

Die parlamentarische Repräsentation als anspruchsvolle Regierungsform – überholt oder doch unverzichtbar für die Zukunft?

Sven T. Siefken/Alexander Kühne

Zusammenfassung

Parlamentarische Repräsentation ist stets entwicklungs- und erklärungsbedürftig. An sie richten sich mehrere Fragen: Schaffen die Parteien die Auswahl der Besten? Soll das Parlament ein Spiegelbild der Gesellschaft sein? Sind Abgeordnete abgehoben? Ist der politische Betrieb von Streit und faulen Kompromissen geprägt? In der Verbindung von Grundsatzfragen und aktuellen Erkenntnissen werden die zentralen Spannungsfelder dieser anspruchsvollen Regierungsform vorgestellt und diskutiert.

Die repräsentative Demokratie der Bundesrepublik wirkt teils angestaubt und erscheint vielen als schönes aber überholtes Idealbild. Jüngst hat sogar der Bundestagspräsident den Vorschlag eingebracht, Bürgerräte einzurichten, um die parlamentarische Demokratie „zukunftsfähig“ zu machen. In solchen Verfahren, die auf kommunaler Ebene schon in den 1970er Jahren entwickelt wurden, befassen sich zufällig ausgewählte Menschen mit einem festgelegten Thema. Sie entwickeln unter Einbeziehung von Expertinnen und Experten ein Votum, das dann dem Parlament zur weiteren Befassung übergeben wird. Gerade hat ein solches Gremium zu „Deutschlands Rolle in der Welt“ die Arbeit abgeschlossen (Bürgerrat 2021). Benötigt die repräsentative Demokratie solche Ergänzungen?

Auch die Covid-19-Krise bietet aktuellen Anlass, über die Ergebnis-Seite repräsentativ-demokratischer Entscheidungen nachzudenken und zu klären, welche Rolle Parlamente dabei gespielt haben: Waren sie Zuschauer, Resonanzraum, Kontrolleur



PD Dr. Sven T. Siefken
Institut für Politikwissenschaft
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg



Dipl.-Pol. Alexander Kühne
Zeitschrift für Parlamentsfragen
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

oder gar Antreiber der Regierung? Parlamente sind in den etablierten Demokratien die zentralen Institutionen der Volksvertretung und oftmals die einzigen, die direkt gewählt sind. Doch ihnen werden mehrere Schwächen zugeschrieben:

- ihre Zusammensetzung spiegele nicht diejenige der Bevölkerung wieder,
- sie ließen sich von der Regierung dominieren,
- Abgeordnete seien Informationen und Vorgaben Dritter weitgehend ausgeliefert,
- wirkliche Politikvermittlung würde nicht mehr durch das Parlament, sondern durch die Medien wahrgenommen,
- neue Formen der „social media“ hätten dazu geführt, dass sich die Öffentlichkeit in vielen separaten Filterblasen konstituiere, die jeweils eigene Realitäten schaffen und verstärken.

Überdies werden weitere Entwicklungen festgestellt, die zur Krisendiagnose beitragen: geschwächte Volksparteien, gestärkter Populismus und neue Protestbewegungen gelten als Anzeichen dafür, dass bisherige Formen verantwortlicher Entscheidungen durch Abgeordnete nicht mehr hinreichend leistungsfähig seien. Und der erschreckende Sturm auf den U.S.-Kongress Anfang 2021 sowie die Demonstrationen vor dem Reichstagsgebäude im Herbst 2020 haben gezeigt, dass in Teilen der Bevölkerung auch Respekt und Ehrfurcht vor den demokratischen Institutionen fehlen. Ist also eine Krise der repräsentativen Demokratie Deutschlands zu verzeichnen? Ist das politische System in seiner bisherigen Form überholt? Um all diese Fragen zu beantworten, werden im Folgenden einige zentrale Spannungsfelder dieser anspruchsvollen Regierungsform erläutert.

1. Der Repräsentationsbegriff und zentrale Spannungsfelder

Aufgabe der Politik ist es, allgemeinverbindliche Regeln herzustellen. So müssen oftmals Entscheidungen von großer Tragweite getroffen werden – auch und gerade dann, wenn umstritten ist, was der „richtige Weg“ ist. Manchmal wird das – wie gegenwärtig in der Corona-Krise – deutlicher als im Alltagsgeschäft. Die am politischen Prozess Beteiligten haben natürlich oft auch noch ganz andere individuelle Interessen. Nicht immer geht es (nur) um die Lösung gesellschaftlicher Probleme: Macht, Prestige, Anerkennung, Aufmerksamkeit spielen ebenfalls ihre Rollen. Ob aber die Entscheidungen gut waren, kann man erst später aus ihren Ergebnissen, Wirkungen und auch unbeabsichtigten Folgen ersehen, also an dem, was aus dem politischen Prozess herauskommt. Im besten Fall sind dies Sicherheit, Gerechtigkeit, Freiheit, Respekt, Wohlstand. Allerdings ist auch der Grad der Zielerreichung oftmals politisch umstritten.

Doch in der Politik geht es nicht nur um Ergebnisse, sondern immer auch um die Akzeptanz des Prozesses. So wird in den modernen, freiheitlichen Systemen demokratische Legitimität auf mehreren Wegen hergestellt. Die Ergebnisqualität spielt dabei eine Rolle, aber auch das Verfahren der Entscheidungsfindung ist relevant: Es soll grundsätzlich offen sein, die relevanten Gedanken, Ideen und Interessen aus der Ge-

sellschaft aufnehmen. Überdies soll transparent und verständlich werden, was im Entscheidungsprozess geschieht, und dies rechtsstaatlichen Kriterien und entsprechenden Verfahrensansprüchen genügen (Schmidt 2013). In der Kombination aus Aufnahme, Prozess und Ergebnissen kann also Akzeptanz für die Entscheidungen geschaffen werden, so dass sich ein Legitimitätsgefühl in der Gesellschaft einstellt. Es geht bei Repräsentation also nicht nur um die „reale“ Lösung von Problemen, sondern auch um die „gefühlte“ Problemlösung in einem klaren Verfahren.

Diese Legitimations-Anforderungen können allerdings in Konflikt geraten:

- Eine Maximierung der Aufnahme-Perspektive führt leicht dazu, dass es nie zu einer Entscheidung kommt, da in komplexen Gesellschaften immer noch jemand weiteres mit eigenen Interessen zu hören und zu berücksichtigen wäre.
- Eine „Transparenzoffensive“ in der Entscheidungsphase führt hingegen leicht zur Blockade, so dass es keine Ergebnisse oder lediglich Einigungen auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ gibt, weil eben Kompromisse nicht immer formal und vollständig sichtbar ausgehandelt werden können.
- Eine reine Ergebnisoptimierung kann schnell als abgehobene bürokratische oder technokratische Herrschaft „der da oben“ gelten.

Solche Zielkonflikte sind weder neu noch ungewöhnlich. Sie müssen als Spannungsfelder verstanden werden, als nicht auflösbare Kontinua, in denen sich die politischen Akteure bewegen. Um sie handhabbar zu machen, ist der demokratische Nationalstaat mit dem Prinzip der Repräsentation verbunden. Sie ist der zentrale Mechanismus politischer Machtübertragung. In den modernen Großdemokratien kann eben nicht jedes politische Problem dem gesamten Wahlvolk zur Entscheidung vorgelegt werden. Das wäre zu schwerfällig, zu langwierig und auch zu manipulationsanfällig. Die Begründung für repräsentativdemokratische Verfahren ist also nicht nur eine technische – denn sonst ließe sich ja mit Hilfe moderner Informationstechnologien vieles schnell und einfach direktdemokratisch per App entscheiden: Verfahren der „Liquid Democracy“ wie bei der Piratenpartei, die Online-Petitionen oder auch die jüngsten weitgehend elektronischen Parteitage von CDU und Grünen mögen den Weg weisen. Doch würde das zu besserer Politik führen? Oder zu gesteigerter Akzeptanz politischer Maßnahmen? Zu mehr Vertrauen in politische Institutionen?

Vielmehr geht es darum, ein weiteres Spannungsfeld für die politische Entscheidungsfindung zu nutzen: eigenständige Führung versus Responsivität. Der Grundgedanke repräsentativer Demokratie ist, dass die Repräsentierenden im Interesse der Repräsentierten handeln – und zugleich unabhängig von ihnen sind. So können jederzeit Konflikte, Diskussionen und Reibungspunkte zwischen beiden entstehen. Keine Veröffentlichung hatte so viel Einfluss auf die neuere Repräsentationstheorie wie die Untersuchung von Hanna F. Pitkin. Sie fasst Repräsentation als „making present ... of something which is nevertheless not present literally or in fact“ (Pitkin 1967: 8) und skizziert drei Hauptlinien des Repräsentationsbegriffs:

- (1) Gemäß der *formalen Repräsentation* werden die Repräsentierenden etwa durch Wahl autorisiert, für andere zu entscheiden. Man spricht hier auch von Delegation, zu der umgekehrt die Rechenschaftspflicht gegenüber den Repräsentierten gehört.
- (2) Die darstellende Repräsentation hat zwei Dimensionen. Bei der *symbolischen Repräsentation* geht es darum, dass sich die Repräsentierten selbst wiedererkennen. Die *deskriptive Repräsentation* beschreibt demgegenüber die Deckungsgleichheit zwischen Repräsentierten und Repräsentierenden bezüglich sozialer Charakteristika. Repräsentativ ist eine Vertretungskörperschaft dann, wenn sie gemäß ihrer Zusammensetzung ein verkleinertes Abbild des zu vertretenden Volkes ist.
- (3) Im Mittelpunkt der *handlungsbezogenen Repräsentation* steht das substantziell-inhaltliche Handeln. Dies bildet den Kern der Begriffsbestimmung von Pitkin: Repräsentation ist ein responsives Handeln der Repräsentierenden im Interesse der Repräsentierten. Beide sind jedoch unabhängig voneinander im Urteil und fähig zu eigenständiger Handlung. Im beidseitigen Interesse sollte das darin enthaltene Konfliktpotential nicht akut werden; das Auseinanderfallen der Vorstellungen und Wünsche von Repräsentierten und Repräsentierenden müsse der Ausnahmefall bleiben.

Bei einem in dieser Art komplexen Verständnis trifft es nicht zu, dass sich „hinter dem Begriff der Repräsentation ... die Vorstellung der Widerspiegelung etwas bereits Bestehenden verbirgt“ (Möllers 2008: 28). Vielmehr werden durch den politischen Prozess selbst und im Spannungsfeld von Responsivität, Verantwortlichkeit und Führung der richtige Weg, die „gute“ Politik erst herausgebildet. Mittels repräsentativ-demokratischer Verfahren soll also nicht nur eine technische Momentaufnahme aktueller Bevölkerungspräferenzen erfolgen, sondern dieser „empirische Volkswille“ soll in die Entscheidungsprozesse aufgenommen und dabei berücksichtigt werden – und „in seiner durch Wahlen und Delegationen sublimierten Form als letzthin verbindlich“ Anerkennung finden (Fraenkel 1991 [1958]: 166).

2. Praxis parlamentarischer Repräsentation

Populäre Vorurteile lassen das parlamentarische Regierungssystem in seiner Funktionslogik schnell verzerrt erscheinen. So kennen die Bürger und Bürgerinnen ihre Parlamente abseits des Plenums kaum und haben einen eher negativen Eindruck von deren institutionellem Charakter und ihren Leistungen. Zum Bundestag und den Abgeordneten haben sie weniger Vertrauen als zum Bundesverfassungsgericht, dem Bundespräsidenten – und der Polizei. Daher richten sich an die repräsentative Demokratie Deutschlands mehrere Fragen: Schaffen die Parteien die Auswahl der Besten? Soll das Parlament ein Spiegelbild der Gesellschaft sein? Sind Abgeordnete abgehoben? Und: Ist der politische Betrieb von Streit und faulen Kompromissen geprägt? Gemäß der oben dargestellten Dimensionen liegt das Augenmerk dieser Betrachtung also nicht auf den Ergebnissen, sondern auf den Eingaben und Verfahren.

2.1. Schaffen Parteien die Auswahl der „Besten“?

Die Personalauswahl ist für den Erfolg repräsentativer Demokratie von zentraler Bedeutung. Es soll nicht nur formal die Wahl von Repräsentierenden erfolgen, sondern eine positive Auswahl der „Besten“ geschaffen werden (Dahl 1993 [1956]). Sie erfolgt in zwei Schritten: Zunächst muss festgelegt werden, wer überhaupt auf dem Wahlzettel steht. Oftmals ist dies die höhere Hürde und wichtiger als die schlussendliche Wahl. Der „Boss“ der Demokratischen Parteimaschine im New York der 1860er Jahre soll gesagt haben: „Solange ich die Kandidaten nominiere, ist mir gleich, wer die Wähler sind“ (Siefken 2002: 531). Die klassischen Stimmenhochburgen, in denen der eigentliche Wettbewerb nicht bei der Wahl, sondern schon bei der Nominierung stattfindet, sind in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland deutlich zurückgegangen. Aber es gibt sie noch, etwa den Hochsauerlandkreis, in dem im April 2021 Friedrich Merz in einer Kampfkandidatur dem langjährig dort direkt gewählten Abgeordneten die Kandidatur für die CDU abnahm.

Die politischen Parteien haben für die Vorauswahl faktisch das Monopol: Sie stellen die Parteilisten in den Ländern zusammen, und auch für die Direktkandidaten führt kein Weg an ihnen vorbei, wenngleich es rechtlich möglich wäre, parteiunabhängig zu kandidieren¹. Initiativen wie „Brand New Bundestag“ setzen heute darauf, in und neben Parteien gezielt Kandidierende zu rekrutieren und zu unterstützen und so bereits auf Nominierungen Einfluss zu nehmen. Doch die Parteien haben mit gutem Grund eine wichtige Rolle bei der Kandidatenaufstellung. Denn in parlamentarischen Systemen nehmen die politischen Parteien eine bündelnde Rolle wahr, die auch für erfolgreiche Repräsentation von Bedeutung ist. Dies gilt für die Inhalte von Politik, die in einem gestuften Verfahren innerhalb der Parteien und ihren Strukturen in komplexer Wechselwirkung von unten nach oben entwickelt und legitimiert werden – so „wirken die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mit“, wie es das Grundgesetz in Artikel 21 vorsieht. Es gilt aber auch für das Personal: Der Weg zur Kandidatur verläuft in aller Regel über die jahrelange „Ochsentour“, die ehrenamtliche Tätigkeit insbesondere in den Parteigliederungen vor Ort. Dabei wird politisches Kapital aufgebaut, es entstehen verlässliche Vernetzungen nicht nur innerhalb der Partei, sondern auch zu politischen Vorfeld-Organisation. Vom Verein der Kaninchenzüchter reicht dies über die Freiwillige Feuerwehr bis zu den Ortsgruppen von Amnesty International und lokalen Bürgerinitiativen.

Analysiert man den Weg in die Parlamente unter Berücksichtigung dieses Schrittes über das Engagement in den Parteien, ergibt sich ein anderes Bild deskriptiver Repräsentation von sozialen Eigenschaften. Denn bei der Auswahl von Kandidierenden durch die Parteien treten keine massiven Verzerrungen etwa des Geschlechterverhältnisses auf. Frauen sind unter den Kandidierenden im Verhältnis zu den Parteimitgliedern sogar überrepräsentiert (Höhne 2020). Ein Ansatzpunkt zur Verbesserung der deskriptiven Repräsentation liegt somit in der Aktivierung möglichst vielfältiger Gruppen zur Mitwirkung in den Parteien. Dies hätte den zusätzlichen Vorteil, dass in eine frühe Phase der Politikformulierung sehr breite Erfahrungshorizonte aufgenommen werden können und auch die Politikvermittlung in vielfältige gesellschaftliche

Gruppen erleichtert wären. Diese Herausforderung ist von Parteien und Beobachtern schon lange erkannt, aber eine überzeugende Lösung wurde noch nicht gefunden. Erfahrungsberichte zeigen, dass die Hürde zur Mitwirkung in Parteien vor Ort vergleichsweise niedrig liegt; wer sich einbringen will, wird in aller Regel mit „offenen Armen“ empfangen. Allerdings sind Verfahren und Gebräuche dort nicht immer kompatibel mit dem Geschmack von allen – die Mitgliederzahlen der Volksparteien sinken. So kann festgehalten werden, dass im Gesamtprozess der Repräsentation eine zentrale und weitreichende Verzerrung deskriptiver Repräsentation bei der Mitgliedschaft und bei der Aktivität in Parteien liegt. Es hängt also von den Parteien vor Ort ab, die eigene Arbeit attraktiv und offen zu gestalten und für neue Mitglieder vielfältiger Hintergründe zu werben.

Wenn Bürgerinnen und Bürger von sich aus nicht aktiv genug sind, sich in dem ersten Schritt der Delegationskette einzubringen, und Parteien nicht ausreichend erfolgreich sind, sie zur Beteiligung zu bewegen, kann es notwendig sein, im nächsten Schritt korrigierend tätig zu werden. Deshalb haben einige Parteien die Aufstellung ihrer Landeslisten mit Geschlechterquoten oder „Reißverschlussverfahren“ festgelegt, also verbindlich vorgegeben, wie groß der Anteil von Frauen und Männern sein soll oder dass diese jeweils im Wechsel bei der Listenbesetzung zum Zuge kommen. Überdies wurde versucht, mittels Parité-Gesetzen vorzuschreiben, dass die Parteilisten in gleichen Anteilen mit Frauen und Männern besetzt sind, wenn sie an einer Wahl teilnehmen wollen. Entsprechende Regelungen in Thüringen und Brandenburg wurden allerdings jüngst von ihren Verfassungsgerichten verworfen, weil sie zu weit in die Organisationsautonomie der Parteien eingriffen. Ob überhaupt eine Regelung notwendig ist, hängt aber auch von der Frage ab, inwiefern ein Parlament das möglichst genaue Abbild der Gesellschaft sein soll.

2.2. Soll das Parlament ein möglichst genaues Abbild der Gesellschaft sein?

Trotz der fortschreitenden Professionalisierung der Parlamente ist die Spiegelbildlichkeit von sozialer Zusammensetzung der Bevölkerung und ihrer politischen Vertretung eine verbreitete Wunschvorstellung. Der Blick auf die Alters-, Sozial- und Berufsstruktur des Bundestages zeigt:

- (1) Seit 1990 hat sich der Altersdurchschnitt der Abgeordneten nur wenig verändert. So sind die Abgeordneten des aktuellen Bundestages im Schnitt 49,4 Jahre alt (1990: 48,7 Jahre). Die jüngsten Fraktionen stellen die FDP (45,8 Jahre) und die Grünen (47,0 Jahre), am ältesten sind die Abgeordneten der AfD (50,8 Jahre). Das Durchschnittsalter der Deutschen beträgt gegenwärtig 45,6 Jahre (2019).
- (2) Auf 31 Prozent ist 2017 der zuvor schon niedrige Frauenanteil (2013: 36 Prozent) gesunken. Geringer war er zuletzt nur nach der Bundestagswahl 1994. Vor allem die AfD zieht den Schnitt nach unten (10 von 92 Abgeordneten sind Frauen), auch FDP und die Unionsfraktionen haben weniger weibliche Mitglieder: Nach

der Wahl 2013 lag ihr Anteil in der CDU/CSU bei einem Viertel, 2017 war es nur noch ein Fünftel.

- (3) Der Anteil der Abgeordneten mit Zuwanderungsgeschichte ist im Vergleich zur letzten Bundestagswahl leicht gestiegen (Mediendienst Integration 2017). So haben 58 Abgeordnete des 19. Bundestages einen Migrationshintergrund – das entspricht rund acht Prozent aller MdBs. Die Linke weist mit 19 Prozent den höchsten Anteil aus. Mit drei Prozent sind in der Fraktionsgemeinschaft von CDU und CSU anteilig die wenigsten Abgeordneten aus Zuwandererfamilien vertreten. In der Gesamtbevölkerung hat heute fast ein Viertel eine Zuwanderungsgeschichte.
- (4) In den letzten Jahrzehnten ist der Bildungsgrad der Bundestagsabgeordneten gestiegen. Verfügt Anfang der 1950er Jahre 40 Prozent der MdBs über die Hochschulreife, ist dieser Anteil 30 Jahre später auf zwei Drittel angewachsen und erreicht seit den 1990er Jahren fast drei Viertel. 86 Prozent der Abgeordneten des 19. Bundestages gaben an, einen Studienabschluss einer Universität, einer Fachhochschule oder Pädagogischen Hochschule zu haben (Kintz/ Cordes 2019: 58).

Parlamentarier sind also etwas älter, viel männlicher, weniger migrantisch und deutlich besser gebildet als die Gesamtbevölkerung Deutschlands. Doch kann aus einem niedrigen Anteil bestimmter Gruppen umstandslos geschlossen werden, dass ihre Interessen keine Berücksichtigung finden? Eine Studie zum Zusammenhang zwischen deskriptiver und substantieller Repräsentation von Frauen im Bundestag kommt zu dem Schluss, dass ein höherer Frauenanteil im Parlament nicht automatisch zu mehr Artikulation von „Fraueninteressen“ führt. Zwar besitzen weibliche Abgeordnete bei einigen Themen andere Präferenzen und Erfahrungen als ihre männlichen Kollegen. Ob und wie sie diese aber ins Parlament einbringen, hängt zuvorderst vom parteipolitischen Kontext und nicht von ihrer prozentualen Stärke im Bundestag ab (Brunsbach 2011). Eine vergleichende Untersuchung der Handlungsorientierungen zeigt, dass es Unterschiede insbesondere in frauenspezifischen Themen gibt, bei denen die Parteien noch keine klare Position gefunden haben (Espírito-Santo/ Freire/ Serra-Silva 2020). Doch insgesamt kann die Einschätzung als verworfen gelten, dass es einen einfachen Zusammenhang zwischen deskriptiver und substantieller Repräsentation in der Gender-Dimension gibt. Neuerlich komplizierter wird diese Diskussion übrigens durch das Konzept der Gender-Fluidity. Wenn schon die eindeutige Einordnung in die Gruppen „Mann“ und „Frau“ umstritten – und arbeitsrechtlich nicht mehr zulässig – ist, reproduziert das Konzept von Fraueninteressen dann nicht genau dieses überkommene Konzept?

Auch der Versuch, für andere Charakteristika der Sozialdemografie ein spezifisches Repräsentationsverhalten herauszufinden, war bislang nicht von Erfolg gekrönt. Wenngleich sich diese weder in Orientierung, noch im Verhalten oder Ergebnissen messen lässt, können aber entsprechende Differenzen in der öffentlichen Wahrnehmung durchaus vorhanden sein. Das Gefühl, repräsentiert zu sein, kann also bei speziellen Minderheiten steigen, wenn entsprechende Abgeordnete im Parlament vertreten sind, wie für die USA gezeigt wurde (Gay 2002). Ein solcher Effekt ist auch für das parlamentarische System plausibel anzunehmen. So haben experimentelle Befra-

gungen gezeigt, dass die Wahrscheinlichkeit, sich von einem (fiktiven) Abgeordneten vertreten zu fühlen steigt, wenn dieser in Bezug auf soziale Merkmale den Repräsentierten ähnlich ist (Deiss-Helbig 2013) – allerdings zeigte sich auch hier: Von überragender Bedeutung in Bezug auf das Vertretenheitsgefühl ist die Parteizugehörigkeit.

Zusammengefasst: Es gibt systematische Verzerrungen der deskriptiven Repräsentation im Bundestag. Dass dies auch zu entsprechenden Verwerfungen in den Politikergebnissen führt, ist allerdings nicht klar zu belegen. Aber offenbar spielt es bei der öffentlichen Wahrnehmung des Repräsentationsprozesses eine Rolle – und hat insofern dann doch Wirkung.

2.3. Sind Abgeordnete abgehoben?

Wer von „der Politik“ spricht, hat oftmals das Berliner Regierungsviertel vor Augen. Dort treffen sich auf engem Raum Vertreterinnen und Vertreter aus Regierung und Ministerien, Mitglieder des Bundestages und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Journalistinnen und Journalisten und Vertretern von Interessengruppen. Dies alles findet in einem oft „repräsentativen Kontext“ statt: beeindruckende Gebäude, Dienstlimousinen, Medienaufmerksamkeit, Prominenz, Empfänge. Die Abgeordneten sind dabei als Fachexperten für einen oft eng begrenzten Themenbereich tätig und entwickeln diesen in ihrer Tätigkeit in den Ausschüssen des Parlaments und den entsprechenden Arbeitsgruppen und Arbeitskreisen ihre Fraktionen.

Doch die Realität des Abgeordnetendaseins ist auch anders: Geschätzte 40 Prozent ihrer Arbeitszeit verbringen sie nämlich nicht in der „Berliner Blase“ und auch nicht mit der Arbeit an ihren politischen Spezialthemen, sondern „draußen im Land“ in ihren Wahlkreisen. Zwar gibt es davon nur 299, doch es hat sich etabliert, dass auch die über die Landeslisten ins Parlament einziehenden Abgeordneten als Direktkandidaten in einem Wahlkreis antreten. Insofern betreiben alle MdBs Wahlkreisarbeit – unabhängig davon, wie sie gewählt wurden. Dabei legen die Abgeordneten ein anderes Rollenverhalten an den Tag als in Berlin. Im Wahlkreis sind sie nicht Spezialisten für eng begrenzte Politikfelder, sondern Generalisten der Politik und werden umfassend zu sämtlichen Themenbereichen angesprochen (Siefken 2013). Sie treten nicht nur als Vertreter der Bundespolitik auf, sondern überschreiten auch die föderalen Ebenen – Themen der Kommunal- und Landespolitik oder europäische und internationale Fragen nehmen sie ebenfalls auf und geben dazu Auskunft. Sie sind also Repräsentanten „der Politik“ auch jenseits ihrer eigentlichen Zuständigkeit. Aktiv sind sie mit der Hilfe im Einzelfall, unterstützen teilweise bei Behördengängen, dem Ausfüllen von Formularen oder sogar in Nachbarschaftsstreitigkeiten. Dieses so genannte „Case Work“ ist andernorts, etwa in den USA oder Großbritannien, ein ausgeprägter Teil der Abgeordnetenarbeit; in Deutschland liegt der Einsatz bei etwa zehn Prozent des Aufwandes im Wahlkreis.

Die Wahlkreisarbeit ist von vielfältiger Vernetzung geprägt. Besuche von Behörden und Privatunternehmen vor Ort finden häufig statt, auch die lokale Parteiarbeit ist bedeutsam. Veranstaltungen sind in der Regel eher klein mit wenigen Kommunikationspartnern. Man versucht, über lokale Medien ein breiteres Publikum zu erreichen,

und die Neuen Medien dafür zu nutzen. Echte Breitenwirkung stellt sich damit allerdings nicht ein, aber Multiplikatoren vor Ort und eigene Unterstützer kann man so erreichen und mobilisieren. Damit bietet die Wahlkreisarbeit der Abgeordneten eine Chance für gesellschaftliche Vernetzung vor Ort – als Grundlage für die Schaffung von politischem Vertrauen.

Die Kommunikation im Wahlkreis kann in zwei Richtungen verlaufen: Abgeordnete können primär Meinungen und Stimmungen aufnehmen. Oder sie können politische Führung bieten, indem sie getroffene Entscheidungen und ihre Alternativen erklären, erläutern und diskutieren. Beobachtungen haben gezeigt, dass im Alltagsgeschäft der Wahlkreisarbeit die Informationsaufnahme bedeutsamer ist als die Vermittlung – vor Ort hören die Abgeordneten also oftmals mehr zu als dass sie reden. Letzteres hat sich in der Corona-Krise etwas verändert: Während der „ersten Welle“ im Frühjahr 2020 wurde von Abgeordneten der Koalition mehr erklärt als im Normalzustand (Siefken 2021). Doch gerade in dieser Phase war die Kommunikationstätigkeit auch beschränkt – denn viele der üblicherweise genutzten Veranstaltungsformate vor Ort sind auf Präsenz und den persönlichen Austausch angelegt und fielen den Kontaktbeschränkungen zum Opfer. Experimentiert wurde mit Online-Bürgersprechstunden, WhatsApp-Kanälen und eigenen Facebook-Livestreams, doch Breitenwirkung war deutlich schwerer zu erzielen.

Die Wahlkreisarbeit von Abgeordneten stellt also eine wichtige Grundlage für die parlamentarische Repräsentation dar. Vor Ort werden Themen aufgenommen, wird viel zugehört aber auch Politik erklärt. Ob dies immer in angemessener Balance und mit den gewünschten Effekten erfolgt, kann pauschal nicht beurteilt werden – es hängt vom Einzelnen ab.

2.4. Ist der politische Betrieb geprägt von ständigem Streit und faulen Kompromissen?

Zu den Aufgaben der Abgeordneten im Parlament zählen vor allem Kontrolle, Gesetzgebung, Wahl und Kommunikation. Entscheidend dafür, in welcher Weise diese Leistungen verteilt und tatsächlich erbracht werden, ist die Rolle des Parlamentes im Institutionengefüge des parlamentarischen Regierungssystems: So bilden im so genannten Neuen Dualismus Parlamentsmehrheit und die von ihr getragene Regierung eine Handlungseinheit, der die Opposition gegenübersteht. Das führt beispielsweise dazu, dass die Opposition das Regierungshandeln öffentlich wirksam kontrolliert, während sich die Kontrolle innerhalb der Regierungsmehrheit durch interne Initiativen vollzieht. Detail- und soweit nötig auch Richtungskorrekturen erfolgen hier möglichst geräuscharm, um den Eindruck mangelnder Geschlossenheit zu vermeiden.

Entlastung erfährt der einzelne Abgeordnete bei seiner Parlamentsarbeit durch arbeitsteilig organisierte Strukturen in den Fachausschüssen des Parlaments. Sie bearbeiten alle einschlägigen Vorgänge, um dem Plenum fertige Entwürfe zur abschließenden Entscheidung vorzulegen. Die Abgeordneten gehören meist einem bis zwei Ausschüssen an. Ausschlaggebend für die Handlungsfähigkeit des Bundestages ist aber besonders dessen Gliederung in Fraktionen. Innerhalb von ihnen bestehen für

die verschiedenen Themenbereiche Arbeitsgruppen bzw. Arbeitskreise, in denen die eigene Position, insbesondere für die Sitzungen der Bundestagsausschüsse, abgeklärt und die Vorlagen für die Fraktion entwickelt werden. Oft geht die Arbeitsteilung sogar noch weiter, denn innerhalb der genannten Gremien gibt es ein differenziertes System von Berichterstattenden für einzelne Gesetzesvorhaben aber auch für die Kontrolle der nachgeordneten Einrichtungen (Siefken 2018). Alle Abgeordneten sind im Parlament insofern Expertinnen oder Experten für irgendetwas; reine Hinterbänker gibt es gar nicht im Bundestag.

Offene Diskussion und Entscheidungssuche finden am ehesten in den Fraktions-sälen statt; im Bundestagsplenum hingegen werden dann gewöhnlich nur noch feststehende Standpunkte dargelegt. Den Fraktionsvorständen kommt dabei die wichtige Aufgabe zu, die Geschlossenheit ihrer Fraktion nach außen zu sichern, indem sie zu anstehenden Entscheidungen eine Willensbildung in den eigenen Reihen herbeiführen und darauf achten, dass abweichende Abstimmungsabsichten vorab zur Sprache kommen. In der Parlamentspraxis erkennen Abgeordnete schnell, dass sie Wirkung nur „im Team“ erzielen können, wenn sie sich der Arbeitsteilung in den Fraktionen zunutze machen. Jeder versucht auf seinem Sachgebiet überzeugende Lösungen anzubieten und übt Vertrauen in die jeweilige Spezialisierung des anderen (Schüttemeyer 2019: 38). Der Neue Dualismus erfordert von den sich gegenüberstehenden Akteuren Zusammenhalt, wechselseitige Loyalität und Disziplin – und zwar im Interesse am eigenen Erfolg.

3. Erfolgsmodell repräsentative Demokratie – stets entwicklungs- und erklärungsbedürftig

Parlamente sind und bleiben das Herzstück repräsentativer Demokratien. Ihre Mechanismen haben die Stärke der institutionalisierten regelmäßigen Rückkopplung über Wahlen. Die parlamentarische Repräsentation macht es möglich – im Gegensatz zu direktdemokratischen Beteiligungsverfahren –, von Entweder-oder-Entscheidungen durch eine Mehrheit abzugehen und einen tragfähigen Kompromiss zu erzielen, der widerstreitende Interessen integriert und damit beständige Akzeptanz schaffen kann. Im Vergleich mit anderen Verfahren der Einbindung von Interessen und Betroffenen können sie im Ergebnis dadurch „inklusiver“ werden (Linden 2014).

Die Aufgabe der Abgeordneten ist es, stets den hier beschriebenen Spagat zwischen eigenständiger politischer Führung und Responsivität gegenüber den Repräsentierten zu leisten. Repräsentation erweist sich damit dann als die geeignetste Form, Herrschaft demokratisch zu organisieren, wenn es den Abgeordneten gelingt, die unterschiedlichsten Positionen der zu Repräsentierenden – vor allem durch Kontakte im Wahlkreis und mit gesellschaftlichen Gruppen – zu hören, ihnen nach eigener Abwägung und Urteilsbildung zu folgen, sie mit den Ansichten der eigenen Fraktion und Parlamentsmehrheit – im arbeitsteiligen Prozess der Parlamentsarbeit – auszugleichen und (besonders abweichende) Entscheidungen den Bürgerinnen und Bürgern zu vermitteln.

Der Erfolg dieses Balanceaktes hängt davon ab, ob die Repräsentierten sich von der Legitimität der Ergebnisse und dem vorgelagerten Entscheidungsprozess zu überzeugen vermögen. Notwendig ist damit nicht nur der Blick auf die „Bringschuld“ der Repräsentierenden, sondern auch auf die „Holschuld“ der Repräsentierten. Wenn diese beiden nicht erfüllt werden, dürften auch neue ergänzende Instrumente wie der oben angesprochene Bürgerrat ins Leere laufen. Sollte die falsche Erwartung entstehen, dass dessen Ergebnisse im politischen Prozess später „eins-zu-eins“ umgesetzt werden, besteht sogar die Gefahr, dass solche Verfahren zu wachsender Entfremdung führen, wenn dies dann nicht der Fall ist.

Die Kommunikationsprozesse sind und bleiben also von zentraler Bedeutung für funktionierende Repräsentation. Dass dafür auch symbolische Elemente eine Rolle spielen, ist unbestritten. Dazu kann auch eine Verbesserung deskriptiver Repräsentation beitragen – doch sollte sie als Ziel nicht verabsolutiert werden.

Anmerkung

- 1 Dies ist das Verfahren des Kreiswahlvorschlages gemäß §20 des Bundeswahlgesetzes. Es bedarf dazu lediglich der Unterschriften von 200 Wahlberechtigten, die die Kandidatur unterstützen. Doch auf diesem Wege erfolgreich waren bislang nur drei Kandidaten im Jahr 1949.

Literatur

- Brunsbach, Sandra (2011): Machen Frauen den Unterschied? Parlamentarierinnen als Repräsentantinnen frauenspezifischer Interessen im Deutschen Bundestag. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 42, H. 1, S. 3-24, <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2011-1-3>
- Bürgerrat (2021): Deutschlands Rolle in der Welt. <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/>, Stand: 19.04.2021, abgerufen am 19.04.2021.
- Dahl, Robert A. (1993 [1956]): *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Deiss-Helbig, Elisa (2013): „Ich bin einer von Euch“ – Zur Bedeutung sozialer und politischer Kongruenz von Abgeordneten und Bürgern für das Gelingen von Repräsentation. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 44, H. 3, S. 566-580, <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2013-3-566>
- Espirito-Santo, Ana/ André Freire/ Sofia Serra-Silva (2020): Does women's descriptive representation matter for policy preferences? The role of political parties. In: *Party Politics*, Jg. 26, H. 2, S. 227-237, <https://doi.org/10.1177/1354068818764011>
- Fraenkel, Ernst (1991) [1958]: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Alexander von Brünneck (Hg.): *Ernst Fraenkel: Deutschland und die westlichen Demokratien*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 153-203.
- Gay, Claudine (2002): Spirals of Trust? The Effect of Descriptive Representation on the Relationship between Citizens and Their Government. In: *American Journal of Political Science*, Jg. 46, H. 4, S. 717-732, <https://doi.org/10.2307/3088429>
- Höhne, Benjamin (2020): Frauen in Parlamenten. Innerparteiliche Hürden und Ansätze für Gleichstellungspolitik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 70, H. 38, S. 32-40.
- Kintz, Melanie/ Malte Cordes (2019): Daten zur Berufsstruktur des Deutschen Bundestages in der 19. Wahlperiode. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 50, H. 1, S. 42-58, <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2019-1-42>

- Linden, Markus (2014): *Einschluss und Ausschluss durch Repräsentation. Theorie und Empirie am Beispiel der deutschen Integrationspolitik*. Baden-Baden: Nomos, <https://doi.org/10.5771/9783845257921>
- Mediendienst Integration (2017): *Abgeordnete mit Migrationshintergrund*. <https://mediendienst-integration.de/artikel/abgeordnete-mit-migrationshintergrund.html>, Stand: 28.9.2017, abgerufen am 12.1.2021.
- Möllers, Christoph (2008): *Demokratie – Zumutungen und Versprechen*: Wagenbach.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1967): *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Schmidt, Vivien A. (2013): *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'*. In: *Political Studies*, Jg. 61, H. 1, S. 2-22, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>
- Schüttemeyer, Suzanne S. (2019): *Parlamentarische Demokratie. Informationen zur politischen Bildung* Nr. 295. Berlin: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Siefken, Sven T. (2002): *Vorwahlen in Deutschland? Folgen der Kandidatenauswahl nach U.S.-Vorbild*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 33, H. 3, S. 531-550.
- Siefken, Sven T. (2013): *Repräsentation vor Ort: Selbstverständnis und Verhalten von Bundestagsabgeordneten bei der Wahlkreisarbeit*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 44, H. 3, S. 486-506, <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2013-3-486>
- Siefken, Sven T. (2018): *Parlamentarische Kontrolle im Wandel. Theorie und Praxis des Deutschen Bundestages*. Baden-Baden: Nomos, <https://doi.org/10.5771/9783845291789>
- Siefken, Sven T. (Hg.) (2021): *Wahlkreisarbeit von Bundestagsabgeordneten. Parlamentarische Repräsentation in der Corona-Krise*. Wiesbaden (im Erscheinen): Springer VS.