18), S. 470–475, S. 483.

**34** Vgl. Fenske (Anm. 7), S. 289.

**35** Vgl. Bernhard Gotto, *Enttäuschung in der Demokratie. Erfahrung und Deutung von politischem Engagement in der Bundesrepublik Deutschland während der 1970er und 1980er Jahre*, Berlin–Boston 2018.

Der problematisierte und angegriffene Parlamentarismus ging jedoch, kontraintuitiv, mit einer Intensivierung des Zentrum-Peripherie-Verhältnisses einher. Man könnte auch sagen: Der Parlamentarismus bewies seine Resilienz. Denn die partizipativen und basisdemokratischen Ideen der langen 1970er Jahre ließen sich dank wachsender Parteiorganisationen und auch begünstigt durch einen Generationenwechsel bei den Abgeordneten in einer intensiven Vor-Ort-Wahlkampfkultur auffangen, die auf Bürgernähe und die Offenheit für Inputs aus der Wählerschaft setzte.<sup>32</sup> Zu ihren Trägern wurden die Direktkandidierenden und Bundestagsabgeordneten, die im Medium der Lokalpresse zu lokalen Prominenten avancierten und dabei bisweilen vorgaben, ihr Mandat eher als ein imperatives zu verstehen, also sich in der Diskussion mit Wählenden gern vom besseren Argument überzeugen zu lassen.<sup>33</sup> Eine wahre Flut von Briefen und Schreiben erreichten Parteien und Politiker, in denen Bürgerinnen und Bürger nun auch aktiv Partei ergriffen und mitkämpfen wollten sowie ihr Informations- und Diskussionsbedürfnis kundtaten, anstatt vornehmlich Bewertungen abzugeben.<sup>34</sup>

Dieses intensive und extensive Zusammenschalten von politischem Zentrum und politischer Peripherie hatte eine gewisse Halbwertszeit, weil sie Ressourcen kostete und Erwartungen schürte, die sich nicht immer einlösen ließen.<sup>35</sup> Worin genau seine Möglichkeiten und seine Grenzen lagen, werden künftige Forschungen hoffentlich zeigen – um auszuloten, wie sich das Verhältnis zwischen Wählern und Gewählten in einer neuerlichen Phase der Politisierung und Polarisierung intensivieren lässt.

#### CLAUDIA C. GATZKA

lehrt und forscht an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg zur Geschichte von Demokratie und Diktatur, insbesondere zu Deutungen und Praktiken des Demokratischen sowie zu politischer Repräsentation im 19. und 20. Jahrhundert.

# GUT VERTRETEN?

## Parlamentarische Repräsentation im Einwanderungsland

*Andreas M. Wüst*

Repräsentative Demokratien erfordern allgemeine Wahlen und die Vertretung der Interessen unterschiedlicher Gruppen im Parlament. Mit dem Grundprinzip politischer Gerechtigkeit ist schwer vereinbar, bestimmte Personen und Gruppen dauerhaft von politischer Teilhabe auszuschließen und sie damit als Bürger:innen „zweiter Klasse“ zu behandeln.<sup>01</sup> Es war deshalb überfällig, die deutsche Staatsangehörigkeit, die fast 90 Jahre lang primär den Nachkommen deutscher Staatsbürger:innen vorbehalten war, für in Deutschland geborene Kinder von Eingewanderten im Jahr 2000 zu öffnen. Nicht zuletzt aufgrund des ein Jahr zuvor verabschiedeten Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) besitzt mittlerweile rund die Hälfte der in Deutschland lebenden Bevölkerung mit Einwanderungsgeschichte die deutsche Staatsangehörigkeit.<sup>02</sup>

Das Zuwanderungsgesetz des Jahres 2005 siegelte den Wandel von einer reflexhaften Abwehr- zu einer konstruktiven Integrationspolitik, bei der es auch darum geht, „Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Leben [zu] ermöglichen und für Toleranz, Akzeptanz und wechselseitigen Respekt zwischen den Bevölkerungsgruppen [zu] werben“.<sup>03</sup> Mit zunehmender, auch geförderter Integration wuchs das Bewusstsein, dass (weiterhin) Ungleichheit besteht, die auf Diskriminierung beruht.<sup>04</sup> Und mit einem höheren Grad gesellschaftlicher Anerkennung von Menschen unterschiedlicher Herkunft wurden „Teilhabe- und Repräsentationsforderungen lauter und offensiver“.<sup>05</sup> Es geht mittlerweile nicht mehr nur diffus um politische Integration von Individuen und Gruppen mit Einwanderungsgeschichte, sondern ganz konkret um Beteiligung an politischer Macht durch Parlamentsmandate, Funktionen und Ämter.

Die Erwartungen, Forderungen und Begründungen hinsichtlich Machtteilhabe unterscheiden sich jedoch zum Teil erheblich. Eine Forderung ist, dass Menschen mit Einwanderungsgeschichte

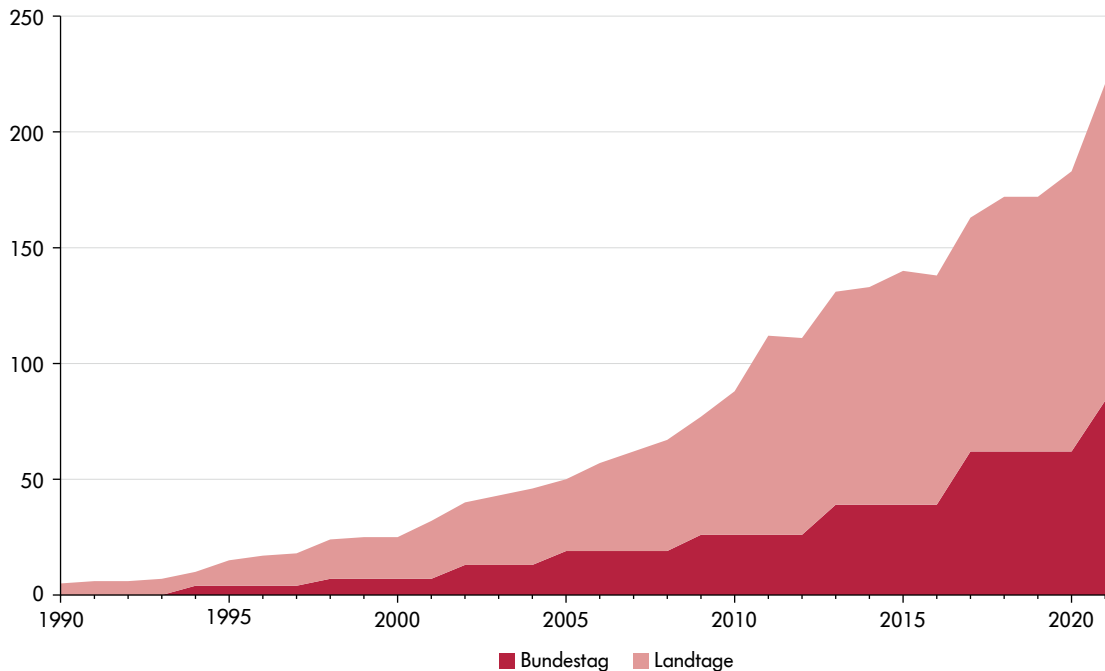
ihrem Bevölkerungsanteil entsprechend in Mandaten und Ämtern repräsentiert sein müssten. Sie zielt auf die deskriptive Repräsentation ab. Als ein effektives Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, werden oft Quoten angeführt. Mit mehr Präsenz von Menschen mit Einwanderungsgeschichte in der Politik ist häufig die Erwartung verbunden, dass solche Abgeordneten dann die Interessen der Bevölkerung mit Einwanderungsgeschichte vertreten – gegebenenfalls auch nur derjenigen, die ihrer eigenen Herkunft zugerechnet werden. In diesem Fall spricht man von substanzieller Repräsentation. Unabhängig vom Eintreten für Interessen verschiedener Gruppen wird von der Präsenz in Institutionen (Fraktionen, Ausschüsse, Parlamente, Ämtern) ein sensibilisierender Effekt für die Sichtweisen bisher unterrepräsentierter Gruppen innerhalb der Institutionen erwartet, aber auch in die Bevölkerung hinein. Diese Annahme lenkt den Blick auf die symbolische Repräsentation. Eine umfassendere Begründung dafür, dass Präsenz und Machtteilhabe bisher unterrepräsentierter Bevölkerungsgruppen von Bedeutung ist, erwächst aus einer liberaldemokratischen Grundhaltung: Es geht um Chancengerechtigkeit oder, wie es die Soziologin Devrimsel Deniz Nergiz ausgedrückt hat, letztlich vor allem um „Normalität“ von Politiker:innen unterschiedlicher Herkunft in einer multiethnischen, diversen Gesellschaft.<sup>06</sup>

### PRÄSENZ

Wie *Abbildung 1* zeigt, ist die Präsenz von Abgeordneten mit Einwanderungsgeschichte heute viel „normaler“ als noch vor drei Jahrzehnten. Jüngste Daten des Projekts REPCHANCE belegen, dass nach der Bundestagswahl 2021 11,4 Prozent der Abgeordneten des Deutschen Bundestages und 7,3 Prozent der Abgeordneten der Landesparlamente einen Migrationshintergrund hatten.<sup>07</sup> Dies sind insgesamt 221 Abgeordnete, und verglichen mit einer Handvoll Abgeordneter



Abbildung 1: Anzahl der Abgeordneten mit Migrationshintergrund in allen Landtagen und im Bundestag 1990–2021



Abgeordnete, die nicht die ganze Periode einem Parlament angehörten, wurden aus den einzelnen Jahren nicht herausgerechnet.

Quelle: Projekt REPCANCE an der Hochschule München, gefördert von der Robert Bosch Stiftung, der Stiftung Mercator Schweiz und der Stiftung Porticus, 2021–2025

Anfang der 1990er Jahre, bedeutet dies eine Vervielfachung.<sup>08</sup> Aus der Perspektive deskriptiver Repräsentation besteht jedoch immer noch ein Repräsentationsdefizit, denn der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund betrug 2021 in Deutschland 27,2 Prozent, und auch unter Wahlberechtigten lag der Anteil bei 13,6 Prozent, Tendenz steigend. Vor allem in den Landtagen der westdeutschen Flächenländer klappt demnach eine Repräsentationslücke.<sup>09</sup> Diese Repräsentationslücke in der Politik sehen auch über 60 Prozent der Bevölkerung.<sup>10</sup>

Blickt man auf die kommunale Ebene, dann ergeben sich sowohl ein ähnlicher Trend als auch vergleichbare Muster. Hatten zu Anfang der 2000er Jahre rund 2,5 Prozent der Ratsmitglieder in deutschen Großstädten einen Migrationshintergrund, war der Anteil Ende der 2000er Jahre bereits auf 4,2 Prozent angestiegen.<sup>11</sup> Die neueste Erhebung 2022 ergab einen Abgeordnetenanteil von 13 Prozent in den 77 deutschen Groß-

**01** Vgl. Michael Walzer, *Sphären der Gerechtigkeit*, Frankfurt/M.–New York 1992, S. 104.

**02** Vgl. Andreas M. Wüst, *Einwanderung und politische Integration in Deutschland*, Gütersloh–Weimar 2024.

**03** Bundesministerium des Innern, Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin 2001, S. 18.

**04** Vgl. Aladin El-Mafaalani, *Das Integrations-Paradox*, Köln 2020<sup>2</sup>.

**05** Naika Foroutan, Brauchen wir eine neue, postmigrantische Partei?, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Repräsentation – Identität – Beteiligung*, Bonn 2022, S. 154–166.

**06** Devrimsel Deniz Nergiz, *I long for Normality*, Wiesbaden 2014.

**07** Die Daten zur Berechnung beruhen insbesondere auf Erhebungen im Projekt REPCANCE, das an der Hochschule München durchgeführt und von der Robert Bosch Stiftung, der Stiftung Mercator Schweiz und der Stiftung Porticus gefördert wird.

**08** Vgl. Andreas M. Wüst/Henning Bergmann, *Repräsentation von Menschen mit Einwanderungsgeschichte in deutschen Parlamenten*, Berlin 2024, S. 3.

**09** Vgl. ebd., S. 5f.

**10** Vgl. Ulrike Wieland, *Willkommenskultur in Krisenzeiten. Wahrnehmungen und Einstellungen der Bevölkerung zu Migration und Integration in Deutschland*, Gütersloh 2024, S. 21.

**11** Vgl. Karen Schönwälder/Cihan Sinanoğlu/Daniel Volkert, *Vielfalt sucht Rat*, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2011.

städten.<sup>12</sup> Dies entspricht einer Verfünffachung des Anteils von vor 20 Jahren. Auch wenn dieser Anteil im Vergleich zum Bund und zu den Ländern höher erscheint, so ist die Repräsentationslücke bei einem Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund von 35,8 Prozent und einem Wahlberechtigtenanteil von 21,5 Prozent in den Großstädten höher als im Bund und in den Ländern.<sup>13</sup>

Auch wenn regional und lokal Zusammenhänge zwischen dem Anteil von Abgeordneten mit Einwanderungsgeschichte einerseits und dem Bevölkerungsanteil sowie dem Organisationsgrad größerer Herkunftslandgruppen andererseits bestehen, kommt Parteien immer noch die zentrale Rolle als „Gatekeeper“ parlamentarischer Repräsentation unterschiedlicher Personengruppen zu.<sup>14</sup> Verschiedene Bestandsaufnahmen zeigen, dass die parlamentarische Repräsentation von Politiker:innen mit Einwanderungsgeschichte in Parteien links der Mitte (hier: SPD, Grüne, Die Linke) sowohl quantitativ als auch prozentual höher ausfällt als in Parteien rechts der Mitte (hier: FDP, CDU, CSU, AfD). Weniger als ein Viertel der Abgeordneten mit Migrationshintergrund in Bund und Ländern gehörte Ende 2021 diesem Teil des politischen Spektrums an.<sup>15</sup>

Diese lager- und parteispezifischen Repräsentationsmuster haben verschiedene Ursachen. Da eine Unterrepräsentation bereits auf der Ebene der Kandidat:innen besteht,<sup>16</sup> ist zum einen denkbar, dass es nicht genug Aspirant:innen mit Einwanderungsgeschichte für Nominierungen gibt, zum anderen, dass die Parteien zu wenige solcher Personen nominieren. Eine groß angelegte Studie in Schweden konnte jedoch kein geringeres Interesse von Einwander:innen und ihren Kindern an Kandidaturen feststellen.<sup>17</sup> In Deutsch-

land besteht aber möglicherweise zumindest in konservativen Parteien eine größere Zurückhaltung von politisch Interessierten mit Einwanderungsgeschichte, in ein Nominierungsverfahren einzutreten.<sup>18</sup> Es sind wohl bestimmte „Selektoren“, die zumindest zurückhaltender sind, vielfältige Kandidat:innen aufzustellen: Personen aus Parteien rechts der Mitte und solche, die auch der Gleichstellung der Geschlechter einen geringen Stellenwert beimessen.<sup>19</sup> Offenbar wägen Parteien – wie in einer Analyse Schweizer Wahlen unterstrichen wird – immer wieder ab, ob gerade Kandidat:innen, deren Einwanderungsgeschichte offensichtlich ist, aufgestellt und auf einem vorderen Listenplatz positioniert werden sollen oder nicht.<sup>20</sup>

Im Vergleich zu ihrem Anteil unter den Wahlberechtigten gab es bei der Bundestagswahl 2021 nur bei der Linkspartei überdurchschnittlich viele Kandidat:innen mit Einwanderungsgeschichte.<sup>21</sup> Unter den Abgeordneten auf Bundesebene kann auch bei den Grünen und der SPD von einer überproportionalen Repräsentation gesprochen werden; in den Landtagen gibt es lediglich in den Fraktionen der Grünen einen insgesamt überproportionalen Anteil an Abgeordneten mit Einwanderungsgeschichte.<sup>22</sup> Möglicherweise sorgt das 2020 verabschiedete Vielfaltsstatut von Bündnis 90/Die Grünen in den verschiedenen Verbänden der Partei für einen besonders hohen Grad an Sensibilität für Vielfalt der Repräsentation.

## ZUSAMMENSETZUNG UND HINTERGRÜNDE

Die Anzahl und die Anteile von Abgeordneten mit Einwanderungsgeschichte sind relevante Informationen, doch „wer“ diese Abgeordneten sind, ist ebenfalls von Bedeutung. Betrachten wir zunächst die Frauenanteile, dann zeigt sich, dass

**12** Vgl. Andreas Blätke/Laura Dinnebieer/Merve Schmitz-Vardar, *Vielfalt sucht Repräsentation*, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2023.

**13** Vgl. ebd., S. 43.

**14** Vgl. Pippa Norris (Hrsg.), *Passages to Power*, Cambridge 1997; Karen Bird/Thomas Saalfeld/Andreas M. Wüst (Hrsg.), *The Political Representation of Immigrants and Minorities*, London 2011, S. 12–15.

**15** Vgl. Wüst/Bergmann (Anm. 8), S. 7.

**16** Vgl. Julia Schulte-Cloos, *Mehr Kandidat\*innen mit Migrationshintergrund*, 23.9.2021, <https://mediendienst-integration.de/artikel/mehr-kandidatinnen-mit-migrationshintergrund.html>.

**17** Vgl. Rafeela Dancygier et al., *Candidate Supply is Not a Barrier to Immigrant Representation: A Case-Control Study*, in: *American Journal of Political Studies* 3/2021, S. 683–698.

**18** Vgl. Elisa Deiss-Helbig, „Within the Secret Garden of Politics“: Candidate Selection and the Representation Of Immigrant-Origin Citizens in Germany, Stuttgart 2019.

**19** Vgl. Benjamin Höhne/Aimie Boujou/Dario Landwehr, *Supporting Diversity on Party Lists: German Party Gatekeepers Towards Enhancing Immigrant Representation*, in: *Representation: Journal of Representative Democracy* 3/2024, S. 395–414.

**20** Vgl. Benjamin Auer/Lea Portman/Thomas Tichelbaecker, *Electoral Discrimination, Party Rationale, and the Underrepresentation of Immigrant-Origin Politicians*, in: *American Journal of Political Science*, August 2023, S. 1–17.

**21** Vgl. Schulte-Cloos (Anm. 16).

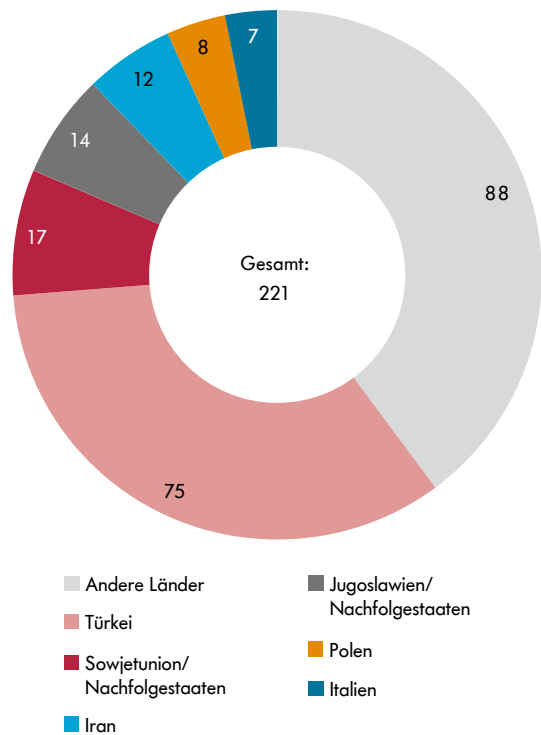
**22** Vgl. Wüst/Bergmann (Anm. 8), S. 7.

diese mit Ausnahme von FDP und AfD unter den Abgeordneten mit Einwanderungsgeschichte etwas höher ausfallen als bei den Parteien insgesamt. Am auffälligsten ist dies bei den Unionsparteien, wo offenbar die „doppelte Quote“ für Frauen mit Einwanderungsgeschichte einen Vorteil gegenüber Männern mit Einwanderungsgeschichte bedeutet. Gerade dieses Muster indiziert, dass es in Parteien, auf Parteilisten und bei Wahlkreiskandidaturen häufig nicht nur um die Repräsentation eines einzelnen Merkmals geht, sondern dass die Kombination verschiedener Merkmale (Intersektion), die es beispielweise im Hinblick auf die Vertretung unterschiedlicher Regionen immer gegeben hat, inzwischen auch stärker bei persönlichen Merkmalen greift. Insbesondere die größeren Parteien versuchen möglichst viele Bevölkerungsgruppen anzusprechen, und da sind Merkmalskombinationen bei Kandidat:innen eine oft besonders interessante Option.

Beim formalen Bildungsgrad lassen sich kaum Unterschiede zwischen Abgeordneten mit und ohne Migrationshintergrund feststellen.<sup>23</sup> Das bedeutet, dass für alle Abgeordneten, unabhängig von persönlichen Merkmalen, vergleichsweise hohe Anforderungen an einen zentralen Teil der Qualifikation bestehen und Menschen mit Einwanderungsgeschichte nicht leichter und auch nicht nur aufgrund ihres Hintergrunds Abgeordnete werden. Der Blick auf die Herkunftsländer der Abgeordneten mit Einwanderungsgeschichte auf Bundes- und Landesebene kombiniert (*Abbildung 2*) zeigt zum einen, dass es sehr viele (88) Abgeordnete gibt, die keinem Herkunftsland zuzuordnen sind, das mindestens 3 Prozent der Abgeordneten mit Migrationshintergrund stellt. Zum anderen stellen Deutsche mit Wurzeln in der Türkei die höchste Zahl und den höchsten Anteil an Abgeordneten, während Deutsche mit Wurzeln auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, deren Gruppe in der Bevölkerung erheblich größer ist,<sup>24</sup> deutlich schlechter parlamentarisch vertreten sind.

Dieses generelle Muster der Zusammensetzung nach Herkunftsländern zieht sich nicht durch alle Parteien und Fraktionen. Schon auf der Ebene der Bundestagskandidat:innen 2021 zeigte sich, dass die Parteien rechts der Mit-

*Abbildung 2:* Herkunftsländer Abgeordneter mit Migrationshintergrund in Bund und Ländern, 2021



Quelle: Projekt REPCANCE an der Hochschule München, gefördert von der Robert Bosch Stiftung, der Stiftung Mercator Schweiz und der Stiftung Porticus, 2021–2025

te deutlich weniger Kandidat:innen mit einem Hintergrund in muslimischen, arabischen und subsaharisch-afrikanischen Ländern aufgestellt haben.<sup>25</sup> Nicht überraschend setzt sich dieses Muster bei den Abgeordneten fort. In besonderem Maße gilt dies für die AfD, die allerdings die höchste Zahl an Abgeordneten mit einem Hintergrund auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion (primär (Spät-)Aussiedler) aufweist. Bei den Fraktionen der Unionsparteien finden sich zwar vergleichsweise wenige Abgeordnete mit Einwanderungsgeschichte, doch sind hier sowohl Türkeistämmige als auch Politiker:innen mit einem Hintergrund auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion vertreten. In den Fraktionen der Parteien links der Mitte gibt es nicht nur deutlich mehr Abgeordnete mit Einwanderungsgeschichte, sondern es besteht auch die größte Varianz im Hinblick auf die dort vertretenen Herkunftsländer.

<sup>23</sup> Vgl. Recherchen im Rahmen des Projekts REPCANCE an der Hochschule München (Anm. 7).

<sup>24</sup> Vgl. Wüst (Anm. 2), S. 7.

<sup>25</sup> Vgl. Schulte-Cloos (Anm. 16).

## SYMBOLISCHE UND SUBSTANZIELLE REPRÄSENTATION

Ein anderer Aspekt der parlamentarischen Repräsentation von Abgeordneten mit Einwanderungsgeschichte sind die inhaltlichen Schwerpunkte, die diese Abgeordneten setzen. Dabei ist zunächst festzustellen, dass sie sich, wie alle Abgeordneten, mit ganz unterschiedlichen Themen beschäftigen. So gehören zu den Ausschussmitgliedschaften der Bundestagsabgeordneten mit Einwanderungsgeschichte auch „Finanzen“, „Verkehr und digitale Infrastruktur“ oder „Angelegenheiten der Europäischen Union“.<sup>26</sup> Es handelt sich also um „ganz normale“ Abgeordnete. Ihre vielfältige Präsenz zeigt, dass sie in nahezu allen soziopolitischen Bereichen präsent sind und auf Entscheidungen Einfluss nehmen können. Dass diese Abgeordneten aufgrund ihres Hintergrunds und eigener sowie vermittelter Erfahrungen auch eine höhere Sensibilität für Migrations- und Integrationsaspekte besitzen, ist aber naheliegend. Ein Indikator hierfür ist, dass es proportional mehr Abgeordnete mit Einwanderungsgeschichte gibt, die in Ausschüssen sitzen, deren Themen überdurchschnittlich häufig Migrationsbezüge aufweisen wie beispielsweise Innen- und Sozialausschüsse.<sup>27</sup>

Im Lichte der bestehenden deskriptiven Repräsentationslücke, die nicht nur in Bezug auf Menschen mit Einwanderungsgeschichte, sondern insbesondere auch auf Frauen und Personen mit niedrigerem Sozialstatus besteht,<sup>28</sup> ist es zu begrüßen, dass durch die Präsenz einer unterrepräsentierten Gruppe auch andere Schwerpunkte und Sichtweisen in den parlamentarischen Diskurs Einzug halten können.<sup>29</sup> Darauf, dass dies tatsächlich so ist, deuten empirische Analysen parlamentarischer Aktivitäten hin: Abgeordnete, deren Migrationshintergrund sichtbar ist, greifen in Reden

und individuellen Fragen, die sie in Parlamenten stellen, Migrations- und Integrationsthemen häufiger auf als andere Abgeordnete.<sup>30</sup> Mit ihren Beiträgen zum politischen Diskurs weiten oder ergänzen sie Blickwinkel auf Themen und können damit gegebenenfalls auch die Anliegen etlicher Menschen mit Einwanderungsgeschichte in Debatten und parlamentarische Beratungen einbringen.

Parlamentarische Präsenz ist eine wichtige Komponente von Machtteilhabe, doch der Verbleib im Mandat und Aufstieg in führende Positionen gehören sicher auch dazu. Etliche Politiker:innen mit Einwanderungsgeschichte sind inzwischen Amtsträger:innen geworden, allen voran Bundeslandwirtschaftsminister Cem Özdemir in der derzeitigen Ampelkoalition, die Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages und vorherige Staatsministerin Aydan Özügöz, bis hin zu Partei-Generalsekretären wie Bijan Djir-Sarai und Paul Ziemiak (erst im Bund, nun in NRW). Im Bundestag finden wir etliche Obleute der Parteien mit Einwanderungsgeschichte sowie stellvertretende Ausschuss- und Fraktionsvorsitzende, sodass es inzwischen durchaus einige politische Karrieren von Politiker:innen mit Einwanderungsgeschichte gibt. Sie sind *role models* in der Einwanderungsgesellschaft.

Allerdings belegen empirische Analysen, dass mit längerem Verbleib im Parlament und vor allem mit der Übernahme von Ämtern die migrationsbezogenen Aktivitäten nachlassen,<sup>31</sup> was allerdings auch den entweder umfassenderen oder fachspezifischen Aufgaben der Ämter geschuldet ist. Jüngste Analysen der Dauer des Verbleibs von Bundestags- und Landtagsabgeordneten mit Einwanderungsgeschichte im Parlament zeigen jedoch, dass die durchschnittliche Verweildauer mit unter zwei Legislaturperioden sehr kurz ist und bei ausgeschiedenen Bundestagsabgeordneten mit Migrationshintergrund eine Legislaturperiode kürzer ausfällt als bei den Kolleg:innen, die

**26** Vgl. Henning Bergmann/Andreas M. Wüst, Karrieren mit Konfliktpotenzial? Abgeordnete mit Migrationshintergrund im Deutschen Bundestag, 2013–2021, in: Norbert Kersting/Julian David Müller/Uwe Hunger (Hrsg.): Migration und Konflikt, Wiesbaden 2024 (i. E.), S. 22–52.

**27** Vgl. ebd.; Andreas M. Wüst, Migrants as Parliamentary Actors in Germany, in: Bird/Saalfeld/Wüst (Anm. 14), S. 250–265, hier S. 257 f.

**28** Vgl. Hanna Schwander, Soziale Ungleichheit, politische Teilhabe und Repräsentation in der deutschen Demokratie, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Anm. 5), S. 85–92.

**29** Vgl. Anne Phillips, *The Politics of Presence*, Oxford 1995.

**30** Vgl. Andreas Blätte/Andreas M. Wüst, Der migrationspezifische Einfluss auf parlamentarisches Handeln: Ein Hypothesentest auf der Grundlage von Redebeiträgen der Abgeordneten des Deutschen Bundestags 1996–2013, in: Politische Vierteljahresschrift 2/2017, S. 205–233; Andreas M. Wüst, A Lasting Impact? On the Legislative Activities of Immigrant-Origin Parliamentarians in Germany, in: *The Journal of Legislative Studies* 4/2014, S. 495–515.

**31** Vgl. Stefanie Bailer et al., The Diminishing Value of Representing the Disadvantaged: Between Group Representation and Individual Career Paths, in: *British Journal of Political Science* 2/2022, S. 535–552.

keinen Migrationshintergrund haben.<sup>32</sup> Dies mag daran liegen, dass die Integration von Abgeordneten mit Einwanderungsgeschichte in die Parteien und Fraktionen oder umgekehrt die Öffnung der Parteien und Fraktionen für diese Abgeordneten schlechter funktioniert als dies bei Abgeordneten ohne Einwanderungsgeschichte der Fall ist, sodass es seltener zu aussichtsreichen Nominierungen bei nachfolgenden Wahlen kommt.

Eine andere Vermutung ist, dass Parteien Menschen mit Einwanderungsgeschichte häufiger instrumentalisieren, um Diversität nach außen zu demonstrieren und sich davon auch strategisch Vorteile erhoffen (*tokenism*), während die konkreten Personen von untergeordneter Bedeutung sind. Sie wären damit eher austauschbar. Für einen gewissen Grad an *tokenism* spricht auch die Zuweisung migrationspezifischer Aufgaben an Abgeordnete mit Einwanderungsgeschichte, die eigentlich andere fachliche Schwerpunkte haben, doch, manches Mal zusätzlich, solche Aufgaben für ihre Parteien oder Fraktionen übernehmen.<sup>33</sup> Es scheint jedoch, dass diese Praxis inzwischen seltener geworden ist – Ergebnisse jüngerer Datenerhebungen liegen noch nicht vor.

## LAGE UND AUSBLICK

Was vor 30 Jahren kaum vorstellbar schien, ist heute Realität: Menschen mit einer Einwanderungsgeschichte sind in deutschen Parlamenten und politischen Ämtern angekommen. Sie bringen andere Prägungen, Erfahrungen und Sichtweisen in politische Prozesse ein und erweitern dadurch die Basis politischer Entscheidungen. Durch ihre parlamentarische Präsenz wird das Repräsentati-

onsdefizit, das bezüglich einiger soziodemographischer Gruppen besteht, geringer. Zugleich ergibt sich kein einheitliches Bild. Es besteht immer noch eine deskriptive Repräsentationslücke, vor allem in Landesparlamenten. Mancherorts fehlen Abgeordnete mit Einwanderungsgeschichte ganz. Die Lage ist bei Parteien der politischen Linken weiterhin besser als bei Parteien rechts der Mitte. Auch sind manche Gruppen besser repräsentiert als andere. Und so manches Mal müssten wir vielleicht eher von *tokenism* als von gleichberechtigter Machtteilhabe sprechen.

Klar ist aber, dass durch die demografische Entwicklung, höhere Bildung und Berufsqualifikationen der postmigrantische Teil der Einwanderungsgesellschaft Machtteilhabe weiter einfordern wird. Ein Großteil der deutschen Gesellschaft sieht diese Entwicklung gelassen und positiv.<sup>34</sup> Es wird akzeptiert, dass sich die Gesellschaft verändert hat, und der Beitrag von Einwander:innen und ihren Nachkommen wird geschätzt.

Inzwischen hat sich aber auch Widerstand gegen Menschen anderer Herkunft, Kulturen und Religionen formiert. Die Realitäten einer multiethnischen und kulturell vielfältigen Gesellschaft und berechtigte Mahnungen zur Wahrung von Chancengerechtigkeit werden von einer Minderheit nicht anerkannt.<sup>35</sup> Durchaus legitime Forderungen nach einer besseren Steuerung und gegebenenfalls der Begrenzung von Zuwanderung vermischen sich mitunter mit einer ethnischen Differenzierung von Zugehörigkeit und Remigrationsfantasien bis hin zu Hass, Hetze und Gewalt, die zumindest auf kommunaler Ebene Politiker:innen mit und ohne Migrationshintergrund gleichermaßen trifft.<sup>36</sup> Trotz beachtlicher Resilienz vieler Mandatsträger:innen kommt es immer wieder zu Rückzügen aus öffentlichen Ämtern, und auch einige politisch Aktive mit Einwanderungsgeschichte wägen inzwischen stärker ab, ob sie für ein Mandat zur Verfügung stehen möchten.<sup>37</sup> Daher sind Ermutigung, Unterstützung und Rückhalt der Bevölkerung für Mandats- und Amtsträger:innen, gerade bisher politisch unterrepräsentierter Gruppen, in unserer Demokratie wichtig.

### ANDREAS M. WÜST

ist Professor für Politikwissenschaft an der Hochschule München. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die empirische Wahl- und Repräsentationsforschung, vor allem in Bezug auf Menschen mit Einwanderungsgeschichte.

<sup>32</sup> Vgl. Wüst/Bergmann (Anm. 8), S. 12.

<sup>33</sup> Vgl. Freya Markowis, Mandatsträgerinnen und Mandatsträger mit Migrationshintergrund, Berlin 2015, S. 300–304; Constanze Schmitz/Andreas M. Wüst, Was bewegt Politiker mit Migrationshintergrund? Befunde aus deutschen Großstädten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/2011, S. 822–834, hier S. 832.

<sup>34</sup> Vgl. Wieland (Anm. 10).

<sup>35</sup> Vgl. Beate Küpper/Jens Hellmann, Willkommen in Deutschland? Einstellungen zur Nachrangigkeit Neuhinzukommender, in: Andreas Zick/Beate Küpper/Nico Mokros (Hrsg.), Die distanzierte Mitte, Berlin 2023, S. 199–218.

<sup>36</sup> Vgl. Andreas Blätte/Laura Dinnebier/Merve Schmitz-Vardar, Vielfältige Repräsentation unter Druck: Anfeindungen und Aggressionen in der Kommunalpolitik, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2023.

<sup>37</sup> Vgl. Jana Stegemann, Syrer zieht Kandidatur für Bundestag zurück, 30.3.2021, [www.sueddeutsche.de/-1.5251729](http://www.sueddeutsche.de/-1.5251729).

# ANTIDEMOKRATISCHE BILDER DER DEMOKRATIE

Berlin, Washington, Brasília

*Charlotte Klonk*

Das Wetter war durchwachsen, aber die Stimmung ausgelassen. Am 18. September 2010 kamen über 50 000 Menschen in Berlin zusammen, um gegen die Atompolitik der Bundesregierung zu demonstrieren.<sup>01</sup> Überall wehten gelbe Fahnen mit roten Anti-Atom-Sonnen, dazwischen grüne, rote, orange Erkennungszeichen und Transparente der damaligen politischen Opposition von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Linken und Piratenpartei. Seifenblasen und Luftballons flogen durch die Luft, man tanzte Samba oder zur Technomusik eines Berliner Clubkollektivs. Menschen in weißen Schutzanzügen trommelten auf gelben Atommülltonnen, übergroße, selbstgebastelte Karikaturen der Kanzlerin Angela Merkel wurden zur Schau gestellt, und an einer Ecke sang ein Chor mehrstimmig Protestlieder. Zum Auftakt am Berliner Hauptbahnhof spielte die niederländische Band „Bots“ ihre Hits aus dem Programm der Protestbewegungen der 1980er Jahre. Veteranen der Friedens- und Antiatomkraftbewegung konnten an ihre früheren Erfahrungen anknüpfen, während Jüngere das Kollektiverlebnis um neue Aktionen und Zeichen erweiterten.

Das Regierungsviertel sollte am frühen Nachmittag vollständig von Demonstranten umzingelt werden. Die Abschlussveranstaltung war ursprünglich auf der Rasenfläche vor dem Reichstagsgebäude geplant, doch das Verwaltungsgericht Berlin hatte am Tag zuvor das Betretungsverbot der Versammlungsbehörde aufgrund des Grünflächenschutzes bestätigt. Dennoch drangen gegen Nachmittag zahlreiche Demonstrierende auf das Gelände, besetzten die Treppe vor dem Parlamentsgebäude und belagerten die Wiese davor (*Abbildung 1*). Unter dem Giebel mit der Aufschrift „Dem deutschen Volke“ wurde „Wir sind das Volk“ und „Abschalten“ skandiert.<sup>02</sup> Zunächst sah die Polizei noch zu, doch je länger die Belagerung andauerte, desto mehr Antikonflikt-Teams und Hundertschaften erschienen auf dem oberen

Treppenabsatz vor dem Eingang zum Gebäude. Schließlich forderte am frühen Abend einer der Veranstalter dazu auf, die Treppe zu verlassen. „Bilder von Festgenommenen“, rief er ins Megafon, „kann heute keiner mehr brauchen“.<sup>03</sup> Fotos der Besetzung erschienen am nächsten Tag in vielen Zeitungen. Eine Welle der Empörung riefen sie jedoch nicht hervor.

BERLIN,  
29. AUGUST 2020

Ganz anders fiel die Reaktion zehn Jahre später aus, als rund 400 Menschen am Ende einer Berliner Großdemonstration gegen die Covid-19-Maßnahmen der Bundesregierung die Absperungen vor der Treppe des Reichstagsgebäudes überwandten und zum Eingang des Parlaments rannten.<sup>04</sup> Warum nach diesem Ereignis nun Schockwellen durch das Land gingen, zeigen die Bilder. Statt der freundlichen Antiatomkraftsonne auf gelbem Grund flatterte am 29. August 2020 für eine knappe halbe Stunde nach 19.00 Uhr die schwarz-weiß-rote Fahne des Kaiserreichs in vielfacher Ausführung vor dem Bundestag (*Abbildung 2*). Sie war von 1933 bis 1935 auch die Nationalflagge des NS-Regimes. Auf manchen Exemplaren war der preußische Adler zu sehen, auf anderen das Eiserne Kreuz aus der Kriegsflagge vor 1919, das zu Beginn des „Dritten Reiches“ auch auf der Fahne der Reichswehr abgebildet war. Dazwischen tauchten deutsche, US-amerikanische und russische Fahnen neben Flaggen der Bundesländer auf, aber auch ein einsames Regenbogenbanner mit der Aufschrift „Peace“. Auf einem Plakat wurde mit „DDR 1989 = BRD 2020“ ein Bezug zur friedlichen ostdeutschen Revolution am Ende des 20. Jahrhunderts hergestellt und auf einem großen Transparent war in altdeutscher Schrift „Schluß mit den Völkermordsystemen“ zu lesen, zu denen angeblich, so wurde ebenfalls

behauptet, die UN, die EU, die NATO, die BRD, NGOs und „NWOs“ gehören, Letzteres ein unter Verschwörungstheoretikern verbreitetes Akronym für die „Neue Weltordnung“,<sup>05</sup> in der angeblich die politischen Eliten unter jüdischem Einfluss im Geheimen damit beschäftigt sind, die Nationen abzuschaffen, um eine autoritäre Weltregierung zu etablieren. Keines dieser Bildzeichen ist verboten, doch zusammengenommen verweisen sie auf einen großen Anteil an rechts-extremistischen Überzeugungen unter den Beteiligten. Die schwarz-weiß-rote Fahne mit Eisernem Kreuz dient zum Beispiel in rechtsradikalen Kreisen als Ersatz für die verbotene Hakenkreuzfahne, die Reichsflagge innerhalb der Reichsbürgerbewegung als Ausdruck für die Überzeugung, dass die Bundesrepublik kein legitimer und souveräner Staat in der Rechtsnachfolge des Deutschen Reiches sei.

Eine Person hielt vor den Treppen des Reichstagsgebäudes eine Fahne mit einem von einer weißen Friedenstaube angeschnittenen „Q“ hoch, die auf der einen Seite die US-amerikanische, auf der anderen die russische Flagge zeigte. Darunter war „Give us free“ zu lesen, eine Abwandlung des berühmten Satzes „Give us, us free“ aus dem Antisklavereifilm „Amistad“ (1997) des US-amerikanischen Regisseurs Steven Spielberg. In diesem Kontext jedoch steht der Satz nicht für Antirassismus, sondern für die unter Reichsbürgern verbreitete Behauptung, dass Deutschland immer noch von den Alliierten besetzt sei und sich weiterhin im Kriegszustand befinde. Die Frau mit Dreadlocks, die gegen 19.00 Uhr die von dem ehemaligen NPD-Politiker und heutigen Reichsbürger Rüdiger Hoffmann angemeldete Bühne vor den abgesperrten Reichstagtreppen betreten hatte und die Versammelten zum Überwinden der Barrieren aufforderte, trug ebenfalls ein

T-Shirt mit dem Q-Emblem von Q-Anon. Diese Bewegung formierte sich 2017 im Internet in den USA und verbreitet seitdem aberwitzige Verschwörungstheorien von der angeblichen kinderblutsaugerischen Weltelite, die vermeintlich „autochthone“ Nationalvölker vernichten will. Die Frau aus der Eifel war, wie später bekannt wurde, Mitarbeiterin des Webportals „Qlobal Change“ mit Verbindungen in die Reichsbürgerszene. Aufgeregt schrie sie ins Mikrofon:

*Wir schreiben heute hier in Berlin Weltgeschichte. Guckt euch um, die Polizei hat die Helme abgesetzt.<sup>06</sup> (...) Trump ist in Berlin. Die ganze Botschaft ist hermetisch abgeriegelt, wir haben fast gewonnen. Wir brauchen Masse. Wir müssen jetzt beweisen, dass wir alle hier sind. Wir gehen da drauf und holen uns heute, hier und jetzt unser Hausrecht. Wir werden gleich diese komischen kleinen Dinger brav niederlegen und gehen da hoch und setzen uns friedlich auf die Treppe und zeigen Präsident Trump, dass wir den Weltfrieden wollen und dass wir die Schnauze gestrichen voll haben.<sup>07</sup>*

Ihre Stimme überschlug sich fast, als sie am Schluss siegesgewiss den Menschen zurief, dass man gewonnen habe.

Für Außenstehende ist die Botschaft mehr oder weniger unverständlich und kryptisch, doch für das Milieu aus Q-Anon-Anhängern und Reichsbürgern, das sich vor der Bühne versammelt hatte, war sie klar und deutlich. Bereits am Nachmittag hatte der damalige Partner der Frau gezielt an anderen Orten der Demonstration um Unterstützung vor dem Reichstagsgebäude mit dem Gerücht geworben, dass der damalige US-Präsident Donald Trump in der Stadt sei und nur auf ein Zeichen für die Befreiung warte.<sup>08</sup> Entsprechend hatten sich zu diesem Zeitpunkt vor allem jene auf dem Platz der Republik versammelt, die wussten, was mit dieser Ankündigung gemeint war. Unter Q-Anon-Anhängern und Reichsbürgern steht Trump für

**01** Vgl. Zehntausende protestieren gegen Atomkraft, 18.9.2010, [www.zeit.de/politik/deutschland/2010-09/demonstration-atomenergie-berlin](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-09/demonstration-atomenergie-berlin).

**02** Die Wiedergabe des Verlaufs stützt sich auf den Ticker-Bericht der „Taz“ vom 18.9.2010, <https://taz.de/-Ticker-Antiatom-Grossdemo-fertig-/!5135790>.

**03** Vgl. ebd.

**04** Vgl. Dominik Lenze, Wie es zum Sturm auf den Reichstag kam, 29.8.2023, [www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2023-08/reichsbuerger-sturm-reichstag-2020-berlin-demonstration](http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2023-08/reichsbuerger-sturm-reichstag-2020-berlin-demonstration).

**05** Vgl. Kira Ayyadi/Friedensdemo-Watch, Eine extrem rechte Machtdemonstration ohne Folgen, 29.8.2022, [www.belltower.news/sturm-auf-den-bundestag-eine-extrem-rechte-machtdemonstration-ohne-folgen-137843](http://www.belltower.news/sturm-auf-den-bundestag-eine-extrem-rechte-machtdemonstration-ohne-folgen-137843).

**06** Tatsächlich waren die Sicherheitsbeamten zu diesem Zeitpunkt davon ausgegangen, dass es am Reichstagsgebäude friedlich bleiben würde, sodass man die Kräfte an anderen Orten zusammengezogen hatte, wo es zu Auseinandersetzungen gekommen war.

**07** Zit. nach Julius Geiler, Heilpraktikerin aus der Eifel, 1.9.2020, [www.tagesspiegel.de/-5374342.html](http://www.tagesspiegel.de/-5374342.html).

**08** Vgl. Lenze (Anm. 4).



Abbildung 1: Demonstranten auf den Stufen des Reichstages, 18. September 2010

Quelle: picture alliance/dpa/Tobias Kleinschmidt

den Systemwechsel, durch den man sich von den „korrupten Welteliten“ befreien wird. Mit dem Gerücht, dass er nach Deutschland gekommen sei, um den von den Reichsbürgern konstatierten fehlenden Friedensvertrag zu unterzeichnen und jetzt nur noch darauf warte, dass die Versammelten die Bundesregierung übernehmen, ermächtigte man sich selbst im Rausch der Stunde zum Staatsstreich.

Von einem „Sturm auf den Reichstag“ war bereits in den Tagen zuvor im Internet die Rede gewesen.<sup>09</sup> „Sturm“ und damit die Erinnerung an Hitlers Sturmabteilung (SA) ist eine beliebte Bezeichnung in rechtsextremistischen Kreisen und soll daher hier vermieden werden, denn letztlich ging es am 29. August 2020 auch gar nicht um einen irgendwie planvollen Umsturzversuch, sondern um die Generierung von symbolischen Bildern. Dass sich hinter der Menschenmenge auf dem obersten Absatz der Treppenstufen sehr unschöne Szenen abspielten, weil einige

der Demonstranten die mangelnde Polizeipräsenz ausnutzten, um sich gewaltsam Zugang zum Gebäude zu verschaffen, und nur mit Mühe von fünf Polizisten und einer Polizistin zurückgehalten werden konnten, wird in den meisten Videos und Fotografien, die anschließend zirkulierten, nicht sichtbar. Der Zugführer der Bereitschaftspolizei, der rechtzeitig vor Ort war, berichtete später, dass seine Beamten beim Versuch, auf den Treppenabsatz zu gelangen, Fußtritten und Faustschlägen ausgesetzt waren und in den ersten entscheidenden Minuten nur zunächst drei, dann sechs Sicherheitskräfte oben ankamen.<sup>10</sup> Zugleich zeigt die Tatsache, dass es wenigen Polizisten gelang, die Situation unter Kontrolle zu halten und die Treppen nach Eintreffen weiterer Kollegen und Kolleginnen mit Hilfe von Pfefferspray innerhalb von knapp 20 Minuten zu räumen, wie gering die tatsächliche Bedrohung für den demokratischen Staat an diesem Tag war. Der symbolische Sieg jedoch, den die Angreifer anschließend feierten, ist nicht zu unterschätzen. In ihren Augen, so zeigen erschütternde Interviews, die „Die

<sup>09</sup> Vgl. „Für so was braucht man Waffen“, 3.9.2020, [www.spiegel.de/politik/deutschland/corona-demonstration-am-reichstag-fuer-sowas-braucht-man-waffen-a-fb98e9e5-1731-49cf-841f-d9bf176a0d6f](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/corona-demonstration-am-reichstag-fuer-sowas-braucht-man-waffen-a-fb98e9e5-1731-49cf-841f-d9bf176a0d6f).

<sup>10</sup> Vgl. Lale Artun et al., Warum haben Sie mitgemacht?, in: Die Zeit, 24.8.2023, S. 59.





Abbildung 2: Demonstranten auf den Stufen des Reichstages proklamieren einen „Sturm“, 29. August 2020

Quelle: picture alliance/NurPhoto/Achille Abboud

Zeit“ drei Jahre später mit einigen Teilnehmenden führte, ist der Versuch der Einnahme des Parlaments nicht gescheitert. Im Gegenteil, er hat sie ermutigt: Man ist schon einmal so weit gekommen und kommt unter Umständen das nächste Mal noch weiter.<sup>11</sup>

In Protesten bestärkt sich eine Gruppe in ihrem Anliegen vor allem durch die physische Präsenz von vielen mehr oder weniger gleichgesinnten Menschen im öffentlichen Raum. Mit den Bildern von den Ereignissen, die die Teilnehmenden zugleich in Echtzeit in Umlauf bringen, bekräftigt man das mit dem Anliegen verbundene Wir-Gefühl, das Stärke und Bedeutung vermittelt. So auch am 29. August 2020 vor dem Reichstagsgebäude: Mit urdemokratischen Mitteln wie dem Protest wurden Bilder geschaffen, die sich letztlich gegen die Demokratie richteten. Überall war an diesem Tag auch die Parole „Wir sind das Volk“ zu hören und die Behauptung, dass man im Namen der Volkssouveränität Widerstand gegen ein unrechtmäßiges Regime leiste. Das erwähnte Plakat mit dem Bezug

zur friedlichen Revolution von 1989 brachte nichts anderes zum Ausdruck. Im Unterschied jedoch zum Skandieren dieses legendären Satzes während der ersten Massenproteste in der DDR 1989 und später auf den Treppentufen des Reichstagsgebäudes während der Antiatomkraftdemonstration von 2010 stand am 29. August 2020 nicht die Überzeugung im Vordergrund, dass das Volk von den Regierenden gehört werden muss, sondern der Wunsch nach einem Systemwechsel.

Nach der Demonstration in Berlin begannen einige Mitglieder der Reichsbürgerbewegung sogenannte Wahlkommissionen für „Fürstentümer“ in den Ländern einzurichten, um einen Staat im Staat zu errichten. Auch der im Dezember 2022 in Frankfurt festgenommene Heinrich XIII. Prinz Reuß, der mutmaßlich mit einer Bande von Reichsbürgern einen tatsächlichen Coup plante, gehörte zu dieser Gruppe.<sup>12</sup> Man redet von Wahl und Verfassung, aber meint einen Umsturz der repräsentativen Demokratie zugunsten eines autokratischen, nicht mehrheitlich

<sup>11</sup> Vgl. ebd., S. 57–61.

<sup>12</sup> Vgl. ebd., S. 61.

legitimierten Regimes. Seit einigen Jahren ziehen rechtsextreme Organisationen zusammen mit den Reichsbürgern regelmäßig zum Hambacher Schloss in Rheinland-Pfalz, um das Hambacher Fest von 1832 als Sinnbild der frühen deutschen Demokratiebewegung für sich zu reklamieren, denn so, wie damals gegen die Fürstenherrschaft protestiert wurde, wähnt man sich heute abermals im Widerstand gegen die Regierung.<sup>13</sup> Auch hier sind die antidemokratischen Bilder der Demokratie, die dabei in Umlauf gebracht werden, entscheidend. Erst durch sie wird die Botschaft verbreitet. Eine in vielen kleinen Gruppen über das Land verstreute Gemeinschaft formiert sich dadurch symbolisch. Die Reichsflaggen und Deutschlandfahnen im umgedrehten Farbverlauf als Signal für die falsche Regierung oder in korrekter Anordnung mit schwarzem Streifen oben als Ausdruck der wahren nationalen Gesinnung bilden dabei die Erkennungszeichen – ein Bild im Bild.<sup>14</sup>

Das Demonstrationsrecht ist ein hohes Gut in der Demokratie und verfassungsrechtlich geschützt. Das Volk darf und soll sich Gehör verschaffen können. Aus diesem Grund hatte die rot-grüne Regierung 1999 das Gesetz des Bannkreises um das Parlament abgeschafft, das seit 1955 bestand. Heute gibt es nur noch einen sogenannten befriedeten Bezirk im Regierungsviertel.<sup>15</sup> Es darf dort protestiert werden, wenn die Arbeit des Parlaments nicht gestört wird, und so werden vor dem Bundestag in der Regel Demonstrationen an Wochenenden erlaubt. Um die Wende zum 21. Jahrhundert war man sich noch sicher, dass die liberale Demokratie im Streit der Systeme und nach dem Untergang der Sowjetunion gewonnen hatte. Mittlerweile aber sind in der ganzen Welt autokratische Demokratien und Regime wieder auf dem Vormarsch und entsprechende Bestrebungen auch in jenen Ländern zu

beobachten, in denen die liberale Demokratie tief verwurzelt schien.<sup>16</sup>

Mit den Bildern vom schwarz-weiß-roten Flaggenmeer auf den Stufen des Reichstagsgebäudes am 29. August 2020 gelangten sie erstmals ins breite Bewusstsein der Bevölkerung in Deutschland. Doch die Aufnahmen multiplizierten sich nicht nur über die herkömmlichen Medien und Bildagenturen, sondern auch über Facebook, Instagram, Telegram und andere Plattformen im Internet. Während in den öffentlichen Medien ein Aufschrei durch das Land ging, entstand in den sozialen Medien innerhalb mancher Gruppen ein Gefühl der Stärke, das über Organisationen wie Q-Anon in die ganze Welt getragen wurde.

### WASHINGTON, D. C., 6. JANUAR 2021

Es dauerte nicht lang, bis der nächste Angriff auf ein Parlament in einer westlichen Demokratie folgte.<sup>17</sup> Dieses Mal stand das Mutterland der Staatsform, die Vereinigten Staaten von Amerika, im Fokus. Vier Monate nach dem Ansturm auf das deutsche Parlament liefen mehrere tausend Menschen in Washington, D.C. nach einer Rede des noch amtierenden US-amerikanischen Präsidenten Donald Trump zum Kapitol. Um die tausend Personen drangen mit Gewalt zu einem Zeitpunkt in das Parlament ein, als hier gerade der Senat und das Repräsentantenhaus förmlich begonnen hatten, die Wahlniederlage des Idols der Eindringlinge zu bestätigen. Zwar hielt sich der Sachschaden in Grenzen, aber am Ende des Tages gab es vier Tote.

Die Bilder vom Angriff auf das Kapitol gingen während der fast vier Stunden der Belagerung live um die Welt und lösten eine Schockwelle aus, nicht etwa weil es noch nie eine Erstürmung eines Parlaments durch wütende Protestierende in der Geschichte gegeben hätte – im Gegenteil, die Liste ist lang –,<sup>18</sup> sondern weil sie im Land einer der ältesten und institutionell am besten etablierten Demokratien unvorstellbar schien. Wie bereits in Berlin, so wurde auch der Platz vor dem Kapitol

**13** Vgl. Birgit Baltes, Demos am Hambacher Schloss, 23. 4. 2024, [www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/ludwigs-hafen/buergerversammlung-zu-demos-der-weissen-durch-neustadt-hambach-zum-hambacher-schloss-100.html](http://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/ludwigs-hafen/buergerversammlung-zu-demos-der-weissen-durch-neustadt-hambach-zum-hambacher-schloss-100.html).

**14** Die auf den Kopf gestellte Flagge, ursprünglich ein in der Seefahrt gebräuchliches Notsignal („distress“), hat sich auch in den USA zu einem Zeichen des politischen Widerstands entwickelt.

**15** Vgl. Michael F. Feldkamp (Hrsg.), Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, Berlin 2023, [www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch/18/kapitel-18-475984](http://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch/18/kapitel-18-475984).

**16** Vgl. Wolfgang Merkel, Im Zwielficht. Zerbrechlichkeit und Resilienz der Demokratie im 21. Jahrhundert, Frankfurt/M.–New York 2023, S. 16.

**17** Die folgenden Ausführungen sind eine Zusammenfassung von Charlotte Klöckner, Revolution im Rückwärtsgang, Köln 2022.

**18** Vgl. Matthias Miller, Der Sturm auf Parlamente hat eine lange Geschichte, 20. 1. 2021, [www.dhm.de/blog/2021/01/20/der-sturm-auf-parlamente-hat-eine-lange-geschichte](http://www.dhm.de/blog/2021/01/20/der-sturm-auf-parlamente-hat-eine-lange-geschichte).



Abbildung 3: Trump-Unterstützer auf den Stufen des US-Kapitols in Washington, D.C., 6. Januar 2021

Quelle: picture alliance/Associated Press/Jose Luis Magana

am 6. Januar 2021 nach der Durchbrechung der Barrikaden mit einem Meer an Flaggen und Fahnen überschwemmt (Abbildung 3). Während auf den Demonstrationen der Klima- oder der Black-Lives-Matter-Bewegung in den Monaten zuvor selbstgebastelte Pappschilder dominiert hatten, bezeugten die Anhänger Trumps, die seinem Aufruf gefolgt waren, nicht nur Loyalität zu ihrem Anführer, sondern auch zu ihrem Land. Überall waren amerikanische Nationalflaggen zwischen den ebenfalls in den Nationalfarben gehaltenen Trump-2020-Wahlkampfplakaten zu sehen. In den USA sind die rot-weiß-blauen „Stars and Stripes“ im Alltag omnipräsent. An diesem Tag aber wurden sie wieder zum Feldzeichen: Mit der Insignie der demokratisch verfassten Republik zog man in den Kampf gegen eine ihrer grundlegenden Spielregeln, die Anerkennung der Wahlniederlage.

Zu sehen waren an diesem Tag neben den zahlreichen Nationalflaggen auch Fahnen mit Verweisen auf die Gründungsjahre der US-amerikanischen Republik, darunter die gelbe sogenannte „Gadsden Flag“ mit Bezug zur Amerikanischen Revolution, die erste Nationalflagge, die sogenannte „Betsy Ross Flag“ von 1777, sowie ein Banner mit der Aufschrift „We the people“, dem

berühmten Anfang der amerikanischen Verfassung. Die an der Erstürmung beteiligte paramilitärische Gruppe der Three Percenters zeigte die Nationalflagge in Abwandlung mit einer römischen Drei im Kreis der Sterne, um damit zum Ausdruck zu bringen, dass zwischen 1760 und 1776 nur drei Prozent der Bevölkerung für die Unabhängigkeit des Landes in den Krieg gezogen seien, eine kleine Minderheit, die damals für die Nation gekämpft hat, so wie angeblich heute wieder.

Zu verstehen ist dieser ostentative Rückbezug auf die Amerikanische Revolution nur vor dem Hintergrund der enorm politisierten Auseinandersetzung um die Gründungsgeschichte der Vereinigten Staaten und ihrer Verfassung. Ende 2019 hatte das „New York Times Magazine“ ein multimediales Publikationsunternehmen mit dem Titel „1619 Project“ initiiert, in dem das Datum der ersten Ankunft afrikanischer Sklaven in Nordamerika zum verdrängten Ursprungsmoment der wahren Geschichte des Landes erklärt wurde.<sup>19</sup> Trump reagierte umgehend und setzte eine Kommission ein, die die traditionelle Bedeutung von

<sup>19</sup> Vgl. Nikole Hannah-Jones/The New York Times Magazine (Hrsg.), The 1619 Project, New York 2021.

1776, dem Jahr der Unabhängigkeitserklärung, als Gründungsmoment in der Erinnerungskultur der Nation verteidigen sollte. Entsprechend wurde am 6. Januar 2021 immer wieder „1776 or never“ skandiert und Fahnen mit der Aufschrift „1776 2.0“ tauchten in der Menge auf. Zum Ausdruck gebracht wurde damit nicht mehr und nicht weniger als die Forderung nach einem Zurückdrehen der Geschichte in die Zeit vor der Demokratisierung der Demokratie,<sup>20</sup> als politische Mitbestimmung und vollumfängliche Rechte nur frei geborenen weißen Männern zustanden. Vergessen gemacht werden sollten dadurch auch die Niederlage der Südstaaten im Bürgerkrieg von 1861 bis 1865 und die sukzessiven Errungenschaften der gleichen Rechte, die darauf folgten. Auf häufig publizierten Fotos des 6. Januar sieht man, wie ein Mann die Flagge der Konföderierten Staaten von Amerika durch das Parlamentsgebäude trägt. Mit ihr wird heute in der Regel die vermeintliche Überlegenheit der weißen Menschen zum Ausdruck gebracht, eine Überzeugung, die auch von anderen maßgeblich an der Erstürmung des Kapitols beteiligten rechtsradikalen paramilitärischen Gruppen wie den Oath Keepers, den Proud Boys und den Three Percenters vertreten wird.

Gegen den Anführer der Oath Keepers wurde zwei Jahre nach dem Angriff die bisher höchste Strafe von 18 Jahren Gefängnis verhängt, weil ihm im Unterschied zu anderen Beteiligten nachgewiesen werden konnte, dass er mit seiner Gruppe maßgeblich an einer Verschwörung mit dem Ziel beteiligt war, die demokratisch legitimierte Regierung zu stürzen. Der durch seine auffällige Erscheinung mit nacktem Oberkörper und Hörnerkopfschmuck vielfach fotografierte und dadurch vielleicht bekannteste Eindringling am 6. Januar 2021, der selbsternannte Q-Anon-Schamane Jacob Chansley, erhielt hingegen mit 41 Monaten wie viele andere Beteiligte eine relativ geringe Gefängnisstrafe für die Verhinderung einer Amtshandlung, ein Verurteilungsgrund, der mittlerweile vom Obersten Gerichtshof für nicht rechtmäßig erklärt wurde.<sup>21</sup> Ob Trump sich für seine Rolle an diesem Tag vor einem Gericht verantworten muss, steht nach einem weiteren Urteil des Obersten Gerichtshofs vom 1. Juli 2024 mehr denn je in den Sternen.

**20** Claus Offe (Hrsg.), *Demokratisierung der Demokratie*, Frankfurt/M.–New York 2003.

**21** Vgl. *Supreme Court Casts Doubt on Hundreds of Jan 6 Cases*, 28. 6. 2024, [www.bbc.com/news/articles/c199100gmmvo](http://www.bbc.com/news/articles/c199100gmmvo).

Bereits einen Monat nach dem Angriff auf das Parlament in Washington, D. C. kamen die Senatoren im Sitzungssaal, aus dem sie am 6. Januar fliehen mussten, zusammen, um über ein Impeachment gegen den ehemaligen Präsidenten zu beraten, das dann am Widerstand der Republikaner scheiterte. Der für den Zweck dieses parlamentarischen Strafverfahrens von den Anklägern aus dem Repräsentantenhaus erstellte Zusammenschnitt von Filmaufnahmen zirkuliert noch immer im Internet. Er zeigt erschreckende Szenen der Gewaltbereitschaft gegen die Sicherheitskräfte und des Hasses auf die Parlamentarier und ihre Arbeit. Dennoch hat eine repräsentative Umfrage der „Washington Post“ in Zusammenarbeit mit der University of Maryland drei Jahre nach den Ereignissen ergeben, dass nur noch knapp über die Hälfte der US-Amerikaner die gewaltsame Parlamentserstürmung für eine Bedrohung der Demokratie halten.<sup>22</sup> In den sozialen Medien zirkulieren unter den Trump-Anhängern nicht die Bilder des Zusammenschnitts aus dem parlamentarischen Verfahren, sondern Aufnahmen der Teilnehmenden selbst, die den Eindruck bestätigen, den die Umfrage belegt: Immer mehr Menschen sind in den USA in diesen Tagen davon überzeugt, dass der Angriff auf das Parlament eine legitime Protestaktion war. Trump fordert seitdem immer lautstarker Gerechtigkeit für die Verurteilten des 6. Januar, die er als „politische Gefangene“ bezeichnet.<sup>23</sup>

## BRASÍLIA, 8. JANUAR 2023

Als am 8. Januar 2023 Tausende Anhänger des gerade abgewählten brasilianischen Präsidenten Jair Bolsonaro gewaltsam in das Parlamentsgebäude in der Hauptstadt eindrangen, war in vielen Kommentaren von einer US-amerikanischen Blaupause die Rede, die mit den Bildern vom Kapitol zwei Jahre zuvor in Umlauf gebracht worden sei.<sup>24</sup> Hier wie dort gab es Wahlbetrugsvorwürfe des unterlegenen Kandidaten, hier wie dort erschienen die

**22** Vgl. *Republican Loyalty to Trump, Rioters Climbs in 3 Years After Jan. 6 Attack*, 2. 1. 2024, [www.washingtonpost.com/dc-md-va/2024/01/02/jan-6-poll-post-trump](http://www.washingtonpost.com/dc-md-va/2024/01/02/jan-6-poll-post-trump).

**23** Vgl. *Claims That Jan. 6 Rioters Are „Political Prisoners“ Endure*, 4. 2. 2024, <https://apnews.com/-4c42aac97c5aa7ffa25430d7f3be3f2>.

**24** Hierzu und zum Folgenden ausführlicher Charlotte Klönk, *Angriff auf die Architektur der Demokratie*, 13. 1. 2023, <https://verfassungsblog.de/angriff-auf-die-architektur-der-demokratie>.



Abbildung 4: Bolsonaro-Unterstützer vor dem Nationalkongress in Brasília, 8. Januar 2023

Quelle: picture alliance/Associated Press/Eraldo Peres

Sicherheitskräfte vor Ort zunächst vollkommen überfordert, und hier wie dort bestimmten die Farben der Nationalflagge das Bild (Abbildung 4). Dass es Verbindungen gab zwischen Bolsonaros Team und Steve Bannon, dem ehemaligen Berater von Trump und Strippenzieher rechtsextremer Netzwerke, die auch hinter dem Angriff auf das Kapitol standen, war bekannt.

Im Unterschied jedoch zu den Trumpisten in Washington, D.C. gab es vergleichsweise wenig ausbuchstabierte Botschaften auf den Transparenten in Brasília. Das Äquivalent zu den „Trump 2020“-Fahnen und „Make America Great Again“ fehlte. Stattdessen wurde auf der Dachkante der eleganten Kuppel des von Oscar Niemeyers Ende der 1950er Jahre entworfenen Parlamentsgebäudes ein Transparent entrollt, auf dem der Quellcode zu den Wahlmaschinen verlangt wurde. Andere forderten mit Bannern und durch Anbringen von Graffiti, dass das Militär intervenieren solle, um den Willen des Volkes durchzusetzen, das angeblich durch Wahlbetrug seiner Macht beraubt worden sei. Die Wut auf die Symbole der Demokratie entlud sich an diesem Tag umso zerstörerischer. Die Randalierenden fluteten das Kongressgebäude und plünder-

ten den dahinter liegenden Palast des Präsidenten und den Obersten Gerichtshof. Mobiliar wurde zerknüllt, noch von Niemeyer in Auftrag gegebene Kunstwerke wurden zerstört, Vitrinen mit historischen Dokumenten und Staatsgeschenken eingeschlagen, Halterungen aus den Wänden gerissen und auf Wandbehänge uriniert. Die von Niemeyer entworfenen Gebäude setzten mit ihrer äußerlichen Offenheit, der Äquivalenz ihrer Glieder und dem harmonischen Ausbalancieren der verschiedenen Teile Standards für die Architektur der Demokratie in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Mit ihrer Zerstörungswut brachten die Protestierenden in Brasília nicht mehr und nicht weniger als ihre Verachtung für die hier Architektur gewordenen demokratischen Werte wie Gleichwertigkeit, Zugänglichkeit und Ausgleich zum Ausdruck.

Wie zuvor am 29. August 2020 in Berlin und am 6. Januar 2021 in Washington, D.C. berief man sich in Brasília eine Woche nach der Amtseinführung des neuen Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva, als der alte schon nicht mehr im Land war, auf den urdemokratischen Grundsatz, dass die Macht vom Volk ausgeht und gegen seinen Willen nicht regiert werden darf. In allen drei

Fällen war das jedoch eine unerhörte Anmaßung, die nur durch Konspirationstheorien oder Wahlfälschungsvorwürfe autosuggestiv plausibel erscheinen konnte.

## NACHWIRKUNG

Während in den USA die Erinnerung an die lauende Gefahr für die Demokratie, die in diesen Ereignissen ihr Angesicht zeigte, zunehmend schwindet, hat die Aufarbeitung in Deutschland mit den Prozessen um die Reichsbürgerverschwörung 2024 an Fahrt aufgenommen. In Brasilien ist sie weit fortgeschritten. Präsident Lula da Silva hat den 8. Januar zum „Tag der Demokratie“ erklärt, und der brasilianische Museumsverband hat die Errichtung eines Museums der Demokratie angekündigt, denn noch ist in diesem Land, wie die Forderungen beim Angriff auf das Parlament gezeigt haben, die Erinnerung an die Zeit der Militärdiktatur (1964–1985) wach und le-

bendig und ihre Wiederkehr kein so abwegig erscheinender Gedanke wie die Wiederkehr oder Etablierung einer Tyrannei in der Bundesrepublik Deutschland und den USA.<sup>25</sup>

Die Bilder, die am 29. August 2020 in Berlin, am 6. Januar 2021 in Washington, D. C. und am 8. Januar 2023 in Brasília entstanden sind, bleiben ambivalent. Während sie für die einen von der realen Gefahr für die Demokratie zeugen, verstärken sie für die anderen den Wunsch nach einem Systemwechsel. Je nachdem in welchen virtuellen Foren man unterwegs ist, bekommt man eine andere Auswahl präsentiert. Das alle Ereignisse verbindende Element aber ist Donald Trump. Welche Deutung der Bilder sich letztlich durchsetzen kann, wird nicht unerheblich davon abhängen, ob er erneut zum US-Präsidenten im November 2024 gewählt wird.

### CHARLOTTE KLONK

ist Professorin für Kunst und Neue Medien am Institut für Kunst- und Bildgeschichte der Humboldt-Universität zu Berlin.

<sup>25</sup> Vgl. <https://democracia.museus.gov.br>.



# Zahlen, bitte!

*Wirtschaftspolitik auf  
den Punkt gebracht*



Jetzt den Newsletter abonnieren  
auf [www.bpb.de/zahlenbitte](http://www.bpb.de/zahlenbitte)

bpb:

Herausgegeben von der  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 6. September 2024

#### REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash  
Anne-Sophie Friedel  
Julia Günther  
Bjarne Hansen (Praktikant)  
Sascha Kneip  
Johannes Piepenbrink  
Leontien Potthoff (Volontärin)  
Martin Schiller (verantwortlich für diese Ausgabe)  
apuz@bpb.de  
www.bpb.de/apuz  
www.bpb.de/apuz-podcast  
twitter.com/APuZ\_bpb

APuZ  
Nächste Ausgabe  
40–41/2024,  
28. September 2024

## ITALIEN

Newsletter abonnieren: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)  
Einzelausgaben bestellen: [www.bpb.de/shop/apuz](http://www.bpb.de/shop/apuz)

#### GRAFISCHES KONZEPT

Meiré und Meiré, Köln

#### SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

#### DRUCK

L.N. Schaffrath GmbH & Co. KG DruckMedien, Geldern

#### ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung  
Das **Parlament** ausgeliefert.  
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.  
Fazit Communication GmbH  
c/o Cover Service GmbH & Co. KG  
fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ  
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)